

MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA

AUDITORÍA INTERNA

Informe 06-2021

ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS MEDIDAS  
DE CONTROL INTERNO SEGUIDAS POR LA MUNICIPALIDAD  
EN LA AUTORIZACIÓN DEL USO DE UNA SERVIDUMBRE  
MUNICIPAL, LOCALIZADA EN DESAMPARADOS DE  
ALAJUELA

Septiembre de 2021

*Realizado por:*

*Ing. Robin Rendón Ríos*



---

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente estudio se originó en cumplimiento al Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el periodo 2021, en cuanto a la atención de denuncia sobre el uso de una servidumbre propiedad de la Municipalidad de Alajuela. El estudio es complemento del Informe 05-2020 sobre presuntas irregularidades en el desarrollo del proyecto urbanístico del Condominio Lankaster.

El objetivo general fue evaluar la eficacia de las actividades de control interno en la autorización para el uso de la servidumbre municipal ubicada al oeste del Condominio Lankaster, en Desamparados de Alajuela, con la finalidad de proteger el patrimonio municipal.

El estudio se relaciona con la potestad legal de los concejos municipales de disponer del patrimonio, específicamente en relación con sus bienes inmuebles cuya titularidad le corresponde al Estado, incluidas las municipalidades y en virtud de los fines públicos o patrimoniales que tienen asignados.

De los resultados del estudio se obtuvo que a la servidumbre propiedad municipal ubicada al oeste del Condominio Lankaster y que forma parte del patrimonio público, el Concejo Municipal autorizó la construcción de una vía vehicular interna del condominio sobre la servidumbre de aguas pluviales propiedad de la Municipalidad de Alajuela, con base en un criterio técnico emanado de la Administración Municipal, sin considerar que su utilización debe ser congruente con la normativa de orientación al interés público y no particular.

Esa situación pudo deberse a la carencia de un criterio legal emitido por el Proceso de Servicios Jurídicos sobre la utilización de una propiedad de dominio público para fines particulares. Además, de la carencia inspecciones oportunas que advirtieran sobre la situación, para que la Administración Municipal tomara acciones con el fin de recuperar la propiedad municipal.

De lo anterior, este Despacho concluye que las acciones y omisiones establecidas en la autorización y cambio indebido de la naturaleza de un inmueble de dominio público, podrían constituir graves lesiones al sistema de control interno de la Administración Municipal y al patrimonio público, por lo que es relevante el cuidado que se debe tener al otorgar los diferentes tipos de permisos y autorizaciones en el ámbito municipal.

Por consiguiente, las recomendaciones se orientan al Concejo y a la Alcaldía Municipal para que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, se dictamine sobre la autorización del uso de la servidumbre y en coordinación con el Proceso de Servicios Jurídicos, se valore la oportunidad para la recuperación de la finca municipal.



---

## TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN.....	1
1.1	Origen del estudio.....	1
1.2	Objetivo del estudio.....	1
1.3	Responsabilidad de la Administración.....	1
1.4	Normativa sobre los informes de auditoría interna.....	2
1.5	Alcance del estudio.....	3
1.6	Criterios de auditoría.....	3
1.7	Metodología aplicada.....	3
1.8	Comunicación de resultados.....	4
1.9	Generalidades del estudio.....	4
2.	RESULTADOS.....	6
3.	CONCLUSIONES.....	11
4.	RECOMENDACIONES.....	12
4.1	Al Concejo Municipal.....	12
4.2	A la Alcaldía.....	13



---

## **INFORME 06-2021**

# **“ESTUDIO DE CARÁCTER ESPECIAL SOBRE LAS MEDIDAS DE CONTROL INTERNO SEGUIDAS POR LA MUNICIPALIDAD EN LA AUTORIZACIÓN DEL USO DE UNA SERVIDUMBRE MUNICIPAL, LOCALIZADA EN DESAMPARADOS DE ALAJUELA”**

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Origen del estudio**

El estudio se origina en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo de la Auditoría Interna para el año 2021, según lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley General de Control Interno N°8292, derivada en la atención de una delación sobre el uso de una servidumbre propiedad de la Municipalidad de Alajuela.

Este estudio se complementa con el Informe 05-2020 “*Estudio de carácter especial en atención a denuncia referente a presuntas irregularidades en el desarrollo del proyecto urbanístico del Condominio Lankaster ubicado en Desamparados, Alajuela*”, específicamente en cuanto a la presunta utilización de una servidumbre propiedad de la Municipalidad de Alajuela, como parte del condominio privado.

### **1.2. Objetivo del estudio**

Evaluar la eficacia de las actividades de control interno en la autorización para el uso de la servidumbre municipal ubicada al oeste del Condominio Lankaster, en Desamparados de Alajuela, con la finalidad de proteger el patrimonio municipal.

### **1.3. Responsabilidad de la Administración Municipal**

La veracidad y exactitud de los datos contenidos en el estudio, con relación a la información suministrada por la Administración, sobre la cual se fundamenta el análisis y revisión de la Auditoría Interna, es responsabilidad de la Administración Municipal, motivo por el cual, para la elaboración del presente informe, no fueron sujetos de verificación por parte de la Auditoría Interna, sin perjuicio de una fiscalización posterior.



---

#### **1.4. Normativa sobre los informes de auditoría**

La Ley General de Control Interno, publicada en el Diario Oficial La Gaceta No.169 del 4 de septiembre del 2002, establece:

*“Artículo 36. —Informes dirigidos a los titulares subordinados. Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá de la siguiente manera: a). El titular subordinado, en un plazo improrrogable de diez días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, ordenará la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de ellas, en el transcurso de dicho plazo elevará el informe de auditoría al jerarca, con copia a la auditoría interna, expondrá por escrito las razones por las cuales objeta las recomendaciones del informe y propondrá soluciones alternas para los hallazgos detectados.*

*b). Con vista de lo anterior, el jerarca deberá resolver, en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recibo de la documentación remitida por el titular subordinado; además, deberá ordenar la implantación de recomendaciones de la auditoría interna, las soluciones alternas propuestas por el titular subordinado o las de su propia iniciativa, debidamente fundamentadas. Dentro de los primeros diez días de ese lapso, el auditor interno podrá apersonarse, de oficio, ante el jerarca, para pronunciarse sobre las objeciones o soluciones alternas propuestas. Las soluciones que el jerarca ordene implantar y que sean distintas de las propuestas por la auditoría interna, estarán sujetas, en lo conducente, a lo dispuesto en los artículos siguientes. C). El acto en firme será dado a conocer a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente, para el trámite que proceda”.*

*Artículo 37.-Informes dirigidos al jerarca. Cuando el informe de auditoría esté dirigido al jerarca, este deberá ordenar al titular subordinado que corresponda, en un plazo improrrogable de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el informe, la implantación de las recomendaciones. Si discrepa de tales recomendaciones, dentro del plazo indicado deberá ordenar las soluciones alternas que motivadamente disponga; todo ello tendrá que comunicarlo debidamente a la auditoría interna y al titular subordinado correspondiente*

*Artículo 38.- Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República. Firme la resolución del jerarca que ordene soluciones distintas de las recomendadas por la auditoría interna, esta tendrá un plazo de quince días hábiles contados a partir de su comunicación, para exponerle por escrito los motivos de su inconformidad con lo resuelto y para indicarle que el asunto en conflicto debe remitirse a la Contraloría General de la República, dentro de los ocho días hábiles siguientes, salvo que el jerarca se allane a las razones de inconformidad indicadas.*

*La Contraloría General de la República dirimirá el conflicto en última instancia, a solicitud del jerarca, de la auditoría interna, o de ambos, en un plazo de treinta días, una vez completado el expediente que se formará al efecto. El hecho de no ejecutar injustificadamente lo resuelto en firme por el órgano contralor, dará lugar a la aplicación de sanciones previstas en el Capítulo V de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 7428, del 7 de setiembre de 1994.*



---

### **1.5. Alcance del estudio**

El estudio comprendió el análisis de la documentación aportada por la Administración Municipal, lectura de actas de la Comisión de Obras y del Concejo Municipal, así como la visita al sitio en que se encuentra la servidumbre autorizada.

El estudio comprendió el periodo de 2014 a 2020, ampliándose en aquellos casos en que se consideró necesario, con el propósito de conocer la situación actual del inmueble en análisis.

### **1.6. Criterios de Auditoría**

Para el desarrollo del presente estudio se identificó, analizó y utilizó la normativa siguiente:

- Constitución Política de la República de Costa Rica
- Código Municipal
- Código Civil
- Ley de Planificación Urbana
- Ley de Construcciones
- Ley General de Control Interno
- Ley de Construcciones
- Reglamento de Construcciones
- Normas de Control Interno para el Sector Público

### **1.7. Metodología aplicada**

La metodología utilizada para el desarrollo del presente estudio se enfocó en la aplicación de técnicas y prácticas de auditoría normalmente aceptadas, tales como: entrevistas, visitas al sitio, análisis de los documentos que contiene el expediente administrativo del proyecto y pruebas de cumplimiento de conformidad con la normativa técnica y legal.

La auditoría se realizó conforme a las *Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público* y a las *Normas Generales de Auditoría para el Sector Público*, ambas emitidas por la Contraloría General de la República, el *Manual de Procedimientos de la Auditoría Interna de la Municipalidad de Alajuela*, y el *Reglamento para la Atención de Denuncias Planteadas ante la Auditoría Interna de la Municipalidad de Alajuela*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Publicado en La Gaceta el 18 de febrero de 2010.



---

### **1.8. Comunicación de resultados**

Los resultados del presente estudio se comentaron el 9 de septiembre del presente año a las catorce horas por medio de la plataforma virtual Teams, convocada por este Despacho el 1 de septiembre de 2021 según los oficios 0213-AI-09-2021 y 0214-AI-09-2021. Se contó con la participación de la Licda. Marielos Salvadó Sánchez, Representante de la Alcaldía Municipal; Señores Regidores: Licda. Selma Alarcón Fonseca, Sr. Randall Eduardo Barquero Piedra, M.Ed. Guillermo Chanto Araya; Licda. Flor González Zamora, Auditora Interna, y el Ingeniero Robin Rendón Ríos, encargado del presente estudio.

### **1.9. Generalidades del estudio**

El estudio se relaciona con la potestad legal de los concejos municipales de disponer del patrimonio, específicamente en relación con sus bienes inmuebles: públicos y de dominio privado.

Los bienes cuya titularidad le corresponde al Estado o alguna de las instituciones pertenecientes a la administración pública, incluidas las municipalidades, poseen un régimen jurídico especial de utilización y protección, en virtud de los fines públicos o patrimoniales que tienen asignados.

Los bienes públicos se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, según lo establecido en los artículos 261 y 262 del Código Civil, Ley No. 63, del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas. Los bienes demaniales se caracterizan por su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, por encontrarse destinados a un uso, utilidad o servicio público. Los bienes de dominio público son aquellos que siendo propiedad de una entidad pública están afectos a un uso, servicio público o al fomento de la riqueza nacional.

Al respecto la Sala Constitucional ha indicado:

El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público, y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa (...) Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. (Voto 2306 del 6 de noviembre de 1991)

Los bienes de dominio privado del Estado, por su parte, conocidos como bienes no demaniales o bienes patrimoniales, son aquellos que pertenecen a la Nación, sin embargo, no concurren en



---

ellos la circunstancia de la afectación a un uso o servicio público. Están sujetos al régimen de derecho privado, de conformidad con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 261 del Código Civil. Por consiguiente, se debe considerar que no todos los bienes nacionales o municipales, son de carácter público, esto debido a que se pueden adquirir bienes de dominio privado.

Los bienes municipales son bienes de dominio público y forman parte del patrimonio municipal. El concepto de demanialidad de los bienes inmuebles municipales se contempla en la Ley de Planificación Urbana, que establece, entre otros lo siguiente:

Artículo 44.- El dominio municipal sobre las áreas de calles, plazas, jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general, se constituye por ese mismo uso y puede prescindirse de su inscripción en el Registro de la Propiedad, si consta en el Mapa Oficial. El Registro citado pondrá último asiento a aquellas fincas, restos o lotes que el propietario, en concepto de fraccionador, ceda al municipio por mandato de esta ley, si en el documento inscribible consta el destino público que se le da al inmueble y el Notario da fe del acuerdo municipal en que aprueba la cesión y se dispone a entregar dicho bien a ese mismo destino.

En cuanto a la servidumbre, el Reglamento de Construcciones vigente, en el artículo 3, inciso 160), la define como una restricción al dominio de un predio, que se establece en beneficio de una o varias fincas, se inscriben en el Registro Nacional y se constituyen en un gravamen, no otorga derecho de posesión, son inseparables del fundo o predio, se constituyen por acuerdo o voluntad de partes, por disposición de ley o por resolución judicial. Sobre los tipos de servidumbres, existen las continuas como servidumbres de aguas, electricidad y oleoducto, y servidumbres discontinuas como las servidumbres de paso.

En cuanto a la administración de los bienes municipales, el artículo 13 del Código Municipal, dispone: "Son atribuciones del Concejo (...) e). Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad (...)"

De lo anterior, se desprende que la única entidad autorizada legal y constitucionalmente para disponer de los recursos y bienes municipales, (su patrimonio) es la propia municipalidad a que pertenecen, cuya atribución recae exclusivamente en el Concejo Municipal. En otras palabras, este órgano, en su calidad de máximo jerarca de los gobiernos locales costarricenses, cuenta con la competencia de comprometer los fondos y los bienes municipales.

Sobre esta competencia municipal la Procuraduría General de la República en el dictamen 162 del 27 de mayo de 2004 señala:





---

La competencia de la Municipalidad se define por el término “local”. Se aplica, entonces, una cláusula general de competencia determinada por el “interés local” de la actividad. Cláusula general que es normalmente reconocida en los diversos ordenamientos en favor de las administraciones locales y por la cual el interés comunal se identifica con la satisfacción de las necesidades de la población local. En ese sentido, se considera que existe una vocación general de la colectividad local para satisfacer el interés público, definido en razón de su fin y no del objeto (...)

Aunado a lo anterior y siempre en materia de bienes propiedad municipal, el artículo No. 71 del Código Municipal dispone: “La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de contratación administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines”.

Para la disposición del patrimonio municipal la normativa determina dos tipos; las donaciones y préstamos o arrendamientos. Así citamos:

Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles (...), solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, las municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades. (...) Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa. (...) Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales.

Una vez establecidos los conceptos más relevantes referentes a los bienes de dominio público, se procede a comentar los resultados más relevantes del estudio.

## **2. RESULTADOS**

Sobre las resoluciones de los usos de suelo y la aprobación de los permisos de construcción, el Manual Básico de Organización de la Municipalidad de Alajuela, dispone que deben ser resueltos por la Actividad de Control Constructivo, atendiendo las normas técnicas y legales dispuestas por la normativa nacional y local.

Quando se trata de proyectos de condominios o urbanizaciones, el Proceso de Planeamiento y Construcción de Infraestructura es el encargado de analizar y evaluar la solicitud del permiso de construcción. Una vez cumplido este análisis, se debe enviar el expediente completo de la solicitud y la documentación a la Alcaldía Municipal.

Esa instancia a su vez, debe hacerlo del conocimiento oportuno al Concejo Municipal, para su decisión final de aprobación o desaprobación.



---

Por último, si la solicitud es aprobada por el Concejo Municipal, la Actividad de Control Constructivo emite el permiso de construcción correspondiente.

**Sobre el caso específico de la servidumbre propiedad de la Municipalidad ubicada al oeste del Condominio Lankaster, Desamparados de Alajuela**

Para el caso en particular, conforme a la documentación del expediente, se observa que la Administración Municipal cumplió con el proceso de aprobación del proyecto del Condominio Lankaster y otorgó la autorización correspondiente; esto es, según las resoluciones MA-PPCI-0281-2015 y MA-PPCI-0282-2015, el Coordinador del Proceso de Planeamiento y Construcción de Infraestructura, emitió los certificados de uso de suelo y segregación de los inmuebles en las fincas No. 2-0488367-000 (plano catastrado A-1809367-2015) y 2-0488366-000 (plano catastrado A-1809365-2015), ambos localizados en Desamparados de Alajuela.

Asimismo, mediante resoluciones MA-ACC-05301-2019 y MA-ACC-05300-2019 del 13 de junio de 2017, la Actividad de Control Constructivo actualizó los usos de suelo aprobados para la construcción de condominio residencial en las dos fincas antes indicadas, con los planos catastrados: A-1809365-2015 y A-1809367-2015.

Al respecto se determinó que, según los planos catastrados de ambas propiedades, se encuentran separadas por una propiedad a nombre de la Municipalidad de Alajuela, que inicialmente fue creada con la figura de servidumbre para evacuar aguas pluviales y sanitarias de la Urbanización Colinas del Viento.

Ante consulta planteada por el desarrollador del condominio al Coordinador del Proceso de Planeamiento y Control de Infraestructura, con relación a la posibilidad de construir una calle interna sobre la finca municipal que divide sus dos propiedades, el citado coordinador responde que la construcción de una calle a nivel superior a la servidumbre no causaría perjuicio, siempre que previamente se gestione el visto bueno del Concejo Municipal y de todos los permisos establecidos para la aprobación de un condominio residencial de la naturaleza que se plantea.

Por lo tanto, el Desarrollador remitió la solicitud al Concejo Municipal, quien previo dictamen de la Comisión de Obras y Urbanismo, autorizó la construcción de una vía vehicular interna, sobre la servidumbre de aguas pluviales en terreno municipal.

Sobre el particular, en la Sesión Ordinaria 14-2018, capítulo V, artículo octavo del 3 de abril de 2018, el Concejo Municipal acuerda:



---

(...) Acoger el informe y se autoriza la construcción de una vía vehicular interna del condominio Lankaster, sobre la servidumbre de aguas pluviales (no usada) del Residencial Colinas del Viento y traspasada a la municipalidad de Alajuela. Esto con base en lo indicado por el Ing. Roy Delgado Alpízar en la presente reunión: es una servidumbre de aguas pluviales que no se va a utilizar por lo que no le ve ningún problema. Obtiene 10 votos, uno en contrario de María Isabel Brenes Ugalde. Definitivamente”.

Mediante Oficio MA-ACC-6806-2019 del 30 de julio de 2019, la Actividad de Control Constructivo de esta Municipalidad emitió el permiso de construcción de obras de infraestructura para condominio en las fincas correspondientes a los planos catastrados A-1809365-2015 y A-1809367-2015.

Cabe indicar que el permiso de construcción otorgado para condominio en las fincas correspondientes a los planos catastrados A-1809365-2015 y A-1809367-2015, conforme al diseño tramitado y aprobado, incluye obras de infraestructura en la finca de mayor extensión (A-1809365-2015). En la otra finca del desarrollador, no se observa ningún diseño presentado ni aprobado, así como tampoco en la propiedad municipal que divide ambas fincas, cuya autorización se describió anteriormente.

De conformidad con las visitas al sitio efectuadas por funcionarios de esta Auditoría Interna al proyecto Condominio Lankaster, se observó que, sobre la propiedad municipal, cuyo plano catastrado es A-1809367-2015, en vez de la vía vehicular interna del Condominio aprobada por el Concejo Municipal, se construyó un muro que forma parte del rótulo del condominio, un parqueo de visitantes en zacate block y dos accesos para lotes de la otra finca propiedad del desarrollador. El resto de la propiedad es zona verde y parte del paisajismo del proyecto.

Con relación a la propiedad municipal de cita anterior, mediante Oficio No. MA-ACC-1490-2021, del 15 de marzo del presente año, ante requerimiento de este Despacho, el coordinador de la Actividad de Control Constructivo, en atención a requerimiento efectuado por este Despacho indica lo siguiente:

Respecto al uso de la servidumbre perteneciente a la Municipalidad ubicada entre los lotes No. 488367-000 y 488366-000, la cual corresponde al paso de tuberías pluviales y sanitarias del proyecto “Colinas del Viento”, la misma actualmente se encuentra en desuso, ya que ni las tuberías pluviales ni sanitarias de la urbanización, actualmente no pasan por ahí, ya que la tubería sanitaria pasa por otra servidumbre ubicada al costado este de la propiedad descrita en el plano No. 1809367-2015. (...). Respecto al uso físico de la servidumbre en “desuso”, el desarrollador cuenta con acuerdo municipal No. MA-SCM-508-2020, artículo No.14, Cap. VI, sesión ordinaria No. 11-2020 del 17 de marzo del 2020, el cual corresponde a la aprobación de uso de dicha servidumbre, originalmente aprobado para una vía de uso vehicular interna, sin embargo, la misma no se construyó y en su lugar se colocaron espacios para uso del parqueo, con lo cual el proyecto de condominio aledaño no se modifica, ni se altera, ya que la finca donde se encuentra la servidumbre es una finca aparte.



---

Sobre el caso en análisis, este Despacho observa tres conceptos relevantes que dispone la normativa relacionados con los bienes municipales, las servidumbres y la potestad de los concejos municipales para autorizar estos bienes para uso privado.

Con respecto a los bienes municipales, estos representan bienes de dominio público y forman parte del patrimonio municipal. Por lo tanto, su autorización y uso debe estar orientado al interés público, de conformidad con lo que dispone el artículo 44 de la Ley de Planificación Urbana, de cita anterior.

Asimismo, y tratándose de una servidumbre pluvial y sanitaria a nombre de la Municipalidad, la normativa dispone que representa una restricción al dominio de un predio que se establece en beneficio de una o varias fincas, se constituyen en un gravamen, no otorga derecho de posesión y son inseparables del fundo o predio.

En cuanto a las servidumbres, la Contraloría General de la República, en el criterio No. FOE-EC-309 del 31 de julio del 2003, indicó en lo de interés:

(...) al constituirse la servidumbre en un derecho real, que en definitiva se convierte en un gravamen sobre el dominio de la propiedad del fundo sirviente del Estado, el cual restringe, limita o hasta impide en algunos casos el libre y pleno disfrute o goce de algunos de sus atributos (usufructo, uso, transformación, posesión, entre otros (...))

Sobre la administración de los bienes municipales, según el artículo 13 del Código Municipal, el concejo municipal cuenta con la competencia para comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad. Es decir, que es la única entidad autorizada legal y constitucionalmente para disponer de los recursos y bienes municipales.

Asimismo, el artículo No. 71 del Código Municipal dispone que las municipalidades pueden usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de Contratación Administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines. Para ello determina dos tipos: las donaciones y préstamos o arrendamientos.

Conforme lo anterior, es criterio de este Despacho que la servidumbre propiedad municipal ubicada al oeste del Condominio Lankaster forma parte del patrimonio público, cuya utilización, de conformidad con la normativa supra citada, debe orientarse al interés público.

Por lo tanto, se evidencia que tanto la aprobación como la utilización actual del citado predio municipal contraviene presuntamente la normativa atinente al uso de bienes de dominio público.



---

La situación comentada con respecto a la autorización del uso de la servidumbre propiedad de la Municipalidad, pudo deberse a la omisión o carencia de contar con un criterio legal emitido por el Proceso de Servicios Jurídicos que hubiese advertido que dicha propiedad fuera utilizada para fines particulares, toda vez que se trata de un bien de dominio público.

Además, se careció de una inspección oportuna que hubiese advertido de la situación y comunicado a la Administración Municipal para que se tomaran las acciones correspondientes para recuperar la propiedad municipal.

En ese sentido, el seguimiento (supervisión) es una tarea técnica que corresponde llevarla a cabo a los órganos competentes de la Administración Municipal, para que, a partir de éstas, se tomen las acciones correctivas y oportunas ante desviaciones a lo autorizado, lo que podría estar incumpliendo con el apartado de la norma 4.5.1 de las Normas de Control Interno para el Sector Público, que establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben ejercer una supervisión constante sobre el desarrollo de la gestión institucional y la observancia de las regulaciones atinentes al Sistema de Control Interno, así como emprender las acciones necesarias para la consecución de los objetivos.

Bajo esa misma línea, el artículo 83 párrafo segundo de la Ley de Construcciones, establece la obligación de los arquitectos e ingenieros responsables de vigilar las obras constructivas, que en lo de interés señala: "(...) tienen la obligación de vigilar las obras para las cuales hayan solicitado o autorizado licencia para obras de construcción".

Asimismo, el numeral 87 de esa misma normativa, estipula que: "La municipalidad ejercerá vigilancia sobre las obras que se ejecuten en su jurisdicción, así como sobre el uso que se le dé. Además, tendrá la misión de vigilar la observancia de los preceptos de esta Ley".

Adicionalmente, se debe cumplir la norma 4.3 Protección y conservación del patrimonio, la cual establece que el jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben establecer, evaluar y perfeccionar las actividades de control pertinentes a fin de asegurar razonablemente la protección, custodia, inventario, correcto uso y control de los activos pertenecientes a la institución, incluyendo los derechos de propiedad intelectual. Lo anterior, tomando en cuenta, fundamentalmente, el bloque de legalidad, la naturaleza de tales activos y los riesgos relevantes a los cuales puedan verse expuestos, así como los requisitos indicados en la norma 4.2., en cuanto a las actividades de control, respuesta a riesgos y documentación.

Como lo señala la situación anteriormente apuntada, se observa una presunta aprobación y autorización del cambio de la naturaleza de un inmueble que pertenece a la Municipalidad, por parte de una persona de derecho privado, sin que mediara un trámite legislativo, como garante del debido proceso.



---

En virtud de lo señalado, es criterio de este Despacho, que la Administración Municipal debe realizar acciones (procesos administrativos y legales), tendientes a recuperar el bien patrimonial, que incluso podría implicar una eventual demolición de las obras que se hayan construido al margen de la normativa vigente.

Finalmente, el inmueble propiedad de la Municipalidad de Alajuela, según se evidencia de lo expuesto anteriormente, se le autorizó un cambio de uso para construir una calle privada para un proyecto urbanístico de un condominio, situación que debe valorar el Concejo Municipal en el momento de aprobar este tipo de usos sobre propiedades municipales, considerando que se trata de bienes de dominio público, y en este caso una servidumbre propiedad de la Municipalidad.

### **3. CONCLUSIONES**

La Municipalidad de Alajuela mediante el Órgano Competente otorgó permiso de construcción para desarrollar un condominio, cuyo proceso de aprobación siguió todos los pasos definidos por la normativa externa e interna.

No obstante, cabe destacar que existe una servidumbre pluvial y sanitaria (en desuso) registrada como una finca que pertenece a la Municipalidad de Alajuela y que se diseñó y aprobó para desfogar las aguas llovidas de otro proyecto urbanístico ya existente.

El permiso de construcción otorgado para el desarrollo del condominio incluía una autorización para construir una vía vehicular interna en la finca municipal (servidumbre). Sin embargo, el Desarrollador del proyecto pudo haber alterado el diseño constructivo y excedido los alcances del acuerdo sobre el uso de la servidumbre o terreno municipal; dado que en lugar de construir una vía vehicular interna, construyó un muro que forma parte del rótulo del condominio, un parqueo de visitantes en zacate block y dos accesos para dos lotes de la otra finca propiedad del desarrollador, sin que esta situación fuera oportunamente detectada por parte de las autoridades técnicas de la Administración Municipal.

Las acciones y omisiones establecidas en la autorización y cambio indebido de la naturaleza de un inmueble de dominio público, sin ajustarse a los procedimientos legales, se podrían constituir como graves lesiones al sistema de control interno implementado por la Administración Municipal, y en este caso particular al patrimonio municipal, por lo cual, los funcionarios podrían ser acreedores de sanciones de índole administrativa y civil, según corresponda, en caso de materializarse una afectación negativa al interés público y patrimonial municipal, por lo que es relevante el cuidado que se tenga al otorgar los diferentes tipos de permisos y autorizaciones en el ámbito municipal.

Por último, cabe indicar que de esta forma se da por atendida la denuncia presentada ante esta Auditoría Interna.



---

## **4. RECOMENDACIONES**

De conformidad con lo que establece la Ley General de Control Interno, esta Auditoría Interna se permite girar las recomendaciones, considerando lo siguiente:

Es deber del jerarca y de los titulares subordinados, analizar e implantar en forma inmediata, las recomendaciones que emita esta Auditoría Interna en sus funciones de fiscalización.

Para el cumplimiento de las recomendaciones, deberán dictarse lineamientos claros y específicos y designar puntualmente los responsables, por lo que esas instrucciones deberán emitirse por escrito y comunicarse formalmente, atendiendo los plazos definidos por este Despacho.

El órgano o funcionario a quien se gira la recomendación es el responsable de su cumplimiento, por lo cual deberá realizar las acciones pertinentes para verificar que los funcionarios subordinados a quienes se designe su instauración cumplan con lo ordenado dentro del plazo que se les otorgó.

Este Despacho se reserva la posibilidad de verificar, por los medios que considere pertinentes, la ejecución de las recomendaciones emitidas, así como de valorar la solicitud para la aplicación de los procedimientos administrativos que correspondan, en caso de incumplimiento injustificado de éstas.

En virtud de lo anterior, esta Auditoría Interna se permite girar las siguientes recomendaciones:

### **4.1. Al Concejo Municipal**

a) Trasladar este informe a la Comisión de Asuntos Jurídicos del Concejo Municipal, para que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, analice, revise y dictamine sobre la autorización del uso de la servidumbre municipal. Lo anterior con el propósito de validar la pertinencia, conveniencia y oportunidad de iniciar un proceso para la recuperación de esa área municipal, y así dar cumplimiento con el artículo 8 de la Ley General de Control Interno referente a la protección y conservación del patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

El cumplimiento de la recomendación se dará por acreditado, una vez que el Honorable Concejo Municipal remita a este Despacho el dictamen correspondiente, en un plazo de 45 días a partir del conocimiento del informe.

b) Tomar el acuerdo para que en futuras solicitudes que se presenten ante el Concejo Municipal tendientes a la autorización para el uso de bienes municipales, se solicite el criterio legal correspondiente que sustente el estudio técnico que presente el profesional responsable. Lo anterior con el propósito de salvaguardar el patrimonio municipal.



---

El cumplimiento de la recomendación se dará por acreditado, una vez que el Honorable Concejo Municipal remita a este Despacho el acuerdo correspondiente, en un plazo de 30 días a partir del conocimiento del informe.

#### **4.2. A la Alcaldía Municipal**

a) Coordinar con el Proceso de Servicios Jurídicos, para que se valore la procedencia y oportunidad de recuperar la finca municipal en la cual el desarrollador del Condominio Lankaster construyó obras que pudieron haber excedido la autorización municipal.

El cumplimiento de la recomendación se dará por acreditado, una vez que se remita a esta Auditoría Interna, copia de la decisión tomada, así como el respaldo técnico y legal correspondiente por parte de la Administración Municipal para la recuperación de la finca municipal. Lo anterior en un plazo de 45 días a partir del conocimiento del informe.

b) Establecer una política de acatamiento obligatorio para que, en todos los casos, los órganos técnicos competentes elaboren los estudios que correspondan, con relación a la solicitud de uso de las propiedades municipales, cuyo criterio servirá de insumo técnico para la emisión de autorizaciones y acuerdos que requieran la aprobación del Concejo Municipal. Dicha política, además debe velar porque estos órganos técnicos internos brinden un oportuno seguimiento a la ejecución de las obras de infraestructura autorizadas y que puedan comprometer el patrimonio municipal. Tanto los estudios como las labores de supervisión deben estar debidamente documentadas, lo anterior con el propósito de fortalecer el sistema de control interno y a la salvaguarda del patrimonio municipal.

El cumplimiento de la recomendación se dará por acreditado, una vez que se remita a esta Auditoría Interna, copia de la política emitida por la Administración Municipal, en un plazo de 30 días a partir del conocimiento del informe.