

Señores (as)
Comisión de Asuntos Municipales
Asamblea Legislativa
San José, Costa Rica.

Referencia. Criterio expediente 24.447

En atención a la consulta legislativa realizada al Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, con relación a trámite del proyecto de ley N.º 24.447 denominado LEY PARA LA MODERNIZACIÓN DEL TRÁMITE PRESUPUESTARIO MUNICIPAL POR MEDIO DE LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 99, 104, 105, 106 Y 111 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998 Y ARTÍCULO 2 DE LA LEY N.º 7509, DE 9 DE MAYO DE 1995, se procede a emitir las siguientes consideraciones:

Antecedentes

La exposición de motivos señala que el objetivo del proyecto de ley es la reforma de los numerales 99, 104, 105, 106 y 111 del Código Municipal, cuyos alcances normativos tienen incidencia en el procedimiento de elaboración del presupuesto municipal. La iniciativa expone que, el presupuesto local, es esencial para garantizar que las municipalidades del país puedan atender de forma oportuna y eficiente las necesidades del territorio sometido a su administración.

En ese sentido y para fundamentar la conveniencia del proyecto de ley, se citan datos sobre la alta incidencia de presupuestos municipales que son improbados de forma parcial o totalmente. Sobre las improbaciones parciales, refieren los proponentes que las causas más comunes son la sobreestimación y falta de fundamentación adecuada sobre la recaudación de ingresos propuestos, carencia de aprobación de recursos de préstamos con entidades bancarias, inconsistencias en registros de transferencias, mal cálculos de aumentos salariales entre otras causas.

En cuanto a las improbaciones totales, las causas más comunes, según recoge la exposición de motivos son las siguientes: información de la planificación presupuestaria plurianual, falta de contenido presupuestario para financiar gastos esenciales, incumplimiento del aporte al Fondo de Capitalización Laboral (1,5%), incumplimiento de sentencias judiciales, omisión en la asignación presupuestaria para amortización de intereses de préstamos adquiridos por gobiernos locales, omisión de contar con el dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuesto.

Corolario, las debilidades técnicas y legales en la formulación del presupuesto local, según los proponentes de la iniciativa, durante el actual ejercicio económico ocasionaron que tan solo a tres municipalidades el ente contralor les aprobó de forma total el presupuesto y, en contraste, a 12 municipios le fue improbadado el financiamiento propuesto para el año en curso, a saber: Quepos, Guácimo, Guatuso, Monteverde, Abangares, Alvarado, Los Chiles, Tarrazú, San Isidro, Talamanca, Acosta y Curridabat.

Por su parte, en un peor escenario se encontraron los municipios de Cartago, Turrubares, Vásquez de Coronado y Nandayure, por cuanto a estas jurisdicciones territoriales les fue archivado sin trámite alguno la presupuestación aprobada y presentada para su aval ante la Contraloría General de la República.

Todas estas falencias en el trámite presupuestario afectan seriamente la planificación institucional, así como los planes y proyectos de desarrollo que sean impulsados por la administración local. Adicionalmente, las improbaciones inciden negativa y directamente en los procesos de creación de plazas lo cual incide directamente en la creación o fortalecimiento de los servicios municipales que requieren dotación de personal.

Análisis de la reforma

Para una mejor comprensión del presente criterio, de inmediato se analizará de forma pormenorizada cada uno de los artículos que son objeto de discusión en el trámite de la iniciativa legislativa N.º 24.447 denominado LEY PARA LA MODERNIZACIÓN DEL TRÁMITE PRESUPUESTARIO MUNICIPAL POR MEDIO DE LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 99, 104,105, 106 Y 111 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998 Y ARTÍCULO 2 DE LA LEY N.º 7509, DE 9 DE MAYO DE 1995.

Artículo 99

Redacción actual	Redacción propuesta
Las municipalidades deberán diseñar planes de pago y atención adecuados a sus obligaciones. Para ello, deberán incluir, en sus presupuestos ordinarios, partidas suficientes para cumplir con los compromisos adquiridos. El incumplimiento acarreará la falta de aprobación del presupuesto municipal por la Contraloría General de la República.	Las municipalidades deberán diseñar planes de pago y atención adecuados a sus obligaciones debidamente formalizadas . Para ello, deberán incluir, en sus presupuestos ordinarios, partidas suficientes para cumplir con los compromisos vigentes . El incumplimiento de esta previsión acarreará la improbación por parte de la Contraloría General de la República del monto del ingreso por financiamiento propuesto .
Comentario: en realidad la reforma propuesta no es suficiente para solucionar la deficiente presupuestación que, sobre los compromisos financieros, tenga la municipalidad. Nótese que, más bien, la modificación propuesta contradice la exposición de motivos, la cual sugiere como uno de los principales factores de improbación parcial el mal cálculo de las obligaciones crediticias que haya adquirido la municipalidad. La reforma sugerida, menciona, en otras palabras, que debe aprobarse -parcialmente- el presupuesto ante las omisiones del financiamiento, lo cual es justamente lo que en la actualidad ha venido practicando la Contraloría General de la República, de ahí que la iniciativa es innecesaria.	

Artículo 104

Redacción actual	Redacción propuesta
<p>El alcalde municipal deberá presentar al Concejo, a más tardar el 30 de agosto de cada año, el proyecto de presupuesto ordinario. Los proyectos de presupuestos extraordinarios o de modificaciones externas, deberá presentarlos con tres días de antelación al Concejo para ser aprobados.</p>	<p>El alcalde municipal deberá presentar al concejo, a más tardar el 30 de agosto de cada año, el proyecto de presupuesto ordinario. Dicho proyecto de presupuesto será presentado de acuerdo con los lineamientos que la Contraloría General de la República determine a más tardar el 30 de junio de cada año. El ente Contralor realizará jornadas de divulgación y capacitación dirigido a los gobiernos locales con el fin de dar a conocer el contenido de dichas disposiciones. El alcalde designará a las personas funcionarias que deberán acudir a dichas jornadas de capacitación. Los proyectos de presupuestos extraordinarios o de modificaciones externas, deberá presentarlos con tres días de antelación al concejo para ser aprobados.</p>
<p>Comentario: como punto de mejora y entendiendo la complejidad de realizar adecuadamente un presupuesto municipal, se sugiere que los lineamientos sean brindados con una mayor antelación. Ahora bien, en lugar de procesos de capacitación se sugiere que la redacción indique un periodo de aclaración de dudas con relación a las disposiciones presupuestarias vigentes durante el correspondiente ejercicio económico. Esta determinación resulta legalmente más adecuada, valiéndose de las facultades consultivas que ostenta la Contraloría General de la República y, además, porque, en la práctica, puede confundirse la función de capacitación a la que se aspira con un intervencionismo excesivo en temas de formulación presupuestaria, lo cual incluso plantea serias dudas constitucionales debido a a las competencias constitucionales asignadas tanto a la Contraloría General de la República (artículo 184 de la Constitución Política), en materia de aprobación y fiscalización de ejecución presupuestaria, como a las municipalidades, en cuanto a la autonomía presupuestaria (art 175 de la Constitución Política)</p>	

Artículo 105

Redacción actual	Redacción propuesta
El presupuesto municipal ordinario debe ser aprobado en el mes de setiembre de cada año, en sesiones extraordinarias y públicas, dedicadas exclusivamente a este fin.	El presupuesto municipal ordinario debe ser aprobado en firme en el mes de setiembre de cada año, periodo durante el cual tendrá prioridad sobre cualquier otro tema en el orden del día de las sesiones extraordinarias del concejo municipal. El plan anual operativo podrá ser aprobado en cualesquiera de las sesiones del concejo municipal a realizarse en el mes de setiembre.
Comentario: la reforma plantea serios problemas legales. El primero es que la discusión presupuestaria requiere de una valoración integral tanto de la cuantificación e imputación de todas las partidas presupuestarias como de los instrumentos de planificación que permiten a los regidores municipales, y a la comunidad en general, conocer cuáles son las metas y objetivos que se permiten alcanzar con los montos presupuestados en cada renglón. Así las cosas, la redacción también resulta abiertamente contraria a los principios de transparencia que debe primar en el gobierno local en cuanto a garantizar el acceso a la información pública y, puntualmente, a los instrumentos de planificación institucional durante el trámite de análisis y aprobación presupuestaria, puesto que los planes de planificación institucional son la base del proceso presupuestario debido a que permiten conocer si los montos presupuestados son o no suficientes de conformidad con el plan de desarrollo cantonal. Además, como segundo punto, debe advertirse que la presentación incompleta de los insumos que informan la discusión presupuestaria, es contraria a los numerales 17 inciso i) el cual obliga al alcalde municipal a presentar los proyectos de presupuestos acorde al plan de desarrollo municipal; artículo 13 incisos b) y i) los cuales establecen la competencia del concejo municipal para acordar los presupuestos y estatuyen a los instrumentos de planificación como requisitos esenciales para el trámite de análisis, discusión y aprobación de los presupuestos, como también lo reafirma la Ley de administración financiera y presupuestos públicos en su artículo 7 y 8 al estatuir los documentos de planificación como requisitos mínimos del contenido presupuestario. De otro lado, resulta inconveniente destinar las sesiones extraordinarias para asuntos ajenos al presupuesto, puesto que ese análisis es técnico y debe ser riguroso, puesto que, de este ejercicio, dependerá la atención municipal a las comunidades y a los usuarios de los servicios que brindará la administración local en el consiguiente ejercicio económico anual. Adicionalmente, debe advertirse que, en las sesiones ordinarias del mes de setiembre, el concejo municipal puede incorporar asuntos de interés o bien urgentes en el orden del día, para lo cual únicamente se requiere una votación calificada para alterar el orden del día o bien que sean propuestos por el jerarca municipal, por lo que a todas luces resulta inconveniente distraer el tiempo y la atención destinada a la discusión presupuestaria en las sesiones extraordinarias del mes de setiembre.	

Artículo 106

Redacción actual	Redacción propuesta
<p>El presupuesto ordinario y los extraordinarios de las municipalidades, deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República. El presupuesto ordinario deberá remitirse a más tardar el 30 de setiembre de cada año y los extraordinarios, dentro de los quince días siguientes a su aprobación. Ambos términos serán improrrogables.</p> <p>A todos los presupuestos que se envíen a la Contraloría se les adjuntará copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados. En ellas, deberá estar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto, estarán firmadas por el secretario y refrendadas por el alcalde municipal: además, deberá incluirse el Plan operativo anual, el Plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente.</p>	<p>El presupuesto ordinario y los extraordinarios de las municipalidades, deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República. El presupuesto ordinario deberá remitirse dentro de los tres días hábiles contados a partir del siguiente día hábil a su aprobación en firme y los extraordinarios, dentro de los quince días siguientes a su aprobación en firme. Ambos términos serán improrrogables. A todos los presupuestos que se envíen a la Contraloría por medio del sistema electrónico que esta entidad defina, se les adjuntará certificación en la cual conste la transcripción del acuerdo mediante el cual el concejo municipal otorgó la aprobación expresa al presupuesto, así como certificación del acuerdo mediante el cual el concejo municipal otorgó la aprobación del plan operativo anual.</p>
<p>Comentario: como primer elemento debe hacerse ver que, eliminar el plazo de presentación ante la Contraloría General de la República del presupuesto municipal al 30 de setiembre podría más bien entorpecer la dinámica presupuestaria, por cuanto no debe perderse de vista que el concejo municipal es un órgano deliberativo político por lo que, al no tener plazo fatal para analizar, discutir y aprobar el presupuesto ordinario ello podría dar al cuerpo edil amplias potestades que pueden ser empleada con fines contrarios a la eficiencia y eficacia que debe regir en toda actuación administrativa. Los plazos presupuestarios, están predefinidos legalmente para conciliar por un lado las potestades de control político del concejo municipal y, por otro, también para que tales prerrogativas no sean utilizadas de forma irrestricta para perjudicar los intereses institucionales, más aún tomando en cuenta que, de este proceso, dependerá la sostenibilidad financiera y, en general, la continuidad de los servicios municipales muchos de los cuales, huelga decir, son esenciales. Por otra parte, debe advertirse que también el plazo fatal tiene el propósito de brindar la Contraloría General de la República un plazo prudencial y razonable para que realice su función constitucional de avalar los presupuestos municipales, por lo que acortar el plazo para que sea ejercido ese control de legalidad de forma eficiente y eficaz, podría ir en detrimento y debilitar las funciones constitucionales asignadas a la Contraloría General de la República, al tener un reducido margen temporal para analizar el bloque de legalidad presupuestaria que debe verificar por mandato constitucional.</p>	

Artículo 111

Redacción actual	Redacción propuesta
<p>Artículo 111.- La Contraloría General de la República deberá aprobar o improbar los proyectos de presupuesto que reciba. Los improbará dentro del plazo de un mes contado a partir del recibo, en resolución razonada y la aprobación podrá ser parcial o total, por violación del ordenamiento jurídico o por falta de recursos.</p> <p>Podrá introducir modificaciones a los proyectos únicamente con anuencia del Concejo.</p>	<p>Artículo 111- La Contraloría General de la República deberá aprobar o improbar los proyectos de presupuesto en resolución razonada y fundamentada dentro del plazo improrrogable de un mes contado a partir del recibo de la totalidad de la información requerida para dicho trámite, indicada en el artículo 106 de la presente ley. La aprobación podrá ser parcial o total, por violación del ordenamiento jurídico o por falta de recursos.</p> <p>Podrá introducir modificaciones a los proyectos únicamente con anuencia del Concejo.</p>
<p>Comentario: sobre esta modificación, no se observan problemas legales, por lo que es un tema de absoluta conveniencia y oportunidad política que les asiste a las y los legisladores como parte de sus potestades constitucionales. No obstante, puede considerarse la conveniencia de establecer algún tipo de memoria anual sobre los principales yerros detectados por el Ente Contralor en cuando al proceso de aprobación presupuestaria, con el objetivo de que se convierta en un insumo de carácter orientativo para las municipales.</p>	

Artículo 30 de la Ley N.º 7509 Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles

Redacción actual	Redacción propuesta
<p>Recursos para el Catastro Nacional. Cada año, las municipalidades deberán girar, a la Junta Administrativa del Registro Nacional, el dos por ciento (2%) del ingreso anual que recauden por concepto del impuesto de bienes inmuebles.</p> <p>El Catastro Nacional utilizará el porcentaje establecido para mantener actualizada y accesible, permanentemente, la información catastral para las municipalidades, que la exigirán y supervisarán el cumplimiento de las metas relativas a esta obligación.</p> <p>El Catastro deberá informar anualmente, a las municipalidades, sobre los resultados de su gestión relacionada con el uso y destino de dichos recursos, sin perjuicio de la fiscalización</p>	<p>Artículo 30- Recursos para el Catastro Nacional. Cada año, las municipalidades deberán girar a la Junta Administrativa del Registro Nacional al menos el dos por ciento (2%) del ingreso anual que recauden por concepto del impuesto de bienes inmuebles.</p>

superior que corresponde a la Contraloría General de la República.	
--	--

Comentario: sobre esta modificación, no se observan problemas legales, en el entendido que es un tema de absoluta conveniencia y oportunidad política que les asiste a las y los legisladores como parte de sus potestades constitucionales. No obstante, debe considerarse el impacto presupuestario que tendría esa reforma en las municipales, sobre todo porque lo pretendido es aumentar la contribución que los gobiernos locales deben transferir a Catastro Nacional sobre lo recaudado por concepto de impuesto de bienes inmuebles en la jurisdicción territorial respectiva.

Por todas las consideraciones que anteceden, todas de estricta legalidad, se solicita a las y los señores diputados que el texto finalmente dictaminado en este foro sea acorde con el control de constitucional y el bloque de legalidad presupuestario vigente en nuestro ordenamiento jurídico, tal y como fue apuntado líneas arriba.

Sin otro particular y manifestando nuestra total anuencia para realizar las aclaraciones que a bien tengan las y los legisladores, cordialmente;

MSc. Carlos A. Lanzas Quesada

Coordinador Comisión Derecho Municipal