

INFORME No. DFOE-AM-3/2003
16 de mayo, 2003

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA
ÁREA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS Y DE MEDIO AMBIENTE

INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN
AMBIENTAL DE LA MUNICIPALIDAD DE PURISCAL

2003

CONTENIDO

1.	Introducción.....	1
1.1.	Origen del estudio.....	1
1.2.	Objetivo general y naturaleza del estudio.....	1
1.3.	Alcance del estudio.....	1
1.4.	Aspectos cuestionados a la Municipalidad de Puriscal.....	1
2.	Resultados.....	2
2.1.	Recursos financieros con que cuenta la Municipalidad para implementar estrategias de desarrollo sostenible.....	2
2.1.1.	Timbre de Parques Nacionales.....	2
2.1.2.	Timbre Forestal.....	10
2.1.3.	Rubro presupuestario para atender emergencias.....	11
2.2.	Carencia del plan regulador del Cantón de Puriscal.....	11
2.3.	Cumplimiento de recomendaciones emitidas en informes técnicos de la Comisión Nacional de Emergencia.....	13
3.	Conclusión.....	15
4.	Disposiciones.....	16
4.1.	Al Consejo Municipal.....	16
4.2.	Al Alcalde.....	16
4.3.	A la Auditoría Interna.....	17

**Informe N° DFOE-AM-3/2003
16 de mayo, 2003**

DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA Y EVALUATIVA ÁREA DE SERVICIOS AGROPECUARIOS Y DE MEDIO AMBIENTE

INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LA MUNICIPALIDAD DE PURISCAL

1. INTRODUCCIÓN.

1.1. ORIGEN DEL ESTUDIO.

El estudio se realizó en atención a denuncia presentada ante esta Contraloría General por miembro del Comité Regional de Medio Ambiente del cantón de Puriscal, que pertenecía a dicho Comité al momento de presentar su gestión.

1.2. OBJETIVO GENERAL Y NATURALEZA DEL ESTUDIO.

Evaluar algunos aspectos de la gestión ambiental de la Municipalidad de Puriscal, y verificar la adecuada recaudación del timbre de parques nacionales.

1.3. ALCANCE DEL ESTUDIO.

Se revisó la recaudación del timbre de parques nacionales para el periodo 1998-2002 y su ejecución presupuestaria, con el propósito de determinar los montos que debe destinar el municipio a estrategias de desarrollo sostenible, y la respectiva implementación de dichas estrategias, así como otros aspectos de gestión ambiental. Además, el estudio se realizó de conformidad con el Manual sobre normas técnicas de auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización.

1.4. ASPECTOS CUESTIONADOS A LA MUNICIPALIDAD DE PURISCAL

Los aspectos cuestionados por el denunciante son los siguientes:

a) Recaudación de los recursos del Timbre de Parques Nacionales y la utilización de los recursos de conformidad con los incisos 1) y 5) del artículo 43 de la Ley de Biodiversidad N° 7788 de 30 de abril de 1998.

b) Recaudación de los recursos del Timbre Forestal y su utilización según el artículo 43 de la Ley Forestal.

c) Inclusión de partida en el presupuesto de las municipalidades con el propósito de prevenir situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de emergencias, tal y como lo señala el artículo 36 de la Ley Nacional de Emergencia.

d) Tenencia de un plan regulador del cantón según lo dispone el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana, N° 4240, del 15 de noviembre de 1968.

e) Cumplimiento de recomendaciones formuladas en informes técnicos de la Comisión Nacional de Emergencia, para prevenir desastres en el cantón.

2. RESULTADOS.

2.1. RECURSOS FINANCIEROS CON QUE CUENTA LA MUNICIPALIDAD PARA IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

2.1.1. TIMBRE DE PARQUES NACIONALES.

a) Ingresos.

El artículo 43 de la Ley de Biodiversidad N° 7788, establece el impuesto del Timbre de Parques Nacionales. Estos recursos se destinan al Sistema Nacional de Áreas de Conservación, a la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) y a las municipalidades, con el propósito de implementar estrategias para la protección del medio ambiente. Específicamente, en lo que se refiere a las municipalidades esta Ley les asigna recursos a efecto de formular e implementar estrategias locales de desarrollo sostenible. Al respecto el artículo señala:

“Artículo 43.- Timbre de parques nacionales. De los fondos recaudados por medio del timbre pro-parques nacionales, establecido en el artículo 7 de la Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales de 17 de agosto de 1977, en adelante se destinará un diez por ciento (10%) a la Comisión. El valor del timbre se actualiza en la siguiente forma: /1.- Un timbre equivalente al dos por ciento (2%) sobre los ingresos por impuesto de patentes municipales de cualquier clase.../5.- Un timbre de cinco mil colones (≈5.000,00), que deberán cancelar anualmente todos los clubes sociales, salones de baile, cantinas, bares, licorerías, restaurantes, casinos y cualquier sitio donde se vendan o consuman bebidas alcohólicas. /De lo recaudado por concepto de los timbres, cuya recolección que competará a las municipalidades según los incisos 1) y 5) anteriores, un treinta por ciento (30%) será destinado por el municipio a la formulación e implementación de estrategias locales de desarrollo sostenible y un setenta por ciento (70%) para las áreas protegidas del Área de Conservación respectiva.”.

Una vez promulgada la Ley de Biodiversidad, hubo dudas por parte de los agentes beneficiarios de los recursos, relacionadas con la forma en que se recaudaría el Timbre de Parques Nacionales y con respecto a la distribución de estos recursos a las entidades citadas en el artículo 43, en particular en cuanto a la recaudación que corresponde realizar a las municipalidades según incisos 1) y 5) del artículo mencionado. Al respecto, la Contraloría General emitió el pronunciamiento N° ST-EA-0142 del 24 de agosto de 2000 que se refiere al procedimiento que puede ser utilizado para recaudar los recursos del timbre en mención. Este pronunciamiento indica que del total captado por el municipio con base en los citados incisos 1) y 5) el 10% de los recursos le corresponde a la CONAGEBIO, del 90% restante, un 30% (un 27% del 100%) lo debe destinar la municipalidad para estrategias locales de desarrollo sostenible y el 70% (el 63% del 100%) le corresponde a las áreas protegidas del área de conservación que corresponda.

En lo que se refiere al mecanismo para el cobro del timbre, el pronunciamiento señala que el MINAE puede proponer un mecanismo alternativo al timbre mediante decreto. En consecuencia ese Ministerio emitió el Decreto Ejecutivo N° 29341-MINAE-H del 19 de febrero de 2001, en el cual se autoriza a las municipalidades a cobrar el timbre de Parques nacionales, en la aplicación de los incisos 1) y 5) del artículo 43 de la Ley de Biodiversidad, mediante la utilización del entero o cualquier otro tipo de comprobante que registre los ingresos y que utilicen las municipalidades al momento de acreditar el pago de los impuestos de patentes municipales o para los clubes sociales, salones de baile, bares, licoreras, restaurantes y otros sitios donde se vendan o consuman bebidas alcohólicas. En consecuencia, la Municipalidad de Puriscal cobra el 2% sobre cada patente que se otorga y ₡5000 al año por toda patente de licores, y efectúa la recaudación de este impuesto dejando evidencia de ello en los recibos de cobro a los ciudadanos. Este decreto también incluye aspectos acerca de la distribución a los beneficiarios.

Es importante destacar que el pronunciamiento ST-EA-0142 supracitado destaca el objetivo que la Ley de Biodiversidad establece para los recursos que corresponden a las municipalidades, como se transcribe a continuación:

“...el artículo 43 de la Ley de Biodiversidad no está dejando de lado el aspecto regional de la gestión ambiental por ello, como dijimos en el aparte segundo, se le otorga a las municipalidades posibilidad de hacer uso del 30% de lo recaudado, una vez descontado el 10% correspondiente a la CONAGEBIO. Con esos recursos debe la municipalidad financiar estrategias locales de desarrollo sostenible./ ...es importante recordar que la planificación nacional ambiental debe fortalecerse con la mayor participación ciudadana y regional, siendo las municipalidades instituciones que en este sentido deberían de jugar un papel preponderante.”.

En la conclusión N° 8 del pronunciamiento se indica la coordinación que debe existir entre el MINAE y las municipalidades para implementar estrategias de desarrollo sostenible. Textualmente, se señala lo siguiente:

“...El SINAC no podría imponerles a las municipalidades- con carácter obligatorio- estrategias de desarrollo específicas. Sin embargo sí es una de las funciones del SINAC buscar la coordinación mediante estrategias conjuntas, y es deber de las municipalidades

responder a una planificación racional, coordinada e integrada de los recursos del ambiente; para ello deben contar con el apoyo que el SINAC les pueda ofrecer.”.

La recaudación de los ingresos provenientes del Timbre de Parques Nacionales y los intereses generados con esos mismos recursos para los años 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002, se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO N° 1
FONDOS RECAUDADOS POR LA MUNICIPALIDAD DE PURISCAL
POR CONCEPTO DEL TIMBRE DE PARQUES NACIONALES
PERIODO 1998- 2002.

CONCEPTO	MONTO (₺)	ACUMULADO (₺)
Ingresos año 1998	₺167.048.10	₺167.048.10
Ingresos año 1999	1.171.011.35	1.338.059.45
Ingresos año 2000	1.212.664.55	
Intereses 1998-2000	385.260.97	
Subtotal al 2000	2.935.984.97	2.935.984.97
Ingresos año 2001	1.181.582.20	
Intereses año 2001	132.834.52	
Subtotal al 2001	1.314.416.72	4.250.401.69
Ingresos año 2002	1.202.766.43	
Intereses año 2002	197.039.62	
Subtotal al 2002	1.399.806.05	
Total recursos al 31-12-2002		₺5.650.207.74

Fuente: Liquidaciones presupuestarias años 1998, 1999, 2000 y 2001.

En cuanto al ingreso por concepto de Patentes municipales y por el Timbre de Parques Nacionales, se muestra de seguido el monto estimado y el que efectivamente se recaudó para los años 2001 y 2002.

CUADRO N° 2
INGRESO POR PATENTES MUNICIPALES Y TIMBRE DE PARQUES NACIONALES
SUMAS PRESUPUESTADAS Y RECAUDADAS AÑOS 2001 Y 2002
-En miles de colones-

CONCEPTO	2001			2002		
	Presupuesto	Real	%	Presupuesto	Real	%
A. INGRESO PATENTES MUNICIPALES	15.427,0	14.490,3	94,0	18.900,0	17.862,3	95,0
B. INGRESO TIMBRE PARQUES NACIONALES						
• Según procedimiento estimación utilizado por la Municipalidad:	2.118,2	1.181,6	56,0	2.117,2	1.202,8	57,0
• Según procedimiento aplicando incisos 1 y 5 artículo 43 Ley 7788:						
Inciso 1 (2% sobre patentes municipales)	308,5	289,8	94,0	378,0	357,2	95,0
Inciso 5 (¢ 5.000,00 sobre patentes autorizadas) (1)	404,2	393,9	98,0	393,9	400,9	102,0
TOTAL	712,7	683,7	96,0	771,9	758,1	98,0
Diferencia entre ambos procedimientos	1.405,5	497,9		1.345,3	444,7	
% de la Diferencia	66,0			64,0		

Fuente: Liquidación presupuestaria de la Municipalidad de Puriscal al 31 de diciembre de 2001 y 2002.

(1): La suma propuesta para columna "Presupuesto" corresponde a la tercera parte de lo recaudado el año anterior. Esto de conformidad con criterio experto del Contador Municipal.

En relación con los ingresos por concepto del Timbre de Parques Nacionales, estos dependen de la recaudación de recursos por patentes municipales autorizadas. Como se muestra en el cuadro anterior la recaudación por patentes municipales para los años 2001 y 2002 resultó bastante buena alcanzando índices del 94% y 95% de lo estimado para esos años, respectivamente.

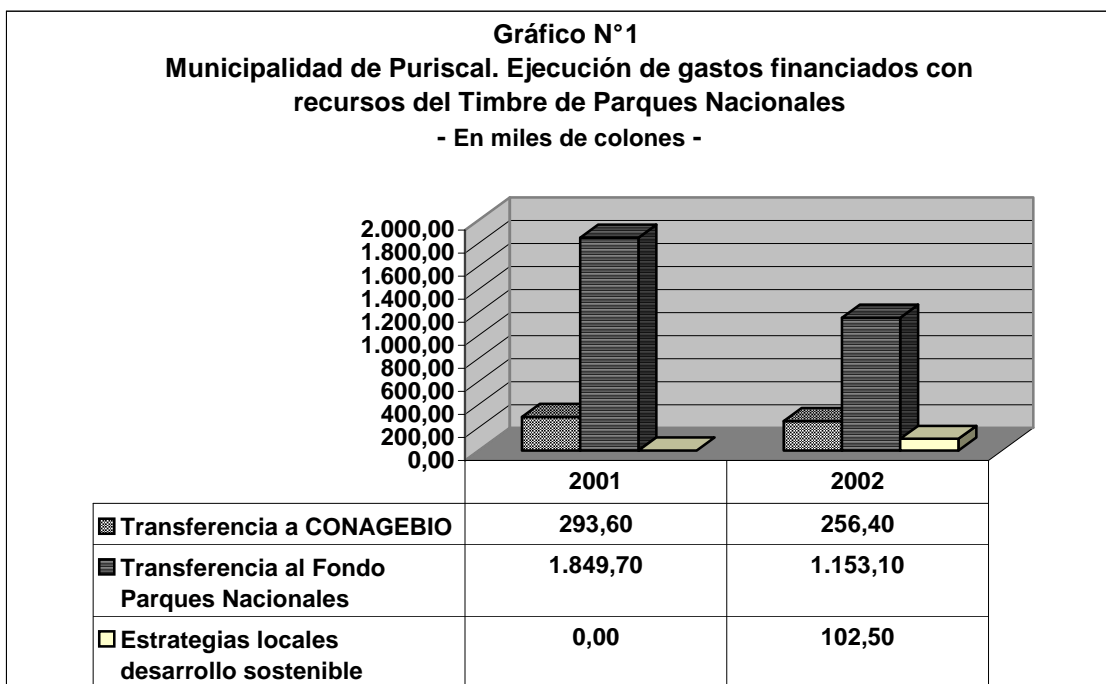
No obstante lo anterior, la Municipalidad no estimó los ingresos por concepto del Timbre de Parques Nacionales con base en la estimación de ingresos por patentes, sino que siguió un procedimiento diferente que refleja como consecuencia una considerable sobrestimación de este rubro, según se reporta en los informes de ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 2001 y 2002. Al respecto, la información presentada muestra que la recaudación del Timbre fue de apenas de un 56 y un 57% de lo estimado en los años 2001 y 2002, respectivamente. En consecuencia, se observa que la Municipalidad presupuestó un 66% más de lo que se puede considerar como razonable en el año 2001 y un 64% más en el año 2002.

Por otra parte, si la estimación de estos recursos se hubiera realizado partiendo de las sumas presupuestadas en las patentes municipales, según los incisos 1 y 5¹ del artículo 43 de la Ley N° 7788, las sumas que ese Gobierno Local debió presupuestar corresponderían a ¢ 712,7 miles para el año 2001 y ¢ 771,9 miles para 2002; y si asociamos estas cifras con el monto recaudado se tiene que esta recaudación sería bastante buena, del 96 y 98% de lo estimado para los años 2001 y 2002, respectivamente. De este modo se comprueba que prácticamente no habría sobrestimación del ingreso.

Es importante aclarar que la Municipalidad para los años objeto de análisis reporta una recaudación superior a la que corresponde a dichos periodos, en un monto de ¢497,9 miles en el 2001 y de ¢444,7 miles en el 2002, esto por recuperaciones de ingresos de ejercicios anteriores.

b) Gastos.

La presupuestación de los recursos correspondientes al Timbre de Parques Nacionales se realiza en el programa II denominado "Servicios comunales", y en la actividad 25 de ese programa denominada "Protección al Ambiente". La ejecución de los gastos financiados con estos recursos en los años 2001 y 2002, se presenta de seguido.



Fuente: Liquidación presupuestaria de la Municipalidad de Puriscal al 31 de diciembre de 2001y 2002.

¹ Para el cálculo de este rubro se considera el criterio de experto del Contador Municipal que establece que los ingresos correspondientes al inciso 5 del artículo 43 de la Ley N° 7788 corresponde a una tercera parte de lo recaudado en el rubro Timbre de Parques Nacionales.

Es importante aclarar que los montos que se presentan como transferencia a la CONAGEBIO y al Fondo de Parques Nacionales, que muestra el gráfico anterior, corresponden a una parte de la totalidad de recursos que se debieron girar de conformidad con la Ley N° 7788 (ingresos del período, intereses generados y saldos de períodos anteriores); los recursos restantes fueron separados como superávit específico. Además, fue en el año 2001 cuando por primera vez se transfieren recursos a las citadas instituciones, por cuanto fue a finales del año 2000 cuando se aclaró por parte de las autoridades competentes, la forma de pago y los porcentajes de distribución de los recursos según el artículo 43 de la Ley de Biodiversidad.

En relación con los recursos que como muestra el gráfico deben ser transferidos a la CONAGEBIO y al Fondo de Parques Nacionales, en los cuadros Nos. 3 y 4 se muestra el detalle de la distribución que efectuara la Municipalidad de Puriscal en los años 2001 y 2002, incluyendo recursos por intereses generados y saldos de períodos anteriores. De seguido se presenta la información para el año 2001.

CUADRO N° 3

DISTRIBUCIÓN QUE EFECTUARA LA MUNICIPALIDAD DE PURISCAL DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL TIMBRE DE PARQUES NACIONALES, AÑO 2001

INSTITUCIÓN	CONCEPTO	MONTO
	Recaudado al 31-12- 2001	₡4.250.401.69 ²
CONAGEBIO	10% de lo recaudado	425.040.17
	Girado	293.798.49
	Pendiente girar al 31-12-01	131.241.68
FONDO DE PARQUES NACIONALES	63% de lo recaudado	2.677.753.09
	Girado	1.849.670.53
	Pendiente girar al 31-12-01	828.082.56
MUNICIPALIDAD DE PURISCAL	27% de lo recaudado	₡1.147.608.47

Fuente: Liquidación presupuestaria de la Municipalidad de Puriscal, correspondiente al año 2001.

Es importante señalar que los recursos por ₡1.147.608.47 que por concepto del timbre corresponden a la Municipalidad de Puriscal, no presentaron ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 2001.

² Este monto incluye recaudaciones e intereses de períodos anteriores.

En el caso del año 2002 la información es la siguiente:

CUADRO N° 4

**DISTRIBUCIÓN QUE EFECTUARA LA MUNICIPALIDAD DE PURISCAL
DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DEL TIMBRE DE PARQUES NACIONALES, AÑO 2002**

INSTITUCIÓN	CONCEPTO	MONTO
	Recaudado al 31-12-2002	₡1.202.766.43
CONAGEBIO	Saldo pendiente de girar año 2001	131.241.68
	10% de lo recaudado	120.276.64
	Intereses ganados	12.327.25
	Total	263.845.57
	Girado	256.441.68
	Pendiente girar al 31-12-02	₡7.403.89
FONDO PARQUES NACIONALES	Saldo pendiente de girar año 2001	828.082.56
	El 63% de lo recaudado	757.742.85
	Intereses ganados	44.352.21
	Total	1.630.177.62
	Girado	1.153.082.56
	Pendiente girar al 31-12-02	477.095.06
MUNICIPALIDAD DE PURISCAL	Saldo pendiente de ejecutar proveniente año 2001	1.147.608.47
	El 27% de lo recaudado	324.746.94
	Intereses ganados	140.360.16
	Total	1.612.715.57
	Ejecución del período 2002	102.510.79
	Pendiente de ejecutar	1.510.204.78

Fuente: Liquidación presupuestaria año 2002.

En cuanto a los recursos por concepto del timbre, de la información anterior deriva que fue hasta el año 2002 que la Municipalidad de Puriscal destinó la suma de ₡ 102,510,79 para estrategias de desarrollo sostenible, monto que representa apenas un 6% de los recursos disponibles en ese momento para este fin. En consecuencia, se dejó de utilizar el 94% de los recursos disponibles, lo cual representa una proporción bastante significativa en detrimento del logro de los objetivos que en materia ambiental corresponden a esa Municipalidad.

En suma, al 31 de diciembre de 2002 los saldos no girados a la CONAGEBIO y al Fondo de Parques Nacionales, así como el monto no ejecutado por la Municipalidad de Puriscal, que constituyen el superávit acumulado de esa Municipalidad por concepto del Timbre de Parques Nacionales, son los siguientes:

CUADRO N° 5
SUPERÁVIT ACUMULADO POR LA MUNICIPALIDAD DE PURISCAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2002
RECURSOS TIMBRE DE PARQUES NACIONALES

-En colones-

Concepto	Monto
CONAGEBIO	7.603,89
Fondo de Parques Nacionales	477.095,06
Estrategias locales desarrollo Sostenible	1.510.204,78

Fuente: Liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2002 de la Municipalidad de Puriscal.

c) Planificación.

Los recursos por concepto del timbre de Parques Nacionales que corresponden a la Municipalidad de Puriscal para implementar estrategias de desarrollo sostenible en el periodo 1998-2002 ascienden a la suma de ₡1.612.715.57, de lo cual como se indicó ha ejecutado en actividades de naturaleza ambiental solamente ₡102.510.79, lo que representa una ínfima parte de los recursos. Lo anterior, a pesar de que en los planes operativos de los años 1998 a 2002 se definieron objetivos y actividades a desarrollar con base en los recursos asignados a dicha partida, los cuales obviamente no fueron cumplidos.

Es pertinente señalar que ya esta Contraloría General se refirió a la situación comentada, mediante el "INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO DE LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTARIA DEL PERÍODO 2001 DE LA MUNICIPALIDAD DE PURISCAL", elaborado por el Área de Servicios Municipales, documento que en el aparte 2.3 advierte acerca de varias partidas con destinos específicos establecidos por ley y que no fueron ejecutadas, entre estas partidas se encuentra la de "Protección al Medio Ambiente". Por tanto, se ordenó a la Alcaldesa de ese entonces ejecutar oportunamente las diversas partidas que presentaban dicha situación. No obstante, este órgano contralor considera que la referida instrucción no fue cumplida a satisfacción en el año 2002.

Al respecto, se tiene que en el año 2001 se fijó solamente una meta relacionada con la aplicación de los recursos de la Ley N° 7788 para la formulación de estrategias locales de desarrollo sostenible, la que no fue cumplida puesto que no hubo ejecución de la partida respectiva en el presupuesto. En el año 2002 la entidad si bien cuenta con recursos disponibles por ₡1.612.715.57, no fijó en su plan anual operativo objetivos ni metas para desarrollar estrategias como las citadas, aunque si propone en su presupuesto y ejecuta gastos en este sentido pero que, como ya se indicó, resultan en una baja ejecución del 6%.

Asimismo, se evidencia desvinculación entre el plan anual operativo y el presupuesto de la Municipalidad para el ejercicio económico de 2003, ya que se presupuestan todos los recursos estimados del período que corresponden a la formulación de estrategias de desarrollo sostenible en la partida de “Materiales y suministros”, pero los enunciados de los objetivos y metas contenidos en el respectivo plan anual operativo no se asocian directamente con el objeto del gasto en esa partida. Este es el caso por ejemplo del objetivo “Concientizar a la población sobre la necesidad de mantener limpio el entorno en el cual vivimos”.

De conformidad con la información brindada por funcionarios encargados del registro y control de la recaudación del ingresos de esa Municipalidad, se dió contenido a esa partida porque esto permite realizar modificaciones internas. Sin embargo, a criterio de esta Contraloría General esta práctica propicia una mala programación de los gastos financiados con estos recursos.

Cabe destacar que con las liquidaciones presupuestarias remitidas a esta Contraloría General, se aporta el documento denominado “Evaluación del plan presupuesto”, el cual es sumamente escueto y carece de análisis suficiente. Por tanto, este documento no permite una verdadera evaluación de objetivos y metas para determinar su grado de cumplimiento, según los fines que establece Ley N° 7788; así como el efecto e impacto de la acción institucional sobre la población objetivo, entre otros aspectos que permitirían una verdadera rendición de cuentas.

2.1.2. TIMBRE FORESTAL.

En razón de que el cantón de Puriscal está ubicado en zona productora de madera, a su Municipalidad corresponde recibir ingresos por el impuesto a la madera, tal como lo señala el artículo 43, inciso g) de la Ley Forestal, que se transcribe seguidamente:

“El monto de los ingresos provenientes del impuesto a la madera, se distribuirá en la siguiente forma: / (...) / g) El diez por ciento (10%) para las municipalidades ubicadas en zonas productoras de madera, para proyectos forestales...” .

Al respecto, es necesario indicar que estos recursos no han llegado a las arcas de la Municipalidad de Puriscal, ya que dicho impuesto no ha sido recaudado por el MINAE debido a que ha existido confusión en cuanto a la base imponible sobre la cual se debe calcular, pues la forma en que está estipulada esa base en la Ley Forestal se presta para varias interpretaciones. Es así como esta Contraloría General en su informe N° DFOE-AM-6/2002 “PRIMER INFORME SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO PRESUPUESTO Y FINANCIERO DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC)”, emitido el 28 de junio de 2002, expone ampliamente la problemática generada en el cálculo de este timbre. En consecuencia, el Ministro del Ambiente y Energía comunicó³ a este órgano contralor que se elaboró y publicó el Manual de Procedimientos para el Control del Impuesto Forestal,

³ Comunicado a la Contraloría por el señor Ministro mediante oficio N° DM-567-2002 del 7 de agosto de 2002.

publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 138 del 18 de julio de 2002, por lo que se está a la espera del resultado de la implementación de lo dispuesto en dicho instrumento.

Por otra parte, el informe N° SC 339-2001 emitido por la Unidad de Auditoría Interna de la Municipalidad el 30 de abril de 2001, confirma que ese municipio nunca ha recibido recursos provenientes del timbre forestal debido a la problemática señalada. En consecuencia es clara la limitación que presenta la municipalidad para financiar por este medio proyectos forestales.

2.1.3. RUBRO PRESUPUESTARIO PARA ATENDER EMERGENCIAS.

El artículo N° 36 de la Ley Nacional de Emergencia obliga a las instituciones del Estado a efectuar un aprovisionamiento presupuestario para prevenir situaciones de riesgo inminente. Este artículo textualmente indica:

“Aprovisionamiento presupuestal para prevenir situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de emergencias. Todos los organismos de la Administración central o descentralizada y los Gobiernos locales incluirán, en sus presupuestos, una partida presupuestaria destinada a prevenir situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de emergencias.”.

Al respecto, la Municipalidad de Puriscal ha cumplido con el artículo N° 36 de la Ley Nacional de Emergencia al incluir en su presupuesto el rubro “Atención de Emergencias Cantonales” a partir del año 2001. El monto presupuestado para los años 2001 y 2002 fue de ₡100.000.00; recursos que no fueron ejecutados, puesto que según indicó el funcionario encargado en ese momento de los asuntos presupuestarios no se presentó la eventualidad de emergencia. Para el año 2003, se presupuestó un monto de ₡300.000.00 en dicho rubro.

2.2. CARENCIA DEL PLAN REGULADOR DEL CANTÓN DE PURISCAL.

La Ley de Planificación Urbana N° 4240 del 15 de noviembre de 1968 en su artículo 15, señala la obligación que tienen las municipalidades del país de realizar las acciones necesarias para implantar un plan regulador. Dicho artículo señala lo siguiente:

“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.”.

Asimismo, la Ley de Planificación Urbana en su Capítulo Preliminar define el plan regulador como:

“...el instrumento de planificación local que define en un conjunto de mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento , la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.”.

Además, de la Ley de Planificación Urbana se desprende que:

- El plan regulador es el instrumento en el ámbito local para normar el territorio, y debe contener un mínimo de elementos establecidos por Ley, sin tener que limitarse a ellos, a saber: política de desarrollo, estudio de la población, uso de la tierra, estudio de la circulación, servicios comunales, servicios públicos, vivienda y renovación urbana.
- El plan regulador es un instrumento compuesto por planos, gráficos y reglamentos.
- Los reglamentos principales de desarrollo urbano son: zonificación; fraccionamiento y urbanización; mapa oficial; renovación urbana y construcciones.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Ambiente indica que es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial para promover y regular los asentamientos humanos, las actividades económicas y sociales de la población, y el desarrollo físico espacial para aprovechar mejor los recursos naturales y la conservación del ambiente. Además, el inciso o) del artículo 13 del Código Municipal concede al Concejo Municipal la atribución de dictar las medidas de ordenamiento urbano. Estas medidas deben estar contempladas en el plan regulador, según la definición que de éste contiene la Ley de Planificación Urbana como se transcribió anteriormente.

No obstante lo anterior, y que han transcurrido 30 años desde que se promulgó la Ley de Planificación Urbana, la Municipalidad de Puriscal no cuenta en la actualidad con un plan regulador. Al respecto, el entonces Alcalde Ing. Fernando Moreno Herrera en oficio del 27 de enero de 2003 señaló a esta Contraloría General que el Concejo Municipal, en Sesión N° 37 celebrada el 10 de diciembre de 2002 adjudicó la elaboración del plan regulador a la empresa ECOPLAN LTDA, por un monto de ₡32.815.000.00.

Cabe destacar que en efecto, el Concejo Municipal promovió la Licitación Pública N° 01-2002 “REALIZACIÓN DEL ESTUDIO: PLAN REGULADOR DE LAS ZONAS URBANAS DE LOS DISTRITOS DE SANTIAGO. BARBACOAS, DESAMPARADITOS, SAN RAFAEL Y SAN ANTONIO DEL CANTÓN DE PURISCAL”. Como se deriva, el plan regulador a elaborar abarca únicamente las zonas urbanas de los distritos de Santiago, Barbacoas, Desamparaditos, San Rafael y San Antonio, sin que cubra la totalidad del cantón. Además, en el documento denominado Municipalidad de Puriscal Documento de Bases Licitación Pública 01- 2002, no se especifica que el plan regulador contenga la política de desarrollo, el enunciado de

los principios y normas en que se fundamenta, las proyecciones de la población del cantón, su distribución y normas sobre densidad, uso de la tierra, vialidad y transportes, servicios comunales y equipamiento y servicios públicos, entre otros.

Es así como la planificación del uso del territorio del cantón debe tener previsto un plan regulador que abarque todo el cantón, y considerar que se debe integrar el desarrollo rural y el urbano; lo anterior es necesario aunque las limitaciones presupuestarias obliguen a obtenerlo por fases, ya que estas deberían estar previstas. Aún más, según la normativa de ser necesario se deben elaborar planes regionales con el involucramiento de los cantones interesados cuando por razones calificadas se deba establecer un determinado régimen contralor.

2.3. CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES EMITIDAS EN INFORMES TÉCNICOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE EMERGENCIA.

La Comisión Nacional de Emergencia (CNE) elaboró el informe técnico denominado “ANÁLISIS, REGULACIONES EN EL USO DEL SUELO Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN PARA EL CANTÓN DE PURISCAL”, comunicado a la Alcaldesa de ese entonces y al Departamento de Ingeniería municipal mediante oficio CNE-DPM-INF-154-99 del 28 de setiembre de 1999. Mediante este informe se giran 43 recomendaciones a la Municipalidad, que son de cumplimiento obligatorio según el artículo N° 26 de la Ley Nacional de Emergencia N° 7914 del 28 de setiembre de 1999. Dicho artículo en lo que interesa señala:

“ Resoluciones vinculantes. La Comisión estará obligada a emitir resoluciones, mediante las cuales ordene no otorgar permisos de explotación forestal, minera, de ríos y otros, en lugares de riesgo inminente de emergencia. También podrá emitir este tipo de resoluciones a partir de las amenazas o los riesgos presentes en cualquier parte del territorio nacional. Dichas resoluciones serán vinculantes y, por ende, de acatamiento obligatorio para las instituciones responsables del sector que corresponda./ Asimismo la Comisión deberá elaborar un documento oficial, de acatamiento obligatorio y vinculante, que indique los lugares y las razones por las cuales no puede autorizarse ningún proyecto de construcción, edificación, ampliación ni modificación de proyectos de asentamientos humanos, ya sea en forma parcial o total, en zonas de riesgo inminente de emergencia establecidas con anterioridad. Este documento se remitirá a las siguientes entidades: / a) A cada municipalidad, con la indicación de las zonas geográficas de riesgo ubicadas en su jurisdicción. / b) A las entidades encargadas de autorizar construcciones. / c) Al Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, que estará obligado a darle publicidad. / En ningún caso los funcionarios competentes para emitir dichas autorizaciones podrán desconocer el documento oficial ni las resoluciones particulares sobre prohibición de edificaciones específicas que emita la Comisión, so pena de la pérdida del cargo y las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan. / A las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que edifiquen en las zonas

prohibidas citadas en este artículo, se les aplicará la obligación de derribar la obra conforme al segundo párrafo del artículo 11 de esta ley.”.

En relación con el citado informe CNE-DPM-INF-154-99, se determinó que algunas de las recomendaciones que contiene no han sido cumplidas a cabalidad por la Municipalidad de Puriscal. Entre las recomendaciones más importantes que no han sido cumplidas se encuentra la elaboración del plan regulador del cantón como instrumento para ordenar el territorio, sus construcciones, las zonas de riesgo, y para la protección de los recursos naturales con los que cuenta el cantón especialmente el agua. Otras recomendaciones muy importantes que no se han cumplido son la implementación de planes de reubicación de algunos barrios y zonas donde existe peligro inminente de deslizamientos, inundaciones o problemas graves de contaminación (Recomendaciones N°s 7, 9 y 10). Tampoco se han prohibido totalmente las construcciones en algunas zonas, como lo instruyen las recomendaciones Nos. 4 y 8 del citado informe.

Asimismo, no se encontró evidencia ni se indica en la nota S/N suscrita el 27 de enero de 2003 por el entonces Alcalde señor Fernando Moreno Herrera, que las recomendaciones 1 y 2 del informe de marras se esté cumpliendo. Estas recomendaciones ordenan que para ejecutar cualquier obra en el área definida como el Deslizamiento de Puriscal y en aquellas áreas que presenten las mismas características, la Municipalidad exija al interesado un estudio exhaustivo del terreno que permita garantizar la no existencia de problemas de índole geológico-geotécnico y de presentar este tipo de debilidad indicar las medidas de mitigación necesarias, estudio que deberá estar avalado por el Colegio de Ingenieros y Arquitectos y por el Colegio de Geólogos de Costa Rica.

El informe supracitado recomienda a la Municipalidad coordinar con las instituciones del cantón para elaborar un plan piloto que permita eliminar el problema de las construcciones en las zonas aledañas a los ríos, esto en coordinación con el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Salud y otras instituciones, dándole prioridad a las familias que fueron afectadas por desastres naturales o que se ubican en sectores de alto riesgo por frecuentes deslizamientos, cercanos a taludes verticales y áreas con propensión a inundaciones. No obstante, la Municipalidad no cuenta con el solicitado plan que eliminaría o mitigaría el riesgo en que se encuentran los habitantes de esas zonas ante eventuales desastres naturales. Esta carencia fue revelada por la Auditoría Interna del municipio en informe denominado “INFORME SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS DEL ESTUDIO PRACTICADO A LOS LINEAMIENTOS MUNICIPALES RELACIONADOS CON LA CONSERVACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE”, el cual fue aprobado en sesión N° 183 del Concejo Municipal, celebrada el 20 de abril de 2001.

Según manifestó el actual Alcalde señor Carlos Araya Jiménez, existe una Comisión que actualmente está trabajando para tratar de reubicar las familias de Jarazal; sin embargo, a la fecha de este informe no se han logrado resultados a pesar de que han transcurrido más de dos años desde que la Comisión Nacional de Emergencia emitió los informes.

En vista de la importancia de las recomendaciones de la Comisión Nacional de Emergencia y de que estas son de carácter obligatorio y vinculante, preocupa a este órgano contralor que medidas indispensables para la seguridad de los habitantes del cantón de Puriscal no se hayan tomado todavía, lo que

deberá tomar en consideración la actual Administración del municipio a efecto de tomar acciones a la brevedad.

3. CONCLUSION.

En lo referente al manejo presupuestario que la Municipalidad de Puriscal realiza de los recursos provenientes del Timbre de Parques Nacionales se determinó que se efectúa una inadecuada proyección de los ingresos por concepto del Timbre de Parques Nacionales, por cuanto su estimación no está basada en la recaudación por concepto de patentes, lo cual genera una importante sobrestimación de estos ingresos. Asimismo, los objetivos y metas contenidos en el Plan Anual Operativo de los años 2001 y 2002 para estrategias de desarrollo sostenible del cantón no fueron logrados pues no se ejecutaron los recursos.

Por otro lado, la gestión de la Municipalidad de Puriscal en lo que se refiere al uso de los recursos del Timbre de Parques Nacionales que le corresponden al gobierno local para implementar estrategias de desarrollo sostenible no es satisfactoria. Esto por cuanto los objetivos, metas y actividades propuestos en los planes operativos de los años 1999, 2000 y 2001 no se cumplieron, en detrimento de la formulación e implementación de dichas estrategias, esto al no realizar ejecución presupuestaria de la partida correspondiente. Esta situación continuó en el año 2002, ya que solamente se ejecutó en actividades ambientales un 6% del total de los recursos disponibles para este fin. Además, en el año 2003 algunos objetivos y metas propuestos no corresponden directamente con el objeto del gasto, lo que evidencia una desvinculación del plan con el presupuesto.

De igual manera, se determinó que la Municipalidad debe fortalecer una serie de medidas que contribuyan a la conservación del ambiente y a seguridad y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, como son el contar con un plan regulador que ordene el territorio de ese cantón en congruencia con lo estipulado en los artículos 14 y 15 de la Ley de Planificación Urbana No. 4240, lo cual se debió hacer desde hace más de 30 años. A la fecha se carece de este valioso instrumento, máxime en un territorio como el de este cantón, cuya geografía es muy irregular lo que erosiona los terrenos, facilita las inundaciones y terraplenes y por otro lado, existe un alto riesgo en razón de la alta sismicidad del terreno.

Todo lo anterior, denota la urgente necesidad de cumplir con las recomendaciones efectuadas por la Comisión Nacional de Emergencia en cuanto a la elaboración del plan regulador, la reubicación de familias que viven en poblaciones aledañas a los ríos y otras zonas de riesgo y en lo referente a la prohibición de levantar construcciones en zonas riesgosas, entre otros aspectos importantes señalados por esa Comisión y que son fundamentales para minimizar los riesgos en la zona. En consecuencia, esta Contraloría General llama la atención a la Municipalidad de Puriscal para que tome las medidas necesarias para integrar a su gestión acciones efectivas en materia ambiental congruentes con una planificación estratégica orientada a dar solución a la problemática, y potenciar de esa manera el logro de los fines que le establece el ordenamiento jurídico al respecto.

4. DISPOSICIONES.

4.1. AL CONSEJO MUNICIPAL.

a) Definir dentro de las políticas y prioridades de desarrollo del municipio que corresponden fijar a ese Concejo, de conformidad con el artículo 13 inciso a) del Código Municipal, aquellas relativas a la planificación y a la gestión del desarrollo urbano. Estas políticas y prioridades de desarrollo deben guiar la formulación de objetivos y las metas de los planes de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo, y por ende, los planes anuales operativos y presupuestos municipales. Asimismo, estas políticas y prioridades deben constituir elemento fundamental para el plan regulador del cantón. Ver punto 2.1.1 c) y 2.2 de este informe.

b) Ordenar al Alcalde el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el aparte 4.2 de este informe y efectuar el seguimiento necesario para verificar que dichas disposiciones sean implementadas en forma efectiva.

c) Comunicar a esta Contraloría General, Área de Servicios Municipales, en los 15 días hábiles posteriores al recibo de este documento, los acuerdos dictados para dar cumplimiento a las disposiciones anteriores.

4.2. AL ALCALDE.

a) Elaborar e implementar el plan regulador del cantón de Puriscal y los reglamentos de desarrollo urbano conexos. Esto en el marco de la política y prioridades de desarrollo del municipio, el Plan de Desarrollo Municipal y las medidas de ordenamiento urbano, aspectos que establece el artículo 13 incisos a), k) y o) del Código Municipal. El plan regulador debe tomar en cuenta los artículos del 15 al 23 de la Ley de Planificación Urbana, las recomendaciones de la Comisión Nacional de Emergencia, y lo indicado por esta Contraloría General en el punto 2.2 de este informe.

b) Analizar los términos de la contratación de la firma ECOPLAN, LTDA. y determinar si existen elementos no contemplados en esta para obtener un plan regulador que reúna las condiciones apuntadas en la disposición a) inmediata anterior, según la normativa técnica y jurídica en la materia. En caso de que estos elementos se presenten tomar medidas para solventar las debilidades que se encuentren. Ver punto 2.2 de este informe.

c) Elaborar e implementar la estrategia local de desarrollo sostenible para el cantón de Puriscal que cubra el corto, mediano y largo plazo. Esta estrategia se deberá reflejar en el plan operativo anual del municipio y en el respectivo presupuesto, de manera que los proyectos ambientales que se proponga financiar con recursos del Timbre de Parques Nacionales concuerden con dicha estrategia. Ver punto 2.1.1 inciso c) de este informe.

d) Elaborar objetivos y metas en materia ambiental que se asocien claramente con el planteamiento del respectivo presupuesto. Velar por la efectiva ejecución de los recursos propuestos en el presupuesto del municipio. Ver punto 2.1.1 inciso b) y 2.2.1 inciso c) de este informe.

e) Seleccionar y utilizar el método de estimación de ingresos por concepto de Timbre de Parques Nacionales, que posibilite obtener proyecciones más precisas de estos recursos, de manera que el presupuesto se ajuste en mayor medida a la efectiva recaudación de los recursos. Ver punto 2.1.1 inciso a) de este informe.

f) Cumplir con las recomendaciones de los informes técnicos de la Comisión Nacional de Emergencia, las que de conformidad con el artículo 26 de la Ley N° 7914 son de carácter obligatorio y vinculante. Ver punto 2.3 de este informe.

g) Comunicar a esta Contraloría General, Área de Servicios Municipales, en los 15 días hábiles posteriores al recibo de este informe, las medidas tomadas para dar cumplimiento a las disposiciones anteriores. Indicar las acciones, los responsables de implementarlas y el plazo.

4.3. A LA AUDITORÍA INTERNA.

Realizar el seguimiento oportuno de las disposiciones que se emiten en el presente informe, y comunicar al Consejo Municipal y a esta Contraloría General, de cualquier situación relacionada con el avance y resultados de las gestiones que emprenda la Administración para implementar las citadas disposiciones.