



30 de octubre del 2017
OFICIO N° AI-INF-409-17

**INFORME ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL
“DENUNCIA PRESENTADA SOBRE UNA CONSTRUCCIÓN EN
DESAMPARADOS CENTRO SIN LOS PERMISOS RESPECTIVOS”**

1. Introducción:

1.1. Origen del estudio:

El presente estudio especial se origina en el resultado de la atención de una denuncia presentada ante la Auditoría Interna de la Municipalidad de Desamparados, por un ciudadano del distrito de Desamparados.

1.2. Objetivo del estudio:

Determinar la verdad real de los hechos denunciados con respecto a la construcción en una propiedad en el centro de Desamparados, sin los permisos respectivos.

1.3. Responsabilidad de la Administración:

La veracidad y exactitud de la información suministrada, con relación a la construcción que se denunció es total responsabilidad de la Administración Activa de la Municipalidad de Desamparados.

Por su parte, las jefaturas en cada Unidad de esta Institución y en el caso específico del Alcalde Municipal, deben velar porque las medidas de control específicas relativas a su ámbito de acción sean suficientes y válidas y porque los funcionarios sujetos a su autoridad jerárquica las apliquen cumplidamente de acuerdo con los artículos No. 10 y 12 de la Ley General de Control Interno No. 8292.

El estudio se realizó, de acuerdo con la normativa técnica de auditoría generalmente aceptada y con base en las leyes, reglamentos y procedimientos que le son aplicables.

La responsabilidad de esta Auditoría consistió en emitir una opinión, con respecto a las obras construidas en la propiedad denunciada y que dichos actos se hayan realizado conforme a la normativa vigente y además el promover el fortalecimiento de los controles institucionales en ese campo.



30 de octubre del 2017
OFICIO N° AI-INF-409-17

1.4. Naturaleza y alcance del estudio:

El estudio consideró las observaciones del sitio y el análisis de la información suministrada por las dependencias competentes en la materia constructiva, a las que esta Auditoría solicitó.

Dentro de los aspectos analizados, están:

- a) Los hechos denunciados que constan en la denuncia.
- b) Visitas de campo para verificación de los hechos.
- c) Expedientes administrativos.
- d) Consultas e información solicitada a las dependencias relacionadas en materia constructiva.
- e) Normativa vigente en materia constructiva.

1.5. Comunicación preliminar de los resultados del estudio

La Auditoría Interna mediante oficio N° AI-410-17, del 28/09/2017, trasladó borrador del *“Informe sobre denuncia presentada sobre construcción en Desamparados Centro sin los permisos respectivos”*, a la Alcaldía Municipal, para que se realicen las observaciones al capítulo de recomendaciones, otorgando para las mismas un plazo de siete días naturales.

Mediante oficio N° AM-2043-17, del 09/10/2017, la Alcaldía Municipal se escusa sobre el plazo de envío de la respuesta del oficio dado las emergencias que vivió el Cantón, durante esas fechas. De igual forma como parte de la respuesta solicitada adjunta el oficio N° IS-011047-08-17, del 04/10/2017, de la Dirección de Desarrollo Urbano.

El citado oficio menciona varias razones por las cuales el artículo 87 de la Ley de Construcciones no se puede cumplir a cabalidad, entre las cuales indica: que el personal existente no es suficiente, los nuevos cambios en la estructura organizacional han generado más tareas, como el recargo de otras, así como el perfil del inspector.

En el tema de la violación de sellos se refiere a criterio emitido por la Asesoría Jurídica, dada la desestimación que se da por parte de la instancia judicial, por lo que es un tema sujeto a valoración de profesionales.

El oficio presentado por la Dirección de Desarrollo Urbano como justificación de las debilidades expuestas en el Informe, no propone alternativas de solución a las





30 de octubre del 2017
OFICIO N° AI-INF-409-17

recomendaciones emitidas por la Auditoría, más bien reafirma los hallazgos indicados en el informe de marras.

El que la Auditoría Interna recomiende un plan de acción, efectivamente es el instrumento de planificación, en donde la Administración adquiere un compromiso dentro su razonabilidad e iniciativa a corto, mediano o largo plazo, de las metas o acciones que se deben de ejecutar para que la Unidad de Inspección fortalezca sus debilidades de control interno, mencionadas en el presente informe, como en otros informes ya remitidos por esta Auditoría.

Por lo anterior, esta Auditoría Interna con el fin primordial de fortalecer el control interno de la Unidad de Inspecciones mantiene sus recomendaciones, dado que no se presentaron observaciones al fondo de las debilidades, ni alternativas a las recomendaciones tal como lo indica la Ley General de Control Interno en su artículo 36.

1.6. Generalidades

Antes de la presentación de los hallazgos determinados por esta Auditoría, es menester señalar que el presente informe trata sobre aspectos de control interno, las posibles responsabilidades de carácter administrativo, en que presumiblemente hubieren incurrido funcionarios municipales, serán tratadas en informes independientes, tal y como lo ordena la Ley General de Control Interno en su artículo 35, el cual indica:

a) Artículo 35 – Materias sujetas a informes de auditoría interna.

“Los informes de auditoría interna versarán sobre diversos asuntos de su competencia, así como asuntos de los que puedan derivarse posibles responsabilidades para funcionarios, exfuncionarios de la institución y terceros. Cuando de un estudio se deriven recomendaciones sobre asuntos de Responsabilidad y otras materias, la auditoría interna deberá comunicarlas en informes independientes para cada materia.”

2. Resultados:

2.1. Consideraciones generales

Como hechos más relevantes dentro del presente estudio, se describen:





30 de octubre del 2017
OFICIO N° AI-INF-409-17

- a) Mediante nota anónima sin fecha se presenta una denuncia sobre una construcción ubicada en el centro de Desamparados, 200 mts al sur de Pan Por Kilos, diagonal al Minisuper Hermanos Monge.
- b) Mediante oficio N° AI-129-17 del 09/03/2017, la Auditoría Interna le solicita a la Coordinadora de la Dirección de Desarrollo Urbano, el criterio correspondiente sobre el caso y si la construcción cuenta con los permisos correspondientes.
- c) Con el oficio el oficio N° DU-061-17 del 14/03/2017, la Dirección de Desarrollo Urbano remite respuesta al oficio de la Auditoría, adjuntando el oficio N° IS 287-2017, el cual señala que el día 14/02/2017, se realizó la notificación N°1148, dado que se identificó construcciones sin contar con la respectiva licencia municipal, dicha notificación establece que el avance de la obra es de un 90% y se colocaron sellos de clausura.
- d) El día 14/03/2017, la Auditoría Interna realiza inspección, al sitio observando que en la construcción ubicada sobre la finca N° 259420 y 259418, no se visualizan sellos de clausura, tal como lo establece la notificación N° 1418 del 14/02/2017.
- e) La Dirección de Desarrollo Urbano, con el oficio N° DU-375-17, del 19/07/2017, informa a la Auditoría Interna, que a raíz de la notificación N° 1418, se generaron las resoluciones N° UCU-059-2017 del 2/03/2017 y la UCU-060-2017 del 22/03/2017, culminando el proceso con los permisos N° PC-294-2017 y PC 296-2017.

2.2. Hallazgos:

Dada la verificación y análisis de la información en referencia a las obras en construcción ubicadas en las fincas N° 259420 y 259418, referente al control interno, se mencionan los siguientes hallazgos:

2.2.1. Ausencia de controles efectivos y falta de recursos para la determinación de obras sin los permisos municipales

Mediante la notificación N° 01418, del día 14/02/2017, se puede observar según lo indicado por el Inspector, que este documento se confecciona estando las obras en un 90% de avance.

Sobre este caso la Auditoría Interna, con el oficio N° AI-162-17, del 20/03/2017, solicita a la Dirección de Desarrollo Urbano las razones por las cuales la obra sin el



30 de octubre del 2017
OFICIO N° AI-INF-409-17

permiso constructivo fue clausurada por primera vez estando en un 90% de avance. Respuesta que fue dada con el oficio N° DU-100-17, del 28/03/2017, en el cual la Dirección de Desarrollo Urbano indica que *“El incumplimiento no es por el avance de la obra sino por el momento que se detectó, aplicando la normativa vigente, según lo establecido en la Ley de construcciones”*.

Como parte del seguimiento del trámite de lo denunciado, la Auditoría Interna reitera la consulta anterior (Oficio N° AI-295-17 del 05/07/2017), a esa Dirección, la cual con el oficio N° DU-375-17, 19/07/2017, indica que *“...las condiciones de trabajo de la Unidad de Fiscalización Urbana, en cuanto a la escasez de personal y diferentes tareas, que han generado desatención de algunas funciones, tales como la **inspección constructiva, en cuanto a la detección de obras sin permiso...**”* (la negrita es nuestra)

Sobre este mismo tema, el mismo oficio citado indica: *“c.) Tal como se indicó, la no asignación de rutas específicas a nivel de distrito en el tema de construcción, no permitió la detección de la realización de la obra. A esto debemos sumar factor de que la propiedad estuvo por mucho tiempo cerrada en su perímetro, que conforme al avance de la obra, dicho cerramiento fue retirado y se hizo evidente la realización de la remodelación.”*

De acuerdo a la visita al sitio realizada por la Auditoría el día 14/03/2017, la construcción si bien es cierto se encontraba cerrado su perímetro, la misma se visualizaba desde su exterior, por cuanto mantenía colocado como cerca latas de zinc tamaño normal, aspecto que permitió a los funcionarios observar con determinación la construcción.

La Ley de Construcciones establece en su artículo 74 que toda obra que se ejecute dentro de la República deberá contar con la licencia municipal correspondiente.

La misma Ley en su artículo 87, establece: *“La Municipalidad ejercerá vigilancia sobre las obras que se ejecuten en su jurisdicción así como sobre el uso que se les esté dando. Los Inspectores Municipales son sus Agentes, que tienen por misión vigilar la observancia de los preceptos de este Reglamento.”*

Por su parte la Ley de Control Interno en su Artículo 17 (Seguimiento del sistema de control interno), establece en su inciso a) como parte de los deberes del jerarca y los titulares subordinados lo siguiente: *“a) Que los funcionarios responsabilizados realicen continuamente las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones normales integradas a tales acciones.”*





30 de octubre del 2017
OFICIO N° AI-INF-409-17

Sobre este contexto de obras sin el permiso de construcción o que incumplen con alguno de los requisitos, en donde la justificación radica en debilidades operacionales y falta de recursos, la Auditoría Interna se ha referido en varios informes, girando recomendaciones para el fortalecimiento del control interno. Tal como lo fue en el informe N° 161-16 del 24/05/2016, en donde sus recomendaciones son dirigidas entre otras al desarrollo de procedimientos y análisis de la estructura organizacional y funcional de la Unidad de Inspecciones.

El que la Municipalidad no cuente con controles adecuados para la determinación oportuna de obras constructivas, ya sea por falta de controles (suficientes y oportunos) o recursos (humanos o materiales), pone en riesgo el proceso de supervisión e inspección de obras constructivas, pudiéndose dar situaciones como la omisión con o sin responsabilidad, con incidencia administrativa o jurídica; que puede terminar en un proceso administrativo o civil, según sean las consecuencias por la inobservancia de la normativa (Ley de Construcciones, Plan de Ordenamiento Territorial, etc.); sin dejar de lado otros factores de riesgo que pueden verse afectados, como el financiero, la imagen, así como la cultura institucional y de la ciudadanía ante los procesos constructivos.

En el caso de que se puedan dar omisiones con responsabilidad, por aceptación del incumplimiento de la normativa (por un posible favorecimiento económico e interés personal), la causa administrativa o penal, puede no concretarse por no contar con todo el proceso administrativo que respalde y justifique dicho actuar.

2.2.2. Falta de utilización del procedimiento por violación de sellos en los procesos constructivos que se ejecutan sin los permisos respectivos y que fueron clausurados.

Mediante la notificación N° 01418, del 14/02/2017, se indica que la construcción ubicada en las fincas N° 259420 y 259418, fueron clausuradas por primera vez y se colocaron sellos de clausura.

En la visita de campo realizada por la Auditoría Interna el día 14/03/2017, se observó que las obras en construcción no contaban con los sellos de clausura, razón por la cual con el oficio N° AI-162-17, del 20/03/2017, se le consultó a la Dirección de Desarrollo Urbano, si en dicha construcción se realizó una violación de sellos, así como el trámite administrativo ejecutado en caso de haberse dado la misma.

Con el oficio N° DU-100-17, del 28/03/2017, la Dirección de Desarrollo Urbano da respuesta al oficio citado indicando entre otros aspectos, que *“Efectivamente se dio*





30 de octubre del 2017
OFICIO N° AI-INF-409-17

una violación de sellos...”; pero dicha acción no se ejecutó a raíz de criterio dado por la Asesoría Legal, oficio N° AF-ASJ-203-2017, del 29/03/2017, el cual expresa:

(...)

“b.- En virtud del sobreseimiento y desestimación de las denuncias por la razón antes señalada, dada la insistencia de la Unidad de servicios Jurídicos, se empezó por parte la Unidad de Inspección y con gran esfuerzo en muchos casos, a notificar a los propietarios, sin embargo, de igual forma la Fiscalía de Desamparados, solicitaba el sobreseimiento o desestimación de la causa, en virtud, de que empezó a considerar, que la construcción sin licencia, era un delito menor o de bagatela, por lo que no se podía dar una persecución penal por los delitos señalados..., por lo que debía la Municipalidad implementar las sanciones que al respecto le facultaba la Ley de Construcciones a través del procedimiento administrativo regulado en los artículos 93 a 96 de eses cuerpo normativo...”

De lo anterior se desprende que la Municipalidad actualmente no ejecutó el procedimiento por violación de sellos que se deriva de lo expuesto en el artículo N° 87 y 88 de la Ley de Construcciones, por cuanto si bien es cierto se procede con un proceso que establece la misma Ley en su apartado de Sanciones, que puede culminar en la demolición de las obras; existe otro delito que es el de seguir las obras y levantar los sellos que impuso la Municipalidad, que el Código Penal en su artículo 312, establece que su violación es constitutiva de delito.

Razón por lo anterior y analizado el trasfondo por esta Auditoría Interna, nuestro Auditor Legal, considera que el no ejecutar estas acciones podría generar responsabilidades de índole disciplinario en los funcionarios que tienen la competencia, obligación y el deber de cumplir con el ordenamiento jurídico vigente. Dado que no existe dentro del marco normativo de la Municipalidad elementos jurídicos que impidan la ejecución de la interposición de la denuncia por la violación de sellos en una construcción ilegal sin los permisos correspondientes.

Dado lo anterior, lo que existe son apreciaciones sobre la forma en que se interponen esas denuncias por la falta de elementos convincentes o pruebas, cuyas consideraciones son importantes para mejorar la denuncia correspondiente y no para dejar de interponerlas.

No existe asidero legal para dejar de interponer las denuncias por violación de sellos y de no hacerlo por los funcionarios competentes, estos estarían faltando a sus





30 de octubre del 2017
OFICIO N° AI-INF-409-17

obligaciones que contempla el artículo 147 del Código Municipal y además se expone a algún tipo de sanción que contiene esta misma Ley, en su artículo 148.

3. Conclusiones

3.1. Con fundamento a la denuncia interpuesta, se pudo determinar que en las fincas N°259420 y 259481, se realizaba una construcción sin los permisos correspondientes; la cual fue notificada el día 14/02/2017, con la notificación N° 01418, con un 90% aproximado de avance de la construcción.

3.2. El Área de Fiscalización Urbana no cuenta con controles adecuados y los recursos suficientes para determinar de forma efectiva y oportuna las obras constructivas que se ejecutan sin los permisos correspondientes dentro del Cantón, situación que permite que se incumpla lo que establece el artículo 87 de la Ley de Construcciones.

3.3. Que la Auditoría Interna en varios Informes ha mencionado la necesidad de fortalecer los controles y el desarrollo de procedimientos para los procesos constructivos que ejecuta la Unidad de Inspección.

3.4. Que los procesos actuales del Área de Fiscalización Urbana, mantienen un riesgo potencial en la determinación por incumplimiento de la normativa en materia constructiva, pudiendo afectar factores como financieros, de imagen, así como la cultura institucional y de la ciudadanía ante estos procesos.

3.5. La debilidad de los controles en cuanto a la supervisión e inspección de las obras constructivas, puede permitir que eventos con responsabilidad por la omisión de incumplimiento de la normativa de un funcionario, queden impunes de procesos administrativos o penales, por falta de respaldos que justifiquen su actuar.

3.6. La Municipalidad no lleva a cabo un procedimiento por violación de sellos en los procesos constructivos que se ejecutan sin los permisos respectivos y que fueron clausurados.

3.7. Que no existe asidero legal para dejar de realizar un procedimiento por violación de sellos, por lo que de no efectuarse se podría observar como un incumplimiento por parte de los funcionarios competentes de las obligaciones que establece la normativa vigente.

3.8. El oficio No. AM-2043-17 de la Alcaldía, que adjunta el oficio NO. IS-01047-08-17 de funcionarios de la Dirección de Desarrollo Urbano no propone alternativas





30 de octubre del 2017
OFICIO N° AI-INF-409-17

de solución a las debilidades citadas en el presente informe, lo que deja un vacío sobre la intención de fortalecer el control interno en la Unidad.

4. Recomendación

De conformidad con la Ley General de Control Interno, artículos: 2 incisos a), b), c), d); 7, 10, 12, 15, 35, 37, 36, 39, y con el fin de subsanar las debilidades de control interno señaladas en el presente informe, se recomienda:

4.1. Al Alcalde Municipal

4.1.1. Instruir a la Dirección de Desarrollo Urbano para que en conjunto con la Dirección de Talento Humano, realicen un análisis para determinar si el recurso humano del Área de Fiscalización Urbana, es suficiente y competente, con respecto a las funciones que se ejecutan y presentar un plan remedial al respecto. Dicha recomendación se debe de ejecutar en un plazo no mayor a tres meses. (Hallazgo 2.2.1)

La acreditación de esta recomendación ante la Auditoría, será mediante un informe de los resultados del análisis efectuado, por parte de la Alcaldía Municipal, al cumplimiento del plazo otorgado de tres meses.

4.1.2. Desarrollar en conjunto con la Dirección de Desarrollo Urbano y el Área de Fiscalización Urbana, un plan de acción con el fin de fortalecer las debilidades de control interno, mencionadas en el Hallazgo 2.2.1, del presente informe. Considerando:

- a) Los resultados del análisis solicitado en la recomendación 4.1.1 del presente informe.
- b) El control y la supervisión que debe existir al inicio, durante y al final de las obras constructivas.
- c) Que los mismos permitan determinar responsabilidades de los funcionarios involucrados ante incumplimientos en sus competencias (roles de trabajo, minutas de inspecciones, etc.)

Dicho plan de acción deberá ser aprobado y comunicado en un plazo de tres meses.





30 de octubre del 2017
OFICIO N° AI-INF-409-17

La acreditación de esta recomendación ante la Auditoría, será mediante copia del oficio de aprobación y comunicación del plan de acción por parte de la Alcaldía Municipal.

- 4.1.3. Girar instrucciones de forma inmediata para que las unidades competentes ejecuten el proceso por violación de sellos, de conformidad con la normativa vigente. (Hallazgo 2.2.2)

La acreditación de esta recomendación ante la Auditoría, será mediante copia del oficio en donde se instruye a las dependencias la ejecución de los procesos por violación de sellos.

4.2. Área de Fiscalización Urbana

- 4.2.1. Cumplir de forma inmediata con lo que establece el artículo 87 de la Ley de Construcciones.
- 4.2.2. Cumplir con la ejecución del plan de acción aprobado, en los plazos establecidos en el mismo. (Hallazgo 2.2.1)

La Auditoría Interna, se reserva el derecho de verificar el plan de acción, como parte del seguimiento a las recomendaciones.

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.

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

