



A U D I T O R Í A I N T E R N A

ASAI-004-2022

11 DE OCTUBRE DE 2022

LICENCIADA
THAIS ZUMBADO RAMIREZ
ALCALDESA MUNICIPAL
MUNICIPALIDAD DE BELEN

ASUNTO: ASESORIA SOBRE ACUERDO REF.0719/2021

De acuerdo con la Ley General de Control Interno N°8292, con respecto a las competencias de la Auditoría Interna establece lo siguiente:

“Artículo 22.-Competencias. Compete a la auditoría interna, primordialmente lo siguiente:

(...) d) Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además, advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento. (...)”

Así como lo establecido en las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, 1. Normas sobre Atributos, inciso 1.1.4 Servicios de la auditoría interna, que indica:

“Los servicios que presta la auditoría interna se clasifican en servicios de auditoría y servicios preventivos.

Los servicios de auditoría comprenden los distintos tipos de auditoría. A los efectos, debe observarse la normativa aplicable.

Los servicios preventivos incluyen la asesoría, la advertencia y la autorización de libros.” (Lo subrayado es nuestro).

Asimismo, esta norma define el Servicio de asesoría, así:

“Es un servicio dirigido al jerarca y consiste en el suministro de criterios, observaciones y demás elementos de juicio para la toma de decisiones con respecto a los temas que son competencia de la

auditoría interna. También puede ser brindado a otras instancias institucionales, si la auditoría interna lo considera pertinente.”

I. INTRODUCCION

En atención al acuerdo de la Sesión Ordinaria No.07-2021, artículo 19, celebrada el 02 de febrero de 2021, en el que se hace referencia a la solicitud de realizar una investigación, con respecto al requerimiento de realizar una investigación relacionada con la Sentencia 110-2017-V del Tribunal Procesal Contencioso Administrativo relacionado con el proceso judicial 15-009096-1027-CA, el Concejo Municipal acordó en su punto quinto lo siguiente:

“SE ACUERDA POR UNANIMIDAD: (...) QUINTO: Remitir a la Auditoría Interna para que se realice la respectiva investigación sobre lo acontecido.”

Como parte del procedimiento ejecutado por esta Auditoría, se realizó lo siguiente:

- a. Se solicitó en el Contencioso Administrativo el respectivo el expediente N°15-009096-1027-CA.
- b. Se solicitó el expediente administrativo relacionado con la empresa Publicidad en Ruta en las siguientes Unidades; Tributaria, Desarrollo Urbano, Acueducto, Ambiental, además de la Dirección Jurídica.
- c. Se efectuó el análisis documental de cada uno de los expedientes solicitados.

II. ANTECEDENTES

El **22 de diciembre del 2014**, el Coordinador de la Unidad Tributaria de la Municipalidad de Belén en compañía del Asistente de la Unidad Ambiental, realizaron visita de inspección a la bodega en la finca del partido de Heredia 113866, propiedad registral a nombre de Publicidad en Ruta Mil Ochocientos Treinta CRC S.A. cedula Jurídica 3-101-474639, en la Ribera de Belén, de la cual se levanta acta y se señala que se almacenaban llantas de la empresa BRIGESTONE.

Con base en la comprobación de tal circunstancia, se emitió, por medio de la Unidad de Tributaria, la resolución 022-2015, de las 13:00 horas del **28 de enero de 2015**, donde se comunica, tanto al representante legal de la sociedad Publicidad en Ruta Sociedad Anónima como al representante legal de BRIGESTONE de Costa Rica S.A., *“la suspensión de la licencia ... por desarrollar una actividad no autorizada”* con la indicación adicional de que: *“... la suspensión de la licencia, implica el cierre de las bodegas ... implica paralización del almacenaje y desalmacenaje de llantas, ...”*

El día **9 de febrero de ese mismo año**, se recibe en la Municipalidad de Belén recurso de revocatoria y apelación en subsidio contra la resolución 022 – 2015.

El resultado de la gestión de impugnación fue el rechazo de la revocatoria por la misma unidad administrativa que emitió la resolución impugnada, esto por medio de la resolución Nro. 104 – 2015 de las 13:00 horas del día **10 de abril de 2015**, en el cual se resuelve así:

Con fundamento en los argumentos expuestos y de conformidad con los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, Artículo 81 bis del Código Municipal, esta Unidad Tributaria en el ejercicio de sus facultades resuelve: Primero: Rechazar el Recurso de Revocatoria interpuesto por el señor (...), en calidad de representante legal de la Sociedad Publicidad en Ruta Mil Ochocientos Treinta CR Sociedad Anónima. Segundo: Ratificar lo resuelto por esta Unidad Tributaria en la Resolución Administrativa 022-2015, de las trece horas del veintiocho de enero de 2015. Notifíquese. UNIDAD TRIBUTARIA, MUNICIPALIDAD DE BELEN. (...) COORDINADOR TRIBUTARIO MUNICIPALIDAD DE BELEN”

Este rechazo fue adicionado y corregido por la resolución No. 155-2015 del de las trece horas del día ocho de mayo del 2015, cuando la Unidad Tributaria adicionó la mencionada resolución número 104-2015, con el fin de admitir el recurso de apelación, para ante la Alcaldía Municipal conforme lo establece el artículo 162 del Código Municipal, todo de conformidad con lo que establece el artículo 157 de la Ley General de la Administración Pública.

En tal sentido, el expediente subió a conocimiento de la Alcaldía, la que fue atendida y contestada mediante resolución Nro. AMB-R-027-2015, de las 16:00 horas del **3 de junio de 2015**, en apelación suscrita por el Sr. Alcalde municipal, se resuelve entre otros aspectos, lo siguiente:

PRIMERO: Rechazar la solicitud de silencio negativo solicitado por el señor Neftalí Cubillo Picado, Presidente de la Junta Directiva, con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma de la sociedad Publicidad en Ruta Mil Ochocientos Treinta CRC Sociedad Anónima, trámite número 1319. SEGUNDO: Declarar con lugar el recurso de apelación en subsidio, presentado por el señor Neftalí Cubillo Picado mediante trámite 604, en su condición dicha, contra la resolución No. 022-2015 de la Unidad Tributaria, (....) TERCERO: Dejar sin en efecto en todos sus extremos la citada resolución(. ...)

Posteriormente, con fecha 6 de octubre de 2015 se presentó demanda en el Tribunal Contencioso Administrativo en contra de la Municipalidad de Belén, la cual tenía como pretensión entre otros aspectos, indemnizar a la empresa Publicidad en Ruta Mil Ochocientos Treinta CRC Sociedad Anónima por los daños y perjuicios ocasionados por la responsabilidad de la pérdida del contrato con la empresa Bridgestone, mediante el pago de los siete meses de arrendamiento restantes para del referido contrato, esto desde el primero de marzo del año 2015 hasta el primero de octubre del año 2015 por un total de \$ 201,687.47 USD.

Mediante traslado de la demanda de las nueve horas y veintiuno minutos del **05 de noviembre de 2015**, el Tribunal Contencioso Administrativo, notifica a la Municipalidad de Belén en autos del proceso incoado en su contra.

Mediante escrito de 10 folios, presentado en tiempo y forma el **3 de febrero de 2016**, se da contestación a la demanda, por parte del Alcalde de ese momento, Sr Horacio Alvarado Bogantes, resaltan de la misma las excepciones de Falta de derecho y Falta de legitimación pasiva.

III. RESULTADO OBTENIDO

Del estudio efectuado, a continuación, se exponen los siguientes aspectos a considerar, que llamaron la atención en relación con el control interno:

a) Expediente Administrativo

En primera instancia es importante conceptualizar el término de expediente administrativo, el cual el Poder Judicial de Costa Rica lo define de la siguiente manera:

*“Conjunto de documentos donde consta la información acerca de las gestiones, diligencias y contenido que sirven de referencias y apoyo para el dictado de la resolución administrativa. “Es una regla formal del procedimiento administrativo que los expedientes administrativos deben llevar un estricto orden de foliatura, **incorporándose en este, en orden cronológico, todos aquellos actos, documentos, trámites, que se vayan realizando.** La foliatura debe ser consecutiva. En ese sentido, señala el tratadista argentino ESCOLA, que los expedientes administrativos deben ser compaginados siguiendo el orden en que los actos y trámites del procedimiento se van cumpliendo. En relación con los agregados, señala que deben ser hechos al tiempo de su recepción y tomando el orden cronológico que les corresponde, sin interrumpir o cortar las constancias de las diligencias anteriores o contemporáneas”. (... (negrita no es del original).*

En cuanto al concepto de foliatura de los expedientes que se hace mención en la definición anterior La Procuraduría General de la República ha considerado que este requerimiento forma parte de la garantía constitucional del debido proceso.¹

De igual forma, la Procuraduría ha considerado que un expediente sin foliar produce inseguridad, tanto al interesado, como a la propia Administración, sobre el contenido completo del expediente. Por lo

¹ véanse oficios O.J. 060-98 del 15 de julio de 1998 y C-164-99 de 19 de agosto de 1999.

tanto, la foliatura del expediente deviene en un requisito necesario para garantizar el debido proceso; en tal sentido ha manifestado:

“En definitiva, piezas del expediente sin foliarse en orden correlativo de incorporación, producen inseguridad, tanto al interesado, como a la propia Administración, sobre el contenido completo del expediente. Como es obvio, tales omisiones de formalidades sustanciales vician de manera absoluta el procedimiento (...) al estar incompleto y en desorden el expediente, y sin foliar algunas de sus piezas, faltan elementos consustanciales del proceso que afectarían gravemente el motivo del acto final que pudiera dictarse.”²

Además de la obligación de foliatura, está la de adjuntar todos los documentos que efectivamente forman parte del expediente y dar certeza de la veracidad de estos, con respecto a ello de igual manera la Procuraduría General de la República ha externado lo siguiente:

“B) EXPEDIENTE INCOMPLETO Y CON FOTOCOPIAS SIN CERTIFICAR.

Con el objeto de garantizar el derecho de defensa efectiva, deben constar en el respectivo expediente los documentos que sirven de fundamento a la pretensión de anular un derecho subjetivo, y además los documentos deben ser originales o copias debidamente certificadas por el órgano competente para ello, haciendo constar que es copia fiel y exacta de su original, que se encuentra en los archivos de la entidad gestionante.

En el expediente administrativo en estudio, la mayoría de los documentos son simples fotocopias; además no está completo (...)”³

La Auditoría procedió a realizar un análisis de la documentación incluida en el expediente administrativo de la Unidad Tributaria, Unidad Ambiental, Servicios Públicos y Dirección Jurídica relacionados con el proceso judicial 15-009096-1027-CA, del cual se observó que los mismos no estaban foliados ni ordenados cronológicamente. Además, se observa que cada uno es una recopilación de documentos por lo que limita poder concluir sobre si los mismos están completos.

b) Procedimiento para aplicar sanciones

En lo que corresponde a la gestión del tratamiento para aplicar sanciones en temas tributarios, se evaluó la existencia de normativa interna vigente donde se precise, determine, establezca y garantice el debido proceso a cargo de la Unidad Tributaria para ejecutar esta actividad.

² Oficio C-263-2001 del 1 de octubre de 2001.

³ Manual de Procedimiento Administrativo, Procuraduría General de la República.

En relación con lo anterior, se determinó que la Municipalidad no se observó la existencia de regulación interna que integre y describa cada una de las actividades inherentes al debido proceso en la aplicación de sanciones tributarias, que debe gestionar la coordinación así como las diferentes dependencias involucradas; además, de las responsabilidades claramente definidas tanto para para todos los funcionarios (coordinadores, directores) que participan de manera directa o indirecta en este tipo de acciones, específicamente asignadas y formalmente comunicadas a los funcionarios respectivos, según el puesto que ocupan y la forma en que intervienen en dicho proceso.

Así las cosas, se debe de considerar lo que estipula la norma 4.1, 4.5.1 y 4.2 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, mismas que se transcribe a continuación:

*“...4.1 Actividades de control: El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, **deben diseñar, adoptar, evaluar y perfeccionar**, como parte del SCI, **las actividades de control pertinentes, las que comprenden las políticas, los procedimientos** y los mecanismos que contribuyen a asegurar razonablemente la operación y el fortalecimiento del SCI y el logro de los objetivos institucionales. Dichas actividades deben ser dinámicas, a fin de introducirles las mejoras que procedan en virtud de los requisitos que deben cumplir para garantizar razonablemente su efectividad. El ámbito de aplicación de tales actividades de control debe estar referido a todos los niveles y funciones de la institución. En ese sentido, la gestión institucional y la operación del SCI deben contemplar, de acuerdo con los niveles de complejidad y riesgo involucrados, actividades de control de naturaleza previa, concomitante, posterior o una conjunción de ellas. Lo anterior, debe hacer posible la prevención, la detección y la corrección ante debilidades del SCI y respecto de los objetivos, así como ante indicios de la eventual materialización de un riesgo relevante. (el resaltado es nuestro)*

4.5.1 Supervisión constante El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al SCI, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos”.

“4.2 Requisitos de las actividades de control Las actividades de control deben reunir los siguientes requisitos:

*(...) e. Documentación. Las actividades de control deben documentarse mediante su incorporación en los **manuales de procedimientos**, en las descripciones de puestos y procesos, o en documentos de naturaleza similar. Esa documentación debe estar disponible, en forma ordenada conforme a criterios previamente establecidos, para su uso, consulta y evaluación.*

f. Divulgación. Las actividades de control deben ser de conocimiento general, y comunicarse a los funcionarios que deben aplicarlas en el desempeño de sus cargos. Dicha comunicación debe darse preferiblemente por escrito, en términos claros y específicos.

IV. CONCLUSIONES

- Con respecto a la presente asesoría se puede concluir que la finalidad del expediente administrativo es exigir a la Administración mantener un cuerpo ordenado de documentos, de cada una de las actuaciones que se realicen en el marco de cualquier procedimiento administrativo lo cual deviene en prueba documental que sustenta las decisiones de la Administración, en este caso sobre las acciones realizadas con los patentados.
- Una vez realizado el análisis documental sobre los expedientes administrativos del proceso judicial 15-009096-1027-CA, remitidos a esta Auditoría, se concluyó que por la estructura documental que poseen; no presentan una secuencia lógica y cronológica de los documentos con respecto a la información incluida en estos, ni su respectiva foliatura, por lo que limita el determinar si dichos expedientes contienen todos los documentos que forman parte de él.
- Respecto al marco de legalidad de la Municipalidad se puede concluir que el cumplimiento de este no se da a cabalidad, ya que no se cuenta con un procedimiento actualizado, en el cual se integre y describa las actividades que componen el debido proceso en la aplicación de sanciones, incluyendo el rol y la responsabilidad de cada uno de los participantes en este, como lo son entre otros el Coordinador Tributario, la Dirección Administrativa Financiera y la Dirección Jurídica.

V. CONSIDERACIONES FINALES

1. De acuerdo con la información contenida en la presente asesoría resulta indispensable que la Alcaldía valore la formulación de un Procedimiento que regule la aplicación de sanciones y cierres de negocios, esto de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable y la actuación y necesaria coordinación tanto de la unidad de Tributaria como de cualquier otra unidad o dependencia administrativa, con la Dirección Jurídica Municipal y la Dirección Administrativa Financiera, al menos en aquellas actuaciones que por su naturaleza afecte intereses de los administrados, a efecto de evitar situaciones como la acá conocida.

2. Con respecto a la revisión documental de los expedientes administrativos de las unidades citadas en la presente asesoría es importante que se valore a futuro documentar de manera ordenada y cronológica cada una de las actuaciones con cada patentado, en el expediente administrativo, con el fin de que éste respalde el proceso y sirva de evidencia suficiente y competente para la toma de decisiones en eventuales situaciones como las presentadas con el proceso judicial 15-009096-1027-CA, así como una secuencia lógica de los eventos desarrollados a través de este.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

LIC. SERGIO VARGAS FLORES
ASISTENTE AUDITORIA INTERNA

Copias:
Concejo Municipal
Archivo/expediente