



A U D I T O R Í A I N T E R N A

ASAI-005-2026

24 DE AGOSTO DE 2026

SEÑORA
ZENEIDA CHAVES FERNÁNDEZ
ALCALDESA
MUNICIPALIDAD DE BELEN

ASUNTO: ASESORÍA SOBRE EL REGLAMENTO DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS DE LA MUNICIPALIDAD DE BELÉN

En atención Al oficio AMB-M-410-2026 del 08 de julio de 2026, mediante el cual se traslada el oficio de la Unidad Tributaria MEM-UT-54-2026 del 06 de julio del 2026, en que se solicita criterio a la Auditoría, con la *finalidad de asegurar que la propuesta al Reglamento de Espectáculos Públicos de la Municipalidad de Belén incorpore adecuadamente las recomendaciones emitidas por esta Auditoría, y contribuya al fortalecimiento del sistema de control interno institucional*, se debe señalar lo siguiente:

Es importante recordar que según lo establecido en la Ley General de Control Interno No.8292, la función de la Auditoría Interna es evaluar, fiscalizar, asesorar y advertir, sin sustituir a quienes tienen la responsabilidad de decidir.

La definición de administración activa contenida en el artículo No.2 indica que las funciones decisorias, ejecutivas y operativas corresponden a la administración y no a la auditoría.

“Administración activa, que es la que toma decisiones, ejecuta, dirige y opera los procesos institucionales.” Artículo No.2 de la Ley General de Control Interno No.8292.

Por otra parte, en el artículo No.34 de la Ley No.8292 se establece la prohibición de la auditoría interna de realizar actividades de administración activa, salvo las necesarias para cumplir con sus competencias.

“Artículo 34.—Prohibiciones. El auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la auditoría interna, tendrán las siguientes prohibiciones:

a) *Realizar funciones y actuaciones de administración activa, salvo las necesarias para cumplir su competencia."*

La Contraloría General de la República mediante el criterio DFOE-EC-0633 (oficio No. 09749) del 26 de junio de 2020, indica respecto a la prohibición anterior:

"tiene ... como objetivo fundamental el propiciar una mayor independencia, al no convertirla en juez y parte de las actividades de la administración, todo en aras de preservar la imparcialidad y objetividad que debe privar en la fiscalización que sobre los fondos públicos realiza esa unidad" . 1 Asimismo, la independencia funcional y de criterio requerida a la auditoría interna se regula en el artículo 25 de la Ley N° 8292, estableciendo que: "Los funcionarios de la auditoría interna ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa".

Por lo anterior y de conformidad con la Ley General de Control Interno No.8292, artículos 21, 22 inciso d), 25 y 34, así como, la normativa emitida por la Contraloría General de la República, la Auditoría Interna **puede brindar asesoría y emitir criterios técnicos sobre aspectos bajo su competencia**; sin embargo, debe abstenerse de participar en la toma de decisiones o en actuaciones que impliquen coadministración, dado que tales responsabilidades corresponden exclusivamente a la administración activa.

De conformidad con la Ley General de Control Interno, Ley No.8292, artículo 22, inciso d), en relación con las competencias de la Auditoría Interna, se 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. (...)"

Asimismo, las Normas para el ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público, aprobadas por la Contraloría General de la República mediante Resolución R-DC-119-2009, norma 1.1.4, en el apartado relativo a los servicios de auditoría interna, señalan:

"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).

Adicionalmente, es importante tener presente que **el control interno constituye una responsabilidad compartida por toda la organización**. No obstante, la responsabilidad primaria por su establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación recae en la Administración y en los responsables de cada proceso, quienes deben velar por su adecuada implementación y eficacia. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo No.10 de la Ley General de Control Interno No.8292 y así como en las Normas de Control Interno para el Sector Público emitidas por la Contraloría General de la República.

"Artículo 10.—Responsabilidad por el sistema de control interno. Serán responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional. Asimismo, será responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento."

Las Normas de Control Interno para el Sector Público emitidas por la Contraloría General de la República, establecen:

"1.4. Responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados sobre el SCI.

La responsabilidad por el establecimiento, mantenimiento, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del SCI es inherente al jerarca y a los titulares subordinados, en el ámbito de sus competencias.

En el cumplimiento de esa responsabilidad las autoridades citadas deben dar especial énfasis a áreas consideradas relevantes con base en criterios tales como su materialidad, el riesgo asociado y su impacto en la consecución de los fines institucionales, incluyendo lo relativo a la desconcentración de competencias y la contratación de servicios de apoyo."

Adicionalmente;

"1.5. Responsabilidad de los funcionarios sobre el SCI.

De conformidad con las responsabilidades que competen a cada puesto de trabajo, los funcionarios de la institución deben, de manera oportuna, efectiva y con observancia a las regulaciones aplicables, realizar las acciones pertinentes y atender los requerimientos para el debido diseño, implantación, operación, y fortalecimiento de los distintos componentes funcionales del SCI."

En consecuencia, con lo anterior, la definición y ejecución de las acciones correctivas, preventivas o de mejora para atender las situaciones identificadas corresponde a la Administración Activa.

Por ende, la Auditoría Interna actúa como un órgano independiente de evaluación y asesoría, que monitorea su efectividad, pero no es responsable de la administración ni de la operación del sistema de control interno.

El alcance de la presente asesoría se limita a aclarar aspectos respecto de las consideraciones emitidas por esta Auditoría en el informe AAI-011-2021 Advertencia sobre otorgamiento de permisos de construcción del redondel en el Complejo Pedregal;

“3. Adicionalmente, analizar también en el Reglamento de Espectáculos Públicos de la Municipalidad de Belén, lo referente al tema de la limitación para los asuntos pendientes con la Municipalidad ya que se circunscriben únicamente al solicitante del evento y no al propietario de la finca donde se desarrolla el evento o se construyen las obras.

4. Además, valorar para la construcción de obras temporales la necesidad de solicitar como requisito el aval ambiental por parte de la Unidad Ambiental, en caso de que la propiedad cuente con afectaciones o restricciones en el ámbito ambiental, cuando corresponda de acuerdo con el criterio técnico y legal correspondiente.”

Así las cosas, esta Auditoría emite la siguiente asesoría en relación con los siguientes temas;

1. Reglamento de Espectáculos Públicos

El Reglamento de Espectáculos Públicos de la Municipalidad de Belén vigente fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°163 del 04 de setiembre del 2024. Publicación de Fe de Erratas, corrigiendo omisión material del artículo No.7. Aprobado en Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de Belén N°21-2025 Artículo 24 llevada a cabo el 8 de abril del 2025 y publicado en el Diario Oficial la Gaceta N°82 del **jueves 8 de mayo del 2025**).

Este Reglamento en el artículo No.1, define los espectáculos públicos de la siguiente manera:

*“**Espectáculos públicos permanentes:** Son aquellos que por su naturaleza constituyen la actividad ordinaria del lugar y se desarrollan durante todo el año, tales como: Karaokes, cines, teatros, salones de baile, discotecas, restaurantes o bares con variedades artísticas, salas de conciertos o de convenciones y otros similares.*

***Espectáculos públicos ocasionales:** Son aquellas actividades que por su naturaleza se desarrollan ocasionalmente, tales como: festivales, ferias, festejos cívicos patronales, novilladas, peñas culturales, clausuras, conciertos y otros espectáculos similares.”*

Como se indicó en el **Informe AAI-011-2021** Advertencia sobre Otorgamiento de Permisos de Construcción del Redondel en el Complejo Pedregal, emitido el 07 de marzo de 2022, a la Administración le corresponde analizar la pertinencia sobre el tema de la **limitación para los asuntos pendientes** con la Municipalidad tanto del solicitante del evento como del propietario de la finca donde se desarrolla o tiene previsto desarrollar el evento o se construyan las obras.

Dado lo anterior, el Artículo No.7 del Reglamento de Espectáculos Públicos de la Municipalidad de Belén vigente, fue modificado, el cual reza así actualmente;

*“Artículo 7°—**Autorización de espectáculos públicos.** La realización de cualquier espectáculo público o de diversión establecidos en el presente Reglamento, requerirá aprobación previa de la Unidad Tributaria. Para tal fin la Unidad Tributaria estará facultada para solicitar la colaboración de los distintos centros de trabajo de la Municipalidad, tales como la Unidad Ambiental, Control e Inspección, Área Operativa, Dirección Jurídica, entre otras; **así como de que tanto el solicitante como la persona propietaria o propietarias del inmueble, no tengan obligaciones pendientes con la Municipalidad de Belén.**” (Lo resaltado no es del original).*

El **artículo 7** del Reglamento vigente condiciona la autorización a que el solicitante y la persona propietaria del inmueble no tengan “obligaciones pendientes con la Municipalidad de Belén”. Esa expresión es abierta y, si se mantiene sin definición, permite interpretaciones dispares sobre cuáles obligaciones se incluyen, cuándo son exigibles, cómo se verifican y qué efecto producen sobre la solicitud.

Asimismo, el **artículo 77 bis del Código Municipal** reconoce a las municipalidades facultades de administración tributaria, fiscalización y control de los tributos. Sin embargo, no debería presumirse que esa norma, por sí sola, autoriza a convertir cualquier obligación municipal (tributaria o no tributaria), en una causa automática de denegatoria de un permiso. La existencia de esa consecuencia es conveniente pueda ser validada por la asesoría jurídica respecto de cada categoría de obligación, de cada sujeto obligado y de la relación entre la deuda y el trámite solicitado.

Por lo anterior, la situación relacionada con los asuntos pendientes ante la Municipalidad constituye un tema que la Administración debe analizar de manera integral, considerando sus implicaciones legales, financieras, operativas y de gestión de riesgos, a fin de adoptar las acciones que correspondan, de manera que las decisiones que se adopten estén debidamente fundamentadas y orientadas a proteger los intereses de la institución.

Por otra parte, el **artículo 4 de la Ley No.8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos**, exige que todo trámite o requisito conste en una fuente normativa habilitada, se publique en La Gaceta y figure en el Catálogo Nacional de Trámites. La cláusula reglamentaria debe estar redactada, con

suficiente precisión para impedir que su contenido se determine, en cada caso en particular, mediante prácticas internas, o interpretaciones puntuales.

Desde una perspectiva de la administración pública y de control interno, no es recomendable denegar automáticamente un permiso o autorización administrativa, únicamente porque existen "trámites pendientes", sin realizar previamente un análisis multidisciplinario que determine la naturaleza, relevancia y fundamento legal de esos pendientes.

La normativa municipal debe determinar los requisitos administrativos como condición para otorgar el permiso o autorizaciones administrativas.

El tratamiento depende de la normativa aplicable y de la naturaleza de esos pendientes, por lo que debe quedar claramente identificados para cada servicio que brinde la Municipalidad, ya que un pendiente puede tener diferente nivel o grado de importancia de acuerdo con el trámite que se realice.

Si los trámites pendientes no tienen relación legal con el permiso solicitado o la normativa no establece esa condición, podría cuestionarse la legalidad ante una negativa de parte de la Municipalidad.

La decisión de otorgar o denegar permisos o autorizaciones administrativas debe garantizar la razonabilidad, proporcionalidad y motivación del acto administrativo, así como la observancia del debido proceso y la seguridad jurídica del administrado.

En vista de lo anterior, es conveniente que la Administración analice de manera multidisciplinaria los diferentes aspectos, para definir los requisitos y a lo que se refiere **trámites pendientes** para cada servicio, considerando al menos:

- **Aspecto jurídico:** verificar si existe una norma legal o reglamentaria que autorice expresamente condicionar el otorgamiento a la resolución de los pendientes.
- **Aspecto técnico:** determinar si el trámite pendiente afecta la viabilidad urbanística, ambiental, constructiva o de seguridad del proyecto, etc. Por ejemplo, un pendiente de pago de una boleta de tránsito o de la entrega de un libro en la Biblioteca Municipal, que tanta trascendencia tienen en relación con el otorgamiento o denegación ante un trámite realizado por parte de un administrado.
- **Aspecto tributario/financiero:** analizar si existen deudas exigibles, arreglos de pago vigentes o situaciones que legalmente impidan la emisión del permiso.
- **Aspecto administrativo:** evaluar el estado real de los expedientes y si los pendientes son atribuibles al administrado, a la propia Administración o un Ente externo.

- **Aspecto de gestión de riesgos:** valorar el impacto de otorgar o denegar el permiso sobre el interés público y la seguridad jurídica.

Además, antes de aprobar el texto, se considera necesario que se valore por la autoridad competente, definir expresamente:

- Las clases de obligaciones comprendidas y la norma que permite vincular cada una con el otorgamiento del permiso.
- El estado jurídico requerido: obligación determinada, firme, líquida y exigible; así como el tratamiento de impugnaciones, suspensiones, prescripción y arreglos de pago vigentes.
- El sujeto al que se atribuye la obligación y, en especial, la justificación para extender la condición a la persona propietaria cuando sea distinta del solicitante u organizador.
- La fuente y fecha de verificación, la prevención para aclarar o subsanar, la oportunidad de contradicción y el deber de motivar la decisión.
- La consecuencia proporcional del incumplimiento y los recursos procedentes, evitando una denegatoria automática cuando el ordenamiento permita otra medida menos gravosa.

Mientras esos elementos no queden delimitados, la fórmula genérica “obligaciones pendientes” podría representar un riesgo de legalidad, trato desigual, inseguridad jurídica y utilización del permiso como mecanismo de cobro sin una habilitación suficientemente determinada.

En síntesis, resulta conveniente que la Administración defina y delimite de manera expresa el concepto de **"pendientes"** en el ámbito de la gestión municipal, con el propósito de fortalecer la seguridad jurídica, garantizar una aplicación uniforme de la normativa y reducir los márgenes de discrecionalidad en la toma de decisiones administrativas. Esta definición contribuirá, además, a dotar de mayor objetividad, transparencia y consistencia los procesos institucionales relacionados con dicha materia.

2. Aval ambiental

En el informe **AAI-011-2021 Advertencia sobre Otorgamiento de Permisos de Construcción del Redondel en el Complejo Pedregal**, esta Auditoría indicó como consideración a la Administración:

“La Administración debe valorar para la construcción de obras temporales la necesidad de solicitar como requisito el aval ambiental por parte de la Unidad Ambiental, en caso de que la propiedad cuente con afectaciones o restricciones en el ámbito ambiental, cuando corresponda de acuerdo con el criterio técnico y legal correspondiente.”

En el **artículo No.7 del citado Reglamento vigente**, lo que se establece es que la Unidad Tributaria estará facultada sin embargo, no debería quedar a criterio de esa Unidad sino ser una obligación, solicitar la colaboración de los distintos centros de trabajo de la Municipalidad, tales como; Dirección Operativa, Dirección Jurídica, Unidad Ambiental, Unidad de Desarrollo Urbano, entre otras; así como la comprobación de que tanto el solicitante como la persona propietaria del inmueble, no tengan obligaciones pendientes con la Municipalidad de Belén. Además, no se hace referencia que, para la construcción de obras temporales, se solicite como requisito del aval ambiental por parte de la Unidad Ambiental, en caso de que la propiedad cuente con afectaciones o restricciones en el ámbito ambiental, cuando corresponda de acuerdo con el criterio técnico y legal correspondiente. Esa consideración no supone que todo espectáculo público requiera, de manera general e indiferenciada, un “aval ambiental”.

Además, el informe de la Contraloría General de la República, DFOE-LOC-IAD-00002-2025 Otorgamiento de permisos para espectáculos públicos, Municipalidad de Belén, del 27 de mayo de 2025, constató que la Unidad Tributaria solicitaba, entre otros documentos, un oficio de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), pese a que ese requerimiento no estaba incorporado de forma clara y específica en la reglamentación interna. Este antecedente obliga a corregir la indeterminación, no a trasladarla al nuevo Reglamento mediante una cláusula igualmente abierta.

La regulación debe distinguir entre:

- El criterio técnico de la Unidad Ambiental municipal, emitido dentro de sus competencias y como parte de la coordinación interna.
- La viabilidad, licencia, permiso o autorización ambiental que corresponda emitir a SETENA u otra autoridad sectorial con competencia legal.

Por ello, es conveniente evitar la expresión genérica “aval ambiental” y precisar, para cada supuesto: el hecho que activa la exigencia; la autoridad competente; el documento admisible; la etapa en que debe aportarse o verificarse; el plazo; y la consecuencia de su ausencia. La exigencia debe operar únicamente cuando resulte aplicable por la naturaleza, magnitud, localización, infraestructura u obras temporales del evento y cuente con fundamento normativo identificable.

La facultad de la Unidad Tributaria para solicitar colaboración a otras dependencias debe entenderse como un mecanismo de coordinación y control interno. No constituye, por sí misma, una fuente autónoma para crear requisitos adicionales a cargo del administrado. Cualquier requisito externo debe incorporarse de forma expresa, publicarse y quedar vinculado con su fundamento legal, de conformidad con la **Ley No.8220 de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos**.

Por otra parte, la actualización del reglamento debe articularse con el procedimiento interno y con los mecanismos de control establecidos. Como mínimo debe garantizar, la segregación de funciones; la utilización

de una lista de verificación de requisitos; la conformación, integridad y trazabilidad del expediente; la identificación de las personas responsables de la revisión y aprobación, la debida motivación de la resolución; y el control de los plazos, entre otros aspectos.

La claridad del Reglamento y la precisión del procedimiento son documentos complementarios: el primero define qué puede exigirse y decidirse; el segundo establece quién debe hacerlo, cómo debe documentarlo y qué evidencia permitirá verificar posteriormente su cumplimiento.

CONCLUSIONES

1. La presente asesoría aporta elementos de juicio para que las instancias competentes adopten y documenten la decisión que corresponda.
2. La observación relativa a las obligaciones pendientes no se atiende adecuadamente con la sola permanencia de la frase actual del artículo 7. Se requiere una definición objetiva, verificable y jurídicamente sustentada de las obligaciones comprendidas, sus sujetos, su estado de exigibilidad y sus efectos sobre el permiso.
3. La consideración ambiental debe traducirse en requisitos diferenciados y condicionados a supuestos concretos, sin confundir el criterio técnico municipal con las autorizaciones de SETENA u otras autoridades competentes y sin imponer un requisito general carente de precisión.

CONSIDERACIONES

1. Previo a someter el Reglamento a conocimiento y aprobación del Concejo Municipal, se considera conveniente incorporar los criterios jurídico, tributario, técnico, ambiental, de mejora regulatoria y de control interno, así como verificar su concordancia con procedimientos establecidos, a fin de asegurar la solidez técnica y jurídica de la propuesta normativa.
2. Es indispensable que la Administración delimite de manera expresa el alcance del concepto de "pendientes con la Municipalidad", con el propósito de fortalecer la seguridad jurídica, promover una aplicación uniforme de la norma y reducir posibles márgenes de discrecionalidad administrativa.

3. Es oportuno que las observaciones contenidas en esta asesoría sean analizadas por la Administración durante el proceso de actualización del Reglamento, con el fin de valorar la incorporación de disposiciones adicionales que contribuyan a fortalecer el marco regulatorio, minimizar riesgos de interpretación discrecional y mejorar la seguridad jurídica en su aplicación.

Lo anterior se realiza como parte de un servicio preventivo que esta Auditoría puede brindar de conformidad con la Ley General de Control Interno, Ley No.8292, artículo 22, inciso d), con el propósito de que se implementen las consideraciones expuestas en favor del fortalecimiento del control interno institucional.

Atentamente,

LICDA. MARIBELLE SANCHO GARCÍA
AUDITORA INTERNA

LICDA. ERICKA REYES GARCÍA
ASISTENTE DE AUDITORÍA INTERNA

Copias:
Concejo Municipal

Archivo/exp.

ORIGINAL FIRMADO