

**Al contestar refiérase
al oficio n.º 06179**

05 de abril, 2022
DFOE-LOC-0463

Licenciada
Ericka Ugalde Camacho
Jefe de Área Comisiones Legislativas III
Departamento de Comisiones Legislativas
COMISION-GOBIERNO@asamblea.go.cr
eugalde@asamblea.go.cr
ghernandez@asamblea.go.cr
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: *Emisión de criterio sobre el proyecto de ley denominado “Reforma al artículo 83 del Código Municipal para Flexibilizar el Destino de las Utilidades de las Tasas por la Prestación de Servicios Municipales”, correspondiente al expediente legislativo n.º 22.756*

Mediante el oficio n.º CPEM-129-2022 de 15 de marzo de 2022, se solicita el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado *Reforma al artículo 83 del Código Municipal para Flexibilizar el Destino de las Utilidades de las Tasas por la Prestación de Servicios Municipales*, correspondiente al expediente legislativo n.º 22.756.

Al respecto, mediante el correo electrónico de las 11:33 horas de 17 de marzo de 2022, el Órgano Contralor efectuó el acuse de recibo correspondiente a esta gestión, tomando en consideración el plazo de prórroga existente, previsto en el oficio remitido y que la solicitud ingresó por correo electrónico, ajustando el conteo del plazo a lo dispuesto en los artículos 1 y 38 de la Ley de Notificaciones Judiciales¹.

A continuación, se procede a formular algunas consideraciones generales y específicas, en torno a la iniciativa de interés, con el propósito de que lo haga del conocimiento de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo.

I. Observaciones Generales

Es oportuno señalar que el Órgano Contralor realiza los análisis en función de su ámbito de su competencia, razón por la cual los asuntos que se apartan de esa premisa, no son abordados, considerando que eventualmente por su especialidad, les corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio conforme a las facultades legales que se les ha asignado dentro del ordenamiento jurídico.

¹ Ley n.º 8687, de 04 de diciembre de 2008 y sus reformas.

En términos generales, el proyecto de ley pretende, habilitar a las municipalidades a utilizar los recursos provenientes de las utilidades de los distintos servicios establecidos en el artículo 83 del Código Municipal (CM)², no solo para el desarrollo de estos, sino además, en otros programas, proyectos y metas que estén relacionados con gastos de capital. Con ello, se espera contribuir a que, en el marco de su autonomía, las municipalidades puedan realizar inversiones en otros aspectos cuando el servicio esté cubierto, su desarrollo o mejoras también y tengan dineros disponibles para efectuar inversiones de capital en otras necesidades institucionales al servicio de las y los administrados.

II. Observaciones Específicas

A continuación, se realizarán observaciones puntuales al contenido del proyecto de ley puesto bajo consideración del Órgano Contralor.

Efectivamente, la fijación de las tasas por servicios municipales, es competencia de cada municipalidad, en el ejercicio de la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.

Cada Gobierno Local, define las tasas, mediante un acuerdo adoptado por el Concejo Municipal, según lo establece el artículo 4 incisos d) y h) del CM; traduciéndose en el ejercicio de la potestad tributaria³ que legalmente se le ha otorgado a las municipalidades, quienes pueden definir lo que estimen pertinente, haciendo uso de los medios a su alcance y por supuesto, ajustándose en la materia a lo dispuesto en el bloque de legalidad aplicable.

La Procuraduría General de la República (PGR), como órgano asesor técnico-jurídico de la Administración Pública⁴, es quien se ha pronunciado sobre el tema de las tasas municipales, en los dictámenes números C-193-2016, C-272-2016 y C-164-2018⁵, entre otros. Y es de esa jurisprudencia administrativa, que se ha concluido, que los Gobiernos Locales, al fijar las tasas, deben procurar el cumplimiento de los principios de servicio al costo, protección al consumidor, razonabilidad, proporcionalidad, eficiencia, eficacia, calidad, entre otros -que se deben garantizar razonablemente en la prestación de un servicio público-⁶.

² Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

³ Incisos d) y e) del numeral 4 del Código Municipal: *d) Aprobar las tasas, los precios, y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales y e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.*

⁴ Ley n.º 6815, Ley Orgánica de la PGR, de 27 de setiembre de 1982 y sus reformas, *Artículo 4.- CONSULTAS: Los órganos de la Administración Pública, por medio de los jefes de los diferentes niveles administrativos, podrán consultar el criterio técnico-jurídico de la Procuraduría, debiendo, en cada caso, acompañar la opinión de la asesoría legal respectiva.*

⁵ Disponibles en la web: www.pgr.go.cr/scij

⁶ Ver en ese sentido el dictamen n.º C-202-2014 de 24 de junio de 2014, en el que se reitera el dictamen n.º C-190-1996 de 27 de noviembre de 1996, ambos emitidos por la PGR.

Esto ya le ha sido indicado a la Asamblea Legislativa en otras ocasiones⁷; pero se hace necesario reiterar que, si bien es cierto la fijación de las tasas y precios por los servicios municipales es competencia de los respectivos Gobiernos Locales, acorde con lo establecido en el CM y lo dicho por la PGR; la CGR si ha indicado en otras ocasiones⁸, que es una buena práctica, que cada departamento municipal que brinde un servicio público, elabore su propio centro de costos y a partir del establecimiento de una metodología para la fijación de tasas, determine la estructura de costos⁹ de cada servicio, así como, la contribución que deba realizar el servicio a la atención de los gastos administrativos generales. Lo anterior, por cuanto no todos los departamentos municipales que brindan servicios demandan el mismo consumo de recursos materiales, humanos o tecnológicos del Programa de Dirección y Administración General de la Municipalidad.

Sin embargo, sigue siendo responsabilidad de la corporación municipal, determinar con exactitud los gastos que se cargan a cada uno de los servicios prestados, ya que su cálculo no puede responder a una simple ecuación de “Gastos administrativos entre ingresos corrientes”, por cuanto los ingresos corrientes se destinan a la prestación de todos los servicios y obras de inversión que se realizan en la comunidad a la que sirven y no únicamente a la prestación de determinados servicios¹⁰; verificando el cumplimiento de lo establecido en los artículos 83 del CM, 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios¹¹ y 8 de la Ley para apoyar al contribuyente local, y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19 -aunque esta última, aplicable de manera temporal-, en relación con que la operación y desarrollo de determinado servicio, debe financiarse con la tasa establecida para ello.

No pudiendo el Órgano Contralor, en stricto sensu, intervenir con competencias suficientes en temas relativos a la fijación de las tasas, si considera oportuno y prudente, como parte de sus funciones en la protección y fiscalización de la Hacienda Pública, recomendar a los legisladores, revisar la redacción de la reforma propuesta; ya que disponer únicamente que los recursos provenientes del 10% de utilidad establecida en el artículo 83 del CM, puedan ser utilizados por las municipalidades *prioritariamente* en el desarrollo de estos, de manera separada o conjunta,

⁷ Ver los oficios n.ºs 15830 (DFOE-LOC-1033) de 18 de octubre de 2021 y 03412 (DFOE-LOC-0292) de 03 de marzo de 2022.

⁸ Consultar los oficios n.ºs 01878 (DFOE-DL-0173) de febrero de 2016 y 16047 (DFOE-DL-1328) de 6 de diciembre de 2016.

⁹ “Expresión numérica que expresa, por rubros, la cantidad de dinero que se eroga para obtener un determinado producto por unidad...” (Mendoza Carro, Antonio. Estructura de Costos y Estructura del Hato, Bases para la toma de decisiones. <http://www.wisis.ufg.edu.sv/www.wisis/documentos/TE/657.42-H294p/657.42-H294p-CAPITULO%20II.pdf>). Una estructura de costos permite identificar, clasificar y definir los costos en que se incurren en los procesos productivos de bienes y servicios. Además, según la Universidad de Córdoba (Colombia) la estructura de costos refiere a la proporción que cada factor o servicio productivo representa en el coste total o de cada unidad. Desde el punto de vista de la teoría de la producción, estudia la participación de los costes fijos y variables en los costes totales. Dicha definición está disponible en: <http://www.uco.es/zootecniaygestion/menu.php?codigo=10> (29 de enero de 2016).

¹⁰ Como referencia de ello se pueden consultar los oficios n.ºs 14383 (DFOE-DL-1511) de 09 de octubre de 2018 y 18426 (DFOE-DL-1857) de 19 de diciembre de 2019, en los que se cita el oficio n.º 01801 (DFOE-DL-0207) de 24 febrero de 2012.

¹¹ Ley n.º 4755, de 3 de mayo de 1971.

pudiéndose invertir o reforzar algún servicio con recursos provenientes de otro u otros, así como en gastos de capital de cualquier otro proyecto, programa o meta definida en la planificación institucional; no plasma, ciertas consideraciones que si se vislumbraron en la exposición de motivos del mismo.

Por lo que se sugiere que, de aprobarse la iniciativa legislativa, en aras de proteger los servicios y mantener el efectivo funcionamiento de los mismos, se tome en consideración, el hacer la advertencia de que, el 10 % de utilidad para el desarrollo, debe necesariamente utilizarse para el desarrollo del servicio del cual proviene (no prioritariamente, porque incluso esa redacción entraría en contradicción con el párrafo primero del mismo artículo 83), y solo cuando el servicio y su prestación sean altamente efectivos, o cuando su desarrollo tenga calidad o mejoras permanentes y aún existan fondos sobrantes, estos, se pueden utilizar en algunos otros programas dentro de la propia municipalidad y, siempre dirigidos a la población del cantón.

También debería incluirse, por consiguiente, la restricción referida a que, esos “excedentes” no podrán utilizarse, ni para gasto corriente, ni para creación de plazas que no estén directamente relacionadas con el servicio.

Finalmente, es preciso indicar que, iniciativas como esta, implican un riesgo, pues crean espacios irrestrictos para el manejo de los fondos municipales que ya tienen un destino legalmente establecido; y se necesitan más datos, estimaciones o análisis de impactos financieros, que coadyuven en la toma de decisiones.

De la anterior manera, se dejan rendidas las observaciones consideradas pertinentes por parte del Órgano Contralor.

Atentamente,



Licda. Vivian Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. Ma. del Milagro Rosales V.
Fiscalizadora

FARM/SME/msb

Ce: Despacho Contralor
Expediente

Ni: 7872 (2022)

G: 2022000382-10