



INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS TRÁMITES DE PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN Y PATENTES EN LA MUNICIPALIDAD DE TILARÁN

03 de agosto de 2023

Informe n°. DFOE-LOC-IAD-00012-2023

Contraloría General de la República

División de Fiscalización Operativa y Evaluativa

Área de Fiscalización para el Desarrollo Local

Auditoría de Carácter Especial - Compromiso de informe directo

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	3
1. INTRODUCCIÓN	5
ORIGEN DE LA AUDITORÍA	5
OBJETIVO GENERAL	6
ALCANCE	6
CRITERIOS DE AUDITORÍA	7
METODOLOGÍA APLICADA	7
GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO	8
COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	10
SIGLAS Y ABREVIATURAS	11
2. RESULTADOS	11
Ambiente de control a favor de la integridad y la prevención de la corrupción relacionados con los trámites de licencias de construcción y comerciales.	11
Responsabilidad en el fortalecimiento de la cultura organizacional orientada a la prevención de la corrupción.	11
Sistema de valoración de riesgos para gestionar y prevenir los riesgos de corrupción en los trámites de licencias de construcción y comerciales.	13
Es necesario realizar el análisis de riesgos institucionales considerando los riesgos de corrupción en los procesos más vulnerables.	13
Mecanismos de prevención de la corrupción relacionados con los trámites de otorgamiento de permisos de construcción y patentes municipales	15
Ausencia de normativa interna y de procesos formalmente establecidos como mecanismos orientados a prevenir la corrupción	15
3. CONCLUSIÓN	17
4. DISPOSICIONES	17
IMÁGENES	
Imagen 1 Cantidad de personas que laboran en el Área de Desarrollo y Control Urbano y el Área de Servicios Ciudadanos y Técnicos(Patentes)	09
Imagen 2 Algunas labores asignadas a los funcionarios	09
Imagen 3 Elementos faltantes para prevenir la corrupción	12
Imagen 4 Normativa y procesos que no han sido formalmente establecidos para algunas actividades relacionadas con permisos de construcción y patentes	15

Resumen Ejecutivo

¿QUÉ EXAMINAMOS?

La auditoría tuvo como propósito determinar si las gestiones de otorgamiento de permisos de construcción y patentes municipales en la Municipalidad de Tilarán, se ajustan al marco normativo y buenas prácticas, en cuanto al desarrollo e implementación de mecanismos para prevenir la corrupción en dichas gestiones. El período de análisis abarcó la gestión comprendida entre el 1° de enero 2022 y el 30 de junio de 2023, ampliándose cuando se consideró necesario.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?

Establecer acciones para la prevención de la corrupción es una actividad requerida en los Ayuntamientos, con el fin de contribuir a lograr una gestión ética y responsable en la emisión de licencias comerciales y permisos de construcción sobre negocios y obras de infraestructura que se llevan a cabo en su jurisdicción territorial, acorde con la normativa que los regula. Por lo tanto, la Contraloría General de la República en cumplimiento de su objetivo estratégico relacionado con "Fortalecer la Prevención de la Corrupción mediante acciones novedosas de fiscalización integral", ha incorporado en el Plan Anual Operativo del Área de Fiscalización para el Desarrollo Local, esta auditoría para conocer el avance que tiene la municipalidad en el establecimiento de los mecanismos de prevención de la corrupción en trámites vulnerables, conforme la normativa legal.

¿QUÉ ENCONTRAMOS?

La Municipalidad de Tilarán no ha orientado sus esfuerzos hacia lograr el establecimiento de una cultura organizacional enfocada a prevenir la corrupción, entre otras razones, por cuanto falta la implementación de un instrumento que permita establecer estándares de conducta, orientar la toma de decisiones éticas; no existen procedimientos formales para las labores que realizan los funcionarios del Área de Desarrollo y Control Urbano y el Área de Servicios Ciudadanos y Técnicos (tiene a su cargo las Patentes), lo que impide precisar los deberes y las responsabilidades del personal mencionado y tampoco se cuenta con un procedimiento formal para la atención de denuncias que permita valorar la admisibilidad o desestimación; direccionamiento, seguimiento y comunicación al denunciante, entre otros.

Por otra parte, en cuanto al análisis de riesgos institucionales se evidenció que la Municipalidad no cuenta con un Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI), que contemple los riesgos de corrupción de manera que no ha generado acciones ni controles para atender y minimizar los posibles hechos de corrupción.

Finalmente, se evidenció que la Municipalidad no cuenta con normativa y procesos formalmente establecidos para algunas actividades relacionadas con los trámites de otorgamiento de permisos de construcción y patentes municipales, que le permitan fungir como mecanismos de prevención de corrupción, tales como Reglamento a la Ley de licencias comerciales; Reglamento de Ventas Ambulantes y Estacionarias Ocasionales; Reglamento para la aprobación, construcción, control y recepción de urbanizaciones; y procesos como la clausura o cierre de un negocio; decomiso y custodia de las mercancías obtenidas producto de las inspecciones u operativos; y actividades que deben realizar los inspectores cuando se determinan negocios que operan sin cumplir con todos los requisitos previstos en la normativa aplicable.

¿QUÉ SIGUE?

Al Alcalde Municipal se le dispone elaborar, divulgar e iniciar con la implementación de una estrategia para instaurar una cultura organizacional de control y prevención de la corrupción en los trámites vulnerables de permisos de construcción y patentes municipales, en la cual se definan las prioridades estratégicas para robustecer el sistema de control interno y la implementación de un procedimiento interno para la recepción y trámite de las denuncias. Además, elaborar el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) incorporando el riesgo de corrupción, como un componente relevante dentro de la gestión de riesgos institucional. Por último, se le solicita realizar un análisis sobre la normativa y procesos relacionados con los trámites de otorgamiento de permisos de construcción y patentes, con el fin de determinar su carencia o desactualización y con base en ese análisis, proponer una estrategia para su elaboración, formalización, divulgación e implementación.

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

**INFORME DE AUDITORÍA SOBRE LA DEFINICIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE
MECANISMOS DE PREVENCIÓN LA CORRUPCIÓN EN LOS TRÁMITES DE PERMISOS
DE CONSTRUCCIÓN Y PATENTES EN LA MUNICIPALIDAD
DE TILARÁN**

1. INTRODUCCIÓN

ORIGEN DE LA AUDITORÍA

- 1.1. La Contraloría General de la República ha realizado varios estudios vinculados con la transparencia y la prevención de la corrupción en diferentes instituciones del sector público, en cumplimiento del objetivo estratégico relacionado con "Fortalecer la prevención de la corrupción mediante acciones novedosas de fiscalización integral"; además, se han realizado auditorías sobre la gestión municipal respecto del otorgamiento y fiscalización de los impuestos de construcciones y las patentes municipales, identificando, para ambos tributos, debilidades relacionadas con la ejecución de obras de construcción y negocios sin la respectiva licencia municipal; ausencia de requisitos para su otorgamiento, así como del plan regulador; deficiencias en los procesos de inspección; insuficiencias en la estructura organizacional y ausencia de procedimientos escritos.
- 1.2. Por su parte, el Código Municipal¹ en el artículo 88 establece que para ejercer cualquier actividad lucrativa, el gobierno local debe de otorgar, cuando corresponda, las licencias municipales, mientras que el artículo 74 de la Ley de Construcciones², 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 y el artículo 87 establece que la municipalidad ejercerá vigilancia sobre las obras que se ejecuten en su jurisdicción, así como sobre el uso que se les dé.
- 1.3. En adición a lo anterior, de conformidad con los datos suministrados por la Municipalidad de Tilarán durante el 2022 ese Ayuntamiento recibió un total de 88 denuncias relacionadas con Construcciones y 25 con patentes, mientras que el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, durante el periodo del año 2021 al 2022, remitió a ese Ayuntamiento 9 informes de inspección de la identificación de obras sin permiso de construcción y otros sin documentos en obra.

¹ Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998.

² Ley n.º 833 del 2 de noviembre de 1949.

- 1.4. El más reciente Índice de Percepción de la Corrupción 2022 revela que Costa Rica se encuentra en la posición 48 con una calificación de 58 puntos de 100. Esta calificación ubica al país sobre la media del continente americano (54 de 100) por encima de naciones cuyas democracias no están consolidadas, pero aquellas que sí lo están el índice revela que están estancadas³. En relación con el Índice de Percepción de la Corrupción 2021, se descendió 9 posiciones, lo que significa que los costarricenses perciben un incremento de la corrupción en el sector público del país.
- 1.5. Por su parte el Índice de Combate a la Corrupción para el 2023⁴, le otorgó a Costa Rica una calificación de 6,76 sobre 10, esto representa una desmejora de 0,35 puntos (5%), en comparación con la nota del año 2022, cuando el país obtuvo un 7,11 de 10.
- 1.6. En el contexto anterior, la Contraloría General considera relevante fiscalizar si la Municipalidad de Tilarán dispone de mecanismos para prevenir la corrupción en los trámites de permisos de construcción y patentes y si éstos son implementados para evitar los riesgos asociados.

OBJETIVO GENERAL

- 1.7. Determinar si las gestiones de otorgamiento de permisos de construcción y patentes municipales, se ajustan al marco normativo y buenas prácticas, en cuanto al desarrollo e implementación de mecanismos para prevenir la corrupción en dichas gestiones.

ALCANCE

- 1.8. La auditoría comprende el análisis de las gestiones de otorgamiento de permisos de construcción y patentes municipales, llevadas a cabo por las unidades internas de la Municipalidad de Tilarán, específicamente en cuanto al establecimiento e implementación de mecanismos para la prevención de la corrupción.
- 1.9. El período evaluado fue del 1° de enero de 2022 al 30 de junio de 2023, el cual se amplió cuando se consideró necesario.
- 1.10. La auditoría se efectuó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgadas mediante la resolución del Despacho de la Contralora General, n.º R-DC-64-2014, publicada en el Diario Oficial La Gaceta n.º 184 de 25 de setiembre de 2014; el Manual General de Fiscalización Integral, resolución N.º R-DC-13-2012 de 3 de febrero de 2012; así como del Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la DFOE.

³ <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

⁴ https://www.americasquarterly.org/wp-content/uploads/2023/06/CCC_2023_Reportaje_Espanol.pdf, página 10

CRITERIOS DE AUDITORÍA

- 1.11. La comunicación de los criterios de auditoría aplicados se remitió a la administración municipal, presidente del Concejo Municipal y auditor interno mediante oficio n.º DFOE-LOC-1095 (07706) del 13 de junio de 2023. Para esta auditoría se utilizó la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública n.º 8422, artículo 3; Ley General de Control Interno n.º 8292⁵, artículo del 13 al 18; Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CO-DFOE)⁶, 31 y 3.2, 4.4, 4.5.1, 5.2, 5.6, 5.7.1 y 5.9; Ley de construcciones n.º 833⁷, art. 87; Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (Decreto Ejecutivo n.º 32333⁸, artículo 1, 4, 8, 9 y 11; entre otros
- 1.12. Se concedió a la Administración Municipal un plazo de tres días hábiles para la remisión de las observaciones que considerara pertinentes. La Contraloría General no recibió observaciones de los criterios comunicados de parte de la Municipalidad fiscalizada.

METODOLOGÍA APLICADA

- 1.13. La auditoría se realizó de conformidad con las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, con el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR y el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE.
- 1.14. Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada por la Municipalidad de Tilarán mediante la herramienta de consulta sobre el *Proyecto prevención de la corrupción construcciones y patentes*⁹, constituida por 48 preguntas divididas en tres ejes a saber: a) Ambiente de control a favor de la integridad y la prevención de la corrupción relacionados con los trámites de licencias de construcción y comerciales; b) Sistema de control interno para gestionar y prevenir los riesgos de corrupción en los trámites de licencias de construcción y comerciales; y c) Control ciudadano y transparencia como aliados en la prevención de la corrupción, así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes funcionarios de esa Municipalidad.
- 1.15. También, en el contexto se solicitó información al Auditor Interno sobre los principales riesgos que han identificado, productos emitidos y el nivel de cumplimiento de las recomendaciones emitidas, así como la cantidad de denuncias tramitadas por parte de esas auditorías. Adicionalmente, a la Alcaldía se le solicitó mediante oficios información

⁵ De fecha 04 de setiembre de 2022.

⁶ De fecha 06 de febrero de 2009.

⁷ De fecha 02 de noviembre de 1949.

⁸ De fecha 29 de abril de 2005.

⁹ Producto de ese proyecto se emitió el informe n.º DFOE-LOC-SGP-00001-2023 *Informe de seguimiento de la gestión pública sobre el establecimiento e implementación de mecanismos de prevención de la corrupción en los trámites de permisos de construcción y licencias municipales (patentes)*.

general sobre patentes y construcciones del periodo 2022, como lo es la cantidad de solicitudes recibidas y rechazadas en el 2022, ingreso total, denuncia recibidas, notificaciones realizadas por clausura de obras o locales comerciales, total de personas que laboran por departamento, extensión territorial, entre otros.

GENERALIDADES ACERCA DEL OBJETO AUDITADO

- 1.16. En el año 2016, Costa Rica fijó su compromiso de impulsar e incluir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la planificación de su trabajo. Básicamente estos 17 objetivos se refieren a medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad¹⁰. El objetivo n.º 16 denominado “*Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas*” consta de una meta asociada al tema del presente informe, la cual se refiere a reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas¹¹.
- 1.17. De conformidad con la normativa nacional, la corrupción es el uso de funciones y atribuciones públicas para obtener o conceder beneficios particulares, en contravención de las disposiciones legales y la normativa existente en un momento histórico dado. De manera más general es el uso indebido del poder y de los recursos públicos para el beneficio personal, el beneficio político particular o el de terceros¹².
- 1.18. Así las cosas, en la legislación se disponen acciones a realizar por las administraciones y las auditorías internas para la prevención, detección y sanción de la corrupción. En cuanto a la prevención, tema principal en la auditoría desarrollada, se define como el conjunto de estrategias, tácticas y acciones a realizar con la finalidad de evitar actos de corrupción, los conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos. Además, se refiere al establecimiento de medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar sobre los actos de corrupción de los que tenga conocimiento y para instruirlos en la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades. Finalmente, estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a evitar la corrupción¹³.
- 1.19. Específicamente en cuanto a la Municipalidad de Tilarán, cuenta con el Área de Desarrollo y Control Urbano y el Área de Servicios Ciudadanos y Técnicos (tiene a su cargo las Patentes) conformada por un total de 16 funcionarios. A continuación se detalla la cantidad por Área y la extensión de territorio que le correspondería fiscalizar a cada inspector.

¹⁰ <https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/sustainable-development-goals.html>.

¹¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>.

¹² Artículo 1 inciso 8 del Reglamento a la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública.

¹³ Artículo 1 inciso 1 del citado Reglamento.

Imagen n.º 1

Municipalidad de Tilarán

Cantidad de personas que laboran en el Área de Desarrollo y Control Urbano y el Área de Servicios Ciudadanos y Técnicos (tiene a su cargo las Patentes)



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Municipalidad.

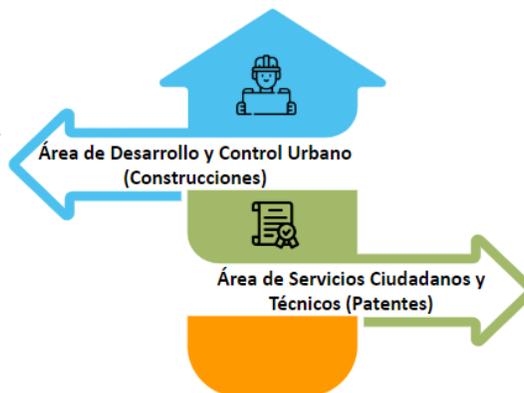
1.20. Asimismo, los funcionarios del Área de Desarrollo y Control Urbano y el Área de Servicios Ciudadanos y Técnicos tienen asignadas una serie de funciones particulares para cumplir los objetivos de cada departamento, según se muestra en la imagen n.º. 2:

Imagen n.º. 2

Municipalidad de Tilarán

Algunas labores asignadas a los funcionarios en el Área de Desarrollo y Control Urbano y el Área de Servicios Ciudadanos y Técnicos (tiene a su cargo las Patentes)

- Atender denuncias sobre construcciones y coordinar las inspecciones correspondientes.
- Revisar y aprobar permisos de construcción, ampliación, remodelación y demolición, movimiento de tierra, alineamientos de construcción entre otras.
- Realizar una labor de monitoreo sistemático de los procesos de construcción.
- Procesar, resolver y fiscalizar los permisos de construcción solicitados ante la municipalidad.



- Controlar el trámite de solicitudes de renuncia, traslado, cambio de actividad, de nombre y traspaso de los patentados.
- Supervisar y controlar las recalificaciones de patentes aprobadas por la Municipalidad.
- Coordinar y supervisar los procesos de valoración de declaraciones juradas para el pago de impuestos de patentes.
- Supervisar y controlar las patentes comerciales que se otorguen en la municipalidad.

Fuente: Elaboración propia a partir del Manual Descriptivo de Puestos General, aprobado mediante acuerdo n.º 645 de la Sesión Ordinaria n.º 176 del 17 de septiembre del 2019.

- 1.21. Adicionalmente en el Índice de transparencia en el Sector Público (ITSP)¹⁴ del 2021, el gobierno local de Tilarán bajó 2,42 puntos en relación con el 2020, pasando de 26,72 a 24,3 puntos, lo que implica una desmejora en el acceso a la información pública disponible en sus sitios web. Sumado a lo anterior, en el 2022 el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) efectuó el Índice de Capacidad Regulatoria Institucional (ICRI)¹⁵, donde la Municipalidad de Tilarán ocupó el puesto 25 dentro de 56 ayuntamientos que fueron considerados por el MEIC para hacer el índice mencionado.
- 1.22. Durante el periodo del 1° de enero al 31 de diciembre del 2022 la municipalidad objeto de estudio otorgó un total de 129 patentes y rechazó 5. Para ese mismo periodo la municipalidad otorgó un total de 312 permisos de construcción y rechazó un total de 33. Sobre este último impuesto reportó la emisión de 73 notificaciones por clausura de obras sin contar con el permiso de construcción municipal para el 2022, de las cuales solamente en 36 el dueño del proyecto acudió a solicitar el debido permiso de construcción.
- 1.23. El ingreso por patentes municipales (comercial) es uno de las principales fuentes de financiamiento de los ayuntamientos, así por ejemplo durante el 2022 la Municipalidad de Tilarán administró un total de ₡376,2 millones (representa el 19,2% de los ingresos propios totales del 2022), mientras que en permisos de construcción fue de ₡77,8 millones. Por último, ese Ayuntamiento cuenta con un total de 12.857 contribuyentes.

COMUNICACIÓN PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

- 1.24. El borrador del presente informe fue remitido a la Municipalidad de Tilarán mediante oficio n.° DFOE-LOC-1333 (09779) del 25 de julio de 2023, dirigido al Sr. Juan Pablo Barquero Sánchez, Alcalde Municipal, con el propósito de formular y remitir a la Contraloría General, las observaciones pertinentes sobre su contenido, con la respectiva documentación de respaldo.
- 1.25. El 26 de julio de 2023 se presentaron los resultados de la auditoría en reunión virtual con los representantes de la Municipalidad: Sra. Katherine Alfaro López, Vicealcaldesa Municipal; Sr. Roger Giovanni Hernández Murillo, Auditor Interno; Ing. Rose Mary Ruiz Soto, Jefa Departamento de Construcciones; M.B.A. José Antonio Rodríguez Herrera, Jefe Departamento de Licencias Municipales y el Sr. Duney López Rojas, Encargado del Control Interno.
- 1.26. El 1° de agosto de 2023 mediante oficio n.° MT-AM-OF-420-2023 el Alcalde Municipal informa que el Código de Ética de la Municipalidad de Tilarán fue publicado en el diario

¹⁴ El ITSP es un instrumento de medición de la transparencia de las instituciones que conforman el sector público costarricense, centrado en el acceso a la información pública disponible en sus sitios web, que busca ofrecer una medición anual con el objetivo de fortalecer la institucionalidad costarricense.

¹⁵ El ICRI es un medio que fomenta la aplicación de los principios de mejora regulatoria en los procesos de elaboración, aplicación y evaluación de las regulaciones, y viene en el caso municipal a indicar el grado de cumplimiento de la Política Regulatoria siguiendo lo establecido en la Ley n.° 8220 y el Decreto Ejecutivo 40910-MPMEIC.

oficial La Gaceta n°.124 el día 10 de julio 2023, iniciando a partir de ese momento la socialización con todo el personal, y que no tienen más observaciones al borrador del informe. Dicha observación fue valorada y atendida por medio del oficio n.º 10233(DFOE-LOC-1372) del 3 de agosto de 2023.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

1.27. A continuación se incluye el significado de las siglas utilizadas en el presente informe.

Siglas / Abreviaturas	Significado
CGR	Contraloría General de la República
DFOE	División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la CGR
LGCI	Ley General de Control Interno
LCCEIFP	Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública
RLCCEIFP	Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública
NCISP	Normas de Control Interno para el Sector Público
SEVRI	Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional

2. RESULTADOS

2.1. En la fiscalización realizada en la Municipalidad de Tilarán sobre el establecimiento e implementación de mecanismos para la prevención de la corrupción en los trámites de permisos de construcción y patentes, se determinaron los hallazgos que se describen a continuación.

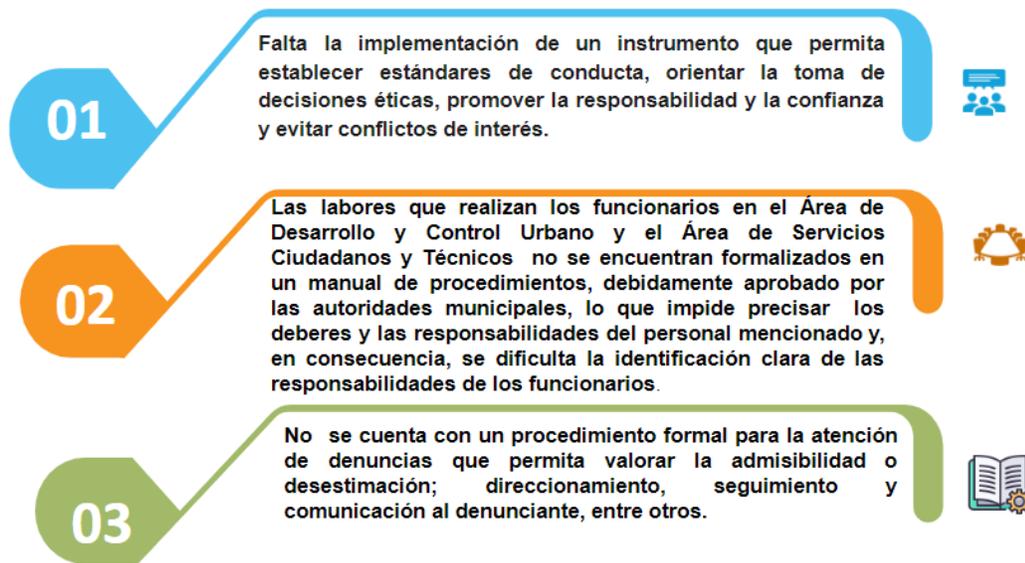
Ambiente de control a favor de la integridad y la prevención de la corrupción relacionados con los trámites de licencias de construcción y comerciales.

Responsabilidad en el fortalecimiento de la cultura organizacional orientada a la prevención de la corrupción.

2.2. La cultura organizacional como un elemento a considerar dentro del ambiente de control institucional, se constituye de componentes como la normativa que regula las actuaciones de los servidores públicos, la definición de principios y valores asociados a la ética de la entidad, una constante puesta en práctica y educación en estos temas, entre otros.

2.3. Ahora bien, el estudio realizado evidencia que la Municipalidad de Tilarán no ha orientado sus esfuerzos hacia lograr el establecimiento de una cultura organizacional enfocada a prevenir la corrupción. Lo anterior por cuanto se evidenciaron debilidades tales como:

Imagen n°. 3
Municipalidad de Tilarán
Elementos faltantes para prevenir la corrupción



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Municipalidad.

2.4. La legislación vigente establece lo siguiente, en relación con el actuar ético y la integridad que debe acompañar a todo servidor público:

- a) El punto 2.3.1 inciso b) de las Normas de Control Interno indica que corresponde al jerarca y los titulares subordinados establecer y divulgar factores formales orientados a la promoción y el fortalecimiento de la ética institucional, como lo sería un código de ética.
- b) Por su parte la norma 4.2 inciso e) establece que las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los manuales de procedimientos, documentación que debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación. Además, el literal f) de esa norma señala que las actividades de control deben ser de conocimiento general y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos.
- c) Por último la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública¹⁶, en cuanto a la participación ciudadana, el artículo 3 establece el derecho a la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, el cual se fundamenta

¹⁶ Ley n.º 8422 del 6 de octubre del 2004.

(...) en el poder ciudadano de denuncia y el Reglamento a ese cuerpo legal¹⁷, artículo 14, señala que las Autoridades que reciben denuncias de personas físicas o jurídicas públicas o privadas, establecerán los parámetros específicos, tales como el costo, la complejidad y el impacto, para tramitar o desestimar las denuncias que reciba.

- 2.5. Los hechos descritos obedecen principalmente a que la administración municipal no ha visualizado la importancia de contar con elementos jurídicos y funcionales que le permitan fomentar una cultura organizacional orientada a la prevención de la corrupción, destacando principalmente, la implementación de un código de ética, de procedimientos formales para el otorgamiento, análisis e inspección de licencias de patentes y permisos de construcción, así como de mecanismos para la regulación del proceso de recepción y trámite de las denuncias ciudadanas o de los funcionarios a lo interno de la municipalidad, sobre los presuntos actos de corrupción o faltas al deber de probidad.
- 2.6. Sobre el Código de Ética la Administración señaló que fue aprobado por el Concejo Municipal, acuerdo n° 775 sesión ordinaria 138 del 20 de diciembre de 2022; y posteriormente comunicaron¹⁸ su publicación en el diario oficial La Gaceta n°.124 el día 10 de julio 2023, quedando pendiente su implementación. Además mencionan que dicho Código contiene un apartado para regular el proceso de recepción y trámite de las denuncias ciudadanas sobre los presuntos actos de corrupción o faltas al deber de probidad y a la transparencia en el ejercicio de la función pública.
- 2.7. La carencia de factores formales de la ética y de instrucciones por escrito repercute en la falta de guías que orientan las acciones, relaciones y decisiones de los funcionarios municipales, e incrementa el riesgo de no identificar problemas importantes de la gestión municipal y por lo tanto, que no se aborden adecuadamente, además, se limita el poder y el acceso de la denuncia como mecanismo de control ciudadano.

Sistema de valoración de riesgos para gestionar y prevenir los riesgos de corrupción en los trámites de licencias de construcción y comerciales.

Es necesario realizar el análisis de riesgos institucionales considerando los riesgos de corrupción en los procesos más vulnerables.

- 2.8. La valoración de los riesgos permite la identificación y el análisis de los riesgos que enfrenta la municipalidad para la consecución de los objetivos, tanto de fuentes internas como externas relevantes.

¹⁷ Decreto Ejecutivo n.° 32333 del 29 de abril de 2005.

¹⁸ Oficio n.° MT-AM-OF-420-2023 del 1° de agosto del 2023.

- 2.9. El estudio realizado evidenció que la Municipalidad no cuenta con un Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI), que contemple los riesgos de corrupción de manera que no ha generado acciones ni controles para atender y minimizar los posibles hechos de corrupción.
- 2.10. Lo anterior se contrapone a lo establecido en el artículo 14 de la Ley General de Control Interno, que dispone que el jerarca y los titulares subordinados deben identificar y analizar los riesgos relevantes asociados al logro de los objetivos y las metas; analizar el efecto posible de los riesgos, su importancia y la probabilidad de que ocurran; definir acciones para administrarlos; y adoptar las medidas para el funcionamiento adecuado del sistema de valoración del riesgo, mientras que el artículo 19 de cuerpo normativo señala que titulares subordinados adoptarán las medidas necesarias para el adecuado funcionamiento del Sistema y para ubicarse al menos en un nivel de riesgo institucional.
- 2.11. De igual forma, de conformidad con las *Directrices generales para el establecimiento y funcionamiento del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional*¹⁹, toda institución pública deberá establecer y mantener en funcionamiento un SEVRI, el cual debe generar información actualizada sobre los riesgos institucionales y las medidas adoptadas para la administración de riesgos (numerales 2.1 y 2.4).
- 2.12. La ausencia de un SEVRI obedece a que la Administración no se ha preocupado por realizar valoraciones de riesgos como parte del Sistema de Control interno por consiguiente tampoco han considerado los riesgos de corrupción a los que está expuesto ese Ayuntamiento.
- 2.13. La carencia del SEVRI conlleva a la ausencia de controles internos como medida preventiva, que podría provocar la materialización de los riesgos de corrupción como podrían ser el conflicto de intereses; otorgamiento o recepción de dádiva, aprobación de trámites sin cumplir con los requisitos; solicitud de requisitos que carecen de base legal; pérdida de información de los expedientes del trámite; carencia o insuficiencia de la supervisión; ejercicio liberal de la profesión (ejerce profesión en lo privado y público al mismo tiempo). Además, podría explicar el por qué ese Ayuntamiento cubriera mediante visitas de campo o inspección para el 2022 solamente el 27%²⁰ de negocios que operan. Sobre este particular de visitas de inspección, la Administración indicó²¹ que la fiscalización de establecimientos comerciales se efectúa de manera programada, una vez cada dos años debido a que los inspectores municipales atienden otras necesidades como por ejemplo, fiscalización de construcciones, mercado municipal, notificación de avisos de cobro, fiscalización de cumplimiento de deberes de los munícipes, denuncias entre otros asuntos.

¹⁹ R-CO-64-2005 del 1° de julio del 2005.

²⁰ 197 inspecciones realizadas /730 patentes registradas.

²¹ Oficio n.° MT-AM-CSCT-INF-008-2023 del 21 de junio del 2023.

Mecanismos de prevención de la corrupción relacionados con los trámites de otorgamiento de permisos de construcción y patentes municipales

Ausencia de normativa interna y de procesos formalmente establecidos como mecanismos orientados a prevenir la corrupción

- 2.14. La existencia de procesos y normativa interna formalmente establecidos que regulen las gestiones de otorgamiento de permisos de construcción y patentes municipales, es un elemento esencial que permite regularlas dentro de la municipalidad y con ello mantener un mecanismo sólido para prevenir la corrupción, así mismo, sirve para tener claridad en el proceso de otorgamiento de estas licencias antes, durante y después en cada caso correspondiente.
- 2.15. No obstante, el estudio evidenció que la Municipalidad de Tilarán no cuenta con procesos y normativa formalmente establecidos para algunas actividades relacionadas con los trámites de otorgamiento de permisos de construcción y patentes municipales, según se muestra en la imagen n.º 4:

Imagen n.º. 4
Municipalidad de Tilarán
Normativa y procesos que no han sido formalmente establecidos para algunas actividades relacionadas con permisos de construcción y patentes



Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Municipalidad.

- 2.16. Cabe señalar que a pesar de que la Municipalidad cuenta con el Reglamento para la Obtención de un permiso de Construcción²², éste se encuentra desactualizado pues tiene más de 10 años de su emisión, y contiene artículos que no permiten realizar una gestión oportuna de ese impuesto, tales como lo son los artículos 26 y 30; el primero indica que las obras menores pueden ser remodelaciones o ampliaciones de hasta 30 metros cuadrados de construcción, y que no excedan los 40 metros lineales, cuyo costo de construcción supera el parámetro de los 10 salarios base²³ que estipula el artículo 83 bis de la Ley de Construcciones; por su parte el numeral 30 establece que para obras nuevas y de mantenimiento como lo son infraestructura agropecuaria, no se requerirá permiso de construcción, provocando que construcciones de grandes galerones agrícolas no se hayan podido poner a derecho; entre otras²⁴.
- 2.17. En ese sentido, se debe recordar lo establecido en el artículo 11²⁵ de la Ley General de Administración Pública, n.º 6227 y el artículo 15, inciso b)²⁶ de la Ley General de Control Interno, cada uno en su ámbito. Además, el artículo 1º de la Ley Patentes para ventas ambulantes y estacionarias en las vías públicas, n.º 6587, menciona que cada municipalidad deberá elaborar un reglamento para el funcionamiento de las ventas ambulantes de su jurisdicción. Por su parte el artículo n.º 28 de la Ley de Licencias para las actividades lucrativas del Cantón de Tilarán²⁷ señala que la Municipalidad de Tilarán deberá adoptar las medidas administrativas y reglamentarias necesarias para la aplicación de esta ley, en un plazo de seis meses contado a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta. Adicionalmente en el tema de construcciones, el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana, 4240, reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano²⁸.
- 2.18. La ausencia de normativa y procesos formalmente establecidos obedece a que la Administración no le ha dado la importancia requerida a la gestión de emisión y puesta en práctica de procesos como los citados anteriormente, pese a la necesidad de contar con instrumentos de regulación y control.

²² Publicado en Gaceta n.º 99 del 24 de mayo del 2023, aprobado por el Concejo Municipal mediante acuerdo n.º 500 de la sesión Ordinaria n.º 167 del 11 de julio del 2013.

²³ Conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley N.º 7337, de 5 de mayo de 1993.

²⁴ Información suministrada por la arquitecta municipal mediante correo electrónico del 17 de julio del 2023.

²⁵ Artículo 11: 1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes./ 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente **por norma escrita**, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

²⁶ Artículo 15.-**Actividades de control.** Respecto de las actividades de control, serán deberes del jerarca y de los titulares subordinados, entre otros, los siguientes: / b) Documentar, mantener actualizados y divulgar internamente tanto las políticas como los procedimientos ...

²⁷ Ley 9505 publicada en La Gaceta n.º 137 del 30 de julio del 2018, Alcance 136.

²⁸ Artículo 15: ".../ 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 régimen contralor.

-
- 2.19. La carencia de normativa y procesos formalmente establecidos puede provocar falta de aspectos metodológicos para otorgar permisos de construcción y patentes comerciales, debilidades en el seguimiento, inspección, sanciones o multas, lo cual podría repercutir en la captación de ingresos para el gobierno local y posibles materializaciones de actos de corrupción.

3. CONCLUSIÓN

- 3.1 Los resultados del estudio evidencian debilidades que inciden en la falta del establecimiento de una cultura organizacional orientada a prevenir la corrupción mediante la implementación de controles necesarios que permitan salvaguardar los recursos municipales y orden público al emitir licencias acorde con la normativa que las regula.
- 3.2 Combatir la corrupción es primordial para fortalecer la confianza ciudadana, garantizar un uso eficiente de los recursos públicos, promover la igualdad de oportunidades, impulsar el desarrollo económico y social, y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.
- 3.3 Por último, el reto para la Municipalidad de Tilarán se vincula con la participación activa y compromiso de los funcionarios para integrar la ética en sus funciones, establecer desde la evaluación de los riesgos institucionales las actividades elementales para evitar actos de corrupción, así como impulsar la denuncia ciudadana con el fin de aumentar la transparencia sobre la actuación institucional.

4. DISPOSICIONES

- 4.1. De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, n.º. 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, se emiten las siguientes disposiciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.
- 4.2. Para la atención de las disposiciones incorporadas en este informe deberán observarse los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante resolución Nro. R-DC-144-2015, publicados en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015, los cuales entraron en vigencia desde el 4 de enero de 2016
- 4.3. Este Órgano Contralor se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

AL SEÑOR JUAN PABLO BARQUERO SÁNCHEZ EN SU CALIDAD DE ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD DE TILARÁN O A QUIEN EN SU LUGAR OCUPE EL CARGO

4.4. Elaborar, divulgar e iniciar con la implementación de una estrategia para instaurar una cultura organizacional de control y prevención de la corrupción en los trámites vulnerables de permisos de construcción y patentes municipales, en la cual se definan las prioridades estratégicas para robustecer el sistema de control. La estrategia en mención debe incluir acciones para robustecer el sistema de control interno, y generar, entre otros, los siguientes productos:

- a) Implementación del código de ética.
- b) Procedimientos formales para las tareas que realizan los funcionarios del Área de Desarrollo y Control Urbano (otorgamiento y fiscalización de permisos de construcción) y el Área de Servicios Ciudadanos y Técnicos (lo relacionado con las Patentes).
- c) Elaboración de un procedimiento interno para la recepción y trámite de las denuncias.

Para dar por acreditada esta disposición se deberá remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública:

- a) Al 30 de abril de 2024, un oficio en el cual conste que se elaboró la estrategia en los términos solicitados y se divulgó a los funcionarios municipales.
- b) Al 28 de junio de 2024, un primer reporte relativo al avance en la implementación de la estrategia.
- c) Al 30 de setiembre de 2024, un segundo reporte relativo al avance en la implementación de la estrategia y sus productos. (Ver párrafos del 2.2 al 2.7)

4.5. Elaborar, formalizar e implementar el Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) incorporando el riesgo de corrupción, como un componente relevante dentro de la gestión de riesgos institucional de la Municipalidad de Tilarán, de modo que le permita identificar los posibles riesgos de corrupción a nivel específico o transversal asociados como mínimo al conflicto de intereses y soborno o recepción de dádivas, evaluar la probabilidad y el impacto de dichos riesgos, examinar la idoneidad de los controles y priorizar los riesgos, y establecer, en caso de ser necesario, las medidas de control para gestionar dichos riesgo. (Ver párrafos del 2.8 al 2.13).

Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, lo siguiente:

- a) A más tardar el 29 de febrero de 2024, un oficio en el cual conste en **avance** en la realización del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) incorporando los riesgos de corrupción, como un componente más dentro de la gestión de riesgos institucional.
- b) A más tardar el 28 de junio de 2024, un oficio en el cual conste la elaboración y formalización del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI)

incorporando los riesgos de corrupción, como un componente más dentro de la gestión de riesgos institucional.

- c) A más tardar el 29 de noviembre de 2024, un oficio donde conste la implementación del Sistema Específico de Valoración de Riesgo Institucional (SEVRI) incorporando los riesgos de corrupción, como un componente más dentro de la gestión de riesgos institucional.

4.6. Realizar un análisis sobre la normativa y procesos relacionados con los trámites de otorgamiento de permisos de construcción y patentes, con el fin de determinar su carencia o desactualización y con base en ese análisis, proponer una estrategia para su elaboración, formalización, divulgación e implementación. (Ver párrafos del 2.14 al 2.19).

Para la acreditación de esta disposición se debe remitir al Área de Seguimiento para la Mejora Pública, lo siguiente:

- a) A más tardar el 31 de enero de 2024, un oficio en el que haga constar que se realizó el análisis solicitado y se elaboró la estrategia correspondiente.
- b) A más tardar el 31 de julio de 2024, un primer reporte en el que haga constar el avance en la estrategia solicitada.
- c) A más tardar el 20 de diciembre de 2024, un segundo reporte en el que se haga constar el avance en la estrategia solicitada.

Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área
Contraloría General de la República

Lic. Francisco Hernández Herrera
Asistente Técnico
Contraloría General de la República

Bach. Daniel Octavio Velásquez Arias
Auxiliar de Fiscalizador
Contraloría General de la República

Licda. Thayra Esquivel Hernández
Coordinadora
Contraloría General de la República