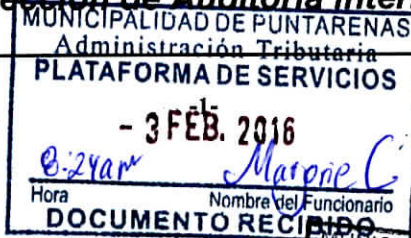


#226 MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

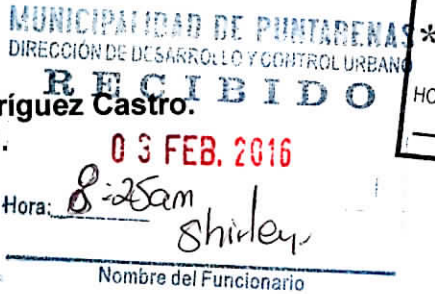
Dirección de Auditoría Interna



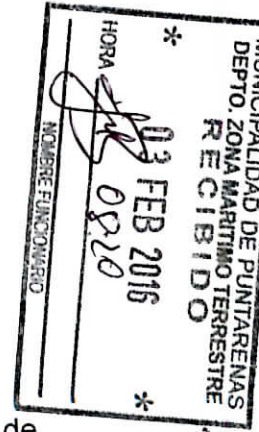
Informe DAI-IF-02-2016
2 febrero de 2016

Puntarenas, 2 de febrero de 2016.

Señor:
Rafael Ángel Rodríguez Castro.
Alcalde Municipal.
Presente,



Estimado señor:



En cumplimiento a lo establecido en el aparte 2.3 del plan anual de trabajo de esta Auditoría Interna, correspondiente al periodo 2015, se expone ante su autoridad, los resultados de una Auditoría de carácter especial a la gestión de la Municipalidad de Puntarenas en la Zona Marítimo Terrestre, tutelada por la Ley 4071.

Comprende un periodo de estudio del 1 de enero del 2014 al 30 de noviembre del 2015 y se orienta en evaluar el cumplimiento de la normativa que regula específicamente el litoral norte del distrito primero de Puntarenas, así como la verificación de los procedimientos de control interno empleados en la ejecución de las funciones que corresponden a esa dependencia municipal, en aspectos tales como: El otorgamiento de concesiones, labores de inspección, atención de denuncias y consultas, existencia de controles procedimentales y particularmente el seguimiento a la normativa aplicable que podría estar afectando en gran medida el erario municipal.

Para llevar a cabo esta labor, se contó con la siguiente información: Expedientes físicos que se mantienen en custodia dentro de la oficina de la Zona Marítimo Terrestre, copias de contratos vigentes y vencidos, así como inspecciones de campo, entrevistas, indagaciones y verificaciones.

Los resultados de la presente auditoría, se discutieron previamente con el señor Rafael Ángel Rodríguez Castro, Alcalde Municipal, Licda. Evelyn Alvarado Corrales, Coordinadora de Servicios Jurídicos, Licda. Patricia Corrales Badilla, Coordinadora a.i. del Departamento de Zona Marítimo Terrestre, en fecha 2 de febrero de 2016.

1. GENERALIDADES:

La legislación costarricense otorga grandes responsabilidades y competencias al Régimen Municipal en cuanto a la autoridad para planificar el ordenamiento del territorio en las zonas costeras, por ello, la oficina de Zona Marítimo Terrestre, además de administrar estas zonas le compete la administración



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

Dirección de Auditoría Interna

-2-

Informe DAI-IF-02-2016
2 febrero de 2016

de la Zona Urbana de Puntarenas colindante con el Estero, por ser éstas dominio de la Municipalidad, regulado así por la Ley 4071 y su Plan Regulador Urbano.

Esta oficina se encuentra integrada a nivel organizacional como dependencia de la Dirección de Desarrollo y Control Urbano y se compone de una coordinadora, bajo la categoría de "Técnico 2-A", un inspector municipal "Técnico 1-A y un "Asistente Administrativo 1-B".

2. RESULTADOS:

2.1 Existencia de inseguridad jurídica registral sobre los bienes inmuebles bajo la administración de la Ley 4071:

La Dirección de Registro Inmobiliario, es la organización competente para el manejo de toda la materia catastral y registral de la propiedad inmueble en Costa Rica, no obstante a lo anterior y ante la información recabada a lo largo de este estudio, además de las entrevistas aplicadas a los funcionarios parte de la oficina, resulta evidente que se carece de un plano y escritura que delimite el campo de acción de los terrenos que comprende esta Ley, cuyo objetivo permitiría aplicar un procedimiento de manera eficiente, eficaz y legal, evitando así cualquier abuso e infracción.

Aunada a esta situación y más grave aún, es la falta de un Reglamento a la Ley, que permita a la administración municipal, establecer el procedimiento para la delimitación y otorgamiento de las concesiones en dicha zona, ocasionando un enorme perjuicio a los ingresos municipales y por ende al desarrollo y mejoramiento comunal de los servicios que se deben brindar.

2.2 Ausencia de manuales de funciones y responsabilidades para el personal permanente y de nuevo ingreso:

Se determinó por medio de las indagaciones y entrevistas aplicadas, la carencia de manuales de procedimiento que permitan a los funcionarios que componen la oficina de Zona Marítimo Terrestre o de nuevo ingreso, contar con una herramienta indispensable para la buena marcha de los tramites que les corresponde atender. Este hallazgo ha sido repetido en todas las dependencias administrativas donde esta Auditoría Interna ha procedido a realizar estudios.

Ante esta situación, es preciso que el Concejo y la Administración Municipal como jefes de esta institución, proyecten en los futuros presupuestos ordinarios contenido económico que permita la creación de tan valioso instrumento, con el fin que se facilite la ejecución de la función técnica administrativa y de aplicar sistemas adecuados de vigilancia y control pertinente, que implique la definición de actividades, procesos y transacciones de la organización, distribución de puestos y asignación tanto de funciones como de responsabilidades.



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

Dirección de Auditoría Interna

-3-

Informe DAI-IF-02-2016
2 febrero de 2016

2.3 Falta de censos y roles de trabajo:

Ante las solicitudes verbales y escritas planteadas a la actual Coordinación de Zona Marítimo Terrestre respecto a este tema, se comprobó la falta de información actualizada y veraz sobre los solicitantes y las áreas municipales por ellos ocupadas. No se encontró un censo de los ocupantes y/o colindantes del Estero de Puntarenas desde la Angostura hasta la Punta del Barrio El Carmen. Conforme a inspecciones de campo, se pudo observar un número importante de personas y empresas que se encuentran usufructuando estas áreas municipales y que no consta dentro de ese departamento un expediente abierto por solicitud, mucho menos pagan algún tipo de canon por dicho usufructo.

2.4 Ausencia contractual en los expedientes bajo custodia de la oficina de Zona Marítimo Terrestre:

Conforme a un levantamiento efectuado por esta Auditoría Interna dentro del departamento de Zona Marítimo Terrestre, se pudo verificar la existencia de al menos 178 expedientes catalogados como activos, de los cuales 40 contaban con un contrato vencido a la fecha, mientras que solo dos expedientes cuentan con un contrato vigente. Lo anterior evidencia que un porcentaje muy alto de los ocupantes, no cuentan con un vínculo jurídico que los comprometa al pago de un canon por la ocupación y explotación del área municipal requerida a pesar del usufructo que sobre dicho inmueble puedan estar obteniendo. Es decir, existe una desproporción entre el beneficio recibido por el solicitante de la actividad que realiza sobre las áreas municipales y el pago por dicho usufructo.

2.5 Duplicidad de números en los expedientes:

Posterior al levantamiento referido en el aparte anterior, mediante oficio ZMT-0272-11-2015 de fecha 3 de noviembre del 2015, la coordinación del departamento de Zona Marítimo Terrestre, envía un listado de los arrendatarios de la Ley 4071. En esa lista, se incluye gran cantidad de información que tiende a ser confusa y reiterativa, dado que en ocasiones un solo solicitante cuenta con varios números de expedientes de carácter pasivo y a la vez activo, razón que no permite mantener un control adecuado y veraz sobre las solicitudes efectuadas y la ocupación que se da en el sitio. Por lo anterior, se procedió a tomar una muestra de algunos expedientes, dando como resultado que ambos expedientes tanto pasivo como activo, cuentan con la misma documentación.

2.6 Ausencia de un reglamento a la Ley 4071:

Conforme al estudio de la regulación existente en cuanto a la Ley 4071 y según las entrevistas aplicadas, se pudo comprobar la ausencia de un Reglamento a dicha Ley, puesto que actualmente se trabajan las solicitudes con el procedimiento del Reglamento de la Ley 6043 y debemos recordar que en el caso del Distrito



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS

Dirección de Auditoría Interna

-4-

Informe DAI-IF-02-2016
2 febrero de 2016

Primero de Puntarenas, no podemos hablar de Zona Marítimo Terrestre, por lo que a nuestro criterio, no conviene ni se ajusta trabajar con ese Reglamento. Se debe elaborar un Reglamento a la Ley 4071 que establezca el procedimiento legal que debe seguirse para la debida y correcta aplicación de esa norma, en la tramitación para el otorgamiento de las concesiones en ese sector.

2.7 Inexistencia de un Programa Computarizado Integral:

La oficina de Zona Marítimo Terrestre no cuenta con un sistema computarizado que registre y lleve controles de todo lo concerniente a dicha materia, tampoco que permita la sistematización en coordinación con los departamentos que tienen relación de las labores atinentes entre sí, tales como; Administración Tributaria, Inspecciones, Desarrollo Urbano, Ingeniería y Catastro. Esto no permite una gestión administrativa, financiera y técnica eficiente y eficaz sobre el manejo y aprovechamiento de los terrenos bajo su tutela, como es el caso de la Ley especial 4071.

Sobre este tema, se consulto ante el departamento de Servicios Informáticos de la Municipalidad de Puntarenas, si en algún momento se había implementado algún sistema o programa de computo que minimizara esta problemática y se nos informó mediante oficio SI-127-12-2015, suscrito por el señor Wilber Matarrita Ruiz, Coordinador a.i. del departamento Informático, que hace alrededor de 5 años, se les desarrollo una pequeña aplicación, con el objetivo de pudieran llevar un control de expedientes, no obstante luego de algunos meses ante el desuso, se desactualizo y con el cambio del servidor hace dos años la aplicación fue sacada.

2.8 Edificaciones ilegales:

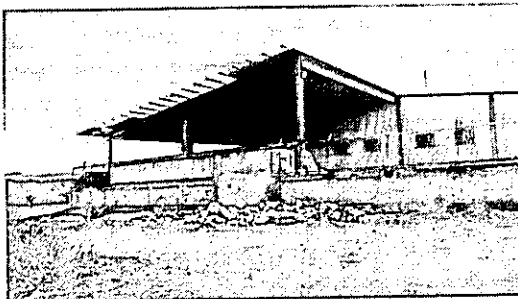
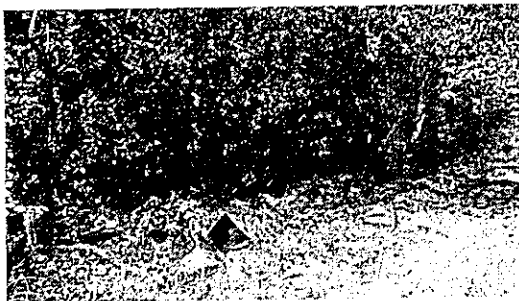
Posterior a una revisión efectuada en algunos expedientes bajo la custodia de los departamentos de ZMT y Valoración y Catastro, se pudo comprobar conforme a visitas en la zona y consulta verbal al Ing. Arturo Morera Pereira, Coordinador del Departamento de Planificación Urbana, que la mayoría de los muelles existentes en los terrenos que comprende esta Ley, no cuentan con permiso de construcción. Las construcciones tomadas como muestra sobre este tema se encuentran entre los terrenos comprendidos por esta Ley y el resto de ellos en propiedad privada, sin embargo, en ambos casos no consta el respectivo permiso de construcción.





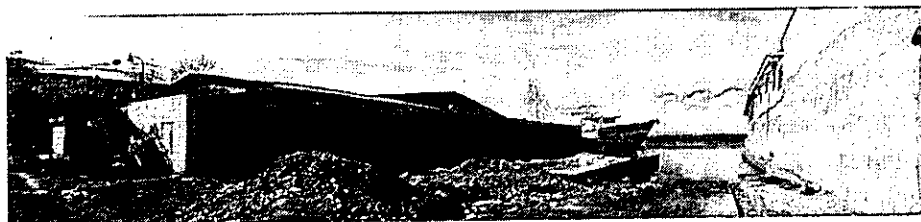
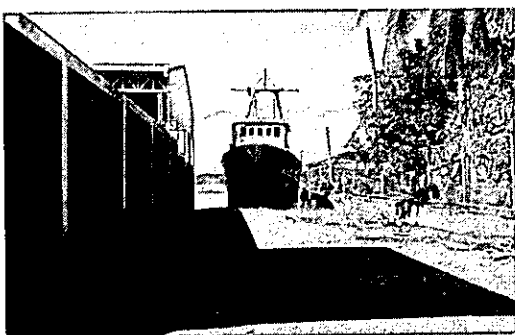
2.9 Condiciones ambientales inadecuadas de los terrenos bajo la administración de la Ley 4071:

En cuanto al medio ambiente, es evidente dentro de esta zona la no existencia de un desarrollo ambiental equilibrado en estos terrenos, es abundante la presencia de manglar, lo cual lo clasifica como áreas declaradas inalienables. Ellas son administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, sin embargo, esta condición no exime a la Municipalidad de velar sobre este tema, dado que el Ayuntamiento y las oficinas competentes en esa materia, como es el caso de la oficina de la Zona Marítimo Terrestre, debe asumir un rol protagónico en la planificación de este tipo de zonas. Las visitas de inspección muestran una gran contaminación en el estero, lo cual forma parte importante de los terrenos que comprende dicha Ley. Esa situación dificulta la conservación de la biodiversidad y de los bancos genéticos de muchas especies que forman parte de una de las actividades mas frecuentes en esa zona, como es la pesca.



2.10 Inspección general y levantamiento topográfico:

Se mantiene la ausencia de información que permita identificar y documentar las áreas bajo la regulación de la Ley 4071, así como a las personas que se encuentran ocupándolas. Se debe confeccionar un levantamiento catastral por parte de un profesional en el ramo y con el equipo tecnológico que demanda esa tarea. Según las visitas de campo, se comprobó en muchos casos que la actividad de la zona, abarca áreas de dominio público y general como son las proyecciones de calle que dan acceso directo al Estero.



2.11 Morosidad en la recaudación de cánones:

Conforme a un análisis histórico del comportamiento del pendiente de cobro en los últimos periodos 2011, 2012, 2013 y 2014, de acuerdo a la información generada por el Departamento de Administración Tributaria Municipal, se observa un incremento escalonado en la morosidad, existiendo un pendiente de cobro en dicho servicio municipal, producto en gran medida de los terrenos que conforman parte de la Ley 4071. Los importes de morosidad son mucho más elevados, si se toma en cuenta que existen serias deficiencias en los controles internos de esta Municipalidad sobre los terrenos en cuestión y en consecuencia el cálculo de los cánones respectivos. Se expone un detalle de la morosidad oficial de dichos periodos.

Periodo	Monto	Incremento
2011	¢138.590.665,13	N/A
2012	¢188.651.292,59	36.12%
2013	¢228.045.097,46	20.88%
2014	¢281.104.348,21	23.26%



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
Dirección de Auditoría Interna

-7-

Informe DAI-IF-02-2016
2 febrero de 2016

3. CONCLUSIÓN:

Con base en los resultados obtenidos, se comprobó que no existen controles en el otorgamiento de permisos que se le da a los solicitantes que usufructúan los terrenos que las comprenden; y que según los contratos suministrados en este estudio, son asumidos por las partes como contratos de permiso de uso, contratos de arriendo o arrendamiento, no siendo esta la figura jurídica que establece la propia Ley que regula la zona. Se presenta un debilitamiento o total inexistencia en el cobro de canon en algunos casos y otros impuestos derivados de las actividades que se ejecutan en dichos terrenos, tales como: Permisos de construcción e impuestos por concepto de patentes.

Al no contar con un Reglamento, se entraría en una desigualdad en cuanto a la determinación de los porcentajes que deben aplicarse según la zonificación del Plan Regular, dado que en este instrumento constan muchas mas zonas que las que se contemplan en el Reglamento de la Ley 6043.

Por lo anterior y con fundamento en los resultados obtenidos en la presente auditoría, es evidente que esta Municipalidad debe contar con las condiciones apropiadas como son la definición de regulaciones, políticas, personal suficiente y las herramientas tecnológicas, mismas que se encontraron carentes en el desarrollo del presente estudio.

4. RECOMENDACIONES:

Con fundamento en lo establecido en el artículo 37 de la Ley General de Control Interno 8292, se giran las siguientes recomendaciones al Sr. Alcalde Municipal, para su acatamiento obligatorio:

- a. Se valore la conformación de un Órgano Técnico Especializado o similar que sirva de apoyo al departamento de Zona Marítimo Terrestre, para las labores de formulación, diseño, aprobación e implementación una gestión administrativa, financiera y técnica eficiente y eficaz sobre el manejo y aprovechamiento de la zona que enmarca la Ley 4071, que se encuentra bajo la tutela de este Municipio.
- b. Empezar las acciones necesarias para la asignación de recursos necesarios para la adquisición de un sistema computarizado para la oficina de Zona Marítimo Terrestre que permita registrar y llevar mejores controles de todo lo concerniente a la Ley 4071, así como una vinculación con los departamentos que tienen relación en las labores de ese departamento.
- c. Se realice una coordinación con las dependencias que llevan a cabo funciones relacionadas con la Ley 4071, con el propósito de elaborar un manual o compendio de operaciones y actualizarlo periódicamente



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
Dirección de Auditoría Interna

-8-

Informe DAI-IF-02-2016
2 febrero de 2016

ajustándolo a cambios de necesidades y procesos organizacionales. Además establecer procedimientos por escrito relativos a las operaciones que se originan en la administración de los recursos y bienes municipales mediante los cuales se establezcan las actividades de control y los niveles de responsabilidades de los distintos funcionarios que participan.

- d. Se ordene al Departamento de Recursos Humanos en coordinación con el departamento Jurídico, elaborar un manual de funciones y responsabilidades, que facilite la ejecución de la función técnica administrativa y de aplicar sistemas adecuados de vigilancia y control pertinente, que implique la definición de actividades, procesos y transacciones de la organización, distribución de puestos y asignación tanto de funciones como de responsabilidades de comunicación e información formal que se deben utilizar en el desarrollo de lo concerniente a la administración de la Zona Marítimo Terrestre.
- e. Se ordene una inspección detallada en los terrenos que conforman la Ley 4071, con el propósito de identificar y documentar en esta zona las situaciones irregulares que se están presentando, definiendo acciones administrativas y legales en los casos de edificaciones ilegales y condiciones ambientales inadecuadas en la zona del Estero. Una vez que se cuente con dicha información se debe proceder a levantar el catastro real que corresponda a la zona.
- f. Girar instrucciones al Departamento de Planificación Urbana para la implementación de registros adecuados y oportunos de todo lo relacionado a la función de esa zona, tales como permisos de construcción que cumplan con las disposiciones establecidas, efectuando inspecciones en las obras que se realicen y garanticen una adecuada vigilancia y control cruzado con la unidad de inspección, realizando documentos o registros de seguimientos a las obras aprobadas ejerciendo su vigilancia.
- g. Ordenar al Departamento de Desarrollo y Control Urbano, aplicar los controles del Plan Regulador y su Reglamento, tanto en su presentación gráfica como litoral así como de los reglamentos de zonificación, indispensables para el otorgamiento de usos de suelos y de los permisos de construcción.
- h. Girar las instrucciones que correspondan al Departamento de Administración Tributaria a fin de ejercer funciones conjuntas en relación a leyes similares en cuanto a sus competencias, todo ello en estricto apego al ordenamiento jurídico como: Controles de patentes existentes en los terrenos objetos de concesiones, identificando las patentes de acuerdo a su ubicación o localidad y categoría, Controles de pagos respecto a los servicios urbanos de las propiedades privadas que colindan con terrenos comprendidos por la Ley



MUNICIPALIDAD DE PUNTARENAS
Dirección de Auditoría Interna

-9-

Informe DAI-IF-02-2016
2 febrero de 2016

4071, Controles y estadísticas en el cobro de permisos de construcción y Control de impuestos de Bienes Inmuebles, sobre las construcciones o edificaciones existentes en los terrenos bajo la administración de esta zona.

- i. Se ordene al Departamento de Administración Tributaria, ser vigilantes en mantener un registro de generación del pendiente de cobro, llevando un control que permita conocer el estado actual de las cuentas, por el monto del canon fijado, dando así seguimiento a la morosidad existente por parte de los concesionarios, permisionarios o arrendatarios, tomando en consideración cada caso en particular.
- j. Informar a esta Auditoría Interna en un plazo no mayor a diez hábiles, las acciones concretas a tomar para el cumplimiento de las recomendaciones que anteceden y en dos meses calendario su estado de implementación.

Atentamente,

ORIGINAL FIRMADO

Lic. Luis Alberto Gamboa Cabezas

Dirección de Auditoría Interna



Lic. Luis Alberto Gamboa Cabezas.
AUDITOR INTERNO a.i.

- cc. Concejo Municipal.
Dirección de Desarrollo y Control Urbano.
Administración Tributaria.
Servicios Jurídicos.
Zona Marítimo Terrestre.
Archivo (2)