

Al contestar refiérase

al oficio N.° 09653

24 de agosto, 2017
DFOE-DL-0705

Señor
Rafael Angel Navarro Umaña
Alcalde Municipal
alcaldia.municotobrus@gmail.com
MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS
Puntarenas

Estimado señor:

Asunto: *Se atiende solicitud de criterio planteada por el Alcalde de la Municipalidad de Coto Brus sobre la conceptualización del servicio Desarrollo Urbano y Derecho Urbanístico; así como la determinación de cuáles puestos pueden cargarse al Servicio Desarrollo Urbano del programa presupuestario II Servicios Comunes.*

Se da respuesta a la consulta efectuada por el señor Alcalde de la Municipalidad de Coto Brus, remitida mediante el oficio, sin número ni fecha, recibido en la Contraloría General de la República (CGR) el 27 de julio de 2017; en el que solicita criterio respecto a un tema presupuestario, puntualmente sobre la conceptualización del Servicio 26 Desarrollo Urbano y Derecho Urbanístico; así como, la determinación de cuáles puestos (remuneraciones y cargas sociales) pueden cargarse al Servicio Desarrollo Urbano del programa presupuestario II Servicios Comunes.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

De conformidad con la consulta planteada, se solicita criterio del Órgano Contralor sobre los siguientes aspectos:

1. *¿Qué es Desarrollo Urbano?*
2. *¿Qué es Derecho Urbanístico y cuáles o cuál norma lo conforma (n)?*
3. *¿Qué puestos se pueden pagar del Servicio de Desarrollo Urbano dentro del Programa II "Servicios Comunes"?*

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

El ejercicio de la potestad consultiva del Órgano Contralor se encuentra regulada en el artículo 29 de su Ley Orgánica¹, y en el Reglamento sobre la

¹ Ley N.° 7428, de 4 de setiembre de 1994.

recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República (Reglamento de Consultas)².

En el artículo 8, de la norma reglamentaria antes mencionada, se establecen entre otros, los requisitos para la presentación de las consultas, según se transcriben a continuación:

(...) 1. Trátase de asuntos de competencia del órgano contralor. / 2. Plantearse en términos generales, sin que se someta al órgano consultivo a la resolución de circunstancias concretas propias del ámbito de decisión del sujeto consultante, o que atañen a la situación jurídica del gestionante. / 3. Definición clara y concreta del objeto consultado, con una detallada explicación de los aspectos que ofrecen duda y que originan la gestión. / 4. Plantearse por los sujetos consultantes definidos en el artículo 6, párrafo primero de este reglamento (...).

Ahora bien, por cumplir la presente consulta con los requisitos anteriores, se formulan las siguientes consideraciones y observaciones, mediante la emisión de un criterio vinculante, para que sea utilizado en el análisis acerca de la legalidad de las conductas administrativas que serán adoptadas por los sujetos competentes, a quienes corresponde finalmente tomar las decisiones que consideren más ajustadas a Derecho.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

De previo a emitir criterio sobre el tema consultado, es menester indicar que sobre los mismos asuntos el Órgano Contralor emitió criterio mediante el oficio N.º 16047 (DFOE-DL-1328) de 06 de diciembre de 2016, dirigido a la señora Auditora Interna de esa Municipalidad. Por lo anterior, se remite copia del citado oficio, con la finalidad de que esa Alcaldía cuente con un insumo adicional de referencia.

3.1 Conceptualización del Servicio 26 Desarrollo Urbano y Derecho Urbanístico.

De conformidad con el artículo 184 inciso 2)³ de la Constitución Política y el artículo 18⁴ de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

² Emitido según la Resolución N.º R-DC-197-2011, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N.º 244, de 20 de diciembre de 2011.

³ Artículo 184.- Son deberes y atribuciones de la Contraloría: (...) / 2) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación; (...).

⁴ Artículo 18.- Fiscalización Presupuestaria. / Corresponde a la Contraloría General de la República examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de los entes referidos en el artículo 184 de la Constitución Política, así como los del resto de la Administración descentralizada, las instituciones semiautónomas y las empresas públicas. Los entes públicos no estatales deberán cumplir con tal requisito cuando una ley especial así lo exija. / En caso de que algún presupuesto sea improbadado regirá el del año inmediato anterior. Si la improbación del presupuesto es parcial, hasta tanto no se corrijan las deficiencias, regirá en cuanto a lo improbadado el del año anterior. / Los órganos, las unidades ejecutoras, los fondos, los programas y las cuentas que administren recursos de manera independiente, igualmente deberán cumplir con lo dispuesto por este artículo. La Contraloría General de la República determinará, mediante resolución razonada

(LOCGR), N.º 7428, le corresponde al Órgano Contralor examinar, aprobar o improbar los presupuestos públicos de las Municipalidades y otras instituciones (verbigracia: autónomas, semiautónomas, empresas públicas, entre otras); así como fiscalizar su ejecución y liquidación.

Derivado de dicha potestad surge el deber de la CGR, según lo dispone el artículo 53 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), N.º 8131, de emitir las normas técnicas⁵ para la elaboración de esos presupuestos ordinarios, extraordinarios o modificaciones que planteen las instituciones bajo su competencia.

Dichas normas, al igual que cualquier otro tipo de normativa en materia presupuestaria emitida por la CGR, como por ejemplo la *Estructura para incluir la información presupuestaria de las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP)* (Estructura Programática), pretende regular los *elementos básicos del subsistema de presupuesto institucional y del proceso presupuestario*⁶ por lo que se constituyen en un marco de referencia de carácter general para las instituciones bajo su competencia.

Quiere decir lo anterior que existirán aspectos que a pesar de tener relación directa con la elaboración de los presupuestos públicos, por su naturaleza, trascienden la técnica y especificidad presupuestaria que por competencia le corresponde regular a la CGR, como es el caso de la definición conceptual de los términos *Desarrollo Urbano* y *Derecho Urbanístico*, dado que concierne a otras ramas del conocimiento establecer o definir.

Por tal razón, desborda las competencias del Órgano Contralor, entrar a definir tales términos; sin embargo, mediante el referenciado oficio N.º 16047 (DFOE-DL-1328), la CGR mencionó algunas líneas generales (no a manera de conceptualización o interpretación) puntualmente sobre el término *Desarrollo Urbano*, que le permitiera al consultante establecer parámetros o guías para la identificación de algunas erogaciones que podrían contemplarse dentro de ese *servicio*.

para estos casos, los presupuestos que por su monto se excluyan de este trámite. / La Contraloría General de la República fiscalizará que los presupuestos sean formulados y presentados para cada ejercicio, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas. / Si la Contraloría atrasa la tramitación y aprobación de un presupuesto, continuará rigiendo el anterior hasta que la Contraloría se pronuncie. / Cuando se trate de programas o proyectos cuya ejecución se extienda más allá de dicho período, la entidad que formule el presupuesto deberá demostrar, a satisfacción de la Contraloría General de la República, que dispondrá de la financiación complementaria para terminar el programa y el proyecto respectivo.

⁵ Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE) emitidas mediante resolución N.º R-DC-24-2012 de las 9:00 hrs. del 26 de marzo de 2012 y reformada por resolución del Despacho Contralor N.º R-DC-064-2013 de las 15:00 hrs. del 09 de mayo de 2013.

⁶ Norma técnica de Presupuesto N.º 1.2.

Cabe destacar que el criterio adjunto a la presente consulta, emitido por el abogado Cortés García mediante el oficio N.º MCB-AL-0129-2017 de 25 de julio del presente año, contiene una referencia y análisis del asunto (desde el punto de vista terminológico y normativo), por lo que puede resultar de utilidad para esa Alcaldía en relación con las labores presupuestarias de referencia.

3.2 Sobre los puestos que se pueden cargar al servicio de Desarrollo Urbano dentro del Programa II Servicios Comunes.

Tomando en consideración lo indicado en el apartado 3.1 anterior, resulta de **exclusivo resorte de la Administración** determinar las erogaciones que deben cargarse a cada uno de los servicios o actividades establecidas presupuestariamente, sean las concernientes a los puestos de los funcionarios que ejecutan las labores relacionadas con esos servicios o actividades, o cualquier otro gasto asociado.

Al respecto, en el referido criterio emitido por la CGR mediante el oficio N.º 16047 (DFOE-DL-1328) se indicó lo siguiente:

(...) si se trata de gastos administrativos como remuneraciones, cargas sociales, materiales y suministros, podrían cargarse al código N.º 26 Desarrollo Urbano, siempre y cuando se trate de erogaciones que coadyuven a la prestación del servicio como tal, según lo entienda la misma Administración en el marco de referencia antes apuntado. (...)

Por consiguiente, la Municipalidad deberá realizar una valoración para determinar cada una de las erogaciones que pretende cargar al servicio *Desarrollo Urbano* y, más específicamente, de los puestos de funcionarios municipales, no solo porque cada erogación debe **garantizar la prestación de ese servicio** en particular, sino porque esa prestación debe darse de manera **directa**, en relación con las actividades propias de Desarrollo Urbano como servicio Municipal.

En ese sentido, es consecuente el criterio jurídico vertido en esa Municipalidad, mediante el oficio N.º MCB-AL-0129-2017, al indicar que:

(...) es la misma Administración quien puede determinarlo, (...) que quienes dentro de sus funciones deban recurrir a aplicar al derecho urbanístico para cumplir con sus funciones y acorde al concepto de Derecho Urbanístico brindado, puede erogarse los emolumentos a quienes colaboren en la planificación urbana. Pues como se explicó líneas atrás, el Municipio utiliza inspectores, también Ingenieros y otros funcionarios, para positivizar [sic] el Derecho Urbanístico, por lo que es mi criterio que los gastos como remuneraciones, cargas sociales, materiales y suministros, entre otros, podrían cargarse al Servicio 26 Desarrollo Urbano, siempre y cuando se trate de erogaciones que coadyuven directamente a la prestación de ese servicio.

IV. CONCLUSIONES

4.1 Sobrepasa a las competencias de la CGR en materia presupuestaria, definir los términos Desarrollo Urbano y Derecho Urbanístico, puesto que su delimitación concierne a otras disciplinas del conocimiento. Al respecto, el Órgano Contralor por mandato del artículo 53 de la LAFRPP, está habilitado para emitir las normas técnicas para la elaboración de los presupuestos ordinarios, extraordinarios o modificaciones que planteen las instituciones bajo su competencia; sin embargo, dichas regulaciones responden a criterios técnicos y de especificidad presupuestaria para regular los elementos básicos del subsistema de presupuesto institucional y del proceso presupuestario, más no para entrar a conceptualizar términos que no son propios de la materia presupuestaria ni del marco competencial del Órgano Contralor.

4.2 Es **responsabilidad exclusiva** de la Administración analizar cada uno de los gastos que pretende cargar al servicio 26 Desarrollo Urbano perteneciente al Programa II: Servicios Comunes, de manera que se verifique que tales erogaciones coadyuvan o garantizan directamente la prestación de ese servicio.

Finalmente, le recordamos la importancia de registrarse y utilizar el Sistema de la Potestad Consultiva, de manera que podamos brindarle un servicio más oportuno y eficiente en la atención de su gestión. El mismo lo encuentra en nuestro sitio web: www.cgr.go.cr.

Atentamente,

Lic. German A. Mora Zamora
Gerente de Área



Licda. Karla Salas Solano
Fiscalizadora

FARM/zwc

Adjunto: Oficio N.º 16047 (DFOE-DL-1328) de 06 de diciembre de 2016.

ce Archivo Central

NI: 18767 (2017)

G: 2017002435-1