

ACTA EXTRAORDINARIA N° 14-12

Acta número Catorce -doce de la sesión Extraordinaria que celebra el Concejo Municipal del Distrito de Cóbano el día diecinueve de Octubre del dos mil doce a las diecisiete horas en la sala de sesiones de este Concejo.

CONCEJALES (AS) PROPIETARIOS PRESENTES

Minor Jiménez Gutiérrez	PRESIDENTE Y SINDICO
Romelia Vargas Hernández	
Enio Valenzuela Ruiz	
Reina Gloria Cruz Jiménez	
Josué Villalobos Matamoros	

CONCEJALES (AS) SUPLENTES PRESENTES

José Fernando León Sandoval
Alba Rosa Gómez Espinoza
Kattia Núñez Castro

CONCEJALES AUSENTES CON JUSTIFICACION

Ronny Rodríguez Villalobos

CONCEJALES AUSENTES SIN JUSTIFICACION

SECRETARIA

Roxana Lobo Granados

Se comprueba el quórum y se da inicio a la sesión con base en el siguiente orden del día:

MEDITACION

- I. Se comprueba el quórum y se da inicio a la sesión sometiendo a consideración del Concejo el orden del día propuesto para esta sesión el cual se aprueba en todas sus partes. ACUERDO UNANIME
- II. ARTICULO UNICO. RECIBIR A LA AUDITORA INTERNA LA CUAL VIENE A RENDIR UN INFORME
 - a. El presidente le da la bienvenida le indica que es un placer contar con la presencia de ella en el concejo le concede la palabra

MARICEL. Agradece que le hayan recibido y expone el informe denominado:

INFORME SOBRE EL ESTUDIO DE AUDITORIA DEL TRÁMITE DE SOLICITUD Y OTORGAMIENTO DE CONCESIONES EN LA ZONA MARITIMO TERRESTRE POR PARTE DEL CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO DEL 1 DE JUNIO 2007 AL 31 DE MAYO 2012 (AIM-05-2012)

RESUMEN EJECUTIVO

El Concejo Municipal del Distrito de Cóbano administra la Zona marítimo terrestre de su jurisdicción a partir de diciembre de 2006. Cuenta con aproximadamente 11 Km² de zona costera, de los cuales 1,6 Km² forman parte de propiedades privadas inscritas en el Registro Público antes de entrar en vigencia la Ley 6043. De los restantes 9,4 Km², 4,6 Km² corresponden a propiedades que son patrimonio natural del Estado, tales como las Reservas de Cabo Blanco y Karen, los refugios de vida silvestre Romelia, Cocalito y el Refugio de protección de la tortuga. Por lo anterior, la ZMT del Distrito de Cóbano se reduce a 4,80 Km², de los cuales solo están regulados (con planes reguladores) aproximadamente 2,58 Km², lo que representa cerca del 54% de la ZMT de ese lugar. ¹

Con la finalidad de evaluar la eficiencia y eficacia del control interno con que se están tramitando las concesiones de los 2.58 km² que están regulados en la actualidad se efectuó el presente estudio. Los resultados del estudio reflejan que el Concejo Municipal del Distrito de Cóbano presenta importantes debilidades de control interno en la tramitación de las

¹ Contraloría General de la República. INFORME DFOE-SM-44-2007

solicitudes de concesión de los terrenos de zona marítimo terrestre a su cargo, situación que ha posibilitado errores y omisiones en los proyectos de resolución y contratos, variaciones de áreas no justificadas en el expediente, aprobación de concesiones con construcciones, firma de contratos con sociedades de extranjeros; estas y otras situaciones han contribuido a significativos atrasos en los trámites para obtener una concesión. También el desorden y falta de información en algunos expedientes dificultan de manera importante el análisis y dejan a la administración expuesta a reclamos por parte del administrado por violaciones al debido proceso. En cuanto a la gestión de cobro se encontraron inconsistencias en la información registrada referente a los cobros pendientes a concesionarios y una insuficiente supervisión a las labores de ingreso de la información de cobros de anualidad de canon al sistema y gestiones de cobro.

En virtud de los resultados obtenidos, se están cursando varias recomendaciones al Concejo Municipal de Distrito de Cóbano para que procure la capacitación de la Comisión de Zona Marítimo Terrestre respecto de los aspectos técnicos y jurídicos que debe contener un expediente y sobre los requisitos que debe cumplir un terreno para que pueda darse en concesión, al Concejo se recomienda analizar de una forma más rigurosa y razonada los aspectos técnicos y jurídicos contenidos en los expedientes y proyectos de resolución presentados por la intendencia y emitir acuerdos que reflejen con mayor claridad la autorización de la concesión.

Al Intendente Municipal se le recomendó emitir una directriz o manual de procedimientos que establezca las políticas y procedimientos de archivo de los expedientes de las solicitudes de concesiones de Zona Marítimo Terrestre, tomar las medidas necesarias para que se corrijan de manera inmediata, las debilidades señaladas en el punto 2.4 de este informe, requerir al departamento de Zona Marítimo Terrestre y al departamento legal un criterio claro y confiable que le permita elaborar el Proyecto de Resolución de una forma razonada y teniendo la certeza de que el expediente de solicitud cumple con todos los requisitos y condiciones establecidas en la Ley, solicitar al departamento legal la elaboración de los contratos de concesión que firme la intendencia y revisar cuidadosamente el contenido de los expedientes que se remitirán al ICT, evitar la práctica de justificar la conservación de las construcciones existentes en el terreno a concesionar, al amparo del dictamen C-230-1997, sin antes hacer el levantamiento de la información suficiente y tomar las acciones correspondientes para que se haga efectivo de forma inmediata el cobro de las anualidades del canon pendientes.

Al coordinador de zona marítimo terrestre se le solicitó mantener un registro de expedientes, concesiones y solicitudes de concesión con información, actualizada, suficiente y confiable, ejercer la supervisión necesaria sobre la digitación y confección de los cobros correspondientes al canon de las concesiones, efectuar las acciones necesarias para corregir de forma inmediata las debilidades detectadas en el punto 2.7 y efectuar las acciones necesarias para procurar una gestión de cobro tendiente a recuperar las anualidades del canon atrasadas y hacer cumplir lo indicado en el artículo 51 bis del Reglamento a la Ley 6043 en cuanto al cobro de la anualidad o trimestre adelantado y en el artículo 53 de la Ley 6043 en el que se considera la falta de pago del canon como una causal para la cancelación de la concesión.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO

El estudio se realizó en cumplimiento con fundamento en el programa de trabajo del año 2012 de la Auditoría Interna del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano.

1.2. OBJETIVO DEL ESTUDIO.

Evaluar la eficiencia y eficacia del control interno existente en el trámite de solicitud y otorgamiento de concesiones en la zona marítimo terrestre del distrito de Cóbano.

1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.

Se aplicaron técnicas de revisión selectiva de los trámites de solicitud de concesión y concesiones aprobadas en la zona marítimo terrestre del distrito de Cóbano en el periodo comprendido entre el 1 de junio 2007 al 31 de mayo de 2012, ampliándose en los casos en que se consideró necesario. Se efectuó revisión de los registros digitales y expedientes existentes en el departamento de zona marítimo terrestre para determinar el estado actual del trámite, los procedimientos de archivo utilizados, el contenido del expediente, la conformación de las sociedades y otros aspectos relacionados al trámite de concesión. También se revisó el sistema de ingresos municipal SIM, para obtener información adicional respecto de los registros de facturación y gestión de cobro.

El trabajo se realizó de conformidad con el Manual de normas para el ejercicio de la auditoría interna en el sector público y con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República.

1.4. COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

Los resultados obtenidos producto del estudio realizado, fueron validados con la administración municipal en reunión sostenida el 8 de octubre de 2012 en el salón de sesiones del Concejo Municipal con la asistencia del señor Omar Fernández Villegas, intendente municipal, Mercedes Delgado Vargas, vice-intendente municipal, Francil Herrera, asesora

legal y Alcides Fernández Elizondo, encargado de la zona marítimo terrestre. También se presentaron al Concejo Municipal en sesión extraordinaria, el día 19 de octubre de 2012 a las 5:00 pm.

1.5. GENERALIDADES DEL ESTUDIO

El Concejo Municipal del Distrito de Cóbano administra la zona marítimo terrestre de su jurisdicción a partir de diciembre de 2006, como resultado de la Ley No. 8506 publicada en La Gaceta 92 del 15 de mayo del 2006, “ADICION DEL ARTICULO 73 BIS A LA LEY SOBRE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE, N° 6043”, señala literalmente:

“Artículo 1°- .../ “Artículo 73 bis- Todas las atribuciones y competencias conferidas a las municipalidades mediante esta Ley, corresponderán a los respectivos concejos municipales de distrito que posean territorio en la zona costera. El usufructo, la administración de la zona marítima y, en general, todas las disposiciones de esta Ley Sobre la Zona Marítima para las municipalidades, corresponderán a los concejos municipales de distrito, en sus respectivas jurisdicciones. / Los funcionarios de los concejos municipales de distrito estarán sujetos a lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley. Si se trata de funcionarios de elección popular, se les aplicará además lo establecido en el inciso e), del artículo 24 del Código Municipal, Ley número 7794, de 30 de abril de 1998. En relación son la pérdida de credenciales.”

El Distrito de Cóbano cuenta con aproximadamente 11 Km² de zona costera, de los cuales 1,6 Km² forman parte de propiedades privadas inscritas en el Registro Público antes de entrar en vigencia la Ley 6043. De los restantes 9,4 Km², 4,6 Km² corresponden a propiedades que son patrimonio natural del Estado, tales como las Reservas de Cabo Blanco y Karen, los refugios de vida silvestre Romelia, Cocalito y el Refugio de protección de la tortuga. Por lo anterior, la ZMT del Distrito de Cóbano se reduce a 4,80 Km², de los cuales solo están regulados (con planes reguladores) aproximadamente 2,58 Km², lo que representa cerca del 54% de la ZMT de ese lugar.²

Siendo así, al Concejo Municipal de Distrito de Cóbano le corresponde administrar aproximadamente 4.80 Km² de zona marítimo terrestre y debe velar por su correcta utilización y desarrollo, para ello debe atender lo señalado en la Ley 6043 y su reglamento, la jurisprudencia emitida sobre el tema y la normativa establecida en el Código Municipal, la Ley General de Control Interno, las Normas de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CODFOE) entre otros.

2. RESULTADOS

2.1. REGISTROS EXISTENTES EN EL DEPARTAMENTO SOBRE LAS CONCESIONES

El departamento de ZMT no contaba con un registro de las concesiones existentes. A solicitud de la auditoría interna, procedieron al levantamiento de una base de datos en excel actualizada al 30 de mayo 2012, la cual contiene información de: N° de expediente, información del concesionario, área, mojones, usos, plan regulador, monto del avalúo nuevo, estado del avalúo nuevo, monto del canon vigente, fecha de firma del contrato, fecha de vencimiento de la concesión, fecha aprobación del ICT, estado y trámite. Este archivo fue proporcionado a esta auditoría para la realización del estudio.

2.2. POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS DE ARCHIVO DE LOS DOCUMENTOS E INFORMACION QUE GENERA LA ADMINISTRACION DE LA ZONA MARITIMO TERRESTRE DEL DISTRITO DE COBANO.

El departamento de ZMT cuenta con un área destinada únicamente al archivo de expedientes, indica el coordinador del departamento que esta es un área de acceso restringido en la que solamente ingresan los funcionarios de ZMT. Los expedientes se ubican en archivadores metálicos, rotulados por plan regulador, concesiones, expedientes activos y pasivos. Esta condición permite un adecuado control y custodia de los expedientes por parte del personal del departamento.

En cuanto al contenido de los expedientes, por parte del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano no se encontró una directriz o manual de procedimientos escrito que respalde los requerimientos del ICT y establezca las políticas y procedimientos de archivo de los expedientes de las solicitudes de concesión. La decisión de que archivar o no en el expediente recae sobre el coordinador de ZMT; el cuál manifiesta que la documentación que debe anexarse al expediente es solamente la requerida para cumplir con el trámite en el ICT. Esto ocasiona que alguna documentación importante del expediente se archive en un lugar diferente o que no exista en el expediente, situación que dificulta la comprensión y claridad en el trámite llevado a cabo para el otorgamiento de la concesión.

Los requisitos que debe contener un expediente para que sea de recibo del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) están dispuestos en el acuerdo tomado en sesión ordinaria de Junta Directiva del ICT N° 5347 artículo 5, inciso VII, celebrada el día 22 de febrero del 2005 y publicado en La Gaceta N° 77 del viernes 22 de abril del 2005.

Analizando una muestra de 30 expedientes de concesiones otorgadas o en trámite pudo obtenerse que:

Aproximadamente un 50% de los expedientes revisados presentan algunas deficiencias importantes en cuanto al contenido del expediente y a los procedimientos de archivo tales como: documentos sin foliar, una o varias tachaduras en

² Contraloría General de la República. INFORME DFOE-SM-44-2007

el número de folio para asignar uno nuevo, contratos o solicitudes sin pensar, no se respeta el orden cronológico del expediente y faltante de documentos que respalden el trámite total efectuado para aprobar la concesión.

Estas deficiencias dificultan de manera importante el análisis del expediente y podrían eventualmente provocar reclamos por parte del administrado por violaciones al debido proceso.

La Procuraduría General de la República en su dictamen C-086-2008 del 26 de marzo del 2008 indica: “Esta Procuraduría ha sostenido en otras ocasiones que el orden y la adecuada foliatura del expediente administrativo forman parte de las garantías del debido proceso.” (C-233-2005 del 24 de junio).

“La garantía del debido proceso permite que el procedimiento funcione como un medio idóneo para la producción de una voluntad administrativa que, efectivamente, sea justa, tanto para los fines que persigue la Administración en sí misma, como para la protección de los derechos constitucionales del administrado.

Parte de esa garantía de debido proceso radica en el hecho de que el expediente cumpla con ciertos requisitos físicos, tales como estar compilado en fólder, ampo o carpeta; que en él consten, en orden cronológico, todos los documentos que se presentaron por parte del administrado o hayan sido agregados por la Administración; entre otros.

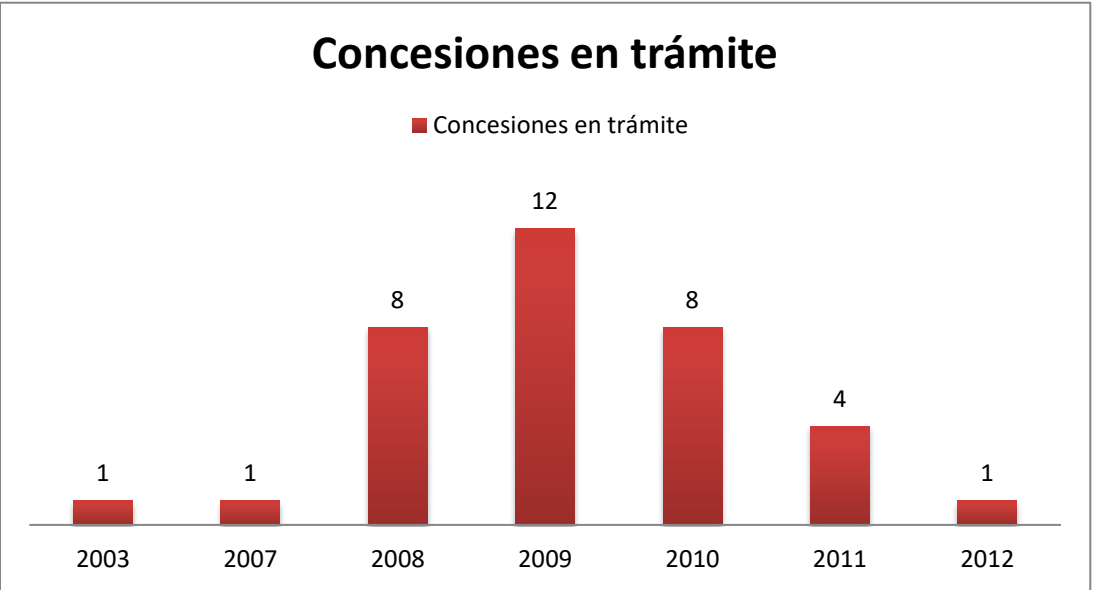
El incumplimiento de esos requisitos, tal y como lo ha señalado en otras oportunidades esta Procuraduría, puede aparejar la violación a los principios del debido proceso. A manera de ejemplo, en nuestro dictamen C-158-2005 del 28 de abril de 2005, indicamos que el expediente administrativo debe contener toda la documentación relativa al caso que se investiga y que, además, debe responder a un estricto orden cronológico. Ello forma parte de la garantía constitucional a un debido proceso y derecho de defensa, pues si el expediente está incompleto o desordenado, su análisis se dificulta y puede provocar confusiones o equivocaciones en perjuicio del administrado. En otras palabras, esos requerimientos trascienden el aspecto del orden (...)

Al respecto conviene señalar también lo dispuesto en la Norma de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CODFOE) 4.4.1 “El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias deben establecer las medidas pertinentes para que los actos de la gestión institucional, sus resultados y otros eventos relevantes se registren y documenten en el lapso adecuado y conveniente y se garanticen razonablemente la confidencialidad y el acceso a la información pública, según corresponda.”

2.3 ESTADO ACTUAL DE LOS SOLICITUDES DE CONCESION

Según los datos suministrados por el departamento de ZMT al 30 de mayo de 2012 el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano o en su momento la Municipalidad de Puntarenas firmó 126 contratos de concesión, de los cuales 35 aún están en trámite, 27 ya fueron aprobadas por el ICT pero no están inscritas en el Registro Nacional y 64 son concesiones inscritas. De las 35 concesiones que aún están en trámite algunas vienen gestionando su formalización desde el año 2003, tal y como se muestra a continuación:

		Año en que se firmó el contrato							En apelación
ANALISIS DE EXPEDIENTES DE CONCESION		2003	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Concesiones en trámite	35	1	1	8	12	8	4	1	
Concesiones inscritas	64								39
Concesiones aprobadas por el ICT sin inscribir	27								
Concesiones Otorgadas por el Concejo Municipal	126								



2.4. ATRASOS Y DEBILIDADES EN LA TRAMITACION DE CONCESIONES Y EN EL CONTENIDO DEL EXPEDIENTE

Para determinar las causas que pueden estar ocasionando el atraso en el trámite de las concesiones y las posibles debilidades en el expediente y cumplimiento de requisitos establecidos se efectuó revisión en los registros de una muestra de 30 expedientes de solicitudes de concesión. Obteniéndose:

- La intendencia ha firmado proyectos de resolución con inspecciones realizadas varios años antes, lo cual podría provocar la aprobación de concesiones cuyas condiciones han variado, en cuanto a linderos, construcciones remodelaciones, uso etc. En uno de los casos analizados se pudo notar que la inspección ni siquiera fue firmada por el responsable y así fue aceptada para firmar el proyecto de resolución. Esto se constituye en una debilidad en el control que debe ejercer el municipio en la zona marítimo terrestre e inhibe al Concejo Municipal de la posibilidad de denegar la concesión por situaciones señaladas en un informe de inspección actualizado y completo tal y como lo señalan los artículos 36 y 37 del Reglamento de la Ley 6043.
- Se han firmado contratos sin antes verificar la certificación emitida sobre el PNE. Esta condición se ha detectado en varios casos en que el ICT ha devuelto el expediente por detectar que el terreno es parte del PNE o ha solicitado adjuntar la certificación actualizada del terreno para aprobar o no el contrato.
- Varias concesiones han sido aprobadas teniendo construcciones, sin que conste si cuentan o no con permiso de construcción, sin embargo han sido justificadas por el intendente e incluso por los responsables del departamento de zona marítimo terrestre, basándose en el dictamen C-230-1997 de la Procuraduría General de la República (PGR). En algunos casos se han justificado construcciones que posteriormente el ICT mediante inspección ha determinado que no cumplen con los retiros de Ley, lo cual ha requerido una nueva inspección del municipio y en algunos casos ha generado incluso la orden de demolición para que así el ICT proceda con la aprobación del contrato de concesión.

Al respecto es importante aclarar, que en el citado dictamen C-230-97, no se interpreta en ninguno de sus párrafos, que el ordenamiento jurídico vigente permita que se acepte una justificación de las construcciones edificadas ilegalmente en los terrenos que son objeto de solicitud de concesión, esta posibilidad se plantea para una condición específica *“Si la Administración estima que las construcciones que indemnizó no requieren ser destruidas, porque por ejemplo no impactan negativamente el ambiente, a fin de no vulnerar el principio de la utilización racional de los fondos públicos y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 6043 podrá otorgar en concesión el terreno donde se realizaron dichas construcciones.”*³ Siendo así no parece apropiado que se justifiquen construcciones al amparo de este dictamen, sin contar con información suficiente para determinar si es posible justificar la construcción por encontrarse dentro de la condición indicada o si más bien lo que procede es actuar con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 6043 y una vez cumplido lo ordenado se continúe con el trámite de concesión.

- Se han enviado al ICT dictámenes de la Comisión de Zona Marítimo Terrestre sin firmar por los miembros y que recomiendan la aprobación del Proyecto de Resolución o el contrato de concesión.
- Es muy frecuente que se cometan errores en la elaboración del documento de proyecto de resolución y en el contrato lo que hace necesario la confección de reiterados adéndum a estos documentos que hacen muy largo el proceso, pues con cada adéndum el expediente va al ICT, dicha institución la devuelve con su informe técnico y requiere nueva recomendación de la Comisión de la ZMT y acuerdo del Concejo para confeccionar un nuevo adéndum. Los errores más comunes son: que se incluye la garantía en el contrato de áreas que no lo requieren, cálculo del canon, el acuerdo de Concejo se toma en una fecha posterior a la firma del proyecto de resolución o al contrato, omisión de firmas y fechas.
- En un caso el ICT devolvió el expediente debido a que se enviaron dos contratos con una misma fecha, con contenido diferente y sin la firma del intendente, situación que denota la escasa revisión y cuidado a la hora de tramitar y enviar un expediente de zona marítimo terrestre que involucra el compromiso de un bien demanial del Estado.
- En un expediente se puede notar la variación en el área solicitada con respecto al área concesionada, sin que consten las razones que mediaron para esta variación y sin que se modifique la solicitud original del expediente.
- En otro expediente pudo notarse la alteración del área indicada en el informe de inspección de la Municipalidad de Puntarenas para ajustarla al área disponible producto del levantamiento de la restricción del Patrimonio Natural del Estado y aunque el ICT advierte sobre esta situación, el intendente presenta justificación y continúa con el trámite hasta el otorgamiento de la concesión.

2.5. INFORMES TECNICOS DE ASESORIA LEGAL Y ZONA MARITIMO TERRESTRE SOBRE LOS TRÁMITES DE CONCESION

Con fecha 09 de febrero de 2012 el intendente municipal emitió el oficio I-043-2011 en el cual le informa al señor Alcides Fernández Elizondo, coordinador de zona marítimo terrestre y a la Licenciada Francil Herrera Araya que a partir de la fecha

³ Procuraduría General de la República. Dictamen C-230-1997

para efectos de todo trámite de aprobación de proyectos de resolución o contratos de concesión en zona marítimo terrestre se deberá presentar adjunto un informe técnico detallado por escrito por parte del departamento de zona marítimo terrestre que haga constar que el expediente cumple con todos los requisitos y que además deberá acompañarse del criterio del departamento legal que indique que el expediente cumple con la normativa legal.

Se solicitó a estos departamentos, la copia de los documentos emitidos a la fecha con respecto a esta disposición de la intendencia, pues solamente en un expediente de los tramitados después de esta disposición de la intendencia se localizó, el criterio del departamento legal no así del departamento de zona marítimo terrestre. Al respecto el departamento legal facilitó cuatro informes emitidos para cuatro concesiones tramitadas; mientras que el departamento de ZMT, facilitó solamente dos informes técnicos emitidos.

Verificando el trámite dado por la intendencia a los informes suministrados por estos departamentos, pudo notarse que los informes no están siendo efectivos, porque se siguen enviando los expedientes con deficiencias importantes en su contenido que debieron ser detectadas en los informes emitidos por los responsables. También puede apreciarse que se está pidiendo al departamento legal un criterio que no se está tomando en consideración, pues a pesar de que en dos de los casos, legal indicó la necesidad de solicitar requisitos a la sociedades solicitantes, el criterio se obvió, firmándose el contrato y enviándolo al ICT. Pudo observarse además que los criterios no se agregan al expediente y que no en todos los casos se ha requerido al departamento de ZMT el informe técnico ordenado.

2.6. SOCIEDADES CUYO CAPITAL ESTA CONFORMADO EN MAS DEL 50% POR EXTRANJEROS.

El Artículo 25 del Reglamento de la Ley 6043 establece que: “No se podrán otorgar concesiones:

a) A extranjeros que hayan residido en el país menos de 5 años en forma continua, según conste en certificación extendida para tales efectos por las autoridades nacionales de Migración; b) A sociedades anónimas con acciones al portador; c) A sociedades o entidades domiciliadas en el exterior; ch) A entidades cuyas acciones o cuotas o capital, correspondiente en más de cincuenta por ciento a extranjeros; ni d) A cualquier otro tipo de entidad no comprendida en los incisos anteriores, en que más de la mitad de sus miembros no sean costarricenses.”

Sin embargo se encontraron tres casos en que las sociedades fueron constituidas por extranjeros; en el primer caso, posterior a la firma del contrato modificaron el capital social, dando el 50% a una costarricense, modificación que se dio sin autorización del Concejo, en otro caso el contrato fue devuelto por el ICT por pertenecer en más de un 50% a extranjeros pero posteriormente aprueba la concesión, no consta en el expediente la corrección ni la nueva distribución de acciones. En el tercer caso, la sociedad está constituida por extranjeros y el capital corresponde en más del 50% a extranjeros. A raíz de esta situación y atendiendo solicitud del Concejo el señor intendente mediante oficio I-167-2012 de fecha 11 de julio de 2012 efectuó consulta a la Procuraduría General de la República con la finalidad de aclarar las acciones a seguir en el último caso indicado.

2.7. INSCRIPCION DE CONCESIONES APROBADAS EN EL REGISTRO PÚBLICO

De una muestra de 10 concesiones otorgadas y registradas pudo notarse que en su mayoría no se muestran diferencias significativas en la información existente en los expedientes con la del Registro Nacional excepto en el caso del expediente 2429-04, el cual según lo indicado por el coordinador de ZMT, “la Municipalidad de Puntarenas le concesionó el área de 60.217,82 m² posteriormente el Minaet declaró la mayor parte del terreno como Patrimonio Natural del Estado (PNE), estando ya la concesión otorgada. Ellos pagan únicamente sobre los 2.519 m² que quedaron libres, no sobre los 60.217.82 m² que se le concedieron inicialmente.” Esta disposición la indica verbalmente el coordinador de Zona marítimo terrestre basado en el dictamen C-297-2004 “4) Las Municipalidades están inhibidas para otorgar concesiones sobre los bosques o terrenos forestales de la zona marítimo terrestre que integran el Patrimonio Natural del Estado y no administran. 5) Las áreas silvestres protegidas del Patrimonio Natural del Estado ubicadas en la zona marítimo terrestre, están excluidas de la aplicación de la Ley 6043, por expresa disposición de su artículo 73, y se rigen por la legislación respectiva.” pues no consta acuerdo del Concejo o alguna resolución de la intendencia municipal en la que se indique tal decisión.

2.8. DIFERENCIAS EN LOS REGISTROS DE COBRO VIGENTES CON LOS EXISTENTES EN LA BASE DE DATOS

El sistema SIM utilizado en la Institución para facturación y cobro no está dispuesto para generar por sí mismo los cobros de canon, por lo que se deben digitar al inicio de cada año de conformidad con el canon vigente. Según lo indicado por el coordinador de ZMT esta labor le fue delegada a la secretaria del departamento, quien es la única que posee clave para el registro y está autorizada a efectuar modificaciones a la información. Esta disposición interna no pareciera permitir una supervisión efectiva por parte del coordinador del departamento sobre la información que es digitada en el sistema y que se utilizará como base en la caja para el cobro del canon al concesionario. Al respecto señala la Norma de Control Interno para el Sector Público (N-2-2009-CODFOE) 4.5.1 “ 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 sistema de control interno, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.”

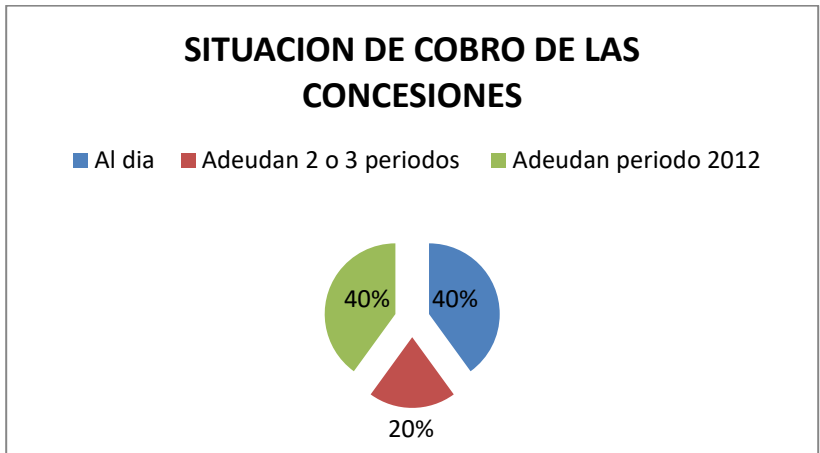
Para analizar los registros se tomó una muestra de 30 concesiones aprobadas y registradas en una hoja de excel por el departamento de ZMT, la cual contiene información respecto del monto a cobrar por concepto de canon, el estado actual

de pago de cada concesión y del avalúo de cada concesión. Esta información se verificó contra los datos registrados en el programa de facturación SIM y los expedientes de cada concesión al 03 de setiembre de 2012. Obteniéndose:

- En el caso del expediente 2325-03 se mantiene el canon dispuesto en el avalúo anterior, existiendo ya un nuevo avalúo y sin que conste apelación en el expediente, esto genera el pago de un canon muy inferior al vigente para este concesionario.
- La concesión otorgada mediante expediente 2978-06, firmó contrato en el año 2008, pagó el año 2008. En el 2009-2010-2011-2012 no le generaron cobro.
- En el registro suministrado por el departamento de ZMT existen tres concesiones que están al día en sus pagos, pero revisando la información disponible en el expediente y en el sistema de facturación, estas sociedades adeudan tres periodos cada una.

El artículo 51 bis del Reglamento a la Ley 6043 establece que *“El canon deberá ser calculado por anualidades adelantadas, pudiendo ser cancelado en forma trimestral conforme lo disponga la Municipalidad interesada. Dicho canon, cuando se trate de la primera determinación regirá de inmediato, salvo que exista oposición del concesionario o permisionario; en cuyo caso entrará a regir a partir de la fecha de su fijación definitiva. En las posteriores determinaciones el canon regirá a partir del periodo siguiente a la fecha en que quede firme la resolución definitiva que lo apruebe. En caso de mora, el derecho de la Municipalidad para hacer efectivas las sumas que se le adeudan por el indicado concepto, prescribirá en el plazo de cinco años conforme lo establece el artículo 73 del Código municipal.”*

De la revisión general de una muestra de 30 concesiones vigentes se obtuvo que el 40%, está al día en el pago, el 40% adeuda el periodo 2012, el 20% adeuda 2 o 3 periodos. Esta situación requiere atención por parte del área encargada pues de conformidad con lo indicado en el artículo 51 bis del Reglamento de la Ley 6043 antes citado algunos de estos cobros podrían en poco tiempo estar expuestos a la prescripción. Asimismo el artículo 53 de la Ley 6043 establece como una causal para la cancelación de la concesión la falta de pago del canon respectivo.



2.9. FORMALIZACION DE CONTRATOS DE CONCESION SIN PAGO DE ANUALIDAD DEL CANON ADELANTADA

El artículo 44 del Reglamento a la Ley 6043 señala que *“Una vez aprobada la concesión por el Concejo Municipal se le comunicará al interesado, y se le fijará un término de 30 días hábiles para firmar el contrato y depositar el importe correspondiente a la primera anualidad del canon a favor de la municipalidad respectiva.”* Sin embargo se observó que en el caso de la concesión otorgada mediante expediente 3550-07, no se cumple con el artículo indicado pues se firmó el 26/01/2011, sin hacer efectivo el pago de la anualidad adelantada correspondiente al periodo 2011, a la fecha del estudio adeuda también el periodo 2012. La concesión otorgada en el expediente 2914-06 firmó contrato el 09/10/2008 sin cancelar anualidad adelantada. Tiene pendiente los periodos 2009-2010-2011-2012. No se han generado estos cobros en el sistema para este concesionario.

3. CONCLUSIONES.

Del análisis efectuado se desprende que el Concejo Municipal del Distrito de Cóbano presenta importantes debilidades de control interno en la tramitación de las solicitudes de concesión de los terrenos de zona marítimo terrestre a su cargo, situación que ha posibilitado errores y omisiones en los proyectos de resolución y contratos, justificación de construcciones sin un fundamento legal apropiado, variaciones de áreas no justificadas en el expediente, firma de contratos con sociedades de extranjeros; estas y otras situaciones han contribuido a significativos atrasos y errores en los trámites para obtener una concesión. También el desorden y falta de información en algunos expedientes dificultan de manera importante el análisis y dejan a la administración expuesta a reclamos por parte del administrado por violaciones al debido proceso. En cuanto a la gestión de cobro se encontraron inconsistencias en la información registrada referente a los cobros pendientes a concesionarios y una insuficiente supervisión a la labor desempeñada por la encargada de ingresar la información al sistema para las gestiones de cobro.

4. RECOMENDACIONES

Es necesario que el Concejo adopte todas las medidas necesarias para resolver esa problemática, por tanto, de acuerdo con los artículos 4 y 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, y 12 de la Ley General de Control Interno, No. 8292, se emiten varias recomendaciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán estar debidamente cumplidas en los plazos definidos a partir de la fecha de recibo de este informe.

Para el cumplimiento de lo recomendado en este informe, deberán dictarse lineamientos claros y específicos y designar puntualmente los responsables de ponerlos en práctica, por lo que esas instrucciones deberán emitirse por escrito y ser comunicadas formalmente, así como definir plazos razonables para su realización, de manera que la administración activa pueda establecer las responsabilidades correspondientes en caso de no acatamiento de estas recomendaciones.

4.1. AL CONCEJO MUNICIPAL

- a.** Girar las instrucciones necesarias al intendente municipal, para que acate las recomendaciones contenidas en el aparte 4.2 de este informe y comunique a esta auditoría interna las medidas adoptadas para su cumplimiento.
- b.** Procurar la capacitación de la Comisión de Zona Marítimo Terrestre respecto de los aspectos técnicos y jurídicos que debe contener un expediente y sobre los requisitos que debe cumplir un terreno para que pueda darse en concesión, con la finalidad de que esta Comisión pueda emitir un criterio bien sustentado y que facilite al Concejo el análisis y la toma de decisiones en la aprobación de las concesiones.
- c.** Analizar de una forma más rigurosa y razonada los aspectos técnicos y jurídicos contenidos en los expedientes y proyectos de resolución presentados por la intendencia a efectos de evitar la aprobación de concesiones que presentes errores u omisiones importantes que posteriormente tengan que ser revelados por el ICT.
- d.** Emitir acuerdos que reflejen con mayor claridad la autorización de la concesión, adendum o cualquier otro trámite que tenga relación con la aprobación de la concesión para evitar confusiones al ICT producto de la falta de claridad de los acuerdos.
- e.** Remitir a esta Auditoría Interna, dentro de los próximos 15 días hábiles, copia del acuerdo que tome ese Concejo Municipal, en relación con el contenido y las recomendaciones que se giran en este documento.

4.2. AL INTENDENTE MUNICIPAL.

- a.** Girar las instrucciones necesarias al coordinador de zona marítimo terrestre, para que acate las recomendaciones contenidas en el aparte 4.3 de este informe y comunique a esta auditoría interna las medidas adoptadas para su cumplimiento.
- b.** Emitir en un plazo máximo de un mes una directriz o manual de procedimientos que establezca las políticas y procedimientos de archivo de los expedientes de las solicitudes de concesiones de Zona Marítimo Terrestre que respalde los requerimientos del ICT y a su vez permita un registro y documentación de la gestión institucional acorde con lo que establece la normativa técnica y los principios del debido proceso.
- c.** Tomar las medidas necesarias para que se corrijan de manera inmediata, las debilidades señaladas en el punto 2.4 de este informe y evitar que a futuro se sigan cometiendo errores como los indicados.
- d.** Requerir al departamento de zona marítimo terrestre y al departamento legal un criterio claro y confiable que permita a la intendencia elaborar el Proyecto de Resolución de una forma razonada y teniendo la certeza de que tanto el terreno solicitado como el expediente cumplen con todos los requisitos y condiciones establecidas en la Ley y su reglamento.
- e.** Solicitar al departamento legal la confección de los contratos de concesión que firme la intendencia y que revise cuidadosamente que el contenido de los expedientes y contratos remitidos al ICT cumplan con los requisitos establecidos en la normativa.
- f.** Eliminar la práctica de justificar la conservación de las construcciones existentes en el terreno a concesionar, al amparo del dictamen C-230-1997, sin antes hacer el levantamiento de la información suficiente para determinar si la construcción cumple con la condición citada en el dictamen o si más bien lo que procede es actuar con estricto apego a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 6043.
- g.** Tomar las acciones correspondientes para que se haga efectivo de forma inmediata el cobro de las anualidades del canon indicadas en el punto 2.9 y en lo sucesivo tomar en consideración que de conformidad con el artículo 44 del

Reglamento de la Ley 6043 para firmar el contrato se debe contar con el depósito de la primera anualidad del canon por parte del concesionario.

- h.** Comunicar a esta Auditoría Interna, dentro de los próximos 15 días hábiles, a partir de la fecha de recibo de este documento, las acciones que se tomen en relación con las recomendaciones giradas en el mismo. Además comunicar cada dos meses los avances en el cumplimiento de las recomendaciones.

4.3. AL COORDINADOR DE ZONA MARÍTIMO TERRESTRE

- a.** Mantener un registro de expedientes, concesiones y solicitudes de concesión con información, actualizada, suficiente y confiable que garantice razonablemente su seguridad, disponibilidad y responda a las necesidades de los distintos usuarios de la información.
- b.** Ejercer de manera inmediata la supervisión necesaria sobre la digitación y gestión de los cobros correspondientes al canon de las concesiones y efectuar las acciones necesarias para corregir de forma inmediata las debilidades detectadas en el punto 2.8.
- c.** Efectuar en un plazo de 2 meses, las acciones necesarias para procurar una gestión de cobro tendiente a recuperar las anualidades del canon atrasadas y hacer cumplir lo indicado en el artículo 51 bis del Reglamento a la Ley 6043 en cuanto al cobro de la anualidad o trimestre adelantado.

COMENTARIOS

MARICEL. Se hace necesario un documento o reglamento que indique los documentos que se deben incluir en el expediente administrativo de cada concesión, en este momento es el encargado del departamento el que decide que se incluye y que no, esto además de la pequeña lista que dio el ICT.

La muestra que se utilizó fue de 30 expedientes y en un 50% presentaban deficiencias importantes como documentos sin folios, sin orden cronológico y el expediente siempre debe estar ordenado. En este departamento suceden cosas como que se han firmado concesiones con inspecciones realizadas años atrás, incluso inspecciones realizadas por la Municipalidad de Puntarenas y en eso hay que tener mucho cuidado, algunas concesiones se han firmado sin solicitar la certificación de patrimonio natural del estado.

MINOR: Siento que al coordinador le gusta brincarse procesos además de que no le gusta estar en la oficina, sale al campo y eso no le corresponde.

KATTIA: Una inspección de Alcides tiene la misma validez que la realizada por el inspector.

MARICEL: Lo que sucede es que él no firma las inspecciones lo hace el inspector.

KATTIA: Ese es el problema, él esconde la mano.

ROMELIA: Mucho de esto bien que mal es porque nosotros no actuamos y la Intendencia no hace nada, no acata lo que nosotros decimos. Nosotros tenemos mucha responsabilidad en todo y la administración no está jalando los mecates a nadie porque dicen que no tienen reglamentos.

MARICEL: Siempre es igual yo digo las cosas en los informes pero ellos no hacen caso

ENIO: Que pasa si nosotros aprobamos recomendaciones de la comisión

KATTIA: Lo tenemos que justificar muy bien.

MINOR: Sera que no revisamos bien el expediente atentos a que el ICT lo hace, porque yo he escuchado eso.

MARICEL: Sí se está delegando en el ICT funciones que no deben ser y nos corresponden.

ENIO: Aquí falta control no debemos echar culpas, sino mejorar.

ROMELIA: Yo confío plenamente en lo que Mary informa, debemos actuar rápido porque si no nos vamos a hundir todos

MARICEL: Yo siempre que vengo es lo mismo, ustedes me escuchan, se preocupan pero a la semana siguiente ven otra cosa y se olvidan de darle el seguimiento. El trabajo de la auditoria no es para señalar es para decir lo que no se está haciendo bien.

ENIO: Yo siento un gran divorcio en entre la Intendencia y el Concejo y eso no es bueno.

ROMELIA: Que pasa cuando se da una orden a la Intendencia y no se cumple.

MARICEL: En ese caso lo que prosigue es una denuncia ante La Contraloría.

ROMELIA: Se han dicho muchas cosas que se hagan y no se hacen ¿Ellos son los que mandan o cómo es?

MARICEL: Antes había un sometimiento de la Intendencia hacia el Concejo, pero esto cambio después de un pronunciamiento de la Procuraduría que dijo que las municipalidades son entes BIFRONTES.... Textualmente esto es que están compuestos por dos centros jerárquicos de autoridad, los que por disposición expresa del artículo 169 de la constitución política y el 3 y 12 del código municipal conforman el Gobierno Municipal (jerarquía superior) de las municipalidades. Por un lado está el Concejo integrado por los regidores de elección popular con funciones políticas y normativas y por otro lado el Alcalde, en este caso el Intendente, funcionario también de elección popular, con competencias de índole técnicas, gerenciales y de ejecución, su competencias son ejecutivas y administrativas.

El Intendente no es inferior jerárquico del Concejo; son órganos de competencias coordinadas pero no sujetas, que deben complementarse para un funcionamiento eficiente y ágil del Concejo Municipal. Su deber es velar por el debido cumplimiento de los acuerdos y esto no presupone una sujeción jerárquica con el Concejo, es una de las funciones de la Intendencia, es una tarea consustancial a sus competencias ejecutar los acuerdos y si no está de acuerdo con lo indicado en el acuerdo del Concejo, él puede vetar el acuerdo. Pero ustedes también tienen la potestad de pedir cuentas de el por qué no se están cumpliendo o ejecutando los acuerdos. Con el personal es que ustedes tienen limitaciones.

MINOR: Cuales estatutos rigen a los funcionarios municipales?

MARICEL: En cuanto a funciones es el manual de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y con respecto a cómo nos regimos como funcionarios está el Código Municipal, el Código de Trabajo, La Ley de Control Interno, La Ley de Enriquecimiento Ilícito, la Constitución Política.

ENIO: Usted nos puede asesorar a nosotros

MARICEL: Yo puede asesorarlos en los temas relacionados con la Auditoria pero tiene que ser solicitado por ustedes.

JOSE: Nos exponen hoy situaciones que vienen de mucho tiempo atrás y no debemos asustarnos, solo tratar de buscar soluciones con nombres y apellidos

JOSUE: Esto es una empresa y si los empleados no se ponen la camiseta de la empresa entonces no funciona

La auditora interna se retira.

CONSIDERANDO:

-Que la Auditoría Interna ha presentado el informe denominado Informe sobre el estudio de Auditoria del trámite de solicitud y otorgamiento de concesiones en la zona marítimo terrestre por parte del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano del 1 de junio del 2007 al 31 de mayo del 2012

-Que se han evacuado dudas respecto al tema

ACUERDO N°1

SE ACUERDA: “Aprobar el Informe denominado Informe sobre el estudio de Auditoria del trámite de solicitud y otorgamiento de concesiones en la zona marítimo terrestre por parte del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano del 1 de junio del 2007 al 31 de mayo del 2012, presentado por la Auditora Interna de este Concejo y solicitar:

“1. A la Intendencia acatar las recomendaciones emitidas en este informe y que se envié a este concejo copia del informe que envíen a la auditoría interna respetando el termino que se les dio de quince días.

2. A la Intendencia que en lo que resta del año 2012 o para los primeros meses del año 2013 se gestione con El Archivo Nacional o una empresa privada reconocida, una capacitación sobre ARCHIVOS DE GESTION para todo el personal del departamento de zona marítimo terrestre y cualquier otro funcionario que consideren necesario. Nos informen, para conocimiento, la fecha de dicha capacitación.

3. A la comisión de zona marítima terrestre analice detenidamente cada expediente que llegue a esta comisión antes de emitir una recomendación al Concejo y para ello:

3.1 Soliciten al encargado del departamento la lista de los requisitos mínimos que debe contener un expediente, según lo indicado por el ICT y verifiquen que estos formen parte del expediente

3.2 Verifiquen que la inspección al sitio tenga un tiempo razonable de realizada, si esta les genera alguna duda, que la comisión realice la inspección nuevamente, a la que deben asistir, como mínimo, dos miembros de la comisión.

3.3 Ser muy cuidadosos en el análisis de todo el expediente, ya que es la recomendación que ustedes emiten lo que este concejo aprueba o desaprueba. ACUERDO UNANIME

Finaliza la sesión al ser las veinte horas.

Roxana Lobo Granados
Secretaria

Minor Jiménez Gutiérrez
Presidente

*****U.L.*****