

Al contestar refiérase

al oficio n.º **17455**

21 de octubre, 2024
DFOE-LOC-1538

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: Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Mejoramiento de la Eficiencia en la Recaudación por parte de los Gobiernos Locales, a través de mecanismos para la Revisión y Actualización de las Tarifas y Tasas Municipales”, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 24.384

En atención al oficio n.º AL-CPEMUN-0545-2024 de 20 de setiembre de 2024, mediante el cual se solicitó el criterio de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el texto del proyecto de ley denominado *Mejoramiento de la Eficiencia en la Recaudación por parte de los Gobiernos Locales, a través de mecanismos para la Revisión y Actualización de las Tarifas y Tasas Municipales*, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 24.241, se procede a emitir la presente opinión, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En términos generales, el proyecto de ley sometido a análisis en esta oportunidad, pretende reformar varios artículos del Código Municipal (CM)¹, para incorporar la actualización de las tasas y tarifas de servicios municipales, debiendo los Gobiernos Locales, elaborar y aprobar un estudio tarifario cuatrienal, que hará la alcaldía entrante y someter a aprobación del Concejo Municipal, y adicionar regulaciones en ese mismo sentido, para que anualmente y de forma automática, se ajuste el precio real de la prestación de los servicios conforme al aumento del costo de la vida

¹ Ley n.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

DFOE-LOC-1538

2

21 de octubre, 2024

Asimismo, reforma el artículo 83 del CM, indicando que debido a las reformas y actualizaciones que han sido introducidas en los últimos años, la redacción actual resulta confusa y poco práctica, por lo que se propone introducir la mención expresa a servicios que ya brindan las municipalidades.

II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

Es oportuno señalar que el Órgano Contralor realiza su análisis en función del ámbito de su competencia, razón por la cual los asuntos que se apartan de esa premisa, no serán 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.

En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones que buscan proporcionar información al Legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

a) Aspectos Generales

Sobre el particular, la Contraloría General de la República considera que, 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 tributaria² 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 Pública³, es quien se ha pronunciado sobre el tema de las tasas municipales, en los dictámenes números C-193-2016, C-272-2016 y C-164-2018⁴, 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-⁵.

² 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.*

³ 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.*

⁴ Disponibles en la web: www.pgr.go.cr/scij

⁵ Ver en ese sentido los dictámenes n.ºs C-202-2014 de 24 de junio de 2014 y C-179-2016 de 29 de agosto de 2016, este último que reitera el dictamen n.º C-190-1996 de 27 de noviembre de 1996 aun vigente, ambos emitidos por la PGR.

DFOE-LOC-1538

3

21 de octubre, 2024

Esto ya le ha sido indicado a la Asamblea Legislativa en otras ocasiones⁶; 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 indicado⁷, 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 costos⁸ 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 cada 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 servicios⁹.

Además, ya desde la emisión de la resolución n.º R-CO-70-2006 de las 09:00 horas del 04 de setiembre de 2006, la CGR consolidó la autonomía municipal en materia de fijación de tarifas municipales, pero el punto de inflexión lo da el legislador, al emitir la *Reforma a varias leyes sobre la participación de la Contraloría General de la República para la simplificación y el Fortalecimiento de la Gestión Pública*¹⁰, y la *Ley para la Gestión Integral de Residuos*¹¹. Por lo que, el Órgano Contralor, no puede, en *stricto sensu*, intervenir con competencias suficientes en temas relativos a la fijación de las tasas; pues como se indicó, cada gobierno local es el que establece sus tarifas mediante un acuerdo adoptado por el correspondiente Concejo Municipal -excepto los supuestos en los cuales debe intervenir la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos¹²-.

⁶ 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.

⁷ Consultar el oficio n.º [06179 \(DFOE-LOC-0463\)](#) de 05 de abril de 2022.

⁸ “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).

⁹ 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.

¹⁰ Ley n.º 8823 de 01 de junio de 2010.

¹¹ Ley n.º 8839 de 13 de julio de 2010.

¹² Artículos 5 inciso i) y 22 inciso h) de la Ley n.º 7593 de 09 de agosto de 1996.

b) Funciones atípicas de la CGR

Ahora bien, específicamente en cuanto a lo establecido en el artículo 5 de la propuesta, que adiciona un artículo 83 ter al CM, que establece la obligación para que el Órgano Contralor no apruebe ningún presupuesto o modificación presupuestaria que sea sometida a su conocimiento, en caso de que un Municipio incumpla con la actualización anual y cuatrienal de las tasas y tarifas; conviene hacer referencia a la aprobación externa de los presupuestos que hace la CGR.

La CGR en la fiscalización presupuestaria establecida en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (LOCGR)¹³, lo que tiene es un deber constitucional¹⁴ de examinar para su aprobación o improbación, total o parcial, los presupuestos de las municipalidades. Además, de conformidad con los artículos 12, 19 y 24 de la misma Ley, se le confieren facultades para emitir disposiciones, normas, políticas y directrices de acatamiento obligatorio por parte de las instituciones públicas, para el ejercicio de sus competencias y para el uso correcto de los fondos públicos.

Con base en lo señalado en el párrafo precedente es que la CGR emite las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público¹⁵ (NTPP), las cuales, en su numeral 4.2.10., indican:

4.2.10 Nivel de detalle de la aprobación externa del presupuesto institucional. La aprobación del presupuesto de ingresos se realizará al nivel de detalle del clasificador de ingresos vigente, y en el caso del presupuesto de gastos, al nivel de partida de los programas presupuestarios y del resumen institucional.

Por consiguiente, lo que se aprueba es el contenido presupuestario para financiar los gastos, al darse la aprobación de la CGR en el nivel de partidas, y la ejecución es de exclusiva responsabilidad del jerarca y de los titulares subordinados, con estricto apego a las disposiciones legales y técnicas vigentes, de conformidad a como se procedió a su aprobación a nivel interno.

Vale también indicar que, la CGR, de conformidad con el numeral 4.3.15 de las NTPP, recibe la información sobre la ejecución presupuestaria, de cada uno de los Gobiernos Locales a través del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP); y que por lo tanto, es cada Municipalidad, la que registra e incorpora en el SIPP, la información presupuestaria y los datos complementarios para la aprobación externa del Órgano Contralor, y la veracidad de dicha información es de exclusivo resorte de los municipios.

¹³ Ley n.º 7428, publicada en La Gaceta n.º 120 de 04 de noviembre de 1994.

¹⁴ 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 (...).

¹⁵ Resolución n.º R-DC-24-2012, publicada en el Alcance Digital n.º 39 a La Gaceta n.º 64 de 29 de marzo de 2012 y sus reformas.

DFOE-LOC-1538

5

21 de octubre, 2024

En relación con las modificaciones presupuestarias, las NTPP, las define de la siguiente forma:

4.3.10 Modificación presupuestaria. Es el acto administrativo por medio del cual se realizan ajustes en los gastos presupuestados y que tiene por objeto disminuir los montos de diferentes subpartidas aprobadas, para aumentar la asignación presupuestaria de otras subpartidas, ya sea dentro un mismo grupo y partida, o entre diferentes grupos, partidas o categorías programáticas. También, por medio de modificación presupuestaria se pueden incorporar nuevos gastos, tomando recursos de otras subpartidas, sin que se altere el monto global del presupuesto aprobado.

Respecto a esto, el artículo 104 del CM, también establece en cuanto a esta figura, que (...) *Los proyectos de presupuestos extraordinarios o de modificaciones externas, deberá presentarlos con tres días de antelación al Concejo para ser aprobados (...).* Asimismo, el artículo 109 establece que (...) *Dentro de un mismo programa presupuestado (sic), las modificaciones de los presupuestos vigentes procederán, cuando lo acuerde el Concejo. Se requerirá que el Concejo apruebe la modificación de un programa a otro, con la votación de las dos terceras partes de sus miembros (...).*

Por su parte, las NTPP, estipulan en el punto 4.3.11, que los presupuestos institucionales sólo pueden ser variados por medio de tres presupuestos extraordinarios aprobados o aprobados parcialmente, y por la cantidad máxima de las modificaciones presupuestarias posibles de aprobar que defina el jerarca de la institución por medio de las regulaciones internas que emita, según lo dispuesto en la norma 4.3.13, que a su vez indica que, son los jefes institucionales, por medio de actos debidamente fundamentados, quienes deben regular lo correspondiente a las modificaciones presupuestarias.

Como se observa, la habilitación legal para realizar las modificaciones presupuestarias, ya sea dentro de un mismo programa o de uno programa a otro, le corresponde a los Concejos Municipales, con la aprobación interna y de conformidad con las regulaciones que se hayan establecido para esos efectos en cada Municipalidad.

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, tiene competencias claramente definidas respecto de la fiscalización de los fondos públicos. En este sentido, se le ha asignado independencia para el ejercicio de sus competencias y es, según su Ley Orgánica, rector del sistema de control y fiscalización superiores de la Hacienda Pública.

De conformidad con el espíritu del constituyente, todas las funciones que se le asignen a la CGR, han de coincidir plena y necesariamente con el marco de competencias establecido en la Constitución Política, evitando asignarle funciones atípicas que la lleven a alejarse de su rol como órgano externo de control y fiscalización.

Al respecto la Sala Constitucional ha manifestado lo siguiente:

(...) La Contraloría General de la República como su Ley Orgánica remarca (Ley No. 7428 de 7 de setiembre de 1994) es un órgano de relevancia constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, cuya función general es el control superior de la Hacienda Pública y la dirección del sistema de fiscalización regulado en la citada ley. Ejerce principalmente las atribuciones específicas que la Constitución le confiere en el artículo 184. El inciso 5) del citado artículo constitucional dispone que son deberes y atribuciones de la Contraloría los demás que la Constitución y las leyes le asignen. Esa disposición no puede interpretarse como una autorización dada al legislador para que agregue atribuciones que distraigan a la Contraloría de su función propia establecida en la Constitución, o la obstaculice con la asignación de otras extrañas por completo a su especialidad orgánica. El legislador no puede legítimamente desfigurar o distorsionar el diseño constitucional del órgano al punto de que éste no se reconozca, suprimiendo competencias constitucionales, asignándole otras propias de otros órganos, o confiriéndole competencias que aunque no sean propias de otros órganos, transformen el diseño básico del órgano establecido en la Constitución. Lo que el legislador sí podría hacer es añadirle otras funciones compatibles o conexas con las que constitucionalmente le corresponden. (...) La Contraloría, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y que desarrolla su ley orgánica, se encarga entre otras cosas de ejercer un control de legalidad en el manejo de los fondos públicos. Dicha potestad la realiza en el ámbito de su competencia, el cual está constituido por el conjunto de entes y órganos que integran la Hacienda Pública (...)¹⁶.

Por lo que resulta importante advertir que las funciones que se le están asignando al Órgano Contralor, no se ajustan a las competencias constitucionales y legales que le han sido asignadas; y se alejan de la función esencial de una entidad de fiscalización superior, como sujeto externo encargado del control superior de la Hacienda Pública y la dirección del sistema de fiscalización¹⁷, lo cual afecta incluso la seguridad jurídica¹⁸ al generar incerteza sobre las funciones, obligaciones, responsabilidades, fines y razón de ser, de cada institución pública que comprende el aparato estatal.

¹⁶ Sala Constitucional, voto n.º 5120-95 de las 20:39 horas del 13 de setiembre de 1995. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias de la Sala Constitucional números 2000-3027, 2000-6326, 2001-4835, 2003-13140, 2007-006611, 2007-001876.

¹⁷ De conformidad con la Declaración de Lima ISSAI 1: Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirar a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizador Superior a un control total.

¹⁸ Esta ha sido considerada "como garantía de promover". En el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad, sin congelar el ordenamiento y procurando que éste responda a la realidad social en cada momento." (Ribo Durán. 199. I. Diccionario de Derecho Bosch, Casa Ed. Barcelona, p.210).

DFOE-LOC-1538

7

21 de octubre, 2024

III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, la CGR concluye que los aspectos evaluados en el proyecto de ley denominado *Mejoramiento de la Eficiencia en la Recaudación por parte de los Gobiernos Locales, a través de mecanismos para la Revisión y Actualización de las Tarifas y Tasas Municipales*, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 24.241, presentan elementos que deben ser revisados para asegurar su coherencia con el marco normativo vigente y la efectiva consecución de los objetivos planteados.

La Contraloría General reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública. 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

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/mgr

Ci: Despacho Contralor
Expediente

Ni: 20143 (2024)

G: 2024000469 - 14