

**Al contestar refiérase
al oficio N.º 17280**

04 de noviembre, 2021
DFOE-LOC-1233

Licenciado
Julio César Vargas Aguirre
Auditor Interno
aimunigarabito@hotmail.com
MUNICIPALIDAD DE GARABITO

Estimado señor:

Asunto: Emisión de criterio respecto al cuórum requerido para sesionar y tomar acuerdos en las Comisiones y Concejos Municipales

Se procede a dar respuesta a la consulta efectuada mediante el oficio n.º AIMG-215-2021 de 4 de octubre de 2021.

I. MOTIVO DE LA GESTIÓN

En el documento de consulta se solicita el criterio con relación a varios aspectos de las sesiones de las Comisiones y el Concejo Municipal (cuórum requerido para sesionar y tomar acuerdos), por parte de la Contraloría General, para que evacue las siguientes interrogantes:

- 1. Aplica el mismo principio de la cantidad mínima de regidores para alcanzar el quórum de un Concejo Municipal para las comisiones permanentes o especiales creadas por el Concejo Municipal.*

2. *Si una comisión permanente o especial no alcanza la cantidad mínima de quórum, tiene validez jurídica todas las deliberaciones, acuerdos y resoluciones que se hayan tomado en esa sesión.*
3. *Si un acuerdo de dictamen de comisión permanente utiliza el término de “se traslada presupuesto”, esto puede ser válido como una recomendación de aprobación del presupuesto.*
4. *Se puede aprobar un presupuesto ordinario con dispensa de trámite de comisión.*
5. *Puede quedar aprobado un presupuesto ordinario con solo 3 regidores en una Municipalidad integrada por 5 regidores y tener efectos jurídicos.*
6. *Si un presupuesto ordinario es aprobado por 3 regidores en una sesión extraordinaria y en la sesión ordinaria siguiente el acta no es aprobada por las dos terceras partes, se considera un presupuesto aprobado con validez jurídica, (en una Municipalidad integrada por 5 regidores).*

Además, dicho oficio contiene el criterio de la Auditoría Interna el cual concluye:

(...) es criterio de esta Auditoría Interna que podría aplicarse el mismo principio de la cantidad mínima de regidores que se requiere para alcanzar el quórum para sesionar en un Concejo como para las comisiones creadas por ese órgano colegiado. Si en una comisión no alcanza la cantidad mínima para el quórum no tiene validez jurídica todas las deliberaciones, acuerdos y resoluciones que se hayan tomado en esa sesión. Si una comisión utiliza el término traslado no es válido como una recomendación. Un presupuesto ordinario no puede ser aprobado con dispensa de trámite de comisión. Un presupuesto debe quedar aprobado con una votación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros el (sic) órgano colegiado y en una Municipalidad integrada por 5 regidores (deben ser 4). Si un presupuesto ordinario es aprobado en una sesión extraordinario (sic) con solo 3 votos y en la sesión siguiente el acta es aprobada con solo 3 votos de 5 regidores, aunque se ratifique el acuerdo, el presupuesto no se considera aprobado y no surte validez jurídica.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, el ejercicio de la potestad consultiva del Órgano Contralor se encuentra regulado en el artículo 29 de su Ley Orgánica (LOCGR)¹ y en el *Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República* (Reglamento de Consultas)².

Según lo dispuesto en la normativa citada, el Órgano Contralor emite criterios vinculantes en el ámbito de su competencia cuando se cumplen los siguientes requisitos:

- a) Cuando la temática tenga relación con los componentes de la Hacienda Pública y en general con el ordenamiento de control y fiscalización superior de la Hacienda Pública.
- b) Cuando la consulta la hayan planteado los sujetos pasivos de fiscalización de la Contraloría General, según definición presente en el artículo 4 de la LOCGR. Deben entenderse incluidos el auditor y subauditor interno de las instituciones públicas.

Por cumplirse con lo indicado, se formularán las consideraciones y observaciones mediante la emisión del siguiente criterio vinculante en lo correspondiente para que sea utilizado en el análisis sobre la legalidad de las conductas administrativas que serán adoptadas por el sujeto competente, a quien le atañe finalmente tomar las decisiones que considere más ajustadas a derecho.

III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

a) Respetto al cuórum en las sesiones municipales

A efectos de abordar la consulta, resulta propicio considerar, en primer término, lo que establece el Código Municipal (CM)³, en su artículo 37 en cuanto a que *El cuórum para las sesiones será de la mitad más uno de los miembros del concejo*.

¹ Ley n.º 7428 de 7 de setiembre de 1994.

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

³ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

DFOE-LOC- 1233

4

04 de noviembre, 2021

Como se puede observar, el CM determina el cuórum requerido para que el Concejo Municipal pueda sesionar; sin embargo, en lo que respecta a las Comisiones Municipales, el CM no regula aspectos de sus sesiones.

Ahora bien, el artículo 50 del CM faculta a los Concejo Municipales a emitir un reglamento interno para regular las materias contenidas en el capítulo V de dicho Código, es decir, lo relativo a la convocatoria de sesiones, acuerdos, comisiones, entre otros. Por tal motivo, se revisó el Reglamento de sesiones y funcionamiento del Concejo Municipal del cantón de Garabito (Reglamento)⁴ donde se regulan diversos aspectos de las Comisiones Municipales pero no lo relativo al cuórum para sus sesiones.

Así las cosas, la Procuraduría General de la República (PGR)⁵ ha indicado que al no estar regulado expresamente el tema de cuórum de las Comisiones en el CM, existe la posibilidad de que internamente sea regulado por cada Municipalidad de acuerdo al artículo 50 antes mencionado. Si tampoco se ha definido internamente normativa para estos efectos, la PGR señala:

Si la corporación municipal no cuenta con norma reglamentaria que establezca el quórum necesario para que las comisiones municipales puedan válidamente sesionar, así como la cantidad de votos requeridos para tomar sus acuerdos, debe aplicarse lo dispuesto en los artículos 37 y 42 del Código Municipal. Siendo así, para sesionar se requiere la existencia de un quórum mínimo de la mitad más uno de los miembros, y para adoptar los dictámenes se requiere la votación de la mitad más uno de los miembros presentes.

Por lo tanto, podemos concluir que el cuórum necesario para poder sesionar en una determinada Comisión Municipal es de la mitad más uno de sus miembros debidamente nombrados en la respectiva Comisión. Este requisito permite dar validez a la sesión correspondiente. En ese sentido, la PGR⁶ indicó:

El quórum, en tanto se refiere a la presencia de un mínimo de miembros de un órgano colegiado, necesaria para que éste sesione regularmente, constituye un elemento de la organización del órgano estrechamente relacionado con la actividad administrativa. Es un elemento organizativo preordenado a la emisión del acto. La integración del órgano colegiado con el número de miembros

⁴ Publicado en el Alcance n.º 198 del Diario Oficial La Gaceta n.º 187 de 30 de julio de 2020.

⁵ Ver Dictamen n.º C-148-2018 de 19 de junio de 2018, emitido por la PGR.

⁶ Ver Dictamen n.º C-136-88 de 17 de agosto de 1988, emitido por la PGR.

previstos en la ley es un requisito necesario para el ejercicio de la competencia, de modo que solo la reunión del quórum permite que el órgano se constituya válidamente, delibere y emita actos administrativos, ejercitando sus competencias (artículo 182. - 2, de la Ley General de la Administración Pública). De allí, entonces, la importancia de que el órgano funcione con el quórum fijado por ley.

b) Respecto a los acuerdos municipales

Los artículos 42, 44, 45, 48 y 105 del CM establecen lo siguiente:

Artículo 42. - El Concejo tomará sus acuerdos por mayoría absoluta de los miembros presentes, salvo cuando este código prescriba una mayoría diferente.

Artículo 44. - Los acuerdos del Concejo originados por iniciativa del alcalde municipal o los regidores, se tomarán previa moción o proyecto escrito y firmado por los proponentes.

Los acuerdos se tomarán previo dictamen de una Comisión y deliberación subsiguiente; solo el trámite de dictamen podrá dispensarse por medio de una votación calificada de los presentes.

Artículo 45. - Por votación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros, el Concejo podrá declarar sus acuerdos como definitivamente aprobados.

Artículo 48. - Las actas del Concejo deberán ser aprobadas en la sesión ordinaria inmediata posterior; salvo que lo impidan razones de fuerza mayor, en cuyo caso la aprobación se pospondrá para la siguiente sesión ordinaria.

Antes de la aprobación del acta, cualquier regidor podrá plantear revisión de acuerdos, salvo respecto de los aprobados definitivamente conforme a este código. Para acordar la revisión, se necesitará la misma mayoría requerida para dictar el acuerdo.

Artículo 105. - El presupuesto municipal ordinario debe ser aprobado en el mes de setiembre de cada año, en sesiones extraordinarias y públicas, dedicadas exclusivamente a este fin.

DFOE-LOC- 1233

6

04 de noviembre, 2021

Como se puede desprender de lo anterior, para que el Concejo Municipal pueda tomar un acuerdo, es necesario, en primera instancia, una moción previa o proyecto escrito y firmado sea por el Alcalde o por los regidores proponentes, luego la emisión de un dictamen por parte de la Comisión que corresponda (salvo que por medio de una votación calificada de los presentes se dispense dicho trámite), discusión y votación por parte del Concejo Municipal.

Sobre el tema de los dictámenes la PGR⁷ ha indicado en varias oportunidades lo siguiente:

Sobre lo anterior, este órgano asesor ha señalado:

“(...) No debe perderse de vista que el dictamen de Comisión cumple una función esencial en la formación de los acuerdos municipales, sea proveer al Concejo Municipal de un criterio informado que sea útil para una más acertada decisión por parte del gobierno local. Sobre este punto nótese que, de acuerdo con el artículo 49 del mismo Código Municipal, cada Comisión Municipal tienen una materia de especialización y que para efectos de formar sus dictámenes, puede contar con la asesoría de funcionarios municipales o particulares debidamente designados al efecto por el Presidente del Concejo Municipal. (...)” (OJ-154-2016 del 5 de diciembre de 2016)

No obstante, conviene señalar que los dictámenes que emiten las comisiones municipales no son vinculantes o de acatamiento obligatorio para el Concejo, es decir, estos criterios son meras recomendaciones al máximo jerarca de la entidad, a fin de coadyuvar en la toma de decisiones sobre un tema específico (Dictamen C-229-2013 del 22 de octubre de 2013).”

Entonces, una vez deliberado el tema, el acuerdo del Concejo puede ser tomado por mayoría absoluta de los miembros presentes (equivalente al principio de la mitad más uno), salvo cuando se prescriba una mayoría diferente. También, es posible que los acuerdos queden definitivamente aprobados si así lo acuerdan dos terceras partes de la totalidad de los miembros.

⁷ Ver el dictamen n.º C-139-2021 de 24 de mayo de 2021, la Opinión Jurídica n.º OJ-154-2016 de 05 de diciembre de 2016 y el Dictamen n.º C-11-2015 de 12 de mayo de 2015, emitidos por la PGR.

Finalmente, las actas deben ser aprobadas en la sesión inmediata siguiente. Al respecto la PGR⁸ señala que (...) **las actas se aprueban mediante un acuerdo que así lo establece. Acuerdo, que imperiosamente debe ser votado por la cantidad de miembros que exige la ley para considerarse válido y eficaz. Es decir, la votación es el instrumento que permite la toma del acuerdo en el que se aprobará o no el acta.** (El resaltado corresponde al original).

c) Atención a las interrogantes

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, se procede a dar respuesta a las interrogantes planteadas, en el orden en que fueron presentadas.

1. *Aplica el mismo principio de la cantidad mínima de regidores para alcanzar el quórum de un Concejo Municipal para las comisiones permanentes o especiales creadas por el Concejo Municipal.*

Si la Municipalidad no ha regulado internamente el cuórum requerido para las sesiones de las Comisiones y la cantidad de votos para alcanzar un acuerdo; la PGR ha señalado que se debe aplicar lo dispuesto en los artículos 37 y 42 del Código Municipal, es decir, para cuórum es requerida la presencia de la mitad más uno de los miembros del órgano colegiado y para tomar acuerdos la mayoría absoluta de los miembros presentes.

2. *Si una comisión permanente o especial no alcanza la cantidad mínima de quórum, tiene validez jurídica todas las deliberaciones, acuerdos y resoluciones que se hayan tomado en esa sesión.*

La conformación del cuórum constituye un requisito necesario de validez para establecer la voluntad del órgano colegiado, de ahí la importancia de que los miembros de una determinada Comisión asistan a sus sesiones.

3. *Si un acuerdo de dictamen de comisión permanente utiliza el término de “se traslada presupuesto”, esto puede ser válido como una recomendación de aprobación del presupuesto.*

Los dictámenes de las Comisiones son insumos no vinculantes para la deliberación del Concejo Municipal, de ahí la necesidad de que las recomendaciones se redacten de forma clara y precisa para así facilitar la decisión del Concejo Municipal.

⁸ Ver dictamen n.º C-203-2011 de 31 de agosto de 2011, emitido por la PGR.

En este caso, es responsabilidad de los miembros del Concejo Municipal solicitar las aclaraciones que correspondan a efectos de comprender lo mejor posible la recomendación brindada por la Comisión a la hora de dictaminar el presupuesto.

4. Se puede aprobar un presupuesto ordinario con dispensa de trámite de comisión.

El artículo 44 del CM establece la excepción de dispensar de dictamen un determinado acuerdo solo si (...) *el trámite de dictamen podrá dispensarse por medio de una votación calificada de los presentes*. Entonces, es factible aprobar un presupuesto ordinario sin el dictamen de la Comisión en el tanto, previamente, fue dispensado por una votación calificada de los miembros presentes del Concejo en la sesión respectiva.

5. Puede quedar aprobado un presupuesto ordinario con solo 3 regidores en una Municipalidad integrada por 5 regidores y tener efectos jurídicos.

El artículo 42 del CM señala que el Concejo tomará sus acuerdos por mayoría absoluta de los miembros presentes; es decir, que si al momento de la votación los 5 regidores se encuentran presentes, con el voto afirmativo de 3 de ellos, el presupuesto estaría aprobado. Ahora bien, para que éste acuerdo tenga firmeza es necesario que el Concejo así lo declare (artículo 45 del CM) o esperar a la aprobación del acta en la sesión inmediata siguiente (artículo 48 del CM). Esto último se abordará con más detalle en la respuesta siguiente.

6. Si un presupuesto ordinario es aprobado por 3 regidores en una sesión extraordinaria y en la sesión ordinaria siguiente el acta no es aprobada por las dos terceras partes, se considera un presupuesto aprobado con validez jurídica, (en una Municipalidad integrada por 5 regidores).

La consulta planteada mezcla dos situaciones distintas: por un lado tenemos la aprobación del acta y por el otro la declaración de un acuerdo como definitivamente aprobado.

En lo que respecta a las actas municipales, éstas deben ser aprobadas en la sesión inmediata siguiente por la mayoría absoluta de los miembros presentes en dicha sesión. Esta aprobación da firmeza a los acuerdos adoptados (artículo 48 del CM).

Ahora bien, existe la posibilidad, a la luz del artículo 45 del CM, que por votación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo, se declare un acuerdo como definitivamente aprobado, lo cual implica que dicho acto ya se puede

ejecutar sin necesidad de esperar la aprobación del acta de la sesión en la cual fue adoptado para su ejecución.

Entonces, si el presupuesto fue aprobado en una sesión extraordinaria y no fue declarado definitivamente aprobado por una mayoría calificada, es necesario esperar a la sesión ordinaria inmediata posterior para aprobar el acta (mediante una votación de la mitad más uno de los miembros presentes) y así dicho acuerdo adquiera firmeza.

IV. CONCLUSIONES

1. La constitución del cuórum en los órganos colegiados es un aspecto de organización de suma relevancia ya que tiene consecuencias para la validez de los actos que se adopten.
2. Los dictámenes de Comisión constituyen un requisito para la toma de decisiones del Concejo Municipal; sin embargo sus recomendaciones no son vinculantes para el órgano colegiado.
3. Por regla general los acuerdos municipales se adoptan con el voto de la mitad más uno de los miembros presentes; salvo que el CM establezca una mayoría diferente.
4. El Concejo Municipal por un acuerdo de mayoría calificada de los presentes tiene la potestad de dispensar el trámite de dictamen.
5. El presupuesto ordinario debe ser aprobado por un acuerdo de la mitad más uno de los miembros presentes del Concejo Municipal en la sesión extraordinaria correspondiente; luego, el acta de dicha sesión debe ser aprobada en la sesión ordinaria inmediata posterior para que ese acuerdo adquiera firmeza. También existe la posibilidad de que el presupuesto ordinario quede definitivamente aprobado en la sesión extraordinaria, por un acuerdo de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo.

DFOE-LOC- 1233

10

04 de noviembre,2021

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,



Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Lic. Jorge Barrientos Quirós
Fiscalizador

FARM/mgr

Ci: Expediente

NI: 29009 (2021)

G: 2021003772-1