



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
"La imparcialidad nos hace objetivos"

Acosta, 24 enero de 2020
Advertencia A.I.001-2020

Señora
Maritza Calderón Badilla
Alcaldesa Municipal (a.i.)
Municipalidad de Acosta

Cordial saludo:

ADVERTENCIA: Por el incumplimiento en la aplicación del artículo 22 de la Ley 8649, Tarifa de Impuestos Municipales del Cantón de Acosta.

La advertencia realizada, cuenta con asidero legal en el artículo 22, inciso d) de la Ley General de Control Interno, el cual establece como competencia de la Auditoría Interna, **"advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento"**.

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, la auditoría interna es la actividad que debe proporcionar seguridad al ente u órgano estatal, procurando validar y mejorar sus operaciones y contribuir a que se alcancen los objetivos institucionales. Asimismo, le brinda a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración, se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

En ese contexto, es preciso indicar que como parte del fortalecimiento del Sistema de Control Interno institucional, ésta Auditoría Interna expresa la siguiente advertencia.

TEORÍA DEL CASO

1- Procedimiento (otorgamiento, cobro y aplicación) del artículo 22, de la Ley 8649, Tarifa de Impuestos Municipales del Cantón de Acosta.

En respuesta extendida por la Encargada de Patentes, en su oficio DP-008-2020 del 17 enero del 2020, hace alusión a lo siguiente, cito textualmente:

"Al respecto, se debe hacer mención que en la actualidad, el cobro del impuesto sobre anuncios y rótulos, no ha sido posible aplicarlo, esto debido a que existe una debilidad en la normativa, ya que, a pesar de que



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

está indicada en la Ley, ésta corresponde a una Ley de rango general el cual no tipifica su procedimiento de cobro; así también, el reglamento “REGLAMENTO DE LICENCIAS MUNICIPALES PARA LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS QUE SE DESARROLLEN CON FINES LUCRATIVOS Y NO LUCRATIVOS EN EL CANTÓN DE ACOSTA”, del 04 de abril de 2018, publicada en Gaceta 58-2018, no establece la metodología o procedimiento para la aplicación, otorgamiento y cobro del impuesto. Lo que de aplicar un cobro sobre un impuesto el cual no se pueda tipificar o bien tener la claridad reglamentaria para su aplicación, esto expondría al municipio a un estado de indefensión y podría acarrear responsabilidades legales...”

FUNDAMENTO LEGAL

Para entrar en materia respectiva, hago de su conocimiento lo externado por el artículo 17, inciso a) del Código Municipal:

“a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general”.

Sobre lo mencionado por consiguiente es obligación ineludible de la persona titular de la Alcaldía disponer lo pertinente para que se dé fiel cumplimiento a las diferentes leyes y reglamentos relacionados con el quehacer municipal. Para la ejecución de esas normas la persona titular de la Alcaldía no debe pedir autorización al Concejo, ni siquiera si se trata de la Ley de Impuestos de Patentes, salvo que las disposiciones expresamente lo señalen.

En el orden de ideas, el artículo 10 de la Ley General de Control Interno, con respecto a la responsabilidad por el sistema de control interno institucional, dispuso lo siguiente:

“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 cumplimiento”.

Por su parte el artículo 129 de la Constitución Política, se refiere a la obligatoriedad de las leyes, por lo que ningún ciudadano puede alegar desconocimiento de las mismas, y establece además que la derogación de una norma sólo se puede hacer por norma posterior. Al



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

respecto también el artículo del Código Civil, establece que las leyes sólo se derogan por otras posteriores y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre.

“Artículo 129. Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial.

Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo en los casos que la misma autorice.

No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público.

Los actos y convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa.

La ley no queda abrogada ni derogada, sino por otra posterior; y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario”.

Artículo 8 del Código Civil: *“Las leyes sólo se derogan por otras posteriores y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario. La derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior”.*

Hay que tener presente que los reglamentos son normas secundarias y su objeto de regulación queda sujeto permitido o habilitado expresamente por la ley, de lo anterior se podría deducir que a la ausencia de una norma reglamentaria, una ley no debe de dejar de aplicarse, como está sucediendo con el artículo 22 de la Ley 8649 Tarifa de Impuestos Municipales del Cantón de Acosta.

El ordenamiento jurídico posee una estructura jerárquica, en la cual algunas normas poseen mayor relevancia que otras, sirven de fundamento unas a las otras y entre sí gozan de prerrogativas y características diferentes, el ordenamiento jurídico posee una estructura normativa jerárquica en la cual las normas de mayor jerarquía sirven de fundamento y de validez para aquellas de menor jerarquía, y por ende, estas no pueden contradecir a aquellas.

El Código Civil, sobre lo descrito hace notorio, en sus articulados 1 y 2 de lo siguiente, cito textualmente:



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

“Artículo 1: Las fuentes escritas del ordenamiento jurídico privado costarricense son la Constitución, los tratados internacionales debidamente aprobados, ratificados y publicados, y la ley. La costumbre, los usos y los principios generales de Derecho son fuentes no escritas del ordenamiento jurídico privado y servirán para interpretar, delimitar e integrar las fuentes escritas del ordenamiento jurídico.

Artículo 2: Carecerán de validez las disposiciones que contradigan a otra de rango superior.”

Asimismo, la Ley General de la Administración (Ley 6627 del 02 de mayo de 1978 y sus reformas, publicado en el alcance N°90ª “La Gaceta” N°102 de 30 mayo de 1978), por su parte establece la jerarquía de las fuentes del ordenamiento administrativo:

“Artículo 6°.1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

- a) La Constitución Política;*
- b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;*
- c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;*
- d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros supremos Poderes en la materia de su competencia;*
- e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y*
- f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.*

2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.

3. En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.

Artículo 7°.1. Las normas no escritas, como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de derecho, servirán para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito y tendrán el rango de la norma que interpretan,



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

integran o delimitan. 2. Cuando se trate de suplir la ausencia, y no la insuficiencia, de las disposiciones que regulan una materia, dichas fuentes tendrán rango de ley. 3. Las normas no escritas prevalecerán sobre las escritas de grado inferior.”

Así, el artículo 7°, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública indica que los principios generales sirven para integrar el ordenamiento jurídico escrito ante una laguna, la oscuridad o la insuficiencia normativas. Evitan que haya lagunas en el sistema jurídico, completándolo e integrándolo y evitando la denegación de justicia en determinados supuestos.

Coadyuvan en la interpretación y delimitación del campo de aplicación del ordenamiento jurídico escrito. Funcionan como parámetros hermenéuticos del ordenamiento jurídico escrito para facilitar la aplicación del Derecho ante las antinomias o contradicciones normativas desde la perspectiva gramatical o de los fines.

Cabe advertir que el artículo 11.1 LGAP, al consagrar el principio de legalidad, dispone que *“La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes”*. Por su parte, el artículo 13.1 LGAP, señala que *“La Administración estará sujeta, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo (...) sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos”*.

Siguiendo el orden de ideas la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-191-2000, del 22 agosto del 2000, argumentó ante consulta realizada, lo siguiente:

“...De la normativa transcrita se desprende claramente que es potestad del legislador establecer a partir de qué momento las leyes empiezan a surtir sus efectos. Sobre el particular, la Sala Constitucional ha señalado que

“(...) la determinación de la fecha a partir de la cual entre a regir una ley es materia de exclusiva decisión de la Asamblea Legislativa, con base en criterios de oportunidad, razonabilidad y conveniencia. Lo anterior, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un límite puramente cuantitativo y que la responsabilidad de sopesar las circunstancias



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

históricas y los efectos que en la sociedad puedan producir sus actos, en relación con la tutela de los intereses nacionales que le han sido confiados, corresponde únicamente al Parlamento. Él deberá evaluar la conveniencia y el mérito del tiempo dentro del cual debe empezar a regir una norma, (...)” (sentencia número 6378-97, de 16:27 del 1° de noviembre de 1994).

Es claro entonces, que toda norma jurídica posee un ámbito de vigencia formal determinado en el tiempo; obliga desde el momento en que entra en vigor. En este sentido, la vigencia de una norma equivale a su obligatoriedad.

Ahora bien, la entrada en vigencia de una norma genera, por un lado, el deber de todas las personas que sean sus destinatarios de observar el mandato que la misma contenga; y, por otro, el deber de las autoridades públicas de realizar las actividades necesarias para asegurar el cumplimiento de la norma (...)”

A tenor de lo descrito se podría evidenciar una desprotección plena a los cuatro objetivos que describe el artículo 8 de la Ley General de Control Interno, los que deben brindar a la institución una seguridad razonable en la consecución de los mismos, los que se enuncian:

- a) *“ Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;*
- b) *Exigir confiabilidad y oportunidad de la información;*
- c) *Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones;*
- d) *Cumplir con el ordenamiento jurídico vigente”.*

De lo anterior se denota, una posible afectación a los recursos del erario público municipal, por el incumplimiento parcial de la Ley 8649, por que puede repercutir en el logro de los objetivos institucionales propuestos.

Se debe considerar que el artículo 156 incisos a), b), d) y g) del Código Municipal en cuanto a deberes de los servidores de los Gobierno Locales, expresa:



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

- “a) Respetar esta ley y sus reglamentos, así como cumplir con las obligaciones vigentes en su cargos.*
- b) Prestar los servicios contratados con absoluta dedicación, intensidad y calidad, responsabilizándose de sus actos y ejecutando sus tareas y deberes con apego a los principios legales, morales y éticos.*
- c) Garantizar, a la administración municipal, su compromiso en cuanto a la integridad y fidelidad en su trabajo la naturaleza que sea, en aras de lograr el cumplimiento de los objetivos y la misión de la municipalidad.*
- g) Responder por los daños o perjuicios que puedan causar sus errores o los actos manifiestamente negligentes propios de su responsabilidad”.*

ASPECTOS A CONSIDERAR

Así las cosas el Alcalde (sa) Municipal, posee la autoridad y hermenéutica suficiente, para el fiel cumplimiento de la normativa legal, en el recorrido de esta advertencia, se le menciona el apoyo jurídico para el acatamiento de la misma.

De lo comentado, es urgente y necesario que tanto el Jerarca Administrativo, como los funcionarios que participen en el cumplimiento de lo advertido, procedan a la evaluación de dicha gestión con base en los objetivos municipales y las disposiciones de las normativas vigentes, con el fin de poder enderezar las inobservancias en que se ha incurrido y, con esto no poner en entredicho el acatamiento de los principios de eficiencia, eficacia, economía y legalidad aplicables.

Del posible incumplimiento, hay que considerar las responsabilidades y sanciones que el artículo 39 de la Ley General de Control Interno, N°8292 mencionan:

39 “Causales de responsabilidad administrativa: *El jerarca y los titulares subordinados incurrirán en responsabilidad administrativa y civil, cuando corresponda, si incumplen injustificadamente los deberes asignados en esta Ley, sin perjuicio de otras causales previstas en el régimen aplicable a la respectiva relación de servicios.*

El jerarca, los titulares subordinados y los demás funcionarios públicos incurrirán en responsabilidad administrativa, cuando debiliten con sus acciones el sistema de control interno u omitan las actuaciones necesarias para establecerlo, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable (...)”



MUNICIPALIDAD DE ACOSTA
AUDITORÍA INTERNA MUNICIPAL
“La imparcialidad nos hace objetivos”

Asimismo, si bien las advertencias, no resultan de acatamiento obligatorio, se ha de esperar que la Administración actúe conforme a lo que nos señala el artículo N°12 de la Ley General de Control, específicamente lo que resalta su inciso c) *“Analizar e implar de inmediato las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la CGR, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan”*.

Esta Auditoría considera prudente que la Administración valore y tome las medidas respectivas, en atención a las regulaciones vigentes y probable infracción de estas, y lo que además considere pertinente.

- 1) Indicar a la Auditoría Interna, las acciones a efectuar para cumplir con lo estipulado en el artículo 22 de la Ley 8649.
- 2) Informar mediante un cronograma de actividades con responsables y plazos, el cumplimiento de dicho articulado.

Para la atención de lo descrito, se otorga un plazo de 10 días hábiles al recibo de presente.

Cordialmente,

Lic. Pedro M. Juárez Gutiérrez
Auditor Interno

Cc/Archivo/Encargada de Patentes/Concejo Municipal