

**Al contestar refiérase  
al oficio N.º 22855**

16 de diciembre, 2021  
**DFOE-LOC-1551**

Licenciado  
Julio César Vargas Aguirre  
Auditor Interno  
[aimunigarabito@hotmail.com](mailto:aimunigarabito@hotmail.com)  
**MUNICIPALIDAD DE GARABITO**

Estimado señor:

**Asunto: Ampliación del criterio emitido en el oficio n.º 17280  
(DFOE-LOC-1233) de 04 de noviembre de 2021**

Se procede a dar respuesta a la consulta efectuada mediante el oficio n.º AIMG-287-2021 de 8 de diciembre de 2021.

#### **I. MOTIVO DE LA GESTIÓN**

En el documento de consulta se solicita a la Contraloría General ampliar lo indicado en el oficio n.º 17280 (DFOE-LOC-1233) de 4 de noviembre de 2021 donde se emitió el criterio respecto al quórum requerido para sesionar y tomar acuerdos en las Comisiones y Concejos Municipales; específicamente, evacuar las siguientes interrogantes:

- 1. Si un acuerdo de una comisión municipal es aprobado por mayoría simple de 3 votos de los 4 miembros, y el acuerdo no es declarado definitivamente aprobado por la Comisión con los 4 o 5 votos que se requieren, debe esperarse la comisión a la sesión inmediata siguiente para que adquiera firmeza dicho acuerdo o no.*
- 2. Si un dictamen de comisión municipal es aprobado por mayoría simple de 3 votos de los 5 miembros y sin esperar la firmeza de ese acuerdo, es elevado al Concejo Municipal para su aprobación, se puede afirmar que el acuerdo que tome el Concejo con respecto al dictamen es un acto viciado de nulidad, ya que el acuerdo de la comisión nunca nació a la vida jurídica por no esperarse su ratificación en la sesión inmediata siguiente.*

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

*(...) es criterio que si una comisión municipal toma un acuerdo de simple mayoría de 3 votos de sus 5 miembros, bajo el razonamiento jurídico de analogía de las normas, para que éste acuerdo de comisión tenga firmeza debe esperar a la aprobación del acta en la sesión inmediata siguiente de la comisión según los artículos 37, 42 y 48 de CM.*

*Por otra parte, es criterio que, si un dictamen de comisión municipal es aprobado por mayoría simple de 3 votos de los 5 miembros y sin esperar la firmeza de ese acuerdo es elevado al Concejo Municipal para su aprobación, el acuerdo que tome el Concejo con respecto al dictamen es un acto viciado de nulidad, ya que el acuerdo de la comisión nunca nació a la vida jurídica por no esperarse su ratificación en la sesión inmediata siguiente, entonces bajo el razonamiento jurídico de analogías de las normas de los artículos 37, 42 y 48 del CM.*

*Y con respecto a los requisitos de validez de un acto administrativo (como lo es un acuerdo de un órgano colegiado de la Administración Pública), los artículos 128 y 158.1. de la Ley 6227, establecen que será válido el acto administrativo que se conforme sustancialmente con el ordenamiento jurídico y la falta o defecto de algún requisito del acto administrativo expresa o explícitamente exigido por el ordenamiento jurídico constituirá el vicio. (El resaltado corresponde al original).*

## 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)<sup>1</sup> y en el *Reglamento sobre la recepción y atención de consultas dirigidas a la Contraloría General de la República* (Reglamento de Consultas)<sup>2</sup>.

De manera precisa, en el artículo 8, de la norma reglamentaria antes mencionada, se establece, como parte de los requisitos que deben cumplirse al momento de remitir consultas a la Contraloría General de la República (CGR), que éstas deben: (...) *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.* Según este requisito, se advierte que la gestión consultiva incumple su observancia, ya que las interrogantes se relacionan

<sup>1</sup> Ley n.º 7428 de 7 de setiembre de 1994.

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

DFOE-LOC-1551

3

16 de diciembre, 2021

directamente con situaciones particulares del proceso presupuestario de esa Municipalidad.

Dicho proceder, valga señalar, obedece a la finalidad propia del proceso consultivo, que no pretende sustituir a la administración en la toma de decisiones respecto de las competencias que le han sido asignadas en el ordenamiento jurídico, a la vez que se trata de evitar el riesgo que genera la emisión de un criterio vinculante sobre la base de supuestos fácticos y jurídicos que no se conocen a plenitud, y por ende, puede generar un pronunciamiento errado en sus conclusiones.

En circunstancias normales, ese proceder facultaría al Órgano Contralor a rechazar y archivar la consulta (artículo 10 del Reglamento de Consultas); no obstante, y de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del numeral 9 del Reglamento de Consultas, es posible para el Órgano Contralor valorar circunstancias de excepción relevantes, según las cuales resulte procedente admitir la consulta y consecuentemente, emitir criterio vinculante.

Así las cosas, a juicio de la CGR, el asunto sometido a conocimiento se ajusta al anterior supuesto excepcional, toda vez que el tema expuesto por el consultante resulta relevante, por lo que no existiría obstáculo para referirnos al tema, haciendo –eso sí– la aclaración que será analizado de forma genérica, a efectos de brindar algunos elementos que orienten al consultante en su proceder, siendo la Auditoría a quien le corresponde finalmente tomar las decisiones que considere más ajustadas a derecho.

Adicionalmente, es menester aclarar que las consultas contenidas en el oficio n.º AIMG-287-2021 citado, no corresponden a una “ampliación” de lo indicado por la Contraloría General en el oficio n.º 17280 (DFOE-LOC-1233) de 4 de noviembre de 2021 sobre el quórum requerido para sesionar y tomar acuerdos en las Comisiones y Concejos Municipales; sino más bien a nuevas interrogantes sobre dicha temática.

### III. CRITERIO DEL ÓRGANO CONTRALOR

#### a) Respecto a los acuerdos de las Comisiones municipales

En el oficio n.º 17280 (DFOE-LOC-1233) de 4 de noviembre de 2021, la Contraloría General indicó (...) *el artículo 50 del CM faculta a los Concejos 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.*

En el caso particular de la Municipalidad de Garabito el Reglamento de sesiones y funcionamiento del Concejo Municipal del cantón de Garabito (Reglamento)<sup>3</sup>, establece en el artículo 69 con relación a los acuerdos de Comisión que *Las comisiones tomarán sus acuerdos por mayoría simple y de preferencia de forma definitivamente aprobados (ADA).*

**b) Respecto a los dictámenes de las Comisiones municipales**

El artículo 44 del Código Municipal (CM)<sup>4</sup> establece lo siguiente:

*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.*

Como se indicó en el oficio n.º 17280 (DFOE-LOC-1233) citado, los dictámenes de Comisión son parte esencial del proceso de formación de los acuerdos municipales que toma el Concejo Municipal. Dicha etapa es tan relevante que el CM prevé su dispensa sólo si una votación calificada de los miembros presentes del Concejo Municipal así lo acuerda. No obstante, los dictámenes constituyen una recomendación o insumo para que el Órgano Colegiado emita el acuerdo. Sobre el particular, la Procuraduría General de la República (PGR)<sup>5</sup> ha indicado en varias oportunidades lo siguiente:

*(...) los dictámenes que emiten las comisiones permanentes pueden ser tomados en cuenta para que el Concejo Municipal llegue a tomar las decisiones que le corresponde como jerarca máximo de la entidad municipal, **dichos dictámenes no son vinculantes o de acatamiento obligatorio para el Concejo**, por lo que su efecto de éstos no pasa a más que él de ser una mera recomendación para que la toma de decisión correspondiente.*

---

<sup>3</sup> Publicado en el Alcance n.º 198 del Diario Oficial La Gaceta n.º 187 de 30 de julio de 2020.

<sup>4</sup> Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998.

<sup>5</sup> Ver los dictámenes n.º C-229-2013 de 22 de octubre de 2013 y n.º C-139-2021 de 24 de mayo de 2021, emitidos por la PGR.

DFOE-LOC-1551

5

16 de diciembre, 2021

*De esta manera, los acuerdos tomados por el Concejo Municipal con base en informes remitidos por las comisiones (bien o mal nombradas), son eficaces, toda vez que estos son manifestaciones de la voluntad del Concejo Municipal y no de las comisiones, quienes únicamente emiten dictámenes no vinculantes sobre un determinado tema para que el Concejo fije las pautas a seguir por la entidad municipal, salvo que se ejerzan los recursos contenidos en el título VI del Código Municipal. (El resaltado no corresponde al original)*

Asimismo, la PGR<sup>6</sup> ha indicado que los dictámenes municipales son actos preparatorios, por lo que un posible vicio debe impugnarse con el acto final. Al respecto tenemos:

*En primer término, debemos reiterar que los dictámenes de las comisiones municipales no son vinculantes o de acatamiento obligatorio para el Concejo, es decir, corresponden a simples recomendaciones que coadyuvan en la toma de los acuerdos sobre un tema específico.*

*Bajo esta naturaleza jurídica, los dictámenes de las comisiones son considerados como actos internos, preparatorios y sin efectos propios, cuya finalidad es otorgar al Concejo Municipal, como órgano superior, los elementos de juicio necesarios para la toma de decisiones. Sobre la nulidad de este tipo de actos, dispone el artículo 163.2 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP):*

*"(...)*

*2. Los vicios propios de los actos preparatorios se impugnarán conjuntamente con el acto, salvo que aquellos sean, a su vez, actos con efecto propio."*

*En consecuencia, por su naturaleza, un dictamen constituye un acto preparatorio con relación al acto administrativo final, de modo tal que, conforme el artículo 163.2 de la LGAP, los posibles vicios que contenga el dictamen podrían impugnarse, pero conjuntamente con el acto final. (El resaltado no corresponde al original).*

#### IV. CONCLUSIONES

1. El artículo 50 del CM faculta al Concejo Municipal para reglamentar la operación y funcionamiento de las Comisiones Municipales (en aspectos como los votos requeridos para los acuerdos, entre otros).

---

<sup>6</sup> Ver dictamen C-237-2019 de 27 de agosto de 2019, emitido por la PGR.

DFOE-LOC-1551

6

16 de diciembre, 2021

2. Las recomendaciones contenidas en un dictamen de Comisión no son vinculantes para el Concejo Municipal.
3. La Procuraduría General establece que los dictámenes son actos preparatorios, por lo que un posible vicio debe impugnarse con el acto final.

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](http://www.cgr.go.cr).

Atentamente,



Licda. Vivian Garbanzo Navarro  
**Gerente de Área**

Lic. Jorge Barrientos Quirós  
**Fiscalizador**

FARM/mgr

Ci: Expediente

NI: 36396 (2021)

G: 2021000043-8