

**Al contestar refiérase**

**al oficio N.° 05370**

15 de abril, 2020  
**DFOE-DL-0567**

Diputado  
Luis Ramón Carranza Cascante  
[luis.carranza@asamblea.go.cr](mailto:luis.carranza@asamblea.go.cr)

Edel Reales Novoa  
Director a.i.  
Departamento de Secretaría del Directorio  
[ereales@asamblea.go.cr](mailto:ereales@asamblea.go.cr); [karayac@asamblea.go.cr](mailto:karayac@asamblea.go.cr)  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
Su Despacho

**Asunto:** *Se acusa y se atiende la solicitud de opinión sobre el texto del Proyecto de Ley N.° 21.922: Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19*

Se acusa recibo y se atiende el oficio N.° AL-LRCC-0371-2020 de 14 de abril de 2020, mediante el cual el Diputado Luis Ramón Carranza Cascante, solicita que la Contraloría General de la República (CGR) emita opinión referente al texto del Proyecto de Ley N.° 21.922, denominado: *Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19*.

A continuación se procede a formular algunas consideraciones generales y específicas en torno a la propuesta señalada.

#### **I. Observaciones generales**

El Órgano Contralor realiza su análisis teniendo en cuenta la emergencia nacional que enfrenta el país y la consecuente necesidad de definir a la brevedad las acciones de contención y de gestión viables, tanto jurídica como financieramente, razón por la cual el proyecto propuesto, se aborda desde su ámbito de competencia, sin omitir que existen particularidades dentro del proyecto que les corresponde a otras instancias emitir opinión conforme al ordenamiento jurídico, sobre los temas que les competen.

Sobre el particular, además es oportuno indicar que la CGR ha señalado<sup>1</sup> la importancia de que las propuestas legislativas referentes a la atención de la emergencia sanitaria relacionadas con el COVID-19, consideren la definición de mecanismos ágiles,

<sup>1</sup> Ver oficio N.° 05063(DFOE-EC-0292) de 03 de abril de 2020, emitido por la CGR.

sencillos y menos costosos para el Estado, de manera que se permita la generación de ingresos inmediatos, así como la transparencia y la rendición de cuentas requeridas para incrementar la oportunidad de que los recursos se destinen eficientemente al cumplimiento de los objetivos propuestos.

El documento se analiza desde la exposición de motivos, en la cual se indica que la propuesta surge con ocasión a la emergencia nacional que vive nuestro país, provocada por el coronavirus COVID-19, que a nivel nacional se ha emitido nueva legislación y disposiciones administrativas, que hace necesaria la toma de medidas desde las Municipalidades, para complementar desde el ámbito local.

Además, con respecto a la relación entre la exposición de motivos y el articulado del proyecto propuesto, es necesario precisar que no se guarda la necesaria congruencia en estos apartados, ya que a pesar que la propuesta se presenta como una herramienta para la gestión financiera por el estado de emergencia, se encuentran temas que van más allá de la necesaria atención del acontecimiento, por ejemplo, reformas que impactan el necesario control interno y la transparencia en las actuaciones al flexibilizar requisitos o cumplimiento de normas.

Otro aspecto importante a considerar, es que dentro del proyecto de ley, se disponen ciertos artículos para Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito (CMD) sin distinción alguno. Los CMD gozan de una autonomía funcional que no alcanza el nivel de la autonomía administrativa de una Municipalidad; y no cuentan con iniciativa presupuestaria debido a que forman parte del presupuesto de la Municipalidad a la que pertenecen<sup>2</sup>.

Valga aclarar, que en igual sentido, se dispone en el articulado, normas que versan sobre los comités cantonales de deportes y recreación (CCDR), sin que se tome en consideración que éstos, son órganos adscritos a la municipalidad respectiva, con una personalidad jurídica instrumental, limitada a realizar las actividades que guarden relación directa con las instalaciones deportivas de que es propietario o administrador; es decir, su ámbito de acción es restringido por su naturaleza de órgano adscrito<sup>3</sup>.

## II. Observaciones específicas

A continuación se realizan las siguientes observaciones puntuales a los artículos contenidos en el proyecto de ley en análisis:

### a) Artículo 1

Señala que la Tesorería Nacional y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes deberán realizar de forma oportuna la transferencia de la totalidad de los recursos a las municipalidades que dispone en el artículo 5 de la Ley N.º 8114, y que solo podrán requerir que la transferencia a recibir esté debidamente incorporada en su presupuesto aprobado por la CGR o al presupuesto ajustado ingresado en los sistemas informáticos del Órgano Contralor en caso de haber sido improbadado.

<sup>2</sup> Ver oficios números 14298 (DFOE-DL-1230) de 02 de octubre de 2015 y 01418 (DFOE-DL-0113) de 03 de febrero de 2017, emitidos por la CGR.

<sup>3</sup> Ver oficio N.º 10875 (DFOE-DL-1406) de 23 de julio de 2019, emitido por la CGR.

Respecto a este punto, no se encuentra en la motivación del proyecto, de qué forma la ausencia del cumplimiento de requisitos para el giro de los recursos, pueda incidir en la atención de la emergencia provocada por el COVID-19.

Es de suma importancia indicar que la **Ley N.º 8114**, asigna un importante porcentaje del producto del impuesto único a los combustibles, para cubrir la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación de la red de carreteras y caminos públicos del país, sea que le impone un destino específico a los ingresos que por ley deben ser transferidos a las Municipalidades, estableciendo parámetros de inversión que deben acatar los Gobiernos Locales, al disponer de forma expresa que el destino de los recursos lo propondrá a cada Concejo Municipal, una Junta Vial Cantonal, de conformidad con la “modalidad participativa de ejecución de obras”, según lo establece el artículo 8 del Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N.º 8114<sup>4</sup> (40138-MOPT).

Una disposición tan amplia, como la propuesta en el proyecto, podría resultar contraproducente en términos de control interno, lo cual debe ponderarse con lo recién indicado para procurar un sano equilibrio al respecto.

Cada Gobierno Municipal<sup>5</sup> debe tomar en consideración que la Ley N.º 8114, lo que pretende es dar garantía de rodaje sobre la red vial cantonal y el libre tránsito de la población del cantón. Por lo que la preponderancia fijada, obedece a un tema de prioridades dada la limitación de los recursos públicos, máxime en el contexto de una emergencia nacional.

Además, es importante que las Administraciones cumplan con elementos de planificación, con una programación financiera, que les facilite la gestión y ejecución de los recursos para dar cumplimiento con lo establecido en la norma. Es por lo anterior, que contar únicamente con una aprobación presupuestaria o un presupuesto ajustado, puede resultar insuficiente para acreditar una adecuada programación, planificación y demás elementos de legalidad previa en el uso de los recursos.

Por último, también se indica que en caso de improbación, bastará que se ingrese la transferencia en el presupuesto ajustado ingresado en los sistemas informáticos que para esos efectos tiene la CGR; sin embargo, no se toma en cuenta que la información del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos Públicos (SIPP), que es la plataforma que contiene este tipo de información, se alimenta de los datos que suministran los mismos Gobiernos locales; esto de conformidad con las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (NTPP)<sup>6</sup>, en las que se establece que la información incorporada en el SIPP es de plena responsabilidad de los funcionarios municipales que la digitaron.

<sup>4</sup> Decreto Ejecutivo N.º 40138-MOPT publicado en el Alcance N.º 41 a la Gaceta N.º 39, de 23 de febrero de 2017.

<sup>5</sup> Artículo 12 del Código Municipal, Ley N.º 7794 de 30 de abril de 1998 y sus reformas.

<sup>6</sup> 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. Reformada por la Resolución N.º R-DC-064-2013, publicada en La Gaceta N.º 101 de 28 de mayo de 2013. Disponibles en [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)

Lo anterior es importante ya que puede existir información relevante (adicional o aclaratoria) en el seno de los Gobiernos Locales, que pueda proporcionar un panorama más preciso y completo de la realidad existente y que no se refleje en el presupuesto ajustado incorporado al SIPP.

**b) Artículos 2 y 3**

El proyecto de ley señala que para los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, las municipalidades y concejos municipales de distrito no girarán el uno por ciento (1%) de lo recaudado a favor del Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda ni el tres por ciento (3%) de lo recaudado a favor de la Junta Administrativa del Registro Nacional.

En estas normas propuestas, se pretende eximir a las Municipalidades de hacer el traslado de recursos establecido en la **Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles**<sup>7</sup>, específicamente al Órgano de Normalización Técnica Municipal del Ministerio de Hacienda y al Catastro Nacional regido por la Junta Administrativa del Registro Nacional.

Sin embargo, respecto a este punto no se hace referencia en la exposición de motivos, sobre su conexión o afectación por la pandemia del COVID-19. Tampoco se pondera el plazo tan extenso, que asciende a dos ejercicios económicos, 2020 y 2021.

Aunado a lo anterior, esta especie de “condonación” para los Gobiernos Locales, no establece una disposición o destino legal para esos fondos que no se transferirán, tampoco se sustenta en ningún estudio o análisis para determinar la prudencia, ya sea de disponer o reservar en las arcas municipales estos recursos, no se observa el impacto del no traslado de estos recursos en relación con los ingresos que estarían dejando de percibir, además se carece de alguna estimación sobre el impacto económico de esas medidas para las instituciones que dejarían que recibir los fondos que estaban destinados a las funciones del Órgano de Normalización y a la actualización de la información catastral para las municipalidades, a la luz de un equilibrio global de las finanzas públicas.

**c) Artículos 4 y 5:**

Estos artículos pretenden que de forma excepcional en los ejercicios presupuestarios 2020 y 2021, las municipalidades y concejos municipales de distrito puedan sobrepasar: primero el límite dispuesto en los artículos 3 de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles y sus reformas y destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) para gastos administrativos del monto que les corresponde del impuesto sobre bienes inmuebles, y segundo el límite dispuesto en el artículo 102 del Código Municipal, y destinar hasta un cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos ordinarios municipales para atender los gastos generales de administración. Aunado al hecho de que incorporan como finalidad en la utilización de estos recursos, la creación de nuevas plazas, siempre y cuando estas sean de carácter urgente y temporal, y estén relacionadas con la emergencia o la prestación de los servicios municipales de agua, seguridad, recolección de residuos o cementerios.

<sup>7</sup> Ley N.º 7509, de 09 de mayo de 1995 y sus reformas.

Es decir, en el proyecto de ley, se propone autorizar a los Gobiernos Locales a sobrepasar límites de gasto en función de ciertas fuentes de recursos.

Particularmente se aumenta de un 10% a un 40% el porcentaje, que del impuesto sobre los bienes inmuebles, se destina para gastos administrativos; y se suma un 10%, llegando hasta el 50%, de los ingresos ordinarios municipales, que se podría destinar para atender los gastos generales de administración del Municipio, ampliando así la disponibilidad de recursos que ya tenían un límite legal.

Empero, al igual que en el comentario anterior, se considera que no se está contemplando que la medida extendida a dos periodos de ejercicio económico, 2020 y 2021, podría desgastar el ingreso y vaciar de contenido los fines para los que se impuso el límite, lo cual podría provocar un exceso y desnaturaliza ese máximo legal que había sido establecido y para el cual, las Administraciones, ya deben tener ajustadas sus proyecciones para una gestión financiera sostenible.

Asimismo, no se encuentra la motivación para aumentar los gastos administrativos o generales en la atención de la emergencia, siendo que la prioridad sería orientar los recursos hacia los servicios de atención y en menor grado en partidas asociadas a gastos administrativos o generales, respecto de las cuales incluso podría presentarse un ahorro debido a las medidas de distanciamiento social y teletrabajo.

Finalmente, respecto de la posibilidad de crear plazas nuevas de carácter urgente y temporal, es importante recalcar que las mismas solo podrán darse en el tanto tengan relación con la emergencia o la prestación de los servicios municipales especificados en el artículo, pero además es oportuno que cuenten con una adecuada justificación, proporcional y acorde a la emergencia, para evitar así cualquier tipo de gasto innecesario de recursos.

#### **d) Artículo 6**

Se propone que los bancos estatales, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, así como al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, ofrezcan alternativas para la readequación de deudas a las municipalidades y concejos municipales de distrito, que demuestren afectación financiera a consecuencia de la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19.

En similar sentido a lo establecido para los artículos 2 y 3; el autorizar a los bancos estatales, al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, y al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)<sup>8</sup>, a ofrecer alternativas para la readequación de deudas, plantea una especie de condonación temporal o cambio de destino legal de los fondos que las Municipalidades tengan presupuestado para hacer los pagos, sin que se establezca un destino o disposición para esos recursos con ocasión a la emergencia nacional.

---

<sup>8</sup> En este punto, también es prudente analizar el proyecto de ley, a la luz de lo que establezca para el financiamiento, la Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM, Ley N.º 4716, de 09 febrero de 1971 y sus reformas.

Respecto a lo anterior, se considera importante que se consulte a las entidades financieras con el fin de que externen las posibles afectaciones que estas medidas podrían acarrear. Es conveniente analizar cada caso al aplicar este tipo de medidas de manera extendida, por ejemplo, para financiamientos en proceso o futuros, pues se podrían generar espacios donde se comprometa la capacidad de endeudamiento y se afecte de manera negativa al Sector Municipal.

**e) Artículos 7, 8 y 9**

Señala que las Municipalidades y concejos municipales en el ejercicio presupuestario 2020 y 2021, puedan utilizar los recursos de superávit libre y específico producto del ejercicio presupuestario del año 2019 y 2020, para sufragar cualquier tipo de gasto relacionado con la atención de la emergencia nacional por COVID-19, con el fortalecimiento de los servicios municipales de agua, seguridad, recolección de residuos o cementerio, así como para gastos corrientes de administración general y que las utilidades se puedan invertir en otros servicios que experimenten déficits. Adicionalmente, solicitan se les permita utilizar los recursos que reciban por transferencias del Gobierno Central, para sufragar cualquier tipo de gasto relacionado con la atención de la emergencia nacional por COVID-19.

Con respecto a la utilización del superávit libre y específico del 2019 y 2020, los saldos favorables o utilidades de las tasas, precios o tarifas por arrendamiento de bienes municipales, y las transferencias del Gobierno Central; más allá de analizar lo conveniente o no de las medidas propuestas en estas normas del proyecto, resalta el hecho de que las disposiciones quedan abiertas, pues no se establecen límites de qué tipo ¿plazo?, ¿cuáles otras serían importantes? para evitar acciones que no tenga el fundamento correspondiente para la utilización de estos recursos, lo cual podría conllevar a acciones contrarias al interés público.

Asimismo, es importante que las medidas propuestas en este artículo, sean excepcionales y no se extiendan más allá del periodo de la emergencia, ya que sólo serían de utilidad, en el tanto en que efectivamente no existan otras fuentes de ingresos o haya algún impedimento de tomar otras medidas de ahorro en otros de gastos de la administración que no sean necesarios en este momentos y que por lo tanto puedan posponerse.

**f) Artículo 10**

Se autoriza a las municipalidades e intendencias, para que realicen los procesos de contratación administrativa, sin necesidad del uso de la plataforma SICOP y las exime del pago a Radiográfica Costarricense como administradora del SICOP. Respecto a este artículo, el mismo no encuentra fundamento con la exposición de motivos propuesta, ya que no explica cómo la situación actual amerita excluir a las Municipalidades de la aplicación de la Ley de Contratación Administrativa (LCA)<sup>9</sup> y su Reglamento (RLCA)<sup>10</sup>, para realizar su aprovisionamiento de bienes y servicios. Se desconoce el objetivo y sus alcances, para ponderar la razonabilidad de la reforma que se pretende y su constitucionalidad, dado que también se contrapone a lo determinado por el artículo 182 de la Constitución Política.

<sup>9</sup> Ley N.º 7494, de 02 de mayo de 1995 y sus reformas.

<sup>10</sup> Decreto Ejecutivo N.º 33411, de 27 de setiembre de 2006 y sus reformas.

Ante una declaratoria de emergencia, es posible flexibilizar los procedimientos de compras, conforme a lo dispuesto en la Ley Nacional de Emergencia y Prevención del Riesgo (LNEPR)<sup>11</sup>, la cual permite la aplicación de los esquemas de contratación más ágiles, bajo la obligación de las autoridades de respetar la transparencia y la responsabilidad de rendir cuentas a posteriori.

Otra medida a utilizar es la aplicación de lo dispuesto en el artículo 80 de la LCA y 140 del RLCA, que establecen supuestos y procedimientos para casos de urgencia.

Es por lo anterior, que la flexibilización absoluta de los mecanismos de compra tal cual se pretende en la propuesta del proyecto de ley, no es viable, sino que se debe hacer en los términos exclusivos que defina el Poder Ejecutivo para atender la emergencia concreta. En el caso específico, las condiciones de flexibilización de compras se dictaron con el Decreto Ejecutivo N.º 42227 MP-S de 16 de marzo de 2020, en el que se declara estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, el cual, en el artículo 5 le permite a las municipalidades del país utilizar esquemas de contratación flexibles en los siguientes términos:

*Artículo 5.- De conformidad con los artículos 46 y 47 de la Ley Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, la Administración Pública Centralizada, Administración Pública Descentralizada, empresas del Estado, municipalidades, así como cualquier otro ente u órgano público están autorizados para dar aportes, donaciones, transferencias al Fondo Nacional de Emergencias, así como prestar la ayuda y colaboración necesarias a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, al Ministerio de Salud y a la Caja Costarricense de Seguro Social. / Asimismo, estarán autorizadas para ejecutar sus aportes de forma coordinada. Para que esta labor sea exitosa, pueden tomar las medidas necesarias para simplificar o eliminar los trámites o requisitos ordinarios, que no sean estrictamente necesarios para lograr impactar positivamente a favor de las personas damnificadas y facilitar las fases de atención de la emergencia, sin detrimento de la legalidad, tal como lo establecen los artículos 4 y 10 de la Ley General de la Administración Pública, Ley número 6227 del 2 de mayo de 1978, a fin de brindar respuestas más eficientes a las necesidades de las personas y familias afectadas por esta emergencia. En los casos que las acciones requieran de los trámites de contratación administrativa, se les instruye a utilizar los procedimientos de urgencia autorizados por la Ley de Contratación Administrativa y regulados en el artículo 140 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo número 33411 del 27 de septiembre de 2006. (El subrayado no corresponde al original).*

Aunado a lo anterior, es importante indicar que a la fecha, no se ha presentado ante la CGR ninguna solicitud de autorización de contratación de urgencia por parte de las Municipalidades para la atención de la emergencia prevista en el Decreto N.º 42227 MP-S, sin perjuicio de que si se requiere, puedan emplear este mecanismo que es el que priva en términos de emergencia por esta causa.

<sup>11</sup> Ley N.º 8488, publicada en La Gaceta N.º 8, de 11 de enero de 2006.

Siendo además que, en tiempo de crisis, es cuando debe existir un mayor fortalecimiento en la implementación de mecanismos de transparencia para comunicar información centralizada en un sitio público, esto genera un efecto de alivio social; yaciendo en sitios como el Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)<sup>12</sup>, ese monitoreo constante de la transparencia en la toma de decisiones y la gestión pública centrada, para contener y monitorear la emergencia. Es importante facilitar herramientas generadoras de información oportuna, útil y confiable, como en este caso de la publicidad de las compras públicas la cual debe gestionarse a través de medios digitales, fomentando la trazabilidad y uniformidad de las actividades. En razón de lo anterior, resulta inconcebible para el Órgano Contralor una propuesta de esta índole.

### g) Artículo 11

La propuesta señala hacer una excepción en la Ley N.º 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” para que las municipalidades, los concejos municipales de distrito y los comités cantonales de deporte y recreación del país, queden exentos del ámbito de cobertura de la regla fiscal.

La propuesta del artículo 11, más que una respuesta del Sector Municipal ante la emergencia por el COVID-19, plantea una reforma en la aplicación de la regla fiscal establecida en el Título IV de la **Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas** (LFFP)<sup>13</sup>, al introducir dentro de las excepciones incisos nuevos que incorporen a las municipalidades, a los concejos municipales de distrito y a los comités cantonales de deportes y recreación del país, sin ninguna temporalidad para la finalización.

Sin embargo, en correspondencia con lo que se pretende en el proyecto, es necesario tener presente que ya la LFFP contempla en el artículo 16 el mecanismo para la flexibilización de la aplicación de la regla fiscal.

Es menester resaltar que, la regla fiscal que introduce el Título IV de la LFFP, no hace más que materializar los principios constitucionales de sostenibilidad financiera, eficiencia, eficacia y transparencia en la administración del gasto público; de manera tal que su objetivo, es establecer reglas de gestión de las finanzas públicas, con el fin de lograr una política presupuestaria que garantice la sostenibilidad fiscal. Reglas que son de suma importancia en un contexto como el actual, para asegurar una prudente gestión financiera y la continuidad del servicio público en beneficio de la ciudadanía.

También es importante considerar que como parte de la atención de la emergencia se esperaría que los gastos corrientes de diversas partidas, previstos en los presupuestos de este año ya no sean necesarios, por ejemplo aquellos asociados a la realización o participación en actividades a lo interno y externo del país y a la utilización de la modalidad de teletrabajo; lo que permitiría un espacio para el ahorro o la redirección de recursos hacia gastos prioritarios en la situación actual. Asimismo, medidas como las

<sup>12</sup> Es importante resaltar que de manera reciente, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emitió el voto N.º 006512-2019 de las 09:20 horas de 10 de abril de 2019, que rechazó una acción de inconstitucionalidad promovida por el Alcalde de la Municipalidad de San Rafael de Heredia, contra el artículo 40 de la LCA y la Directriz Presidencial N.º 025-H, publicada en La Gaceta N.º 197 de 25 de octubre de 2018. En esta sentencia, la Sala descartó alguna inconstitucionalidad en la obligación de las Municipalidades de utilizar el SICOP.

<sup>13</sup> Ley N.º 9635, de 03 de diciembre de 2018.



planteadas en el proyecto de apoyo a los contribuyentes implicaría menores ingresos durante el periodo de vigencia de su aplicación y, por tanto, menor posibilidad de incremento en gastos.

Una exclusión definitiva de los Gobiernos Locales y sus dependencias, de la aplicación de la regla fiscal, sin definir condiciones asociadas a la emergencia en términos de temporalidad, estimaciones sobre los eventuales requerimientos y naturaleza de los gastos prioritarios, podría tener un efecto adverso en la gestión municipal en el mediano plazo, sin que quede clara cuál es la contribución de esta norma al objetivo de esta propuesta.

#### **h) Artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y Transitorio Único**

Estos artículos señalan sobre la posibilidad de que las municipalidades y a los concejos municipales de distrito otorguen, durante el 2020, una moratoria al pago del impuesto de patentes por actividades lucrativas, de tasas, precios públicos, servicios municipales y tarifas de arrendamientos, ofrecer arreglos de pago por un plazo de hasta 24 meses para las obligaciones que se generen por la prestación de servicios municipales, una reforma para que al ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto, además de poder suspender temporalmente la vigencia de las licencias otorgadas por un plazo máximo de hasta doce meses.

En estos puntos, tal como se dispuso en la exposición de motivos del proyecto, es importante tomar en consideración que ya existen varias iniciativas legislativas que están en curso en la Asamblea Legislativa, que pretenden condonar o constituir moratoria en deudas de contribuyentes municipales afectados por la emergencia.

Es importante analizar estas iniciativas en conjunto, de tal forma que sean coherentes y articuladas para evitar que se presenten incongruencias entre los diferentes proyectos de ley presentados tales como los expedientes números: 21842, 21889, 21896, 21898, 21901 y 21906. Asimismo es importante la existencia de análisis técnicos y financieros que aseguren la viabilidad y sostenibilidad financiera que no ponga en riesgo la prestación de los servicios que deben atender los gobiernos locales durante y después de la emergencia.

Sin desconocer la disposición constitucional del artículo 170, es prudente señalar algunos aspectos puntuales que podrían ser tomados en consideración.

No obstante haberse indicado en los artículos 12, 13 y 14 que cada concejo municipal o concejo municipal de distrito, se deberán establecer los términos y el plazo de aplicación de cada tipo de moratoria, sería pertinente valorar lo establecido en el artículo 16 del proyecto, referente al plazo de 24 meses establecido, para ofrecer arreglos de pago a los contribuyentes, ya que debe considerarse la posible afectación que esto genere a los ingresos municipales, por lo que es importante basarse en elementos mínimos de discusión como datos, estimaciones, impactos financieros y otra información que coadyuve en la toma de decisiones.

Tampoco se encuentra coherencia entre esa disposición inicial de dejar que cada concejo municipal o concejo municipal de distrito, establezca los términos y el plazo para cada moratoria, si en el artículo 17 se estipula la posibilidad de ampliar hasta por tres meses de los beneficios.

Al igual que se indicó en párrafo anteriores, es importante analizar el artículo 14, que se refiere a la moratoria en el pago de las tarifas de los arrendamientos de locales, tramos o puestos de los mercados municipales de conformidad con el Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales<sup>14</sup>, a la luz de lo propuesto en el proyecto de ley N.º 21.868, que busca que las personas y empresas cuyos ingresos se han visto afectados por la pandemia de COVID-19, no enfrenten procesos de desahucio por impago del alquiler de sus casas o locales comerciales. Lo anterior ya sea que represente mejores maneras de beneficiar al administrado ante la emergencia nacional, beneficios para las administraciones municipales, o simplemente para evitar incongruencias normativas.

No se puede dejar de lado, que la aprobación y toma de las decisiones propuestas de los artículos del 12 al transitorio único, por parte de los Concejos Municipales y Concejos Municipales de Distrito, deben darse de conformidad con las potestades que les otorga para ello, el artículo 13 del Código Municipal; en especial el establecimiento del plan de moratoria, que debe tomar en cuenta las particularidades de cada municipalidad, estableciendo con claridad los plazos y fechas de la aplicación de la moratoria, para garantizar así la sostenibilidad financiera del municipio.

Respecto del artículo 18 que establece que los Gobiernos Locales que se acojan estas disposiciones, deben procurar una adecuada campaña de divulgación, de forma tal, que los contribuyentes pasivos se enteren de los alcances y los procedimientos de los beneficios, con el fin de lograr una mayor recaudación; es importante que se valore el impacto económico en la Hacienda Pública que conllevan los cambios propuestos, ya que no se hace referencia a la *fuentes de financiamiento*, lo cual puede generar el efecto contrario, y representar un perjuicio para las limitadas finanzas municipales, al generar un gasto adicional.

En caso del Transitorio Único, se conmina a evaluar las fechas y los plazos establecidos, ya que deben tomarse en consideración circunstancias particulares propias de la emergencia nacional que vive el país -restricciones, órdenes sanitarias-, y distinguir que cada Gobierno Local podría tener una situación particular, siendo precipitado el estandarizar.

La CGR como órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control y fiscalización de la Hacienda Pública, considera necesario insistir sobre el cuidado que debe tenerse con la promulgación o reforma de leyes que establecen la disposición de recursos sin la información financiera y las consideraciones necesarias, la incidencia que tendría en los presupuestos y en el funcionamiento de las corporaciones municipales, sus fuentes de financiamiento, o la transferencia de partidas específicas desde y hacia otras instituciones, pues esto incide e impacta en la sostenibilidad del funcionamiento de todo el sector y la satisfacción de otras necesidades de los habitantes del cantón en el corto y mediano plazo.

---

<sup>14</sup> Ley N.º 2428 de 14 de setiembre de 1959 y sus reformas.

DFOE-DL-0567

11

15 de abril, 2020

Finalmente, preocupa a la Contraloría General de la República que las normas que se pretenden aprobar en este proyecto de ley, carezcan de elementos mínimos de discusión como datos, estimaciones, análisis o respaldo técnico que sustenten las posibles reducciones de ingresos y el incremento de los gastos, información vital para la toma de decisiones en momentos de crisis y de frente a los escasos recursos disponibles; lo anterior, con el fin de asegurar la viabilidad y la necesidad de la propuesta legislativa; así como la obligada transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, es relevante que en su análisis se considere integralmente los impactos en materia de desequilibrios presupuestarios, así como la contribución de las medidas propuestas por los Gobiernos Locales en la atención de la emergencia por el COVIT-19. Además se recuerda que la disciplina fiscal es buena compañera de la generación de resultados para las comunidades.

De la anterior manera, se dejan así 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**

YVA/FARM/HAR/AUR/zwc

ce Despacho Contralor  
Expediente

NI: 10207 (2020)

G: 2020000207-3