



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018**

**INFORME FINAL No.AI/ESTU-PA-03-2018
FECHA: OCTUBRE 2019**

**INFORME DE AUDITORÍA DE CARÁCTER ESPECIAL
RELACIONADA CON EL OTORGAMIENTO DE PERMISOS DE
CONSTRUCCIÓN POR PARTE DE LA MUNICIPALIDAD DE
SAN MATEO EN EL 2016-2017**



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018**

CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	3
1. INTRODUCCIÓN	6
Origen del Estudio	6
Objetivos del Estudio	6
Naturaleza y Alcance del Estudio	7
Generalidades acerca de la Auditoría	7
Metodología Aplicada	10
Comunicación preliminar de los resultados obtenidos	10
2. RESULTADOS	11
Necesidad de implementar el Plan de Ordenamiento Territorial	11
El marco normativo para el otorgamiento de permisos de construcción y el cobro del tributo respectivo requiere fortalecerse	14
Necesidad de formalizar el nombramiento del Puesto del Inspector Municipal.	15
Necesidad de mejorar el registro sobre los permisos otorgados y el cobro de tributos	17
3. CONCLUSIONES	19
4. RECOMENDACIONES	21
A la Jefatura de la Unidad de Desarrollo y Control Urbano y Catastro	21
Al Lic. Jairo Emilio Guzmán Soto en su calidad de alcalde municipal	22
Al Concejo Municipal de San Mateo	22
ANEXOS	



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué examinamos?

La efectividad de las políticas y procedimientos establecidos por la Municipalidad de San Mateo para el otorgamiento de permisos de construcción y el control del desarrollo urbano con apego al bloque de legalidad aplicable.

¿Por qué es importante?

Las corporaciones municipales tienen la potestad de ordenar el desarrollo urbano y de controlar la ejecución de las construcciones que se llevan a cabo en su jurisdicción territorial. En ese sentido, 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.

¿Qué encontramos?

La Municipalidad de San Mateo no cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), contrario a lo que exige la Ley de Planificación Urbana. Hace más de 2 años la Municipalidad no cuenta con un Inspector Municipal nombrado en la plaza.

Sí se dispone de un reglamento actualizado para regular el otorgamiento de los permisos de construcción en el Cantón, sin embargo; no hay estipuladas internamente políticas y procedimientos para el otorgamiento de permisos de construcción. La ausencia de esa normativa interna, aunado a la falta del POT, pone de manifiesto que la Administración Municipal carece de instrumentos de control los cuales integren los criterios aplicables para la recepción, análisis y aprobación de las solicitudes de permisos para construcción, el control efectivo sobre el desarrollo urbano y la aplicación de las sanciones previstas en el marco legal ante infracciones a la normativa aplicable en este campo.



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018**

En el siguiente cuadro se refleja el monto presupuestado por la Unidad de Desarrollo Urbano por concepto de Ingresos de Permisos de Construcciones y las multas para los años 2016 y 2017:

INGRESOS PRESUPUESTADOS

Año	Ingresos Permisos de Construcción	Multas Permisos de Construcción
2016	¢25.000.000	¢2.000.000
2017	¢28.000.000	¢4.000.000
Total	¢53.000.000	¢6.000.000

Fuente: Dato suministrado por Desarrollo urbano

Entre los años 2016 y 2017, la Unidad de Desarrollo Urbano tramitó aproximadamente 351 solicitudes de permisos de construcción por un monto de ¢45.347.174, entre los cuales 76 casos iniciaron las obras sin contar con la licencia municipal (22% del total de solicitudes), lo que generó multas por un monto ¢6.924.983.

INGRESOS REALES

Año	Cantidad	Ingreso Real Recaudación Permisos	Ingreso Real Recaudación Multas
2016	147	¢19.527.567	¢3.005.987
2017	204	¢25.819.607	¢3.918.996
Total	351	¢45.347.174	¢6.924.983

Fuente: Dato suministrado por Contabilidad.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

En conclusión, la Municipalidad de San Mateo muestra importantes esfuerzos respecto del control y vigilancia del desarrollo urbano y constructivo de su Cantón, a pesar que carece de un plan regulador y de los procedimientos conexos que norman el proceso constructivo, además de no contar con un inspector municipal nombrado en el cargo.

Sin embargo, el Gobierno Local debe impulsar esfuerzos para contar con sistemas, registros y un esquema de inspección los cuales estimulen la generación de nuevas obras para potenciar su desarrollo, pero debidamente controlado y sustentado en los criterios legales y técnicos que garanticen la atención de las normas legales aplicables en esta materia.

¿Qué sigue?

Para el Concejo Municipal, Alcalde Municipal de San Mateo proceder junto con los funcionarios competentes a realizar un plan de actividades a fin de iniciar con la implementación las conclusiones y recomendaciones emitidas en el presente informe para regular el otorgamiento de los permisos de construcción; elaborar una estrategia para resolver los casos de obras ejecutadas sin la licencia municipal e implementar un procedimiento de inspección de obras y un registro efectivo de los permisos concedidos, pero antes proceder de inmediato con el nombramiento del Puesto de Inspector Municipal.



**UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018**

Estudio No.3 del Plan Anual 2018

Revisar y analizar los trámites por concepto de permisos de construcción, realizados por la Unidad de Urbanismo y Catastro Municipal, para el año 2016 y 2017.

INTRODUCCIÓN

1.1 Origen de la Auditoría

Esta Auditoría Interna ha realizado el presente estudio sobre la gestión municipal respecto del cobro del impuesto de construcciones, con el propósito de coadyuvar con el fortalecimiento de los procesos relacionados con la gestión del otorgamiento de los permisos para construir y el cobro del impuesto correspondiente y propiciar un desarrollo urbano ordenado y sostenible.

Entre las debilidades determinadas están la ejecución de obras sin permiso municipal o el irrespeto de las condiciones en las cuales se emiten esos permisos, falta de un plan regulador o de ordenamiento territorial. Estas situaciones inciden no solo en la recaudación de los ingresos respectivos, sino con el consecuente impacto en el medio ambiente y en los campos, económico y social de la población.

La auditoría de carácter especial se realizó con fundamento en las competencias que le confiere la Ley General de Control Interno a las Auditorías Internas en los artículos 35, 36 y 38 y en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la Auditoría Interna.

1.2 Objetivo de la Auditoría

Determinar la razonabilidad y confiabilidad de los ingresos percibidos por concepto de permisos de construcción con relación a los permisos tramitados, así como el apego a las leyes y reglamentos que lo regulan.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

1.3 Naturaleza y alcance de la Auditoría

La auditoría de carácter especial comprende la fiscalización de las actividades y procedimientos de control establecidos por la Municipalidad de San Mateo para el otorgamiento de permisos de construcción y el control del desarrollo urbano de su Cantón, para el período comprendido entre el 1° de enero de 2017 y 20 de diciembre de 2017, ampliándose desde el 1° de enero de 2016 al 20 de diciembre 2017 porque se consideró necesario al 2016.

La auditoría de carácter especial 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, N.° R-CO-94-2006, publicada en La Gaceta N.° 236 del 8 de diciembre de 2006; así como, con base en el Procedimiento de Auditoría y sus criterios de calidad, emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) mediante memorando interno N.° DFOE-0028 del 24 de febrero de 2012.

1.4 Generalidades acerca de la Auditoría

Las corporaciones municipales tienen la potestad de ordenar el desarrollo urbano y de controlar la ejecución de las construcciones que se llevan a cabo en su jurisdicción territorial y 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 levantadas en terrenos de su jurisdicción, sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos del Estado.

En ese sentido, la normativa aplicable otorga a las corporaciones municipales la potestad de planificación regional y de control sobre las construcciones que se realicen en las diferentes poblaciones de la República; asimismo, 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.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

Al respecto, a la Municipalidad de San Mateo le corresponde aplicar, entre otros, el marco jurídico establecido en la Ley de Planificación Urbana¹ y en la Ley de Construcciones², así como, en las normas técnicas y demás reglamentos relacionados con esa materia. La Ley de Construcciones establece 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 y sobre el uso que se les esté dando. El inspector municipal tiene por misión vigilar la observancia de los preceptos de la ley y de sus reglamentos.

De las normas citadas, así como de las opiniones jurídicas de la Procuraduría General de la República y de los votos de la Sala Constitucional en este campo, 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 municipalidades³, la Ley de Construcciones establece el deber de los particulares de solicitar a la municipalidad respectiva una licencia para efectuar obras de construcción en el cantón, acto administrativo municipal que consolida su eficacia con la cancelación del monto por el derecho correspondiente, conforme lo indica la Ley de Planificación Urbana, 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.

1 Ley N.º 4240 del 15 de noviembre de 1968.

2 Ley N.º 833 del 2 de noviembre de 1949.

3 Potestad consagrada en el artículo 169 de la Constitución Política.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

1.5 Esto lleva a plantear la necesidad de que la Municipalidad de San Mateo cuente con normativa actualizada, una estructura organizativa y un conjunto de políticas y procedimientos que le permita responder a las demandas y exigencias del desarrollo constructivo de su jurisdicción y a la normativa reguladora del desarrollo y ordenamiento territorial.

1.6 La Procuraduría General ha sido explícita al señalar que la licencia tiene como principal objetivo controlar, de forma previa, el cumplimiento de los requisitos legales en materia de construcción, procurando con ello el adecuado planeamiento urbano y el desarrollo ordenado de la comunidad⁴. Otras normas que deben observarse de manera vinculada con las citadas anteriormente son la Ley Orgánica del Ambiente N.º 7554 y el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanización (RCNFU)⁵.

1.7 En el caso del Cantón de San Mateo, a pesar de no contar con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) tal como se detalla más adelante en este informe, tiene la responsabilidad de controlar que el desarrollo urbanístico sea ordenado y consecuente con las regulaciones correspondientes.

1.8 Este Cantón lo conforman cuatro distritos, a saber: Distrito Central, Jesús María, Desmonte y Labrador, tiene una extensión de 125.9 Km², una red vial cantonal de 148.9 Km y 119 caminos. (Dato suministrado por la DTGV).

1.9 La Municipalidad de San Mateo, de acuerdo con el Manual Básico de Puestos, tiene asignadas las gestiones de control y desarrollo urbano en la Unidad de Desarrollo Urbano, la cual es atendida por una profesional en Arquitectura quien es la que se encarga de los trámites constructivos (*permisos, inspecciones, atención de quejas y denuncias, alineamientos, resoluciones municipales de ubicación y certificados de uso del suelo*). Se ha venido dando un acompañamiento en las inspecciones con el apoyo de un funcionario municipal de otra área, el cual cumple con los requisitos del cargo de Inspector, sin embargo; este funcionario figura en las boletas e informes como testigo ocular.

4 Opinión Jurídica 106-J, del 24 de julio de 2002.

5 Publicado en el Alcance N.º 18 de La Gaceta N.º 57 del 23 de marzo de 1983.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

Metodología aplicada

1.10 El desarrollo de la presente auditoría se fundamentó en el análisis de la normativa que en materia constructiva está vigente; se realizaron solicitudes de información a la Arquitecta a cargo de la Unidad y demás unidades relacionadas con el desarrollo urbanístico del Cantón. Además, se analizó información que consta en los registros municipales y en el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) respecto del otorgamiento de permisos de construcción en el Cantón de San Mateo.

1.11 A partir de los resultados de la aplicación de esas herramientas, se realizaron pruebas de cumplimiento como la revisión de 09 expedientes físicos y 7 expedientes digitales relacionados con obras desarrolladas durante los años 2016 y 2017; por cuestiones de recursos (vehículos, chofer) no se realizan en esta oportunidad inspecciones físicas en el Cantón.

Comunicación preliminar de los resultados obtenidos

1.12 El borrador del presente informe se entregó mediante oficio N.º AI/MSM-09/10-2019 del 10 de octubre de 2019, con el propósito de que en un plazo no mayor a cinco días hábiles, se formularan y remitieran a esta Auditoría Interna, las observaciones que se consideren pertinentes sobre su contenido.

1.13 Con el Oficio DI-SM-OFEX/054-19 del 14 de octubre del presente año, la Arquitecta Elienay Salas, encargada de la Unidad de Desarrollo Urbano y Catastro, después de haber conocido el Informe Preliminar acepta las observaciones y recomendaciones dadas por esta Auditoría Interna.

1.14 Este ente fiscalizador procede a convocar a la Arquitecta Salas, el Alcalde y al Concejo Municipal mediante oficio de manera individual, para la presentación del Informe Final el día miércoles 23 de octubre a las 8:30 a.m. en la oficina de Auditoría Interna.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

2. RESULTADOS

2.1 Necesidad de implementar el Plan de Ordenamiento Territorial

La Ley de Planificación Urbana, N.º 4240, reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, debiendo implantar los Planes de Ordenamiento Territorial conocidos comúnmente como Planes Reguladores, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deben regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor⁶.

2.2 La Sala Constitucional ha señalado que la planificación urbana es una función inherente de las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo referente a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y a la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)⁷.

2.3 Los reglamentos de desarrollo urbano conexos, aludidos en la normativa relativa a la formulación de planes reguladores, son los de Zonificación por medio del cual se controla el uso de la tierra; el de Fraccionamiento y Urbanización que regula la división y habilitación urbana de los terrenos; el de Renovación Urbana relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro; el del Mapa Oficial que trata de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales y el de Construcciones relativo al control de las obras de edificación.

6 Artículo 15: "Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor".

7 Voto 6706-93 de la Sala Constitucional, del 21 de diciembre de 1993; asimismo, dictamen C-235-99, de la Procuraduría General de la República, del 3 de diciembre de 1999.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

2.4 En relación con el contenido de un plan regulador, establece la Ley de Planificación Urbana que, al menos, debe señalar:

- a) La política de desarrollo con enunciados de los principios y normas en que se fundamenta y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar.
- b) Un estudio sobre la población que incluya proyecciones del crecimiento demográfico, su distribución y normas sobre la densidad.
- c) Un estudio sobre el uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a viviendas, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos, etc.
- d) Un estudio de la circulación que ubique las vías públicas principales y de las rutas y terminales de transporte.
- e) Un análisis de los servicios comunales y públicos referidos a la ubicación y tamaño de las áreas para escuelas, parques, hospitales, ubicación general de sistemas e instalaciones de cañerías, alcantarillados sanitarios, pluviales, recolección y disposición de desechos, etc.
- f) Un estudio sobre la vivienda y la renovación urbana⁸.

⁸ Artículo 28 de la Ley de Planificación Urbana, N.º 4240



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

2.5 Asimismo, ese plan regulador debe contemplar las variables y las acciones específicas para la prevención, conservación y protección del medio ambiente, garantizando la defensa y tutela del derecho ambiental y de los recursos naturales⁹ ante las presiones e impactos a escala local y comunal, lo que obliga a la prevención de los mismos (presiones e impactos), así como de los riesgos y vulnerabilidades ambientales aplicando el principio de direccionamiento y coordinación¹⁰ entre las diversas dependencias públicas como el INVU, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Instituto Geográfico Nacional (IGN).

2.6 Es así como, el contenido de la planificación y ordenamiento territorial elaborado e implementado por las municipalidades, debe formular una proposición metodológica¹¹ que posibilite una mayor integración del plan regulador o bien de su proceso de elaboración, con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial, de manera que se comprenda que el estudio, análisis de sus diferentes componentes, actividades y contenidos, se basan en el tratamiento de áreas que presentan características específicas en términos ecológicos, económicos, sociales y ambientales con formas y estructuras complejas de organización que interactúan y se interrelacionan y para lo cual se requieren objetivos que contemplen el desarrollo sustentable y satisfaciendo necesidades presentes y sin comprometer los recursos y oportunidades de generaciones futuras.

9 Uno de los principios esenciales que componen el derecho ambiental es el “principio precautorio” o “principio de la evitación prudente”, el cual está contenido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río, que literalmente indica lo siguiente: *“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*.

10 Artículo 27, de la Ley General de la Administración Pública N.º 6227.

11 Interesa particularmente en ese proceso de formulación metodológica, entre otros, la debida observancia y aplicación del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, N° 3391; y del Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA), Decreto Ejecutivo N° 32967-MINAE; indispensables para la valoración y estimación del crecimiento de espacio urbanizable en función del consumo de infraestructura técnica, equipamiento urbano y servicios, entre otros aspectos.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

2.7 Resulta importante destacar que, en aras de mantener el equilibrio del desarrollo urbano, el marco normativo vigente previene que en aquellas localidades en que no existan dichos planes, las municipalidades deberán aplicar el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones (RCNFU).

2.8 Entre los factores que inciden en la falta de este importante instrumento de planificación y control en la Municipalidad de San Mateo, destaca la ausencia de acciones sostenidas y coherentes que coadyuven y controlen el proceso efectivo de formulación, consulta y aprobación del plan regulador, situación que al final de cuentas impacta en el control efectivo del desarrollo urbano de su territorio.

2.9 De hecho, esos efectos se ven materializados, tal como se expondrá más adelante en este informe, al determinarse la existencia de propietarios que han ejecutado sus obras sin atender el marco regulador aplicable, focalizados en sitios que tienen regulaciones particulares de desarrollo urbano.

El marco normativo para el otorgamiento de permisos de construcción y el cobro del tributo respectivo requiere fortalecerse

2.10 La Municipalidad de San Mateo, dispone de un reglamento para regular el otorgamiento de los permisos de construcción denominado "*Reglamento de Permisos de Construcción y Visado de Planos*", publicado en la Gaceta No.196 del 08 de octubre de 2015 (pag.71 a la 77).

2.11 Respecto del tema de emitir las instrucciones por escrito, las Normas de Control Interno para el Sector Público establecen que es responsabilidad del jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, mantenerlas debidamente documentadas, oficializadas y actualizadas con el fin de que las políticas, normas y procedimientos para el cumplimiento del sistema de control interno sean divulgados y puestos a disposición para su consulta¹².

¹² Numeral 1.4 inciso c) de las Normas de control interno para el Sector Público, resolución N.° R-CO-9-2009, publicada en La Gaceta N.° 26 del 6 de febrero de 2009.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

2.12 A su vez, la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N.º 8220, señala la obligación de las entidades públicas de informar a la ciudadanía sobre los requisitos que debe proveer el administrado a la unidad administrativa o dependencia respectiva, estableciendo que todo trámite o requisito, independiente de su fuente normativa, para que pueda exigirse al administrado deberá constar en una ley, un decreto ejecutivo o un reglamento y estar publicado en el diario oficial La Gaceta junto con el procedimiento a seguir, los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes y estar ubicado en un lugar visible.

Necesidad de formalizar el nombramiento del Puesto del Inspector Municipal.

2.13 La Municipalidad de San Mateo muestra debilidades sobre el control de la ejecución de obras en el Cantón, ya que la arquitecta encargada de la Unidad de Desarrollo Urbano se ve restringida en tiempo para salir a inspeccionar en el cantón, ya que su departamento es unipersonal y además no se encuentra nombrado el inspector ya por varios años.

2.14 De 351 solicitudes de permisos de construcción tramitadas por la administración municipal entre los años 2016 y 2017, 76 casos (un 22%) se referían a obras iniciadas sin contar con la licencia, contrario a lo que establece el ordenamiento jurídico vigente, de esos 76 casos sólo 6 construcciones se terminaron sin el permiso, los cuales se solicitó se incluyera el cobro en el sistema.

2.15 A manera de referencia y, con el objeto de brindar datos sobre la magnitud del tema, es preciso indicar que de esas 351 solicitudes de permisos representan, en el desarrollo urbano del Cantón:

Medidas	2016	2017	Total mts construcción	Monto de las Obras
Metros cuadrados	9.789	17.553	27.342	€ 4.506.883.216
Metros Lineales	1.330	1.237	2.567	€ 108.191.050
Metros cúbicos	717	17.552	18.269	€ 216.141.000
Total	11.836	36.342	48.177	€ 4.831.215.266

Fuente: Extraído de la información suministrados por la Unidad de Desarrollo Urbano



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

2.16 La ejecución de obras sin contar con la respectiva licencia municipal requiere atención, no solo por la afectación de las finanzas municipales, sino por el riesgo de que se ejecuten obras que eventualmente se edifiquen al margen de los lineamientos que procuran la protección del ambiente.

2.17 Así por ejemplo, conforme con lo regulado por el Decreto N° 25902 la Municipalidad debe controlar de manera rigurosa que las obras que se edifiquen en el cantón no impacten la permeabilidad ni contaminen los suelos.

2.18 En este orden de ideas, cabe reiterar que el marco normativo aplicable al tema de la construcción, establece la obligación de los propietarios de obtener la licencia municipal de previo a ejecutar cualquier edificación y del ayuntamiento a ejercer el control correspondiente. La Ley de Construcciones, como se indicó antes, señala que toda construcción, sea de carácter permanente o provisional, debe contar con la licencia municipal, acto administrativo que se consolida con la cancelación del monto por el derecho correspondiente o permiso de construcción otorgado¹⁶. El impuesto, según la Ley de Planificación Urbana, está definido hasta el 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones¹⁷.

2.19 Además, se faculta a las municipalidades para imponer sanciones (multas, clausuras, desocupaciones y demoliciones) por infracciones al ordenamiento técnico y jurídico como serían, ejecutar obras sin licencia previa o con el plazo vencido, ejecutar obra modificando en parte o totalmente el proyecto aprobado, así como por no obedecer órdenes sobre modificaciones, suspensión o demolición de obras¹⁸.

2.20 En cuanto a la aplicación de multas, la Ley de Construcciones, señala que en ningún caso pueden ser superiores a la lesión económica que implique para el municipio la falta de percepción del derecho de la licencia correspondiente al concepto violado¹⁹.

16 Artículos 74 y 79 de la Ley de Construcciones, N.° 833.

17 Artículo 70 de la Ley de Planificación Urbana, N.° 4240.

18 Artículos 24 y del 88 al 97 de la Ley de Construcciones, N.° 833.

19 Artículo 90 de la Ley de Planificación Urbana, N.° 4240.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

2.21 Tales debilidades y deficiencias de control y seguimiento de obras impiden ejecutar las sanciones que correspondan de manera oportuna, aumenta el riesgo de que se inicien y concluyan obras de construcción al margen del ordenamiento jurídico y sin el respectivo pago del impuesto, se favorece la comisión de abusos e incumplimientos de la normativa vigente sin que sean detectados oportunamente por la Municipalidad y aumenta el riesgo de una pérdida de credibilidad en el Ayuntamiento por parte de la comunidad respecto de su deber de controlar con eficacia el desarrollo urbano del cantón desde el punto de vista de infraestructura, económico y social, todo lo cual podría originar también problemas irreparables para el medio ambiente y, por ende, afectar la calidad de vida de los habitantes del Cantón.

Necesidad de mejorar el registro sobre los permisos otorgados y el cobro de tributos

2.22 El sistema de información del Departamento de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de San Mateo, no permite, de forma expedita, disponer de un registro actualizado relativo a los datos asociados a los permisos de construcción otorgados, así como el ejercer controles efectivos sobre las obras cuando éstas se desarrollan en el Cantón al margen de la normativa aplicable. Si no que se maneja de forma manual en una hoja de Excel la cual se alimenta diariamente.

2.23 Para el desarrollo de la presente auditoría, se debió apelar a la información generada por el Departamento de Desarrollo Urbano y de Contabilidad relativa a los permisos de construcción otorgados y al pago del impuesto respectivo. La información sobre el cumplimiento de requisitos se obtuvo a partir de los expedientes del Departamento de Desarrollo Urbano, los cuales también presentan deficiencias, pues en ese sentido, se observó del análisis de expedientes relativos a permisos de construcción concedidos entre los años 2016 y 2017, que no están archivados con prensa ni foliados, algunos no cuentan con cierta información porque la misma se encontraba en otro expediente de otro permiso que se había tramitado anteriormente.

2.24 En lo que respecta al resguardo de los expedientes en la oficina donde se ubica el Departamento de cita, los mismos se encuentran



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

archivados por número de permiso de construcción y no por nombre o cédula del solicitante, lo que provoca realizar un expediente por cada permiso que tramite una misma persona, utilizando más espacio y muchas veces dificulta su localización y posibilita su deterioro.

2.25 Al respecto, las Normas de Control Interno para el Sector Público²⁰ señalan el deber de los jefes y titulares subordinados, según sus competencias, de asegurar razonablemente que los sistemas de información propicien una debida gestión documental institucional, mediante la que se ejerza control, se almacene y se recupere la información en la organización, de manera oportuna y eficiente, y de conformidad con las necesidades institucionales y de los diferentes usuarios.

2.26 Enfatizan además tales normas que dichos sistemas deben contemplar los procesos requeridos para recopilar, procesar y generar información, así como estar basados en un enfoque de efectividad y mejoramiento continuo.

2.27 Esta carencia tiene su origen en la falta de acciones decididas de la Administración Municipal para impulsar, mantener y perfeccionar procedimientos de inspección y control los cuales favorezcan la integridad, oportunidad, relevancia y calidad de la información.

2.28 La dificultad del seguimiento a la ejecución de obras que se desarrollan con o sin el respectivo permiso de construcción, conlleva una eventual afectación a la hacienda municipal por la posibilidad de dejar de percibir ingresos por concepto del cobro del tributo y las multas correspondientes.

²⁰ Emitidas con resolución R-CO-9-2009 del 26 de enero de 2009, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º 26 del 6 de febrero de 2009, numerales 5.4 y 5.6.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

3. CONCLUSIONES

3.1 La presente auditoría evidencia que la Municipalidad de San Mateo muestra importantes debilidades respecto del control y vigilancia del desarrollo urbano y constructivo de su cantón, pues carece de un Plan de Ordenamiento Territorial y de los reglamentos conexos que norman el proceso constructivo y además, no realiza un control efectivo de las obras que se ejecutan en su jurisdicción, debido a que no se cuenta con un inspector municipal nombrado en el cargo, manteniéndose la plaza vacante ya por varios años.

Con relación al Acuerdo No.3 de la sesión ordinaria No.141 del 07 de enero 2019 del Concejo Municipal, donde se aprueba solicitud de la Alcaldía de la modificación del Perfil del Puesto del Inspector Municipal, cuyo objetivo era proceder con el proceso de nombramiento a la fecha se encuentra sin efecto.

Esta Auditoría trae a memoria que la Alcaldía ya fue advertida mediante informe No. **ADV-AI-MSM-02/2019 por incumplimiento de acuerdo del Concejo Municipal:**

“Le queda claro a esta Auditoría Interna, que el cambio del Perfil del Puesto de Inspector Municipal, fue solicitado por la Alcaldía apegado al bloque de legalidad y la normativa vigente, y que en este momento se encuentra aprobado de forma unánime y definitiva por el Concejo Municipal como máximo Jerarca para ello.

*Por todo lo anterior, se le recuerda a la Alcaldía que según quedó expresado en el estudio técnico, **“en este momento a la Municipalidad le urge contratar los servicios del Inspector Municipal ya que es un área que le genera ingresos con los permisos de construcción, patentes, etc.”**, lo que significa que el hecho de que se deje de percibir ingresos por cobro de impuestos de construcción, de patentes y otros, la Administración podría estar incurriendo en un daño a la Hacienda Pública”.*



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

3.2 Lo expuesto aparte de afectar la hacienda municipal, incrementa el riesgo de la construcción de obras que pueden generar afectaciones al ambiente, y una mayor incidencia de la ejecución de obras sin permiso municipal.

3.3 En consecuencia, es clara la necesidad que ese Gobierno Local proponga esquemas de administración expeditos, que estimulen la generación de nuevas obras en su cantón para potenciar su desarrollo, pero debidamente controlado y sustentado en los criterios legales y técnicos que rigen la materia constructiva, garantizando la atención y observancia de las normas elementales en materia urbanística, de salud y ambiente, entre otros.

3.4 Lo expuesto requiere que la Municipalidad de San Mateo, a través de su Administración y el Concejo, definan las acciones necesarias para contar con el instrumento de planificación del ordenamiento territorial, el fortalecimiento del sistema de control interno de las actividades relativas a la recepción, revisión y aprobación de permisos e inspección de las construcciones del cantón y garantizar así un desarrollo urbano ordenado y sostenible en este Cantón.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

4. RECOMENDACIONES

Al estar conformada la Unidad de Desarrollo Urbano por una sola persona, y al mismo tiempo por tener un presupuesto tan ajustado este municipio, reconocemos lo difícil que es contar con el instrumento de planificación del ordenamiento territorial, sin embargo; se le insta a la Administración iniciar con lo que sí es posible de ejecutar a corto plazo para mejorar las debilidades expuestas en este informe.

4.1 De conformidad con las competencias asignadas en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N.º 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno, N.º 8292, se emiten las siguientes recomendaciones, las cuales son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro del plazo conferido para ello, por lo que su incumplimiento no justificado constituye causal de responsabilidad.

4.2 Este Órgano Fiscalizador se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la efectiva implementación de las recomendaciones emitidas, así como de valorar el establecimiento de las responsabilidades que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de las mismas.

A la Jefatura de la Unidad de Desarrollo y Control Urbano y Catastro

4.3 Implementar, en el Departamento de Desarrollo Urbano un sistema de archivo de los documentos en los expedientes de los permisos de construcción otorgados, de manera que se utilicen las prensas de folder para sujetar los mismos y evitar la pérdida o traspapeleo de la información. Dicha documentación debe estar foliada de forma ascendente de la más antigua a la más reciente. (Punto 2.23)

4.4 Que las solicitudes de permisos de construcción físicas sean llenas en su totalidad por la persona interesada, a no ser que el solicitante tenga algún impedimento o discapacidad se le podrá colaborar con el llenado de dicho formulario.



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

4.5 Mantener un expediente único por solicitante para la simplificación de trámites y que no exista duplicidad de documentación en los archivos. De manera que si un mismo solicitante tramita varios permisos todos aparezcan en un solo expediente, divididos por números de permiso (Punto 2.24). De igual forma continuar llevando el control de permisos en la hoja de Excel como se hace actualmente (Punto 2.22).

4.6 Implementar un procedimiento de control para dar tratamiento a las obras que se dan en el cantón sin tramitar los permisos de construcción. Esta recomendación debe cumplirse en un plazo de 2 meses después de haber recibido este informe final, y mediante oficio hacerlo del conocimiento a la administración y a las Unidades Municipales involucradas, enviar dicho insumo a esta Unidad de Auditoría para su acreditación.

Al Lic. Jairo Emilio Guzmán Soto en su calidad de alcalde municipal.

4.7 De acuerdo a lo mencionado en las conclusiones de este informe (3.1), se le recomienda a la Alcaldía proceder de inmediato con el proceso de contratación del Inspector Municipal en propiedad, debido a que la labor de inspección le genera ingresos al municipio.

4.8 Una vez cumplido el punto 4.7, comunicar e implementar un procedimiento efectivo de inspección de las construcciones que se ejecutan en el Cantón, para garantizar el cumplimiento riguroso de la normativa aplicable en esa materia. Para dar por cumplida esta recomendación debe remitir, en el plazo de tres meses posteriores al recibo del presente informe, un oficio donde haga constar la comunicación del procedimiento requerido a las distintas unidades y funcionarios responsables de llevar a cabo su ejecución.

Al Concejo Municipal de San Mateo

4.9 En función de lo mencionado en este estudio de auditoría, en cuanto a las debilidades que presente este municipio, es del conocimiento de este Concejo Municipal que con el Acuerdo No.3 de la sesión ordinaria No.141 del 07 de enero 2019, donde se aprueba solicitud de la Alcaldía de la modificación del Perfil del Puesto del Inspector Municipal, cuyo objetivo



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018

era proceder con el nombramiento del mismo de forma inmediata debido a que existe la urgencia y además que la plaza se encuentra vacante desde hace ya varios años. Por lo tanto se le recomienda a este honorable Concejo Municipal dar seguimiento para que se ejecute dicho acuerdo el cual a la fecha se encuentra en firme y pendiente de cumplir por parte de la Administración Municipal.

Con todo lo expuesto en este estudio, se les solicita comunicar a esta Unidad de Auditoría, dentro de los próximos quince días contados a partir de la fecha de recibo de este documento, las acciones que se tomaron en relación con las recomendaciones dadas en este informe a cada una de las partes involucradas.

Se extiende el presente informe a los quince días del mes de octubre de 2019.

Licda. Ana Lucrecia Montero Jiménez
Auditoría Interna



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018



UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA
INFORME FINAL AI/ESTU-PA-03-2018
