

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS MUNICIPALES

**INFORME SOBRE LA GESTIÓN DE LOS PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN
EN LA MUNICIPALIDAD DE ESCAZÚ**

CONTENIDO

No. de página

RESUMEN EJECUTIVO

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1.	Origen del estudio.....	1
1.2.	Objetivo del estudio	1
1.3.	Naturaleza y alcance del estudio.....	1
1.4.	Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio	2
1.5.	Comunicación preliminar de los resultados obtenidos	2
1.6.	Consideraciones generales acerca del tema objeto de estudio.....	2
2.	RESULTADOS	3
2.1.	Control sobre los permisos de construcción.....	3
2.1.1	Insuficiente fiscalización de las construcciones	3
2.1.2	Debilidades en el trámite de las notificaciones preventivas y de clausura	5
2.1.3	Inicio de obras de remodelación o ampliación sin permiso de construcción.....	6
2.1.4	Aprobación de permisos de construcción sin cumplir con todos los requisitos	6
2.1.5	Ejecución de obras al margen de requisitos técnicos y legales	7
2.1.6	Falta de un registro de información automatizado de los permisos de construcción	8
2.1.7	Carencia de control sobre las solicitudes de permisos de construcción denegadas.....	9
2.1.8	Requisitos para tramitar permisos de construcción desactualizados	9
2.2.	Debilidades del plan regulador del Cantón de Escazú	9
3.	CONCLUSIONES.....	10
4.	DISPOSICIONES	10
4.1	Al Concejo Municipal.....	11
4.2	Al Alcalde Municipal	11

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio en la Municipalidad de Escazú se realizó con el objetivo de promover una mejora en la gestión sobre el desarrollo urbano y los permisos de construcción con apego al bloque de legalidad vigente. La revisión cubrió el período comprendido del 1° de julio de 2007 y el 31 de agosto de 2008, ampliándose cuando se consideró necesario.

Producto del estudio se determinaron las siguientes deficiencias: insuficiente fiscalización de las construcciones, inconsistencias en el trámite de las notificaciones preventivas y de clausura, inicio de obras sin permiso de construcción, aprobación de permisos sin cumplir con los requisitos establecidos, ejecución de obras al margen de los requisitos técnicos y legales, falta de un registro automatizado de los permisos de construcción, carencia de control efectivo sobre las solicitudes de licencias de construcción denegadas y desactualización de los requisitos para tramitar los permisos de construcción ante la municipalidad.

Además, el plan regulador no contiene cuatro de los principales reglamentos de desarrollo urbano establecidos por la normativa vigente, a saber: de fraccionamiento y urbanizaciones, de mapa oficial, de renovación urbana y de construcciones. Además, dicho instrumento tampoco considera las variables ambientales exigidas por la normativa vigente.

En conclusión, tales debilidades no sólo atentan contra las arcas municipales, sino que va en menoscabo de un ordenado desarrollo urbano del cantón, que además puede originar problemas irreparables para el ambiente y por ende, afectar la calidad de vida de los habitantes, por lo cual es necesario que se definan y aprueben las acciones pertinentes por parte de la Administración, con el irrestricto apoyo del Concejo Municipal, para fortalecer la gestión relacionada con los permisos de construcción y garantizar el cumplimiento de la normativa legal y técnica que regula estas actividades, de tal forma que propicie un desarrollo urbano del cantón en forma ordenada y sostenible.

Por consiguiente, se dispone al Concejo Municipal apoyar, en la forma y condiciones que le corresponde a ese órgano colegiado, las acciones que proponga la Administración para el cumplimiento de las disposiciones giradas por esta Contraloría General. Al Alcalde se ordenó que diseñe un plan de acciones con un cronograma con las actividades por realizar y con los funcionarios responsables de su ejecución, que incluya al menos varios asuntos que se indican en la disposición, para garantizar que los permisos de construcción cumplan con todos los requisitos que exige la municipalidad y la normativa vigente y la elaboración, como parte del plan regulador de ese municipio, de los reglamentos de desarrollo urbano exigidos por la normativa vigente, a saber: de fraccionamiento y urbanizaciones, de mapa oficial, de renovación urbana y de construcciones.

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA

ÁREA DE SERVICIOS MUNICIPALES

**INFORME SOBRE LA GESTIÓN DE LOS PERMISOS DE CONSTRUCCIÓN
EN LA MUNICIPALIDAD DE ESCAZÚ**

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Origen del estudio

La Contraloría General de la República ha realizado estudios relacionados con el impuesto de construcciones y con la planificación y desarrollo urbano en varias municipalidades, con el propósito de coadyuvar con el fortalecimiento de los procesos relacionados con la gestión de esos permisos y del impuesto correspondiente y propiciar un desarrollo urbano ordenado y sostenible.

Entre las debilidades determinadas están la ejecución de obras sin el respectivo permiso, irrespeto de las condiciones bajo las cuales se emiten dichas licencias, así como deficientes procesos de inspección, falta de un plan regulador y el desorden territorial, entre otras situaciones que inciden no solo en la recaudación de los ingresos respectivos, sino en un desordenado desarrollo urbano de sus territorios, con el consecuente impacto en el medio ambiente y en los campos, económico y social de la población.

Como parte de ese esfuerzo se incluyó en el Plan de Trabajo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, correspondiente al año 2008, un estudio sobre ese tema en la Municipalidad de Escazú, dado que éste es uno de los cantones con mayor desarrollo inmobiliario en los últimos años.

1.2. Objetivo del estudio

Promover una mejora en la gestión municipal sobre el desarrollo urbano y los permisos de construcción con apego al bloque de legalidad vigente.

1.3. Naturaleza y alcance del estudio

En el presente estudio se consideró el análisis de la gestión municipal que se ejerce sobre el desarrollo urbano y los permisos de construcción.

La revisión cubrió el período comprendido del 1° de julio de 2007 y el 31 de agosto de 2008, ampliándose cuando se consideró necesario, y se efectuó de conformidad con el Manual de Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, promulgado mediante la Resolución del Despacho de la Contralora General No. R-CO-94-2006, publicada en La Gaceta No. 236 del 8 de diciembre de 2006.

1.4. Aspectos positivos que favorecieron la ejecución del estudio

Cabe mencionar la valiosa colaboración recibida de los funcionarios de la Municipalidad de Escazú para el desarrollo del estudio al que se refiere el presente informe, así como de la Unidad de Auditoría Interna de esa corporación municipal.

1.5. Comunicación preliminar de los resultados obtenidos

La comunicación preliminar de los principales resultados, conclusiones y disposiciones producto del estudio a que alude el presente informe, se efectuó en la Municipalidad de Escazú, el 30 de enero de 2009, a los funcionarios de ese Ayuntamiento, Lic. Marco Antonio Segura Seco, Alcalde Municipal; Licda. Marta Gabriela Calvo Venegas, Vicealcaldesa Municipal; Ing. Sandra Blanco Alfaro, Coordinadora Macroproceso de Ingeniería y Obras; Arq. Garret Cotter Alfaro, Coodinador Proceso de Desarrollo Territorial; Ing. Cristian Boraschi González, Asistente Proceso de Desarrollo Territorial; Ing. Gerald Villalobos Marín, Encargado del Plan Regulador, y al Lic. Randal Brizuela Solano, funcionario de la Auditoría Interna.

El borrador del presente informe se entregó al Alcalde en esa misma fecha, mediante el oficio No. 00284 (FOE-SM-0025), con el propósito de que en un plazo de cinco días hábiles a partir de la fecha de dicho oficio, formulara y remitiera las observaciones que tuviera sobre el particular.

En respuesta al citado oficio, con nota número DA-043-2009 del 5 de febrero de 2009, el Alcalde Municipal remitió un documento con algunas observaciones relacionadas con el Plan Regulador del Cantón de Escazú contenido en el punto 2.2 y con la disposición 4.2 a) vii. Además, solicitó ampliar los plazos definidos para el cumplimiento de las disposiciones b) y c) incluidas en el punto 4.2 del informe.

Las observaciones planteadas respecto del punto 2.2 y de la disposición 4.2 a) vii., fueron atendidas según los requerimientos de la municipalidad; sin embargo, la ampliación de los plazos para el cumplimiento de las disposiciones b) y c) del punto 4.2, no son de recibo, dado que se considera que el tiempo otorgado es razonable para que esa entidad realice las actividades necesarias para cumplir lo dispuesto por este órgano contralor.

1.6. Consideraciones generales acerca del tema objeto de estudio

La normativa vigente le otorga a las corporaciones municipales la potestad de planificación regional y de control sobre las construcciones que se realicen en las diferentes poblaciones del país y establece la obligación de los particulares de solicitar a la municipalidad respectiva, una licencia para efectuar obras de construcción dentro de una determinada localidad, por la cual esa entidad tiene la potestad de cobrar un impuesto de hasta el 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que previamente hayan autorizado mediante el otorgamiento de dicha licencia.

Al respecto, a las municipalidades les corresponde aplicar, entre otros, el marco jurídico establecido en la Ley de Planificación Urbana¹, en la Ley de Construcciones² y en las normas técnicas y demás reglamentos relacionados con la

¹ Ley No. 4240 del 15 de noviembre de 1968.

² Ley No. 833 del 2 de noviembre de 1949.

planificación urbana, urbanización y construcción. Alguna normativa aplicable en ese campo se refiere a lo siguiente:

a) Los artículos 15 y 57 de la Ley de Planificación Urbana disponen lo relativo a la potestad municipal en materia de control y planificación urbana, en tanto que el artículo 1° de la Ley de Construcciones establece que las municipalidades son las encargadas de que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de su jurisdicción se levanten, sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos del Estado.

b) Los artículos 83 y 87 de la Ley de Construcciones establecen que los ingenieros responsables son los únicos que tendrán facultad de autorizar solicitudes de licencia para obras de construcción y la obligación de vigilar las obras para las cuales hayan solicitado o autorizado licencia y que la municipalidad debe ejercer vigilancia sobre las obras que se ejecuten en su jurisdicción, así como sobre el uso que se les esté dando. Los inspectores municipales como sus agentes tienen la misión de vigilar la observancia de los preceptos de la ley y de sus reglamentos.

c) De las normas citadas, como de opiniones jurídicas de la Procuraduría General de la República, se desprende el poder de vigilancia y control de los gobiernos locales sobre su territorio, explicado en que el interés particular de sus ciudadanos esté en armonía con el bienestar y orden de la comunidad.

En virtud de esa potestad de vigilancia y control ejercida por las municipalidades, el artículo 74 de la Ley de Construcciones establece el deber de los particulares de solicitar a la municipalidad respectiva una licencia para efectuar obras de construcción en una determinada localidad, acto administrativo municipal que consolida su eficacia con la cancelación del monto por el derecho correspondiente, conforme lo indica el artículo 70 de la Ley de Planificación Urbana de cita, respecto de la potestad de cobrar un impuesto de construcción sobre las obras que previamente hayan autorizado por medio de la licencia o permiso municipal.

2. RESULTADOS

2.1. Control sobre los permisos de construcción

2.1.1 Insuficiente fiscalización de las construcciones

El artículo 87 de de la Ley de Construcciones dispone que le corresponde a la municipalidad ejercer vigilancia sobre las obras que se ejecuten en su jurisdicción y del uso que se les esté dando, para lo cual los inspectores municipales tienen por misión vigilar la observancia de los preceptos de dicho cuerpo legal y de sus reglamentos. El artículo 83 de esa Ley establece la competencia de los funcionarios municipales acreditados para fiscalizar las obras de edificación y de urbanización que se ejecuten dentro de su jurisdicción, así como el libre acceso para ejercer las inspecciones que sean necesarias a todas las obras de edificación, urbanización y condominios que se desarrollen en el municipio.

En las actividades de inspección se determinaron debilidades que menoscaban la efectividad de la labor de vigilancia y control sobre el desarrollo de construcciones en el cantón de Escazú, las cuales se comentan a continuación:

a) El análisis de una muestra de 25 expedientes de los permisos otorgados entre el 1° de julio de 2007 y el 31 de agosto de 2008, reveló que en el 40% de los casos no se realizaron inspecciones para comprobar que el desarrollador de la construcción disponía del plano, el permiso de construcción colocado en un lugar visible y de la bitácora, así como para verificar que la construcción se estuviera desarrollando conforme con lo estipulado en el plano aprobado.

b) No existe una programación de las actividades de inspección de las obras en proceso, lo cual no permite verificar con oportunidad que el desarrollo de las construcciones se ajustan a lo aprobado en el respectivo permiso de construcción otorgado por el ayuntamiento y a la normativa vigente. En algunos casos solo se llevó a cabo una inspección desde que se inició la obra y en otros casos, en promedio, se realizó una inspección cada seis o siete meses, incluso en otros transcurrió casi un año para que se efectuara la primera visita del inspector después de iniciada la construcción.

En este sentido, no se cuenta con un programa que contenga las actividades por realizar, cronograma, funcionarios responsables, rutas específicas de inspección, frecuencia de las inspecciones, tipos y contenidos de los informes producto de la labor de inspección y que señale la política para la rotación de los inspectores.

c) La bitácora que utiliza el inspector municipal y la que se mantiene en el sitio de la construcción, carecen de un detalle de los resultados de las inspecciones que efectúan los funcionarios municipales, que informen sobre el avance y estado general de la obra, cumplimiento de la normativa, existencia de la documentación pertinente, cobertura, altura, aceras y zonas de protección, entre otra información de interés propia de esa actividad.

d) No existe un formulario o registro archivado en el expediente relativo al permiso de construcción aprobado, que contenga información sobre los resultados de las inspecciones en las construcciones realizadas en el cantón de Escazú, lo que va en detrimento de la labor de control y seguimiento que se ejerce sobre esas actividades.

e) Los inspectores municipales no emiten los informes semanales sobre sus labores, con el fin de informar periódicamente al jefe inmediato sobre las actividades que realizan, contrario a lo establecido por esa Municipalidad en el sentido de que esos funcionarios deben preparar esos reportes semanales, lo cual dificulta la labor de supervisión de tales actividades.

f) No existe un instructivo o manual de las actividades de inspección de las construcciones desarrolladas en ese municipio, aprobado por las autoridades municipales competentes, mediante el cual se definan las actividades de control y los niveles de responsabilidad de los funcionarios involucrados, que orienten la ejecución de sus funciones y permita que las operaciones en esa materia se

conduzcan de manera uniforme y eficiente en procura de la satisfacción de los objetivos institucionales y de una apropiada tutela de los fondos públicos.

Las debilidades expuestas no le permiten a la Municipalidad de Escazú ejercer un control y seguimiento efectivos de las labores que realizan los inspectores y valorar en forma oportuna los resultados que se obtienen de la inspección de campo para ejercer las acciones correctivas cuando corresponda y podrían favorecer la comisión de abusos e incumplimientos de la normativa vigente en este campo, sin que sean detectados oportunamente por las autoridades municipales competentes, tales como ruido, obstrucción y destrucción de vía pública, daños ambientales, invasión de zonas de protección y desarrollo de construcciones al margen de lo aprobado por la Municipalidad y de la normativa vigente.

Además, esas deficiencias de control y seguimiento podrían menoscabar el proceso de recaudación del impuesto de construcción y repercutir directamente en un crecimiento desordenado del cantón, al margen de las especificaciones consignadas en el Plan Regulador, así como de otras regulaciones establecidas en esa municipalidad para lograr un desarrollo integral del cantón desde el punto de vista de infraestructura, económico, social y en armonía con el medio ambiente.

La débil fiscalización de las construcciones en comentario, podría obedecer, entre otros aspectos, a que la municipalidad solo cuenta con tres inspectores, número insuficiente para cubrir el creciente desarrollo urbanístico de ese cantón, a la falta de capacitación para el personal a cargo de esas tareas, a la falta de supervisión efectiva de la labor que realizan los inspectores, a la carencia de procedimientos escritos y debidamente aprobados y comunicados al personal responsable de realizar esas actividades y a la carencia de un plan o programa para realizar las inspecciones, todo esto aunado a un significativo y complejo crecimiento inmobiliario en el cantón de Escazú.

2.1.2 Debilidades en el trámite de las notificaciones preventivas y de clausura

En los casos en que producto de la labor de inspección de las construcciones se determina alguna irregularidad, el ayuntamiento procede a realizar la notificación preventiva al propietario de la obra, que consiste en advertir sobre la necesidad de que se lleven a cabo las acciones correctivas en un plazo determinado, sin que exista necesidad de paralizar la obra. No obstante, en los casos en que persiste el problema detectado inicialmente, no se aplica lo dispuesto en el artículo 6 del Plan Regulador del municipio, es decir, la notificación de clausura de la obra.

Además, se determinó la falta de uniformidad en la aplicación de la sanción respectiva, pues ante irregularidades similares detectadas por el inspector municipal, en algunos casos se aplica la notificación preventiva y en otros la notificación de clausura. Asimismo, en algunos casos en primera instancia se realiza la notificación de clausura y posteriormente, la notificación preventiva sobre el mismo hecho irregular, lo cual denota desorden en la aplicación de esas sanciones.

Por otra parte, existe un débil seguimiento por parte de los inspectores municipales a las notificaciones tramitadas, ya que en la mayoría de casos se observó que cuando se realiza una notificación transcurre más de un mes para que el inspector llegue al sitio a verificar si se corrigió la irregularidad detectada en el plazo otorgado para tales efectos, con el riesgo de que el desarrollador de la construcción no realice las acciones necesarias para ponerse a derecho y el eventual impacto negativo en el desarrollo urbano.

Finalmente, la ausencia de un registro automatizado que permita mantener un registro actualizado de las notificaciones en cuestión, va en detrimento de un control efectivo del cumplimiento de las acciones correctivas que debe realizar el propietario de la construcción para ponerse a derecho e impide ejecutar las sanciones que corresponda de manera oportuna.

2.1.3 Inicio de obras de remodelación o ampliación sin permiso de construcción

El artículo 74 de la Ley de Construcciones establece que toda obra relacionada con la construcción que se ejecute en las poblaciones de la República, sea de carácter permanente o provisional, deberá ejecutarse con licencia de la Municipalidad correspondiente. No obstante, en la Municipalidad de Escazú se comprobó la existencia de obras que se iniciaron sin contar con ese permiso.

Entre el 1° de julio de 2007 y el 31 de agosto de 2008, de un total de 450 permisos de construcción aprobados por ese gobierno local, el 11% corresponde a permisos otorgados para obras que se habían iniciado, destacando que la mayoría de los casos corresponden a obras como ampliaciones de vivienda, remodelaciones, tapias, bodegas y piscinas.

Esta situación pone de manifiesto la práctica de algunos vecinos de ese municipio de iniciar las obras de construcción sin el permiso municipal, lo que conlleva el riesgo de una pérdida de credibilidad en el ayuntamiento por parte de la ciudadanía respecto de su deber de controlar con eficacia el desarrollo urbano del cantón y de velar por el fiel cumplimiento de la normativa legal y técnica que regula esa materia.

En este sentido, la falta de una efectiva inspección de las obras en proceso, comentada en el punto 2.1.1 del presente informe, no permite verificar con oportunidad que las construcciones no se inicien sin contar con el permiso de construcción otorgado por el ayuntamiento.

2.1.4 Aprobación de permisos de construcción sin cumplir con todos los requisitos

Del análisis de una muestra de 50 expedientes relativos a permisos de construcción otorgados por la Municipalidad de Escazú en el periodo objeto de estudio, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en su Plan Regulador y en la normativa aplicable, publicados en La Gaceta No. 47 del 7 de marzo de 2003, se determinó lo siguiente:

a) En 17 casos los planos eléctricos archivados en el expediente no están visados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de

Costa Rica, lo que revela que no en todos los casos esa Municipalidad verifica en dichos planos ese requisito de previo a otorgar la licencia de construcción.

b) En 4 casos de condominios residenciales, no existe en el expediente el anteproyecto para verificar la factibilidad urbanística de la obra, a pesar de que en el artículo 5.5 del Plan Regulador se establece como un requisito para tramitar el respectivo permiso de construcción.

c) En 3 casos no se encontró en el expediente evidencia de que se haya tramitado el dictamen de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, a pesar de que los terrenos previstos para la construcción están afectados por alguna falla geológica, con lo cual se incumple lo dispuesto en el artículo 5.5 del Plan Regulador citado.

Las debilidades expuestas en este aparte evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos de control relacionados con la verificación de los requisitos establecidos para otorgar los respectivos permisos de construcción.

2.1.5 Ejecución de obras al margen de requisitos técnicos y legales

La Municipalidad de Escazú no dispone de los mecanismos de control efectivos que garanticen que los profesionales y técnicos responsables de obras en construcción cumplan con lo establecido en la normativa vigente, pues se determinó la existencia de proyectos en desarrollo y finalizados que infringen la normativa legal que regula esta materia.

El Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones, estipula que es indispensable que se mantenga en las obras, en forma permanente y debidamente actualizado, el permiso otorgado por la municipalidad, los planos constructivos aprobados por todas las instituciones involucradas, el libro de bitácora oficial del CFIA y en caso necesario, la bitácora ambiental de la SETENA, así como la fórmula de control de visitas de inspección suministrada por el ayuntamiento, para consignar las instrucciones y observaciones sobre el desarrollo de la construcción, por parte del profesional responsable, del constructor y del ingeniero e inspector municipal. Además, la Ley de Construcciones, en su artículo 95, establece que una vez aprobado el proyecto de construcción, la municipalidad debe comprobar si la obra se ejecuta de acuerdo con lo autorizado.

En varias visitas efectuadas, como parte del presente estudio, a 26 construcciones en proceso, ubicadas en diversos sectores del cantón de Escazú, se observó que un 43% no mantiene en el sitio los planos aprobados y sellados por el ayuntamiento, la bitácora del Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (CFIA) y la fórmula de inspección municipal, con lo cual se incumple lo establecido por la norma legal citada y va en detrimento de la fiscalización que le corresponde ejercer a la municipalidad respecto de las obras en construcción.

Adicionalmente, como parte de la inspección de mallas, se determinó la existencia de incumplimientos en este campo, en la que destacan las construcciones sin permiso y construcciones no contempladas en los planos aprobados por el ayuntamiento. Por ejemplo, una construcción en proceso y otra completamente terminada sin el permiso municipal, el irrespeto al retiro frontal de dos metros que se indica en el plano, la construcción de un garaje, cuatro viviendas, dos apartamentos,

una terraza y la ampliación de un segundo nivel que no están contempladas en los planos aprobados por la municipalidad a los distintos propietarios de esas obras.

Estos casos evidencian la construcción de obras al margen de requerimientos exigidos en la normativa vigente, e inciden negativamente en la recaudación del impuesto respectivo, al no estar valorado en su cobro las modificaciones que se realizan a los proyectos sin el consentimiento de la municipalidad.

Además, estas situaciones ponen de manifiesto la necesidad de que ese ayuntamiento fortalezca las actividades de inspección para detener a tiempo abusos como los mencionados en el desarrollo de las obras. En otras palabras, la Municipalidad no ejerce un estricto control sobre el desarrollo de las construcciones, ni mantiene los mecanismos de control necesarios para garantizar que los funcionarios municipales responsables de esas tareas de fiscalización verifiquen oportunamente que las obras en construcción se apegan a lo establecido en la normativa vigente.

Cabe agregar, que el Coordinador del Proceso de Desarrollo Territorial de esa Municipalidad, trasladó a los inspectores cada uno de los casos en los que se determinaron irregularidades, como parte de las inspecciones mencionadas, con el fin de que procedieran conforme lo exige la legislación vigente. Esos funcionarios municipales remitieron a esta Contraloría General los informes correspondientes en los que se observa que algunos de los infractores se pusieron a derecho, pero quedan otros casos pendientes a los cuales se les está dando seguimiento.

2.1.6 Falta de un registro de información automatizado de los permisos de construcción

La Municipalidad de Escazú no ha instaurado un sistema automatizado para el registro de los permisos de construcción otorgados, en el cual se consigne, entre otra, la información necesaria para identificar las características de cada uno de los permisos tramitados, tales como: el certificado de uso de suelo, número de contrato indicado en el visado del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, comprobante de ingreso con que se canceló el respectivo tributo, así como un resumen de los resultados del seguimiento que se deriva de las labores de inspección, que le permita contar con información ágil, oportuna y suficiente para ejercer un control efectivo de esa actividad.

La falta de un sistema de esa naturaleza resulta inconveniente dado el significativo volumen, diversidad y complejidad de los permisos de construcción que se tramitan en ese ayuntamiento y va en detrimento de los procesos de toma de decisiones y rendición de cuentas.

La Ley General de Control Interno establece los sistemas de información, como uno de los componentes esenciales del sistema de control interno, en donde el jerarca y los titulares subordinados son responsables de contar con procesos que permitan identificar y registrar información confiable, relevante, pertinente y oportuna, y comunicada a la administración activa que la necesite, en la forma y dentro del plazo requeridos para el cumplimiento adecuado de sus responsabilidades, incluidas las de control interno.

2.1.7 Carencia de control sobre las solicitudes de permisos de construcción denegadas

La Municipalidad de Escazú no ejerce seguimiento sobre las solicitudes de permisos de construcción denegadas. Tampoco es práctica informar a los inspectores sobre este tipo de casos, para que programen las inspecciones respectivas a efectos de controlar que no se inicien las construcciones hasta que se formalicen los requisitos pertinentes con el ayuntamiento para la obtención de la licencia respectiva.

La falta de mecanismos de control efectivos para el seguimiento de las solicitudes rechazadas, genera el riesgo de que se inicien y concluyan obras de construcción al margen del ordenamiento jurídico vigente y sin el respectivo pago del impuesto.

2.1.8 Requisitos para tramitar permisos de construcción desactualizados

Los requisitos para tramitar los permisos de construcción y remodelación, publicados por la Municipalidad de Escazú en La Gaceta No. 47 del 7 de marzo de 2003, en acatamiento de lo señalado en la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, No. 8220 del 4 de marzo de 2002, se encuentran desactualizados, pues el ayuntamiento ha definido nuevos requisitos tales como: indicar la acera en planos constructivos, aportar la certificación literal de la propiedad, consulta por nacientes, entre otros, que no han sido comunicados formalmente a los ciudadanos mediante una publicación en La Gaceta, con el consecuente riesgo de ocasionar atrasos u otros inconvenientes al ciudadano en el trámite de tales licencias.

El artículo 5 de la citada Ley No. 8220, establece la obligación de informar a la ciudadanía sobre los requisitos que debe proveer el administrado a la unidad administrativa o dependencia.

2.2. Debilidades del plan regulador del Cantón de Escazú

El plan regulador constituye una herramienta o instrumento de gestión y planificación local compuesto por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, metas, programas, proyectos, acciones, actuaciones y normas adoptadas para administrar y orientar estrategias territoriales y ambientales que determinan y definen, entre otras cosas, mediante planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, vivienda y asentamientos humanos, actividades socioeconómicas, áreas protegidas, de riesgo y de amenazas naturales y, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

El plan regulador del cantón de Escazú no cuenta con cuatro de los cinco reglamentos de desarrollo urbano exigidos por la normativa vigente, a saber: de fraccionamiento y urbanizaciones, de mapa oficial, de renovación urbana y de construcciones. En este sentido, la Ley de Planificación Urbana citada establece que dicho plan debe contener cinco reglamentos básicos: de zonificación, para usos de la tierra; de fraccionamiento y urbanización, sobre división y habilitación urbana de los

terrenos; de mapa oficial, sobre la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales; de renovación urbana, relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro; y el de construcciones, en lo que concierne a las obras de edificación.

Cabe aclarar, que en el denominado “Reglamento General del Plan Regulador” que mantiene ese gobierno local, existen una serie de normas -en forma dispersa-, que tienen relación con tales reglamentos. Así por ejemplo, los artículos del 5.3 al 5.36 de Visado de Planos, hacen referencia al Control de Fraccionamiento y Urbanizaciones, el mapa de vialidad es parte del Mapa Oficial, aunque tiene pendiente de incluir los terrenos públicos y el Reglamento de Construcciones, contiene normas para antejardines, retiros de construcción, alturas, coberturas, entre otras.

Además, dicho instrumento tampoco considera las variables ambientales exigidas por la normativa vigente, a pesar de que en el año 2006 y en cumplimiento del Reglamento General de Evaluación de Impacto Ambiental, la Municipalidad de Escazú presentó a la SETENA el Informe Técnico de Cartografiado de Fragilidad Ambiental (IFA) y el Análisis de Alcance Ambiental (AAA) del plan regulador de Escazú³, así como un documento (anexo al expediente EAE 07-2006-SETENA) relativo a la introducción de la variable ambiental en ese plan.

3. CONCLUSIONES

La Municipalidad de Escazú no ejerce una fiscalización efectiva sobre las construcciones que se desarrollan en ese cantón, a pesar de que es uno de los cantones que más desarrollo inmobiliario presenta en los últimos años, lo que indudablemente demanda de esa corporación municipal el establecimiento de controles eficaces sobre los permisos de construcción que otorga, a fin de detectar con oportunidad las irregularidades y abusos que se presentan en torno a la actividad constructiva y tomar las medidas correctivas que correspondan para cada caso en particular conforme a derecho. Además, el plan regulador vigente del cantón de Escazú carece de cuatro de los cinco reglamentos que exige la normativa vigente y no incluye las variables ambientales estipuladas en la normativa que regula la materia de construcciones en el cantón.

Tales debilidades no sólo atentan contra las arcas municipales, sino que van en menoscabo de un ordenado desarrollo urbano del cantón, que además puede originar problemas irreparables para el ambiente y por ende, afectar la calidad de vida de los habitantes, por lo cual es necesario que se definan y aprueben las acciones pertinentes por parte de la Administración, con el irrestricto apoyo del Concejo Municipal, para fortalecer la gestión del impuesto de construcciones y garantizar el cumplimiento de la normativa legal y técnica que regula esa actividad, de tal forma que propicie un desarrollo urbano del cantón en forma ordenada y sostenible.

4. DISPOSICIONES

De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política y los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, se emiten las siguientes disposiciones al Concejo y al Alcalde Municipal, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser

³ Desarrollado bajo los conceptos metodológicos derivados desde la Resolución No. 588-1997-SETENA, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 215 del 7 de noviembre de 1997.

cumplidas dentro del plazo (o en el término) conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

Este órgano contralor se reserva la posibilidad de verificar, mediante los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las disposiciones emitidas, así como de valorar la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de tales disposiciones.

4.1 Al Concejo Municipal

Brindar, en la forma y condiciones que le corresponde a ese Concejo, el apoyo necesario a las acciones que proponga la Administración Municipal para el cumplimiento de las disposiciones giradas por la Contraloría General en el punto 4.2 de este informe, con el fin de solventar las debilidades que se han venido presentando en materia de construcciones en el cantón de Escazú y fortalecer la gestión de la Municipalidad en ese sentido.

4.2 Al Alcalde Municipal

a) Diseñar un plan de acciones para corregir las deficiencias señaladas en el punto 2.1 de este informe relacionadas con el control sobre los permisos de construcción, el cual deberá presentarse a esta Contraloría General, a más tardar el 29 de mayo de 2009. Dicho plan debe incluir un cronograma con las actividades por realizar, los funcionarios responsables de su ejecución, el plazo máximo para su cumplimiento, que no debe extenderse más allá del 31 de diciembre de 2009, los recursos necesarios y el seguimiento que va a realizar esa administración municipal para la implementación de cada una de las acciones. Ese plan deberá considerar al menos lo siguiente:

- i. El programa o plan de inspecciones de las obras en construcción. Ver punto 2.1.1 de este informe.
- ii. El manual o instructivo de las actividades de inspección. Ver punto 2.1.1 de este informe.
- iii. Los informes sobre las actividades y resultados de la inspección realizada en cada proyecto. Ver punto 2.1.1 de este informe.
- iv. El programa de capacitación de los inspectores. Ver punto 2.1.1 de este informe.
- v. El estudio sobre las necesidades de recursos humanos y materiales para el ejercicio efectivo de las inspecciones. Ver punto 2.1.1 de este informe.
- vi. Las políticas y los procedimientos para regular lo relativo a la aplicación de las notificaciones preventivas y de clausura. Ver punto 2.1.2 de este informe.
- vii. Los procedimientos necesarios para reducir al mínimo y dentro de las posibilidades materiales del ayuntamiento, el inicio de las construcciones sin el permiso municipal. Ver punto 2.1.3 de este informe.
- viii. Los procedimientos pertinentes para garantizar que los permisos de construcción cumplan con todos los requisitos que exige la Municipalidad y la normativa vigente. Ver punto 2.1.4 de este informe.

- ix. Las instrucciones escritas para que en el proceso de inspección se verifiquen que la obra se construya de acuerdo con el plano aprobado, se anote en las bitácoras el detalle de la labor realizada y sus observaciones y se tomen las medidas necesarias respecto de los propietarios que ejecutan obras al margen de la normativa legal y técnica. Ver punto 2.1.5 de este informe.
- x. El diseño e implementación de un sistema de información automatizado para registrar y llevar un control efectivo sobre los permisos de construcción. Ver punto 2.1.6 de este informe.
- xi. El procedimiento para dar seguimiento a las solicitudes de permiso de construcción denegadas. Ver punto 2.1.7 de este informe.
- xii. La actualización y publicación del documento denominado "Requisitos para tramitar permisos de construcción y remodelación" Ver punto 2.1.8. de este informe.

b) Elaborar como parte del plan regulador de ese municipio los reglamentos de desarrollo urbano exigidos por la normativa vigente, a saber: de fraccionamiento y urbanizaciones, de mapa oficial, de renovación urbana y de construcciones. Dicha disposición deberá cumplirse a más tardar el 30 de noviembre de 2009. Ver el punto 2.2 del presente informe.

c) Incorporar como parte del plan regulador de ese municipio las variables ambientales exigidas por el Reglamento General de Evaluación de Impacto Ambiental. Dicha disposición deberá cumplirse a más tardar el 30 de noviembre de 2009. Ver el punto 2.2 del presente informe.

Finalmente, la información que se solicita en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones anteriores, deberá remitirse, en los plazos y términos antes fijados, al Área de Seguimiento de Disposiciones de la Contraloría General de la República