



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-166-2024

INFORME DE DICTAMEN

**“PARA QUE SE AGREGUE UN PÁRRAFO CUARTO AL ARTÍCULO 3 DEL
CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N ° 7794, DE 30 ABRIL DE 1995, Y SUS
REFORMAS”**

EXPEDIENTE N ° 23.251

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
LUIS FERNANDO BADILLA MADRIZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
LUIS PAULINO MORA LIZANO
JEFE A. I. DEL ÁREA HACENDARIA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN:
FERNANDO LIONEL CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

14 DE MAYO DE 2024

TABLA DE CONTENIDO

I.	RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II.	ANTECEDENTES.....	3
III.	VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.....	3
IV.	ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO.....	4
1.	Sobre las competencias municipales para atención de emergencias.....	4
2.	Sobre las particularidades de las emergencias locales y menores.....	6
3.	Sobre el control.....	8
V.	CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES.....	8
VI.	ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	9
VII.	ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	9
1.	Votación.....	9
2.	Delegación.....	10
3.	Consultas.....	10
a)	Obligatorias.....	10
b)	Facultativas.....	10
VIII.	FUENTES.....	10



AL-DEST-IJU-166-2024

INFORME JURÍDICO

“PARA QUE SE AGREGUE UN PÁRRAFO CUARTO AL ARTÍCULO 3 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N ° 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998, Y SUS REFORMAS”

EXPEDIENTE N° 23.251

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa, dictaminada en la Sesión Ordinaria de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo N° 19 del 20 de marzo de 2024, busca añadir un párrafo cuarto al artículo 3 del Código Municipal, Ley N ° 7794 de 30 de abril de 1998.

Lo anterior con el fin de autorizar a las administraciones municipales, ante eventos declarados de emergencia local en los diferentes cantones o regiones del país, para que faciliten recursos para su atención a nivel regional o nacional.

Lo anterior bajo el entendido que, una vez solventada la situación, se tendría que rendir un informe detallado de lo actuado ante el Concejo Municipal y la Comisión Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos (CNE).

II. ANTECEDENTES¹

- **EXPEDIENTE 21.217.** REFORMA DE LA LEY, 8488, LEY NACIONAL DE EMERGENCIAS Y PREVENCIÓN DEL RIESGO, DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2005. Actualmente Ley N° 9907 de 27 de octubre de 2020.
- **EXPEDIENTE 14.452.** LEY NACIONAL DE EMERGENCIAS Y PREVENCIÓN DEL RIESGO. Actualmente Ley N ° 8488 de 22 de noviembre de 2005.

III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El proyecto de ley tiene una vinculación tangencial y positiva con la Agenda 2030.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible al que se puede vincularse es el N° 11: Ciudades y Comunidades Sostenibles, relacionado con el indicador sobre

¹ Esta sección y la siguiente fueron elaboradas por Wálter Gerardo Gutiérrez Carmona, Asesor del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

intervenir y tomar medidas para reducir el impacto de los desastres naturales que afectan principalmente a personas en condición de pobreza y vulnerabilidad.

La propuesta implica que los municipios, una vez declarada la emergencia, puedan facilitar recursos para su atención, para la protección de la vida y los bienes de las familias y personas en general.

IV. ANÁLISIS DEL ARTÍCULADO

Como se dijo, el único artículo del proyecto pretende añadir un párrafo cuarto al artículo 3 del Código Municipal, Ley N° 7794, de 30 de abril de 1998. Con el fin de visualizar mejor la propuesta, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley N° 7794	Texto dictaminado
<p>Artículo 3. - La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal.</p> <p>El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.</p> <p>La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba.</p>	<p>Artículo 3. La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón respectivo, cuya cabecera es la sede del gobierno municipal.</p> <p>El gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal.</p> <p>La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba.</p> <p>Se autoriza a la administración municipal ante eventos declarados de emergencia local en los diferentes cantones o regiones del país, para que conforme a sus posibilidades y disponibilidad de recursos (equipo, maquinaria, vehículos, recursos humanos y otros disponibles) sean facilitados para la atención de dichas emergencias a nivel regional o nacional. Una vez atendidas las situaciones de emergencia cada Administración Municipal brindará un informe detallado de los recursos aportados y lugares atendidos ante el concejo municipal y Comisión Nacional de Emergencias.</p>

1. Sobre las competencias municipales para atención de emergencias

Como se puede observar, el añadido busca autorizar a las administraciones municipales para que, ante declaratorias de emergencia, puedan facilitar recursos

para su atención, conforme a su disponibilidad y posibilidades. Posteriormente, una vez solventada la situación, se tendría que rendir un informe detallado al respecto ante el correspondiente concejo municipal, como jerarca local, y la CNE.

Así las cosas, la iniciativa resulta innecesaria, pues las municipalidades ya están habilitadas, mediando una declaratoria de emergencia, para participar activamente en su atención, facilitando incluso recursos para ello, bajo la coordinación de la CNE. En este sentido, pueden verse los artículos 3 (principio de coordinación), 15, 31 párrafo primero, 32 párrafos primero y segundo, 33 y concordantes de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N° 8488 de 22 de noviembre de 2005.

No obstante, se reconoce que la propuesta, al aclarar las competencias municipales en estas circunstancias, puede ser provechosa en términos de seguridad jurídica.

Queda claro entonces que la participación municipal en estas coyunturas no se basa en las atribuciones locales para suscribir y cumplir acuerdos interinstitucionales, sino en las facultades que ostentan los municipios bajo un régimen de excepción, motivado por una declaratoria de emergencia.

Desgraciadamente, la Contraloría General de la República (CGR) mediante oficio DFOE-LOC-2185 de 10 de noviembre de 2022, quizás motivada por una mala justificación de la propuesta por parte de la exposición de motivos, visualizó esta posibilidad como una excepción al régimen general que habilita la realización de convenios municipales, por medio de los cuales las corporaciones pueden colaborar en obras o servicios a cargo de otras entidades públicas, cuando en realidad esta prerrogativa es mucho más amplia, dependiendo de las circunstancias propias de la emergencia en concreto, y no necesariamente conlleva un beneficio para los intereses del municipio.

Los artículos 3 párrafo tercero, 7, 9, 11, 13 y 71, párrafo cuarto, del Código Municipal tienen que ver con la habilitación a las municipalidades para realizar convenios con otras entidades públicas, a saber:

“Artículo 3.- (...) La municipalidad podrá ejercer las competencias municipales e invertir fondos públicos con otras municipalidades e instituciones de la Administración Pública para el cumplimiento de fines locales, regionales o nacionales, o para la construcción de obras públicas de beneficio común, de conformidad con los convenios que al efecto suscriba.”

Artículo 7.- Mediante convenio con otras municipalidades o con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón o en su región territorial.”

“Artículo 9. - Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuya finalidad sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos, lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones, así como para prestar servicios y construir obras regionales o nacionales.”

“Artículo 11. - Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán la autorización de cada Concejo, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes.”

“Artículo 13.- Son atribuciones del concejo: l (...) e) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según el reglamento que se emita conforme a la Ley General de Contratación Pública y su reglamento.”

“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 (...)/ Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o contrato que respalde los intereses municipales.”

Se tiene entonces que, como tesis de principio, los convenios tendrían que ser autorizados por el respectivo concejo municipal, mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, y deben ofrecer garantía de respaldo de los intereses locales.

Sin embargo, según la exposición de motivos *“... la (...) iniciativa pretende establecer una excepción a la regla general de que los tratados intermunicipales suscritos por las alcaldías deben ser aprobados por el concejo municipal...”*

Así, es en virtud de este planteamiento que la CGR hace sus observaciones, las cuales, según el dictamen, serían planteadas para ser acogidas vía moción a ser presentada ante el Plenario, de conformidad con el artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Esto con la intención de concordar la adición del artículo 3 que se propone con lo dispuesto en los numerales 7, 9 y 11 del Código Municipal, a los que se debería agregar el 71, párrafo cuarto.

Lo anterior, se reitera, pese a que la propuesta en realidad no busca ser una excepción al régimen general de los convenios municipales, sino una justificación para las actuaciones de los municipios allende sus jurisdicciones, en virtud de una declaratoria de emergencia.

2. Sobre las particularidades de las emergencias locales y menores

La CGR, mediante el mencionado oficio DFOE-LOC-2185, indicó lo siguiente en otro orden de ideas:

“... en el caso de la atención de emergencias locales y menores, no existe el concepto de “declaratoria” por parte del Poder Ejecutivo, pues la legislación que regula la gestión del riesgo y atención de emergencias en Costa Rica no considera la existencia de una declaratoria de emergencias de carácter local, tal y como lo propone la reforma en el párrafo cuarto al artículo 3 del CM. La única regulación existente es el párrafo final del artículo 15 de la LNE que señala en lo que interesa (...) Salvo lo dispuesto en los incisos anteriores, la

Comisión atenderá, sin que medie una declaratoria de emergencia por parte del Poder Ejecutivo, las emergencias locales y menores que, por la alta frecuencia con que ocurren y la seria afectación que provocan en las comunidades, demandan la prestación de un servicio humanitario de primer impacto. En igual sentido, para estos casos, tampoco se elabora un Plan General de la Emergencia, ya que por tratarse de eventos que requieren de una atención inmediata y localizada, la utilización de recursos bajo el régimen de excepción y según los límites del párrafo final del artículo 15 de la Ley n.º 8488 queda debidamente autorizada. Sin embargo, al no ser declaradas, se requiere de una comunicación de la corporación Municipal por medio de su Comité Municipal de Emergencias, para que la CNE pueda activar los mecanismos de atención de primer impacto señalados en la norma: habilitación de albergues, suministros humanitarios, y las obras de limpieza de la zona más afectada. En síntesis, para la atención de emergencias locales y menores no se requiere de la declaratoria por parte del Poder Ejecutivo; únicamente, se requiere del reporte o comunicación del Gobierno Local a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. Por lo que, previo a la aprobación de la iniciativa legislativa en análisis, dada la naturaleza especial de la materia, considera importante el Órgano Contralor, que ésta sea valorada por la CNE a la luz de lo establecido en la LNE y su Reglamento; tomando en consideración el uso eficiente de los escasos recursos públicos, y evitar erogaciones duplicadas en un mismo evento de emergencia.”

No obstante, lo dicho por la CGR no es de aplicación a la adición propuesta, puesto que esta hace referencia a *“eventos declarados de emergencia”*, esto es, en los que existe una declaratoria previa en ese sentido que, de conformidad con el artículo 29 de la Ley N° 8488, es una competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y puede recaer sobre cualquier parte del territorio nacional; esto es, no existe impedimento para que el Gobierno realice una proclama de este tipo a nivel local.

De todas formas, la correspondiente habilitación para las municipalidades es para facilitar recursos para la atención de este tipo de emergencias *“a nivel regional o nacional”*. Así, los municipios no tendrían mayor participación en los acontecimientos circunscritos al ámbito local o menor, salvo los ya previstos en la normativa vigente, puesto que la adición propuesta no les otorga ninguna

prerrogativa a menos de que estos avancen a una escala regional o nacional, para lo que, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, se requeriría la correspondiente declaratoria.

Esto es totalmente congruente con el párrafo final del artículo 15 de la Ley N° 8488, que le asigna a la CNE la atención de las emergencias locales y menores, pero únicamente para la entrega de cobijas, alimentación, colchonetas y la adquisición de materiales para rehabilitar los servicios básicos y habilitar albergues, así como para la contratación de un máximo de trescientas horas máquina para la limpieza y atención prioritaria. En este orden de ideas, la participación municipal, en estos casos, se limita a la comunicación que el Comité de Emergencias local haga para que la CNE pueda activar los mecanismos de atención de primer impacto señalados.

3. Sobre el control

Finalmente, el oficio DFOE-LOC-2185 hace la siguiente sugerencia:

“... la CGR respetuosa de la disposición constitucional plasmada en el artículo 170, somete a valoración de los legisladores, que de aprobarse la reforma en los términos propuestos, se establezca algún mecanismo de control para determinar, en qué casos y bajo qué circunstancias, se puede aplicar la excepción propuesta, tomando en cuenta las particularidades de los gobiernos locales, estableciendo de forma clara las circunstancias precisas en la que se posibilita esta cooperación intermunicipal, para garantizar la conservación financiera de las corporaciones locales.”

Al respecto, no se omite indicar que el párrafo a adicionar en el artículo 3 propone que, una vez atendida la situación de emergencia, las administraciones municipales tendrían que brindar un informe detallado sobre su participación ante los respectivos concejos municipales y la CNE, lo cual es concordante con lo establecido en el párrafo primero del artículo 31 de la Ley N° 8488, a saber:

“Artículo 31.-Efectos de la declaración de emergencia. La declaración de emergencia permite (...) que el Gobierno pueda obtener ágilmente suficientes recursos económicos, materiales o de otro orden, para atender a las personas, los bienes y servicios en peligro o afectados por guerra, conmoción interna o calamidad pública, a reserva de rendir, a posteriori, las cuentas que demandan las leyes de control económico, jurídico y fiscal...”

Por demás, el manejo de los recursos públicos estaría sujeto a los controles usuales que, como se ha visto, no difiere de los que actualmente existen, dado la necesidad de que exista una declaratoria formal de emergencia para que aplique la adición propuesta.

V. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

La competencia para que las municipalidades puedan destinar recursos de todo tipo a la atención de emergencias declaradas, sin necesidad de convenio previo y bajo la coordinación de la CNE, se encuentra ya regulada en la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. Sin embargo, la propuesta viene a aclarar esta prerrogativa, por lo que puede entenderse como provechosa en términos de seguridad jurídica.

En este orden de ideas, acoger esta proposición es un asunto de discrecionalidad legislativa, en la que se tendrían que valorar aspectos de conveniencia y oportunidad.

No se comparte la visión de la CGR que define esta facultad como una excepción al marco general que regula la facultad de los municipios de concretar convenios interinstitucionales, para la mejor atención de los intereses locales. Sin embargo, de entenderse como válida esta perspectiva, resultaría conveniente adecuar la adición propuesta con los artículos 7, 9, 11 y 71, párrafo cuarto, del Código Municipal, y eventualmente con el propio texto de la Ley N° 8488.

De igual manera, tampoco se concuerda con el criterio de que la adición propuesta otorgue facultades a las municipalidades al margen de una declaratoria, salvo aquellas que ya ostenten en virtud del ordenamiento jurídico para las emergencias locales y menores, justamente porque el añadido se refiere a *“eventos declarados”* y solo habilita a los municipios para la atención de este tipo de acontecimientos *“a nivel regional o nacional”*.

Finalmente, la proposición de que las administraciones de las corporaciones deban rendir cuentas de los recursos facilitados para la atención de una emergencia declarada ante el respectivo concejo y la CNE, es concordante con lo establecido en los artículos 31, párrafo primero, de la Ley N° 8488, y 169 de la Carta Política y 12 del Código Municipal, que determinan a este órgano como jerarca municipal.

Lo anterior, sin demérito de los controles ordinarios propios de los recursos públicos en general.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En caso de incluirse reformas a otros artículos del Código Municipal, tales como el 7, 9, 11 y 71, párrafo cuarto, a fin de concordarlos con el párrafo que se pretende añadir al numeral 3, debería cambiarse el título de la iniciativa en consecuencia.

VII. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. *Votación*

De conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política, la presente iniciativa de ley requiere para su aprobación de la mayoría absoluta de los votos presentes.

2. *Delegación*

El proyecto puede ser delegado a conocimiento de una comisión con potestad legislativa plena, al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción contemplados en el artículo 124 constitucional.

3. *Consultas*

a) *Obligatorias.*

- Municipalidades.

b) *Facultativas.*

- Contraloría General de la República.
- Comisión Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos (CNE).

VIII. FUENTES

- [Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.](#)
- [Reglamento de la Asamblea Legislativa, Acuerdo Legislativo N° 399 de 29 de noviembre de 1961.](#)
- [Código Municipal, Ley N ° 7794, de 30 de abril de 1998.](#)
- [Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Ley N ° 8488 de 22 de noviembre de 2005.](#)
- [Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, N ° 34361 de 21 de noviembre de 2007.](#)
- [Oficio de la Contraloría General de la República DFOE-LOC-2185 de 10 de noviembre de 2022.](#)
- Expedientes legislativos 14.452 y 21.217.



Elaborado por: LFBM
/*LSCH//14-5-2024
C. arch//23251 IJU