

Al contestar refiérase

al oficio n.º 06495

18 de abril, 2022
DFOE-LOC-0487

Licenciada
Ericka Ugalde Camacho
Jefe de Área Comisiones Legislativas III
Departamento de Comisiones Legislativa
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 “Autorización a la Municipalidad de Mora para proceder con la transferencia económica a la Asociación San Vicente de Paúl de Ciudad Colón y la Asociación Comedor Hijos de Dios”, correspondiente al expediente legislativo n.º 22.746*

Mediante el oficio n.º CPEM-133-2022 de 17 de marzo de 2022, se solicita el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado *Autorización a La Municipalidad de Mora para proceder con la transferencia económica a la Asociación San Vicente de Paúl de Ciudad Colón y la Asociación Comedor Hijos de Dios*, correspondiente al expediente legislativo n.º 22.746.

Al respecto, mediante el correo electrónico de las 11:07 horas de 23 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.

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

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.

En términos generales, el proyecto de ley pretende, que se autorice a las asociaciones denominadas Asociación San Vicente de Paúl de Ciudad Colón y Asociación Comedor Hijos de Dios, para ser sujetos receptores de donaciones, subvenciones, transferencias de recursos públicos u otros aportes económicos que sean realizados por parte de la Municipalidad de Mora.

II. Observaciones Específicas

A continuación, se procede a manifestar algunos comentarios u observaciones, debido a que existe todo un marco jurídico que ya regula las donaciones que realizan las municipalidades, el cual se expondrá de seguido, debido al contenido del proyecto de ley puesto bajo consideración del Órgano Contralor.

1. Sobre las donaciones que realizan las Municipales

A efectos de dar una orientación general sobre la propuesta sometida a consideración, es importante tener retomar el concepto de donación, sobre el cual la Sala Primera ha indicado lo siguiente:

(...) se basa en un acto de liberalidad el cual implica una reducción del patrimonio del donante, en beneficio de un tercero, con quien no lo liga ninguna deuda. El donante decide trasladar una porción de su patrimonio en forma gratuita, esto es, no recibe a cambio ninguna contraprestación, y el convenio requiere para su perfeccionamiento, la aceptación del donatario dentro de las condiciones previstas en el canon 1399 del Código Civil (...)².

² Voto n.º 547 de 2012, emitido por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, citado por la CGR en los oficios n.ºs 17324 (CGR/DJ-2241) de 26 de noviembre de 2015 y 4796 (CGR/DJ-0500) de 28 de abril de 2017.

Los Gobiernos Locales, como parte de la Administración Pública, se rigen por el principio de legalidad, contenido en los artículos 11 de la Constitución Política³ y 11 de la Ley General de la Administración Pública⁴ (LGAP); lo que en términos generales implica que sus actos requieren de norma legal expresa que los autorice.

En el caso en concreto de disposición de los bienes municipales, el constituyente plasmó en el artículo 174⁵ de la Carta Fundamental, un obstáculo que al legislador le corresponde desarrollar; es decir, que las Municipalidades, para disponer la donación de cualquier tipo de bienes o recursos, requieren de previo de una ley que así lo autorice.

Por lo tanto, del análisis de legalidad debe revisarse lo establecido en el artículo 174 Constitucional citado, y tomar en consideración lo indicado en el numeral 71 del Código Municipal (CM)⁶, en el que se regula lo referente a disponer del patrimonio municipal.

Dicha norma prescribe que las donaciones municipales de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, solo serán posibles cuando las autorice la Asamblea Legislativa; por consiguiente, es necesario que se mantenga un control tutelar para que, en cada caso, sea el Poder Legislativo el que examine los procesos de desafectación y de enajenación de los bienes de dominio público de las municipalidades.

La norma en comentario asimismo prevé, que a las municipalidades se les exima del procedimiento de presentar una ley especial para realizar donaciones de su patrimonio, en el supuesto en que mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su Concejo Municipal -mayoría calificada-, puedan

³ De 7 de noviembre de 1949.

⁴ Ley n.º 6227 de 2 de mayo de 1978.

⁵ Artículo 174 de la Constitución Política: (...) *La Ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas o enajenar bienes muebles o inmuebles (...).*

⁶ Artículo 71. La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de contratación administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines./ Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, las municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades. /Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa./Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales./A excepción de lo dispuesto en los párrafos anteriores, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio. También, podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además, las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior. Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

donar directamente bienes muebles e inmuebles, empero bajo la condición esencial que los sujetos beneficiarios se encuentren subsumidos en el supuesto exigido por la norma para ser objeto de donación por parte del Gobierno Local ; es decir, que formen parte de los Órganos del Estado, sea central o descentralizado. No obstante, no debe obviarse que, tal y como se indicó supra, ese artículo 71 también establece que cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá siempre la autorización legislativa previa.

Como se evidencia, ya hay normativa que desarrolla la disposición de bienes municipales, lo cual le da a los Gobiernos Locales, una capacidad de administrar su patrimonio de manera ágil pero controlada, regulando los aspectos que el legislador ha considerado de importancia para su conservación, vigilancia y protección.

2. Sobre las donaciones Municipales a Asociaciones de Desarrollo

Analizado el régimen general de las donaciones por parte de los entes locales, es importante, traer a colación también, lo dispuesto en los artículos 2 y 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (LDC)⁷, donde toda asociación, sin importar su fin, si no se encuentra autorizada por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, no gozará de los beneficios que establece la mencionada ley. Resultando que, si una asociación no se encuentra autorizada por la referida Dirección, no se puede considerar una Asociación de Desarrollo Comunal, y, por lo tanto, no se encontraría cubierta por los beneficios que les otorga esta ley a esas asociaciones.

3. Sobre la finalidad del Proyecto de Ley

La municipalidad, al disponer de sus recursos, debe ser responsable de asegurarse que con ello no se desatiendan sus fines públicos y los servicios públicos que brinda; así como también, valorar que la entidad beneficiada sea la idónea.

Es muy importante tener en claro, que en realidad las donaciones, subvenciones, transferencias de recursos públicos u otros aportes económicos a sujetos privados no deben ser actos, que se realicen con frecuencia por parte de las administraciones municipales, ya que no es normal que tengan una gran cantidad de bienes o recursos disponibles para ello; de ahí que cualquier acto de donación que pueda ejecutar un gobierno local, podría disminuir el patrimonio público, y precisamente eso es lo que

⁷ Artículo 2º.- Todo grupo o entidad pública o privada, nacional o internacional, que desee dedicarse en Costa Rica al desarrollo de la Comunidad, gozará de los beneficios que establece la presente ley si obtiene previamente la autorización expresa de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, que se extenderá conforme a las normas que señale el reglamento de esta ley.

Artículo 19.- El Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades y demás entidades públicas, quedan autorizadas a otorgar subvenciones, donar bienes, o suministrar servicios de cualquier clase, a estas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país. Ley n.º 3859, de 07 abril de 1967 y sus reformas.

justifica un control más exigente y riguroso, el cual debe mantenerse con una autorización previa de la Asamblea Legislativa.

Es por esto, y por lo establecido en los acápites anteriores que, se considera importante indicar que establecer vía normativa, donaciones, subvenciones, transferencias de recursos públicos u otros aportes económicos a las asociaciones, por parte de la Municipalidad de Mora, de manera genérica, diluya los controles y la correcta fiscalización de esos recursos, pudiendo incluso llegar a incumplirse las normas antes citadas; además no se tendrá regulación sobre los bienes demaniales y tampoco sobre los bienes propios de la Nación, sobre los cuales, existe un régimen especial de protección.

También se considera prudente retomar el valorar que las entidades beneficiadas sean las idóneas pues no se evidencia que se hayan establecido elementos mínimos de análisis y discusión que respalden las posibles acciones a realizar por estas asociaciones; el artículo 2 de la iniciativa, en la que se determina el destino de los recursos a otorgar a estas asociaciones, se limita a copiar y pegar de manera textual el objeto de la Asociación San Vicente de Paul de Ciudad Colón y la misión de la Asociación Comedor Hijos de Dios, que fueron transcritos en la exposición de motivos del mismo proyecto de ley.

En esta época financieramente difícil, las municipalidades deben ser administradoras rigurosas de su patrimonio, y la protección que brinda la autorización legislativa, analizando caso por caso el ceder recursos, está debidamente justificada.

4. Funciones asignadas a la Contraloría General de la República

Como último aspecto a analizar, está el de las funciones que se le asignan a la CGR en la propuesta; ya que, el proyecto de ley pretende en el artículo 4, la fiscalización facultativa de la CGR, y en el artículo 5, que se utilice el control presupuestario previo, para que la Municipalidad de Mora pueda transferir recursos a las asociaciones indicadas.

Es importante, hacer hincapié en que, la CGR, como el Órgano encargado de la vigilancia en el uso de los recursos públicos, de conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, ya tiene competencias claramente definidas respecto de la fiscalización de los fondos públicos; mismas que también están definidas en su Ley Orgánica⁸ (LOCGR), donde además se le ha asignado independencia para el ejercicio de éstas.

Aunado a lo anterior, la CGR cuenta con facultades para emitir disposiciones, normas, políticas y directrices de acatamiento obligatorio por parte de las instituciones públicas, para el ejercicio de sus competencias⁹; y con base en ello, ya emitió las Normas Técnicas sobre el Presupuesto de los Beneficios Patrimoniales otorgados

⁸ Ley n.º 7428 de 4 de setiembre de 1994.

⁹ De conformidad con los artículos 12, 19 y 24 de la LOCGR.

DFOE-LOC-0487

6

18 de abril, 2022

mediante transferencia del Sector Público a Sujetos Privados (NTPB)¹⁰. Entonces, este tipo de transferencias pretendidas en la iniciativa, deben sujetarse al procedimiento ya ahí normado y establecido, para el control presupuestario.

Por lo que, se sugiere revisar los artículos propuestos, ya que, constituyen normas que resultan innecesarias y se corre el riesgo de que se generen normas atípicas o disgregadas, que comprometan la independencia, dada desde la Constitución Política, a la Entidad de Fiscalización Superior.

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/mgr

ci Despacho Contralor
Expediente

Ni: 8103 (2022)

G: 2022000382-11

¹⁰ Resolución n.º R-DC-00122-2019 de 2 de diciembre de 2019, publicada en el Alcance n.º 283 a La Gaceta n.º 242 de 19 de diciembre de 2019, y su reforma mediante la resolución n.º R-DC-83-2020 de 21 de octubre de 2020, publicada en La Gaceta n.º 266 de 5 de noviembre de 2020.