Al contestar refiérase
al oficio n.º **07824**

07 de abril del 2025
DFOE-LOC-0606

Señor
Arturo Aguilar Cascante
Comisiones Legislativas VIII
Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y
Desarrollo Local Participativo
AREA-COMISIONES-VIII@asamblea.go.cr
juan.fernandez@asamblea.go.cr
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimado señor:

Asunto: Asesoría sobre el texto dictaminado del proyecto de ley denominado "*Ley para el fortalecimiento y promoción de mancomunidades municipales*", tramitado bajo el expediente n.° 24.080

En atención a los oficios números AL-CPEMUN-0335-2025 y AL-CPEMUN-0336-2025, ambos del 25 de marzo de 2025, mediante los cuales se solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR), en relación con el texto dictaminado del proyecto de ley denominado "*Ley para el fortalecimiento y promoción de mancomunidades municipales*", tramitado en el expediente legislativo n.° 24.080, y dentro del brevísimo plazo concedido, se procede a emitir la presente asesoría conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

En ese tanto y como un aspecto especialmente relevante, se reitera la sugerencia ya planteada de formular una consulta de constitucionalidad a la Sala Constitucional en relación con este proyecto, habida cuenta que, tal y como lo indicamos en el oficio n.° 09585 (DFOE-LOC-0791) de 06 de junio de 2024, "(...) *se trata de un proyecto que incide en el diseño del Estado costarricense y más específicamente del sector municipal, constitucionalmente dispuesto* (...).

De igual manera, debe considerarse el impacto que puede tener el proyecto en la estructura del Estado y el costo para la Hacienda Pública, ante la flexibilidad con que se podrían crear las mancomunidades, con un mínimo de controles, amén de la

transferencias de competencias municipales. Además, se insiste en lo expuesto sobre el hecho de que quienes llevarían a cabo las funciones municipales no son los representantes electos por los administrados, sino terceros que se integran a las mancomunidades o en las agencias intermunicipales.

Es decir, el proyecto mantiene una potencial inconstitucionalidad al habilitar la atención de intereses locales por figuras distintas a la municipalidad, lo que podría ir en contra de lo dispuesto por el artículo 169 de la Constitución Política, al mantener el texto sustitutivo la transferencia de funciones sustantivas[1], tales como la gestión de parques, el cobro de tasas y tarifas, prestación de servicios públicos, entre otras, lo cual se aleja de lo dispuesto por el Constituyente, y además se podría estar ante un mecanismo para crear una administración paralela donde eventualmente se pueden evadir controles robustos.

Cabe mencionar, que estas preocupaciones ya fueron planteadas por la Contraloría General, sin que en este texto sustitutivo se observen modificaciones sustantivas al respecto, lo cual nos lleva necesariamente a mantener las observaciones y reservas ya formuladas considerando el avance que presenta el proyecto (debate y votación en la comisión, con redacción de dictamen afirmativo).

Asimismo, se recalca que *"(...) en cuanto a la pretensión de definir tarifas por servicios públicos que eventualmente se brinden, se advierte que es un tema de carácter tributario y de reserva legal, que no se ha conferido a las mancomunidades (...)".*

En esa línea, se debe resaltar lo indicado respecto a que "(...) *la Sala Constitucional ha señalado que mancomunidades como las federaciones y confederaciones no pueden sustituir, equipararse o asimilarse al gobierno municipal, ya que, bajo ningún supuesto, dichas entidades pueden asumir las competencias municipales* (...)", en relación con lo cual el Órgano Contralor advirtió la imposibilidad de limitar "(...) *a la municipalidad únicamente a aportar los recursos financieros, sin ningún control por parte de la misma, y delegando la responsabilidad por la administración de los intereses y servicios cantonales*".

Por otra parte, se incorpora dentro de la estructura de las mancomunidades una Asamblea como órgano máximo. No obstante, se le otorga muy pocas competencias, reservando un tema tan importante, como es la modificación de los estatutos que rigen la mancomunidad, a la Junta Directiva. En relación con lo cual estimamos necesario revisar las funciones que se están asignando a cada cargo dentro de la mancomunidad, considerando para ello –entre otros aspectos– la representatividad, transparencia y consecuencia de la adopción de las diferentes decisiones.

Aunado lo anterior y como ya fue indicado oportunamente, existen funciones asignadas a las mancomunidades que podrían estar colisionando con las competencias asignadas a otras instituciones, por ejemplo, con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y la Comisión Nacional de Prevención y Atención de Emergencias (CNE), entre otros.

Por lo demás, se reitera que las mancomunidades y las agencias intermunicipales gozan de una naturaleza distinta a las municipales, al ser figuras de naturaleza asociativa para potenciar la resolución de problemas comunes a las localidades, por lo que no corresponde otorgarles por extensión o analogía las responsabilidades y los beneficios de las municipalidades. Es decir, ambas figuras –mancomunidad y convenios– son herramientas con que cuenta la municipalidad y entre las que se puede elegir para

[1] Ver artículos 7 y 8 del proyecto de ley.

alcanzar la satisfacción del fin público, pero no pueden usurpar las competencias de los entes que las conforman, llevándolo a un vaciamiento de sus funciones y reduciéndolo a una simple transferencia de recursos.

II. Moción

En relación con la moción indicada en el oficio n.° AL-CPEMUN-0335-2025, donde se consulta: *"Para que se le solicite a la Contraloría General de la República que emita su criterio sobre el texto dictaminado del proyecto de Ley N.° 24080 específicamente en cuanto a si las municipalidad (sic),bajo la figura de las agencias intermunicipales prevista en el proyecto de ley 24080, quedarán facultadas a invertir fondos públicos en proyectos que se ejecuten fuera de la jurisdicción territorial específica de una municipalidad, considerando lo dispuesto en el artículo 3 del Código Municipal y el artículo 169 de la Constitución Política. Adicionalmente, si existen restricciones o lineamientos que deben considerarse respecto a la obtención de financiamiento, la emisión de bonos de deuda, la contratación de fideicomisos y la suscripción de préstamos por parte de las agencias intermunicipales, así como las limitaciones que aplican a las mancomunidades para realizar estas actividades, en concordancia con el normativo vigente marco (sic)"*.

Es necesario tener claro, en primer término, que una agencia intermunicipal es una figura que se formaliza en un convenio, en el cual debe quedar claro los objetivos, proyectos, alcance, plazo y cobertura que se estima. Además, debe considerarse que las municipalidades son entes territoriales, por lo que pueden ejercer únicamente en ese ámbito y, en ese tanto, la agencia puede desempeñarse en la jurisdicción territorial que cubren las municipalidades que acordaron suscribir el convenio y para el fin específico para que fueron concebidas.

También, es menester precisar que según el proyecto –artículo 33– no se otorga mayor desarrollo a la figura de la agencia intermunicipal, sino que mantiene el hecho de que se crearían por un convenio colaborativo y para ejecutar las tareas definidas en éste, asimismo las describe en un rol que "*es principalmente técnico y operativo*". Por lo tanto, la gestión de los recursos se mantiene bajo la tutela de las municipalidades que han convenido en suscribir el convenio, siendo que lo pretendido respecto de la obtención de recursos por diferentes vías, corresponde a la parte administrativa del proyecto. Es decir, la figura de agencia intermunicipal no es compatible con la obtención de diferentes fuentes de financiamiento, sino que es para enfocarse en temas técnicos y operativos que resuelven una necesidad específica.

Nótese, que la figura del convenio se encuentra habilitada en el Código Municipal y que las municipalidades se encuentran facultadas para suscribir los mismos, sea entre ellas o bien con otras instituciones de la Administración Pública, para el cumplimiento de sus fines locales, regionales o nacionales o para la construcción de obras públicas de beneficio común, por lo que la figura no es novedosa y en el proyecto no se incorpora algún factor que sea innovador a lo ya contemplado en los artículos 3, 7, 9 y 11 del Código Municipal.

Por otra parte, en cuanto a la limitación que le aplica a las mancomunidades, se debe reiterar –como se expuso en las observaciones al texto base– que las agencias intermunicipales no son figuras susceptibles de ser creadas por figuras asociativas como la federación o la confederación de municipalidades, al ser ambas opciones comprendidas en la gama de posibilidades con que cuenta la municipalidad para atender sus fines. En todo caso, no se comprende el propósito o interés de crear una mancomunidad para que esta a su vez cree una agencia intermunicipal. Además, la

habilitación que existe para pactar convenios –figura bajo la que se crean las agencias intermunicipales– es para las municipalidades y, de hecho, los artículos 34 y 35 del proyecto únicamente hacen referencia a éstas, manteniendo lo establecido en el Código Municipal.

Por lo indicado, no es posible que las mancomunidades creen agencias intermunicipales, pues las figuras no son compatibles.

Ahora bien, con respecto a la obtención de financiamiento por parte de las mancomunidades, debe reiterarse la observación realizada al texto base, en el sentido que "(...) *la emisión de bonos de deuda para el financiamiento de proyectos también parece exceder las competencias de una mancomunidad, así como lo relativo a contratar fideicomisos. Esto último, en razón de la naturaleza y función de la mancomunidad, es ser un mecanismo aglutinador de las municipalidades para atender necesidades concretas de las localidades que han acordado mancomunarse para enfrentar desafíos comunes y no un organismo para otorgar empréstitos o de carácter financiero".* Entonces, la posibilidad de buscar este tipo de opciones –la emisión de bonos de deuda, la contratación de fideicomisos y la suscripción de préstamos, entre otros– vulnera la naturaleza de la mancomunidad y la aleja de su objetivo principal que según expone el proyecto de ley es *"(...) para cumplir metas o ejecutar obras y proyectos específicos (...)*".

III. Consideraciones adicionales

Se destaca que el proyecto es omiso en regular qué sucedería, con los recursos que eventualmente puedan generar las mancomunidades en el ejercicio de las competencias que se les podrían otorgar, ya que la redacción actual concibe a la municipalidad únicamente como un agente para la constitución de la mancomunidad y la obliga a aportar cuotas para pertenecer a ella. Sin embargo, no establece qué sucedería con las ganancias o beneficios que se produzcan y la forma en que estos retornarían a la municipalidad participante, tal y como se espera en el ejercicio del modelo de economía circular. Es decir, no se indica la manera en que se hará la distribución de las ganancias entre los municipios que conformen la mancomunidad.

También, siendo que las mancomunidades, según desarrolla el proyecto, serían una figura para las municipalidades que deseen asociarse por decisión de sus autoridades y de las transferencias de éstas se nutriría el patrimonio de ese tipo de asociación; entonces, correspondería a las propias municipalidades que opten por crearlas, vigilar la ejecución apropiada de los recursos y el cumplimiento de los objetivos para los cuales se asociaron hasta su disolución.

En ese tanto, en lo referente a las acciones que lleve adelante la comisión liquidadora, desde que se adopta la decisión de disolución, la disposición del patrimonio que pueda tener a favor la mancomunidad, el saldo de deudas, la atención de proveedores, la cancelación de obligaciones laborales, entre otras responsabilidades, hasta la desinscripción que corresponda en las bases del Ministerio de Hacienda y de la Contraloría General, se estiman bajo responsabilidad de las municipalidades.

El Órgano Contralor enfatiza que, en relación con la disolución de la mancomunidad, la Sala Constitucional ha establecido que cualquier función adicional asignada a la Contraloría General, debe estar alineada con el control externo y la fiscalización de la Hacienda Pública. Esto para asegurar que dichas funciones se

mantengan dentro del marco de competencias establecido por la Constitución Política y su Ley Orgánica y, así evitar, roces constitucionales con las consecuentes acciones[2].

IV. Conclusiones

Luego de analizar las modificaciones introducidas por el texto dictaminado, la Contraloría General, desde su rol auxiliar, consciente de la relevancia del contenido de la iniciativa y su impacto en el diseño de la gestión municipal y por tanto en el Estado Costarricense reitera sus observaciones, inquietudes y reservas en cuanto a la constitucionalidad del proyecto.

Con un proyecto de esta naturaleza, lo aconsejable para procurar una ley consistente con el resto del marco normativo, es consultar a la Sala Constitucional los aspectos que ofrecen reservas de constitucionalidad y que han sido expuestos y debidamente motivados, tanto por la Procuraduría General de la República como por la Contraloría General.

En tal sentido, se hace notar que esa consulta de constitucionalidad, es un mecanismo legalmente previsto para colaborar con los legisladores en el proceso de formación de la ley, sometido a un plazo por completo acotado y con el propósito de evitar graves dislocaciones en el sistema vigente, así como acciones futuras en defensa del diseño constitucional que, lejos de impactar positivamente, pueden generar confusión en la aplicación del texto.

Atentamente,

Licda. Vivina Garbanzo Navarro
Gerente de Área

Licda. Yildred Valladares Acuña
Fiscalizadora

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

FARM/JHA/JMJ/RPL/emg

Ce: Despacho Contralor, CGR.
Expediente

NI: 7154, 7156 (2025)

G: 2025000895-14

[2] Resolución n.° 5120-95 de las 20:39 horas del 13 de setiembre de 1995.