

PROYECTO DE LEY

**“TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y
FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS
LOCALES”**

Ver proyecto dictaminado en:

(http://www.cesdepu.com/competencias_municipales.doc)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Ley de Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales se ubica dentro del contexto del “Programa de Reforma del Marco Legal de la Administración Pública”, iniciado por decisión del señor Presidente de la República, Don Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, quien asignó a la Segunda Vicepresidenta de la República, Doña Elizabeth Odio Benito, la conformación de un equipo de trabajo al que se le encargó la misión de efectuar un diagnóstico de la Administración Pública costarricense. Luego de cuatro meses de trabajos preparatorios, en enero del 2000 se inició el trabajo del Proyecto de Reforma del Marco Legal de la Administración Pública, tomando como guía el documento “Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública costarricense” preparado por el experto en Derecho Público Dr. Rodolfo Saborío Valverde.

En este documento, tomado por la Segunda Vicepresidencia como marco conceptual de la Reforma, se establece la necesidad de introducir un cambio sustancial en el modelo de Estado costarricense, fortalecer su configuración como un Estado Social y Democrático de Derecho, destacando la necesidad de colocar al ciudadano y destinatario de los servicios y programas asistenciales como el fin esencial de toda la estructura administrativa.

Además de establecerse la necesidad de introducir cambios importantes en los mecanismos de organización al interior del Poder Ejecutivo y redefinir su relación con el sector descentralizado institucional, se adoptó como objetivo la preparación de un proyecto de ley de transferencia de competencias a los gobiernos locales.

Durante mucho tiempo se ha entendido en Costa Rica que la descentralización del poder es la creación de múltiples entes de alcance nacional encargados de tareas originalmente responsabilidad del Poder Ejecutivo, lo que ha conducido a la existencia de una enorme cantidad de instituciones que no responden a un concepto uniforme de lo que debe ser el servicio al ciudadano, con graves síntomas de dispersión y duplicidad, y lo más grave aún, con ausencia total de legitimación mediante el voto popular de los titulares de esos entes “descentralizados”.

Ha sido un objetivo de este Programa de Reforma promover la idea de que una verdadera descentralización del poder en una sociedad moderna, pasa por un fortalecimiento de los gobiernos locales y por la asignación progresiva de competencias a esas

entidades. Debe dejar de pensarse que la descentralización efectiva descansa en instituciones de alcance nacional carentes de legitimación electoral y sin sometimiento a la rendición de cuentas. La verdadera descentralización consiste en el reconocimiento de un papel cada vez mayor en la prestación de servicios públicos a las corporaciones territoriales de manera que el poder se acerque a los ciudadanos y que la solución de los problemas parta de las iniciativas de quienes los enfrentan de primera mano. Descentralizar debe pasar a ser sinónimo de regreso del poder al ciudadano mediante su participación directa en la gestión de los asuntos de su interés, por medio de las estructuras de gobierno local, base de la democracia costarricense.

Dentro de este contexto es que surgió la primera propuesta de transferencia de competencias a los gobiernos locales que ha sido objeto de un debate amplio y abierto por todos los sectores interesados desde que se difundió la primera versión en enero del 2001.

La propuesta que ahora remite el Poder Ejecutivo, ha contado con la participación de representantes de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Federación de Asociaciones de Desarrollo Comunal, asesores del Instituto de Fomento de Asesoría Municipal, asesores parlamentarios y sobre todo con un decidido apoyo de parte de los señores Diputados miembros de la Comisión de Reforma Municipal de la Asamblea Legislativa, coincidentes todos con la necesidad de fortalecer el régimen de gobiernos locales.

Esta propuesta de Ley contiene tres grandes temas. En primer lugar se encuentra la regulación de la transferencia negociada de competencias nacionales hacia los gobiernos locales. El Capítulo sobre esta materia se encuentra encabezado por los principios fundamentales que guiarán esta transferencia y serán referente obligatorio para el intérprete: Estos principios son los de gradualidad, de selectividad y proporcionalidad, concertación y provisión. Se quiere dejar establecido que el fortalecimiento de los gobiernos locales es un proceso que apenas se inicia con esta Ley y que debe irse incrementando progresivamente en la medida que la adopción de nuevos servicios y funciones se va asimilando. La gradualidad apunta tanto a la cautela con que se debe poner en marcha el proceso como al carácter progresivo de esta tendencia hacia una participación cada vez mayor de los gobiernos locales.

Con la selectividad se quiere dejar expresamente establecido que el hecho de que una competencia nacional le sea transferida a una Municipalidad que ha demostrado tener la capacidad de gestión para asumirla, no significa que el resto de municipalidades tendrán derecho a exigir que se les asigne la misma competencia. Con este principio se quiere establecer que la transferencia responderá a una capacidad efectiva de gestión y que en cada caso deberá analizarse el perfil propio de cada Municipalidad, de conformidad, por supuesto, con criterios objetivo de medición.

Mediante el principio de concertación se quiere poner énfasis en que los gobiernos locales participan en este proceso de transferencia como un interlocutor con plena capacidad de decisión, que participa en la definición de todos los extremos relacionados con las nuevas funciones. La transferencia no se concibe como un proceso vertical sino como el resultado de un acuerdo de voluntades entre sujetos con plena libertad de negociación.

El principio de provisión hace relación a un tema vital en todo proceso de transferencia, cual es el de que el incremento en las responsabilidades de los gobiernos locales debe ir acompañado de los recursos necesarios para hacerle frente a las nuevas funciones, tema que además será reforzado con la aprobación de la Reforma al artículo 170 de la Constitución Política, en estado avanzado de tramitación, que proclama la obligatoriedad de transferir al menos un 10% de los ingresos ordinarios del Gobierno Central a las municipalidades.

La puesta en práctica de la transferencia se regula con detalle, tomando como base la propuesta preparada por los asesores técnicos de la Comisión Legislativa de Reforma Municipal, que recoge en lo esencial la propuesta inicial presentada por el Poder Ejecutivo, y que eventualmente podría requerir algunos ajustes en el trabajo de Comisión.

Además de la regulación de la transferencia negociada de competencias nacionales, se dedica un Capítulo al fortalecimiento de las competencias municipales per se, por sugerencia expresa de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Se consideró que era importante que formara parte de esta misma iniciativa, ya que por mucho tiempo ha prevalecido la retórica en materia de incremento de responsabilidades municipales pero ha faltado una puntualización de competencias. Este tema se aborda con gran detalle mediante un artículo que persigue incrementar sustancialmente el umbral de lo que se considera local, de acuerdo con la experiencia del quehacer municipal efectivo, estableciendo un perfil de municipio más involucrado en temas esenciales como la educación, la cultura, la vivienda y la salud. Adicionalmente se establece en forma expresa cuál debe ser el camino a seguir en los primeros años de entrada en vigencia de esta Ley, en materia de acelerar el proceso de transferencias hacia los gobiernos locales, con temas específicos tales como el transporte público local, el apoyo a la pequeña y mediana empresa y a los proyectos de economía social y comunitaria, protección del consumidor y conservación del patrimonio natural.

Por último, se incluye un capítulo con los criterios a seguir para la distribución de los recursos que el Gobierno Central asignará a los gobiernos locales. Se optó por simplificar los criterios a dos variables. En primer lugar la población, que hace relación directa al número de usuarios que cada Municipalidad, al cual se le atribuye un peso determinante en la asignación, a la cual se le otorga un valor de un 70%. Como segundo criterio se establece una distribución del 30% en partes iguales a cada una

de las Municipalidades, con lo cual se introduce el criterio de redistribución, en donde los cantones con escasa población se ven beneficiados en la asignación. En esta última variable quedan contenidos otros criterios que en algún momento se ha pensado como relevantes tales como la extensión o el nivel de desarrollo o pobreza, de muy difícil ponderación numérica dentro de una fórmula sencilla, por lo cual se consideró que quedaban subsumidos en el criterio de la distribución por igual entre los distintos gobiernos locales.

Queda de esta manera presentada la base para la promulgación de una Ley que contribuya a colocar a los gobiernos locales en el lugar que les corresponde como instancia de servicio al ciudadano y como una forma de poner en marcha un proceso de descentralización que ha tardado muchos años en tomar forma, y al cual creemos le ha llegado la hora de pasar a ser una realidad.

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA
DE COSTA RICA
DECRETA:**

**“LEY DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS Y
FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS
LOCALES”**

**Capítulo I
Disposiciones generales**

**Sección Unica
Objeto de la Ley**

Artículo 1.- Alcance de la Ley. La presente Ley tiene por objeto:

- a) Regular el proceso de transferencia de competencias de alcance nacional de la Administración central y la administración descentralizada institucional hacia los gobiernos locales, con el propósito de propiciar la descentralización del Estado costarricense;
- b) Fortalecer el ámbito de acción y de competencias de los gobiernos locales;
- c) Establecer las reglas generales para la transferencia de recursos a las municipalidades.

**Capítulo II
De la transferencia de competencias nacionales a
los gobiernos locales**

**Sección Primera
Titularidad y principios generales**

Artículo 2.- Titularidad de las competencias. La administración transferidora mantendrá la titularidad de las competencias cuyo ejercicio haya traspasado, para los efectos indicados en el artículo siguiente.

Para efectos del régimen aplicable y de responsabilidad, se entenderá que las Municipalidades

ejercen tales competencias por cuenta y a nombre propio.

Artículo 3.- Principios. Los principios que informan la transferencia consensuada de competencias de alcance nacional de la Administración central o descentralizada institucional a las Municipalidades son los siguientes:

- 1) Gradualidad.
- 2) Selectividad y proporcionalidad.
- 3) Concertación.
- 4) Provisión.

Artículo 4.- Principio de Gradualidad. La transferencia de las competencias de la Administración central o descentralizada institucional a las Municipalidades será gradual y progresiva para asegurar la eficacia y la eficiencia en su ejercicio.

Artículo 5.- Principio de Selectividad y proporcionalidad. Para la transferencia de competencias a las municipalidades se tomará en cuenta su capacidad de gestión efectiva, la cual será determinada por medio de un procedimiento sujeto a criterios objetivos.

Artículo 6.- Principio de concertación. Para la transferencia de competencias de alcance nacional debe existir un acuerdo o concierto de voluntades expreso, manifiesto y formal entre la Administración central o descentralizada institucional y la respectiva Municipalidad. En ningún caso cabrá la transferencia de competencias por acuerdo unilateral.

Artículo 7.- Principio de provisión. Toda transferencia de competencias deberá ser, necesariamente, acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos requeridos para garantizar su ejercicio eficaz y eficiente. Tales recursos, se especificarán de forma puntual y clara en el acuerdo de transferencia de competencias.

Sección Segunda

La puesta en práctica de la transferencia

Artículo 8.- Competencias transferibles. Son transferibles, en forma total o parcial, las competencias atribuidas a la Administración Central y a los entes descentralizados que razonablemente puedan ser ejercidas a nivel local, siempre que no haya impedimento constitucional. Cuando así convenga a la mejor prestación del servicio público, la transferencia puede comprender el ejercicio total o parcial de las potestades disciplinarias sobre el personal cubierto por el convenio respectivo.

Artículo 9.- Potestades del transferidor. Aparte de los derechos y potestades derivados de la relación

contractual, en todo caso la administración transferidora tendrá potestades para emanar directrices sobre la actividad sustantiva traspasada y para fiscalizar su ejercicio, en los términos en que convengan las partes. Podrá asimismo disponer, a solicitud de la respectiva corporación local, cualquier asesoría o asistencia técnica que coadyuve a la mejor ejecución del convenio.

Artículo 10.-Traspaso de recursos financieros. Todo traspaso de competencias dispondrá la asignación de los recursos suficientes para financiar su ejercicio, incluyendo los costos de administración y operación, los que se preverán como transferencia presupuestaria. En los casos de prestaciones financiables con tasas o precios, se entenderá traspasada la administración de su cobro.

Artículo 11.-Transferencia de recursos no financieros. Cuando lo convengan las partes podrán transferirse recursos humanos, con la anuencia de estos, los cuales serán asumidos por las Municipalidades como personal propio, conservando la antigüedad acumulada.

En cuanto a recursos físicos, el traspaso podrá disponerse en uso o en propiedad.

Artículo 12.-Régimen de personal. Todos los recursos humanos que las Municipalidades deban asumir para atender las competencias transferidas se entenderán liquidables al cesar la respectiva transferencia, con pago de auxilio de cesantía, y se regirán por el régimen aplicable a todos los servidores municipales. Queda a salvo el personal del transferidor que las Municipalidades acepten que sea destacado temporalmente para colaborar en la ejecución de las transferencias, lo cual requerirá la anuencia del servidor.

Artículo 13.-Plazo de las transferencias. Las transferencias serán convenidas a plazo fijo, prorrogable indefinidamente en los términos en que el mismo convenio lo disponga, salvo que proceda la rescisión por razones justificadas y previstas en el convenio, conforme a las disposiciones de esta Ley. En ningún caso el plazo podrá ser inferior a dos años.

Artículo 14.-Modalidades de ejercicio de las competencias. Las competencias transferidas podrán ejecutarse bajo fórmulas asociativas intermunicipales, por medio de figuras descentralizadas locales, o mediante convenios cooperativos con organizaciones comunales previstas en la Ley N° 3859 del 07 de abril de 1967 siempre que el convenio lo autorice y de acuerdo con esta legislación.

Sin necesidad de autorización las Municipalidades podrán razonablemente desconcentrar la administración de esas competencias.

Artículo 15.-Acuerdo de transferencia. Toda transferencia será autorizada por acuerdo del Poder

Ejecutivo, en el caso de competencias ministeriales, o de la Junta Directiva en el supuesto de competencias de entes descentralizados.

Artículo 16.-Necesidad de convenio. Solo mediante convenio suscrito entre la administración titular y las Municipalidades podrán disponerse las transferencias a que se refiere esta Ley.

Artículo 17.-Requisitos de los convenios

Aparte de lo contemplado expresa o implícitamente por esta Ley, los convenios de transferencias indicarán las obligaciones y derechos de las partes y su plazo.

Serán suscritos por el Presidente de la República y el Ministro respectivo, en su caso, o por el correspondiente representante legal.

Estarán exentos de todo timbre, impuesto o derecho.

Deberán someterse a refrendo de legalidad ante la Contraloría General de la República la cual tendrán un plazo de un mes para resolver, so pena de silencio positivo.

Artículo 18.-Rescisión del convenio. Cualquiera de las partes podrá disponer la rescisión del convenio, sin obligación de indemnizar daños y perjuicios a la otra parte, cuando se produzca un incumplimiento grave y comprobado de las obligaciones contraídas, por acciones u omisiones de alguna de ellas.

Artículo 19.-Dirección del proceso de transferencias. Corresponde al Poder Ejecutivo reglamentar y emanar directrices tendientes a regir y dirigir el proceso de transferencias, sin perjuicio de las autonomías garantizadas constitucionalmente.

Artículo 20.-Diagnóstico. La cartera a cargo de la Planificación Nacional elaborará un estudio para determinar la transferibilidad gradual de competencias al ámbito local, el cual orientará el proceso.

Artículo 21.-Evaluación. En el Informe Anual de cada Ministro de Gobierno se incluirá una referencia evaluativa de las transferencias en ejecución de competencias de su cartera y, en su caso, de los entes que integren el sector o área de actividad de su ramo.

Los alcaldes deberán incluir en su Informe Anual al Concejo Municipal la misma referencia respecto de las competencias ejercidas conforme a esta Ley por la corporación.

Capítulo III

El fortalecimiento de las competencias municipales

Artículo 22.- De las competencias municipales. Sin perjuicio de las competencias que se determinen en ejercicio de las facultades constitucionales que les son propias, las municipalidades tendrán además como parte de sus competencias:

a) La planificación y el control del desarrollo urbano, de acuerdo con el plan regulador cantonal y los reglamentos de desarrollo urbano conexos que deba

aprobar y la legislación nacional aplicable sobre la materia.

b) La recolección, transporte, disposición y tratamiento de desechos sólidos, así como el ornato y la higiene del cantón.

c) La conservación, mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y construcción de obras de la red vial cantonal.

d) La administración de los acueductos rurales y alcantarillado pluvial.

e) La administración de los cementerios, parques, instalaciones deportivas, mercados y bibliotecas, públicos cantonales.

f) La promoción, apoyo y control de la calidad de la educación pública formal que se brinde en los centros de enseñanza existentes en el cantón.

g) El desarrollo de proyectos colectivos habitacionales de interés social, en beneficio de los habitantes del cantón.

i) El fomento y desarrollo de la cultura, así como el fortalecimiento de los valores cívicos y morales.

Las entidades públicas y Ministerios que tengan relación con estas competencias deberán brindar a las municipalidades la asistencia técnica y colaboración que sea requerida, para que éstas puedan ser ejercidas plenamente, con la mayor eficiencia y eficacia posible.

Artículo 23.- Prioridad en la transferencia de competencias.

Además de las competencias que las municipalidades pueden asumir de manera consensuada con las entidades públicas nacionales y Ministerios, se establecen como prioritarios mediante esta Ley las siguientes áreas, que se trasladarán en forma gradual a las municipalidades de manera total o concurrente, con la entidad o Ministerio respectivo, tomando en cuenta la naturaleza de la actividad o servicio de que se trate:

a) El apoyo y participación efectiva en los proyectos y programas relacionados con la salud de los habitantes del cantón, así como el control de la calidad de los mismos.

b) La conservación y protección del medio ambiente, así como la colaboración en la prevención, control y atención de emergencias, conforme a la legislación respectiva.

c) La prestación y gestión de ayuda social a los habitantes del cantón que se encuentren en condiciones de pobreza, discapacidad, minusvalía, ancianidad o niñez desvalida. Se incluye la facultad de priorizar a habitantes beneficiarios del bono familiar para la vivienda, becas o subsidios para la educación, cuando su necesidad sea así calificada, de acuerdo con criterios objetivos definidos por los sistemas del Instituto Mixto de Ayuda Social y promulgados por medio de decreto ejecutivo.

d) El fomento a la organización de los habitantes del cantón en materia de la defensa de sus derechos como consumidores.

f) El desarrollo económico local, mediante el estímulo de la pequeña y mediana empresa, así como los proyectos de economía social y comunitaria.

g) La promoción y desarrollo de formas de participación y control ciudadano en la gestión pública, incluyendo la rendición de cuentas y la inserción de la sociedad civil en la gestión de lo público local.

Dado en la Presidencia de la República. San José, a los veintiséis días del mes de marzo del dos mil uno.

Artículo 24.- De la policía municipal. Corresponde a cada municipalidad aprobar la creación y reglamentación del servicio de policía municipal, con el objeto de coadyuvar en la ejecución de las políticas y decisiones municipales, que se emitan como parte de la gestión de los cometidos e intereses locales. Esta policía se entenderá subordinada a los jerarcas de la fuerza pública nacional cuando esta así lo disponga y su capacitación estará regulada por el Poder Ejecutivo.

Miguel Angel Rodríguez Echeverría

Rogelio Ramos Martínez
**MINISTRO DE SEGURIDAD PUBLICA
Y GOBERNACION**

Capítulo IV

Transferencia de recursos a los gobiernos locales

Artículo 25.- Obligación de transferencia. El Estado se encuentra obligado a asignar a las municipalidades no menos de un diez por ciento de los ingresos ordinarios contemplados en el Presupuesto Ordinario de la República.

Artículo 26.- Criterios para la distribución de la transferencia.

La distribución de los recursos correspondientes se hará en atención a los siguientes criterios: Un treinta por ciento se distribuirá por igual entre todas las municipalidades y el restante setenta por ciento se distribuirá atendiendo al número de habitantes de cada cantón, de conformidad con los datos oficiales que al respecto emita el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Disposiciones Finales y Transitorias

Artículo 27.- Esta Ley rige seis meses después de su publicación.

Transitorio Primero: Durante el lapso de 2 años a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, las municipalidades podrán redestinar hasta un 10% de los fondos provenientes de la Ley número 7755 del 23 de febrero de 1998, en la tramitación, aprobación, actualización y ejecución de sus planes reguladores cantonales, fecha a partir de la cual no podrán recibir recursos de esa Ley si no se encuentra definitivamente aprobado y en ejecución de dicho plan.

Transitorio Segundo: La Oficina de Presupuesto incluirá en la preparación del proyecto ordinario del año económico siguiente a la promulgación de esta ley, una partida presupuestaria correspondiente al uno punto cinco por ciento del Presupuesto Ordinario de la República para ser distribuido a los Gobiernos Locales. Esta asignación se hará durante los años sucesivos hasta completar el diez por ciento del Presupuesto Ordinario de la República, siempre y cuando las municipalidades hayan asumido competencias en forma efectiva equivalentes a tales asignaciones de recursos.