

19 de febrero de 2014
C-046-2014

Señora
Helen Naranjo Mora
Alcaldesa a.i.
Municipalidad de Tarrazú

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, me refiero a su oficio N° ALMT-101-2013 del 17 de julio del 2013. De previo a entrar al desarrollo de este dictamen, ofrecemos disculpas por el atraso en la emisión del criterio solicitado, justificado por el alto volumen de trabajo que atiende este Despacho.

I.- ASUNTO PLANTEADO.

La Municipalidad consultante manifiesta no estar de acuerdo con lo dispuesto por esta Procuraduría en el Dictamen N° C-014-2013 del 8 de febrero del 2013, en el cual se concluyó lo siguiente: *“Con fundamento en los razonamientos expuestos, este Órgano Consultivo concluye que el funcionario municipal encargado de otorgar el visado de los planos de agrimensura y topografía, que disponen los artículos 33 y 34 de la LPU, debe ser un profesional en la rama de la agrimensura o de la topografía, debidamente incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.”*

Básicamente, en su misiva señala que el artículo 34 de la Ley de Planificación Urbana (en adelante LPU) establece que el visado municipal lo extenderá el ingeniero o ejecutivo municipales, o la persona en quien ellos delegaren tales funciones, sin indicarse el tipo de profesional que debe realizar esa función. De igual manera, indica que los numerales 9 y 12 de la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, tampoco disponen que esa labor la tenga que realizar un profesional con las calidades indicadas por la Procuraduría General, por lo que estima se está derogando lo indicado en el artículo 34 de la LPU.

Finalmente, manifiesta que en virtud de la autonomía municipal, cada municipalidad puede organizarse internamente, estableciendo sus manuales de puestos e indicando en ellos las funciones y grados académicos que debe cumplir cada funcionario. En ese sentido, señala que el manual de puestos de esa Corporación establece que los visados municipales los debe realizar el Jefe del Departamento de Control Urbano; sin embargo, quien ostenta actualmente ese cargo no es un profesional en topografía, por lo que la Municipalidad se está viendo en problemas para prestar dicho servicio, no contando con presupuesto para contratar a un profesional en el campo de la topografía. Bajo ese contexto, concretamente consulta lo siguiente:

“1. Si el artículo 34 de la Ley de Planificación Urbana indica que dicha función la puede realizar la persona a quien se le delegue, acto que se

fundamenta con la autonomía Municipal. ¿El visado municipal lo puede realizar la persona a quien se le haya delegado dicha función, antes de la existencia de dicho dictamen? Hay que tener claro que dicha función se delega conforme al manual de puestos, no es algo antojadizo.

2. En el caso de que se tenga que contratar a un topógrafo: ¿Sería procedente dividir la plaza del funcionario actual ya que no estaría realizando esta función para el que fue contratado y así contratar un topógrafo con la otra parte del presupuesto?"

Se acompaña a la consulta el oficio N° ALMT-116-2013 del 12 de julio del 2013, el cual se refiere únicamente al contenido del Dictamen N° C-014-2013 (no contiene ningún análisis sobre el punto número dos supra transcrito).

II.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Los artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, N° 6815 de 27 de setiembre de 1982, sujetan el ejercicio de la labor consultiva al cumplimiento de una serie de requisitos de admisibilidad, entre los cuales podemos destacar los siguientes:

a) Las consultas deben ser formuladas por medio de los jefes de los diferentes niveles administrativos.

b) Se debe acompañar la opinión de la asesoría legal respectiva, salvo el caso de los auditores internos, quienes pueden realizar la consulta directamente.

c) Las inquietudes planteadas no deben versar sobre casos concretos, sino sobre cuestiones jurídicas en genérico.

d) No son consultables los asuntos propios de los órganos administrativos que posean una jurisdicción especial establecida por ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, de las dos inquietudes que plantea esa Corporación, vislumbramos que la segunda corresponde a un caso concreto que se presenta en esa entidad, específicamente, la situación jurídica del Jefe del Departamento de Control Urbano de esa Municipalidad, toda vez que se consulta sobre la procedencia de dividir la plaza de este funcionario, para poder contratar a un topógrafo.

En esa dirección, la Procuraduría General ha sido consistente en señalar que las consultas que se nos plantean deben versar sobre "cuestiones jurídicas" en genérico, sin que se pueda identificar un caso concreto que esté en estudio o que vaya a ser decidido por la Administración consultante. Al respecto, se ha indicado:

“Así las cosas, es necesario indicar que, como bien se desprende de las disposiciones de nuestra Ley Orgánica que regulan el ejercicio de la función consultiva, la labor de rendir un dictamen vinculante para la Administración consultante se enmarca dentro de nuestra competencia estrictamente asesora, misma que se ve limitada a asuntos de carácter general, para que así, la administración pueda contar con un criterio jurídico orientador en pos del resguardo de la legalidad de los actos o decisiones que se tomen a futuro por las autoridades administrativas.

Es por ello, que estamos en la obligación de declinar el ejercicio de la labor consultiva en aquellos caso en que se nos presenten casos concretos a resolver por la administración, ya que de no hacerlo de esta manera estaríamos convirtiéndonos en administración activa (toma de decisiones administrativas), desvirtuando con ello la función consultiva que por imperio de ley se le ha otorgado a la Procuraduría General de la República (...) En vista de lo anterior, es menester señalar que por tratarse la presente consulta de un caso concreto, esta Procuraduría se encuentra imposibilitada para rendir el criterio solicitado, toda vez que de pronunciarnos al respecto estaríamos fungiendo -de cierta manera- como un órgano de administración activa, extralimitándonos en las funciones de órgano consultor técnico jurídico que la ley nos asigna.” (Dictamen N° C-100-2010 del 12 de mayo del 2010).

Así las cosas, no emitiremos criterio en relación con la pregunta número dos de su consulta, por cuanto la decisión de dividir o no la plaza de un determinado funcionario municipal le compete tomarla a la Administración Activa. Adicionalmente, se incumple con el requisito de acompañar el criterio legal sobre esta segunda inquietud, toda vez que la opinión jurídica que se nos remitió no se refiere o analiza este punto en particular. Sobre la necesidad de aportar el criterio legal, en el Dictamen N° C-180-2013 del 2 de setiembre del 2013, indicamos lo siguiente:

*“Por otra parte, en cuanto al **requisito de acompañar la consulta del criterio de la asesoría legal interna**, debe señalarse que el objetivo de tal exigencia es permitir a este Despacho visualizar la posición que mantiene la institución en orden a los puntos consultados, opinión legal que hemos definido como “un estudio específico de las diferentes variables jurídicas que, en criterio del profesional correspondiente, tienen relación con la inquietud que se presenta a nuestra consideración (...) Lo anterior permite a este Órgano Asesor analizar la perspectiva que tiene ese departamento sobre el tema que interesa; brindando elementos de estudio que se relacionan directamente con la realidad del funcionamiento del órgano. De suerte tal que devenga en un elemento adicional para alcanzar la más adecuada asesoría que la Procuraduría General de la República está llamada a brindar a la Administración Pública costarricense.” (Dictamen N° C-151-2002 del 12 de junio del año 2002).*

En este sentido, la necesidad del criterio legal es cerciorarse de que ya la Administración agotó la discusión de fondo a nivel interno, y que aún persiste la necesidad de contar un pronunciamiento de este Órgano Superior técnico jurídico, a fin de resolver en forma definitiva y vinculante alguna cuestión jurídica de fondo –puntualmente identificada– de interés para la respectiva institución (criterio reiterado, entre otros, mediante los dictámenes C-419-2008 del 24 de noviembre del 2008, C-279-2009 del 13 de octubre del 2009, C-163-2010 del 9 de agosto del 2010 y C-220-2010 del 5 de noviembre del 2010).

Es así que al no estar la consulta acompañada del respectivo criterio legal, igualmente estamos ante el incumplimiento de uno de los requisitos de admisibilidad que nos impide verter el pronunciamiento de fondo solicitado.”
(Lo destacado en negrita es del original).

Consecuentemente, nos referiremos a la pregunta número uno de su consulta, relacionada con la disconformidad de esa Municipalidad con lo dispuesto por esta Procuraduría en el Dictamen N° C-014-2013 del 8 de febrero del 2013.

Ahora bien, previo a entrar al fondo de este asunto, debemos señalar que esta Procuraduría consideró necesario otorgar audiencia al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, por tratarse lo consultado de un asunto que se enmarca dentro del ámbito de su competencia, audiencia que se confirió mediante el oficio N° ADPb-6121-2013 del 26 de julio del 2013, dirigido a la Junta Directiva de ese Colegio Profesional.

En respuesta a la audiencia conferida, la Junta Directiva del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos remite a esta Procuraduría el oficio N° JDG-1319-12/13 del 29 de agosto del 2013, mediante el cual pone en nuestro conocimiento el oficio N° 452-2013-CIT del 27 de agosto del 2013, emitido por el Colegio de Ingenieros Topógrafos, en el que se concluye lo siguiente: “...consideramos que las personas que están legal y técnicamente calificadas para poder conocer sobre los visados municipales de los planos de agrimensura y topografía, que disponen los artículos 33 y 34 de la Ley de Planificación Urbana, son los profesionales de las ramas de la agrimensura y topografía, debidamente incorporados al Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, siendo improcedente el permitir que una persona a la cual se le hayan delegado estas funciones y que no cumpla con los requisitos señalados, continúe con esta labor.”

Hechas las anteriores consideraciones, procederemos a referirnos al tema consultado.

III.- SOBRE EL FONDO.

A efectos de abordar adecuadamente su consulta, realizaremos un breve recuento de lo señalado en el Dictamen del cual se discrepa, para luego puntualizar y analizar las inconformidades planteadas por esa Corporación.

A) De lo dispuesto en el Dictamen N° C-014-2013 del 8 de febrero del 2013.

La Municipalidad de Acosta solicitó el criterio técnico jurídico de este Órgano Asesor, con respecto al visado municipal que deben otorgar los municipios a los planos de agrimensura y topografía. La consulta se formuló en vista de que el artículo 34 de la LPU señala que el visado municipal “...lo extenderá el ingeniero o ejecutivo municipales, o la persona en quien ellos delegaren tales funciones...”; mientras que en criterio del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, a tenor de los numerales 9 y 12 de la Ley Orgánica de ese Colegio, “...la labor de “visado” de los planos de agrimensura y topografía que deben realizar los municipios debe ser ejecutada por miembros del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, incorporados en las ramas de la agrimensura o de la topografía.” (Oficio N° 083-2011 del 7 de octubre del 2011, emitido por la Asesoría Legal del referido Colegio).

Luego del estudio del tema consultado, esta Procuraduría emitió el Dictamen N° C-014-2013 del 8 de febrero del 2013, en el cual se concluyó lo siguiente: “Con fundamento en los razonamientos expuestos, este Órgano Consultivo concluye que el funcionario municipal encargado de otorgar el visado de los planos de agrimensura y topografía, que disponen los artículos 33 y 34 de la LPU, debe ser un profesional en la rama de la agrimensura o de la topografía, debidamente incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.” Para arribar a dicha conclusión, consideramos –fundamentalmente- que:

“...mediante el visado municipal de fraccionamiento o segregación se brinda un visto bueno o autorización de carácter técnico-jurídico a la información contenida en el plano de agrimensura que se presenta a la corporación municipal, en tanto se compruebe la compatibilidad del fraccionamiento pretendido con las disposiciones y limitaciones de naturaleza urbanística.

Así las cosas, previo al otorgamiento del visado se requiere de un examen o revisión de los planos de agrimensura y topografía presentados a la Municipalidad respectiva, siendo necesario que el funcionario municipal que vaya a revisar y validar dichos planos tenga el conocimiento técnico-científico requerido para realizar esa función.

Véase que el Diccionario de la Real Academia Española, define la agrimensura como el "Arte de medir las tierras", mientras que la topografía se conceptualiza como el “Arte de describir y delinear detalladamente la superficie de un terreno”. Esto quiere decir, sin lugar a dudas, que para el examen y validación de un plano de agrimensura y de topografía, se requiere de una formación profesional en estas materias, es decir, el funcionario municipal encargado de otorgar el visado debe tener los conocimientos académicos y profesionales propios de las ramas de la agrimensura o de la topografía. Dicho de otro modo, no podría admitirse la revisión y validación de planos por parte de un funcionario municipal que no tiene la formación académica o profesional en estas materias.

De esta forma, al quedar establecido que el visado debe ser realizado por un funcionario municipal que sea profesional en la rama de la agrimensura o

topografía, se requiere también, por disposición legal, que ese funcionario se encuentre incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.

(...)

Conforme a lo expuesto, el funcionario municipal encargado de otorgar el visado de los planos de agrimensura y topografía, que disponen los artículos 33 y 34 de la LPU, debe ser un profesional en la rama de la agrimensura o de la topografía, debidamente incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.

Finalmente, estimamos que la interpretación que aquí se realiza de las normas administrativas objeto de este estudio, permite garantizar la realización del fin público, orientando la actividad del ente a los principios fundamentales del servicio público, de la eficiencia y de la eficacia, procurando con ello que las actuaciones de la Administración se ajusten a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica y a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia (artículos 4, 10 y 16 de la Ley General de la Administración Pública).”

B) Sobre las disconformidades planteadas por la Municipalidad de Tarrazú y las razones de su improcedencia.

Tal y como lo señalamos en el Dictamen N° C-014-2013 del 8 de febrero del 2013, el punto a definir es si el visado municipal que deben tener los planos de agrimensura y topografía, a tenor de los artículos 33 y 34 de la LPU, lo puede extender un funcionario municipal al cual se le delegue dicha función –no necesariamente un profesional en la materia-, o si el visado únicamente lo debe extender un funcionario municipal, que se encuentre incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, en las ramas de la agrimensura o de la topografía.

En ese sentido, como un primer agravio, la Municipalidad de Tarrazú disiente de lo manifestado por este órgano consultivo, considerando que el artículo 34 de la LPU no indica el tipo de profesional que debe realizar la función de visado, mientras que los numerales 9 y 12 de la Ley Orgánica del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, tampoco disponen que esa labor la tenga que realizar un profesional en las ramas de la agrimensura o de la topografía , por lo que estima se está derogando lo indicado en el referido artículo 34.

En palabras más simples, el consultante estima que el visado municipal que deben tener los planos de agrimensura y topografía, no necesariamente lo debe realizar un agrimensor o un topógrafo, sino que lo puede realizar el funcionario municipal al cual se le haya delegado esa función, sin importar su profesión.

Desde esa perspectiva, no coincidimos con lo manifestado por esa Corporación, por varias razones puntuales:

1.- Debemos reiterar que mediante el visado municipal de fraccionamiento o segregación, se brinda un visto bueno o autorización de carácter técnico-jurídico a la información contenida en el plano de agrimensura que se presenta a la corporación municipal, de suerte tal que previo al otorgamiento del visado se requiere de un examen o revisión de los planos de agrimensura y topografía presentados a la Municipalidad respectiva, siendo necesario que el funcionario municipal que vaya a revisar y validar esos planos tenga el conocimiento técnico-científico requerido para realizar esa función.

2.- En nuestro criterio, para poder realizar un examen y/o validación de un plano de agrimensura y de topografía, se requiere necesariamente de una formación profesional en estas materias, es decir, la persona encargada de otorgar el visado debe tener los conocimientos académicos y profesionales propios de las ramas de la agrimensura o de la topografía. Esto por la especialidad de la materia.

3- Si bien el artículo 34 de la LPU no indica el tipo de profesional que debe realizar la función de visado, ello no implica que dicha labor pueda ser ejercida por cualquier funcionario municipal, sin importar su profesión. Aceptar la posición de esa Municipalidad supondría que a un contador, a un misceláneo, a una secretaria o a un informático, entre otros, se les podría delegar la labor de visado, lo cual carece de toda lógica jurídica, en tanto resulta evidente que éstos funcionarios no cuentan con la formación académica o profesional que se requiere para ello.

En esa dirección, estimamos que no podría permitirse que un funcionario municipal realice labores o funciones para las cuales no se encuentra legalmente habilitado o no tenga el conocimiento técnico científico para realizarlas.

4- Estimamos que esta Procuraduría no está derogando lo indicado en el artículo 34 de la LPU, como se señala en su misiva, sino que estamos realizando una interpretación que permite garantizar la realización del fin público, orientando la actividad del ente a los principios fundamentales del servicio público, de la eficiencia y de la eficacia, procurando con ello que las actuaciones de la Administración se ajusten a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica y a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia (artículos 4, 10 y 16 de la Ley General de la Administración Pública).

Ahora bien, como un segundo motivo de disconformidad, la Corporación manifiesta que en virtud de la autonomía municipal, cada municipalidad puede organizarse internamente, estableciendo sus manuales de puestos e indicando en ellos las funciones y grados académicos que debe cumplir cada funcionario.

Tampoco coincidimos con lo expuesto anteriormente por el consultante. No hay duda que como expresión de la autonomía municipal reconocida en los numerales 169 y 170 de la Constitución Política, las corporaciones municipales tienen la potestad de definir en el manual descriptivo de puestos la asignación de funciones, los deberes y las responsabilidades de los respectivos cargos de la municipalidad, así como establecer los requisitos mínimos que se requieren para cada clase de puesto.

Sin embargo, bajo la premisa de la autonomía municipal no podría admitirse que un servidor pueda realizar funciones que por ley únicamente pueden ser ejercidas por determinados profesionales de una rama o ciencia. Ello quiere decir que independientemente

de las funciones que establezca un manual, el servidor únicamente podría realizar aquellas labores que le están permitidas por disposición legal, es decir, sólo podría ejercer las funciones que el ordenamiento jurídico le permite.

En ese sentido, problemas presupuestarios o el hecho de que en la práctica el visado haya sido delegado a servidores que no pertenecen a las ramas de la agrimensura y topografía, no podrían ser razones válidas para no corregir dicha situación. Recordemos que la Administración Pública es la primera llamada a respetar el principio de legalidad, de suerte tal que debe ajustar su marco de actuación a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

Finalmente, no está de más mencionar, que el criterio de esta Procuraduría ha sido compartido por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos al señalar “...*consideramos que las personas que están legal y técnicamente calificadas para poder conocer sobre los visados municipales de los planos de agrimensura y topografía, que disponen los artículos 33 y 34 de la Ley de Planificación Urbana, son los profesionales de las ramas de la agrimensura y topografía, debidamente incorporados al Colegio Federado de Ingenieros y de Arquitectos de Costa Rica, siendo improcedente el permitir que una persona a la cual se le hayan delegado estas funciones y que no cumpla con los requisitos señalados, continúe con esta labor.*”

IV.- CONCLUSIÓN.

Con fundamento en los razonamientos expuestos, este Órgano Consultivo reitera que el funcionario municipal encargado de otorgar el visado de los planos de agrimensura y topografía, que disponen los artículos 33 y 34 de la LPU, debe ser un profesional en la rama de la agrimensura o de la topografía, debidamente incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica.

Consecuentemente, no podría permitirse que la labor de visado la realice un funcionario que no cumpla con los requisitos mencionados, aún cuando esta función haya sido delegada antes de la emisión del Dictamen N° C-014-2013 del 8 de febrero del 2013.

Atentamente,

Alejandro Arce Oses
Procurador
Área de Derecho Público

Cc : Señores, Junta Directiva

Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica