

Informe de Investigación

Título: LOS COMITÉS CANTONALES DE DEPORTES Y RECREACIÓN

Rama del Derecho: Derecho Municipal	Descriptor: Municipalidad
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: Comité Cantonal de Deportes y Recreación, Naturaleza Jurídica, Organización
Fuentes: Normativa, Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 02/2010

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	1
2 Normativa.....	2
a)Código Municipal.....	2
3 Jurisprudencia.....	4
a)Análisis del funcionamiento de un comité Cantonal de Deportes.....	4
b)Sobre la delegación de funciones de un comité cantonal de deportes.....	8
c)Sobre la organización de los Comités Cantonales de Deportes.....	10
d) Análisis de la Naturaleza Jurídica de los Comités Cantonales de Deportes.....	16
A- Naturaleza jurídica de los comités cantonales de deportes y recreación:.....	18
e)Posibilidad estatal de controlar las actividades de órganos desconcentrados o adscritos, análisis respecto a los Comités Cantonales de Deportes.....	28

1 Resumen

A lo largo del presente documento, se recopila la información disponible acerca de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación, los cuales se encuentran regulados en el Código Municipal y que han sido analizados en sus aspectos más importantes por criterios de la Procuraduría General de la República y la jurisprudencia, de este modo se desarrollan temas como su organización y naturaleza jurídica, además de su funcionamiento general, cabe señalar que no existe por el momento desarrollo por parte de la doctrina de este tema.



2 Normativa

a) Código Municipal

[Asamblea Legislativa]¹

TÍTULO VII

Los Comités Cantonales de Deportes

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 164. — En cada cantón, existirá un comité cantonal de deportes y recreación, adscrito a la municipalidad respectiva; gozará de personalidad jurídica instrumental para desarrollar planes, proyectos y programas deportivos y recreativos cantonales, así como para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad o las otorgadas en administración. Asimismo, habrá comités comunales de deportes y recreación, adscritos al respectivo comité cantonal.

(Así reformado por el artículo único de la Ley N° 8678 del 18 de noviembre de 2008).

Artículo 165. — El Comité cantonal estará integrado por cinco residentes en el cantón:

- a) Dos miembros de nombramiento del Concejo Municipal.
- b) Dos miembros de las organizaciones deportivas y recreativas del cantón.
- c) Un miembro de las organizaciones comunales restantes.

Cada municipalidad reglamentará el procedimiento de elección de los miembros del Comité cantonal.

Artículo 166. — El Comité comunal estará integrado por cinco miembros residentes en la comunidad respectiva que serán nombrados en asamblea general, convocada para tal efecto por el Comité cantonal. La asamblea general estará conformada por dos representantes de cada una de las organizaciones deportivas, recreativas y de desarrollo comunal existentes en la comunidad.

Artículo 167. — Los concejales, el alcalde, los alcaldes suplentes, el tesorero, el auditor y el contador, sus cónyuges o parientes en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive,

están inhibidos para integrar estos comités, los cuales funcionarán según el reglamento que promulgue la municipalidad.

Artículo 168. — Los miembros de cada comité durarán en sus cargos dos años, podrán ser reelegidos y no devengarán dietas ni remuneración alguna.

Artículo 169. — El Comité cantonal funcionará con el reglamento que dicte la respectiva municipalidad, el cual deberá considerar, además, las normas para regular el funcionamiento de los comités comunales y la administración de las instalaciones deportivas municipales.

Artículo 170. — Los comités cantonales de deportes y recreación coordinarán con la municipalidad respectiva, lo concerniente a inversiones y obras en el cantón. Las municipalidades deberán asignarles un mínimo de un tres por ciento (3%) de los ingresos ordinarios anuales municipales; de este porcentaje, un diez por ciento (10%), como máximo, se destinará a gastos administrativos y el resto, a programas deportivos y recreativos.

Los comités cantonales de deportes y recreación podrán donar implementos, materiales, maquinaria y equipo para dichos programas, a las organizaciones deportivas aprobadas por el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, que se encuentren debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones, así como a las juntas de educación de las escuelas públicas y las juntas administrativas de los colegios públicos del respectivo cantón; además, deberán proporcionarles el local que será su sede y todas las facilidades para el cabal cumplimiento de sus fines.

(Así reformado por el artículo único de la Ley N° 8678 del 18 de noviembre de 2008).

Artículo 171. — La Dirección General de Deportes del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, las municipalidades, las instituciones públicas y las organizaciones comunales podrán ceder en administración las instalaciones deportivas y recreativas de su propiedad, a los comités cantonales de la comunidad donde se ubiquen. Para ello, se elaborarán los convenios respectivos.

Estos comités quedan facultados para gozar del usufructo de las instalaciones deportivas y recreativas bajo su administración y los recursos se aplicarán al mantenimiento, mejoras y construcción de las mismas instalaciones.

Artículo 172. — En la primera semana de julio de cada año, los comités cantonales de deportes y recreación someterán a conocimiento de los Concejos Municipales sus programas anuales de actividades, obras e inversión, antes de aprobarse los presupuestos ordinarios de la municipalidad.

Los comités también deberán presentar un informe de los resultados de la gestión correspondiente al año anterior.

3 Jurisprudencia

a) Análisis del funcionamiento de un comité Cantonal de Deportes.

[Procuraduría General de la República]²

Dictamen: C-108-98

San José, 10 de junio de 1998

Señor Gerardo Calazans Calero Miranda Comité de Deporte y Recreación de San Rafael de Heredia S. O.

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, tenemos el gusto de hacer referencia a su estimable oficio de 13 de abril del año en curso, recibido en este Despacho el día 5 de mayo último, por medio del cual requiere el criterio de la Procuraduría General de la República en torno a varios interrogantes relacionados con el funcionamiento del Comité Cantonal de Deporte y Recreación de la Municipalidad de San Rafael de Heredia.

I.-Objeto de la consulta:

Concretamente, se solicita el pronunciamiento de la Procuraduría en torno a los siguientes aspectos:

- a) Es legal que el Comité Cantonal de Deportes y Recreación delegue la disponibilidad de las instalaciones deportivas a un solo miembro del Comité, cuando por ley la administración de las instalaciones deportivas es competencia absoluta del Comité Cantonal?
- b) La Municipalidad del cantón, por ser propietaria de las instalaciones deportivas dentro de su jurisdicción, es o no competente para disponer de las mismas sin necesidad de pedir consultas o permisos al Comité Cantonal de Deportes?
- c) Sin la existencia de un Reglamento de funcionamiento del Comité, son legales los simples acuerdos del Comité o deben estar apegados en suplencia a la Ley General de la Administración Pública, a la Ley Financiera o de la Contratación Administrativa para el cumplimiento de sus fines?



En relación con los interrogantes formulados nos indica que la Municipalidad del cantón de San Rafael de Heredia, a la fecha, no ha promulgado el reglamento de funcionamiento del Comité Cantonal de Deporte y Recreación.

Por otra parte, señala que por acuerdo del Comité Cantonal de Deportes y Recreación se decidió delegar en una sola persona - miembro del Comité- la potestad de disponer de las instalaciones deportivas, propiamente para la práctica del fútbol, de tal forma que pudiera sin existir quórum y en cualquier momento, alquilar la cancha, con la única condición de que las decisiones de esa persona serían posteriormente avaladas por el Comité en Pleno. Sin embargo, agrega, tal situación no ocurre de esa forma, pues cuando el Comité se reúne todos los días lunes y sus acuerdos adquieren firmeza en la siguiente sesión, ya se ha hecho uso de las canchas sin el aval del Comité.

De previo a evacuar los interrogantes planteados, consideramos oportuno realizar un ligero repaso en tono a la normativa que regula lo concerniente a la constitución y funcionamiento de los comités cantonales de deportes y recreación.

II.-Breve referencia a la normativa que regula a los comites cantonales de deportes y recreacion:

Mediante Ley No. 6890 de 14 de setiembre de 1983, se adicionó el Código Municipal, Ley No. 4574, agregándose en lo que interesa, el artículo 186 -que actualmente corresponde al numeral 195, por así disponerlo la Ley No. 7620 de 3 de setiembre de 1996- en el cual se regula lo concerniente a la integración y nombramiento de los miembros de los comités cantonales de deportes y recreación.

A partir de ese momento y con la derogatoria del artículo 6 de la Ley Orgánica de la Dirección General de Educación Física y Deportes, No. 3656 del 6 de enero de 1966, que autorizaba la creación y funcionamiento de los comités cantonales de deportes para que, en representación suya, promovieran el deporte en cada localidad, éstos pasaron a estar adscritos a las municipalidades.

Ahora bien, el nuevo Código Municipal, Ley No. 7794 de 30 de abril del año en curso, el cual entrará en vigencia el 18 de julio de este año, regula lo concerniente a los citados comités en el Título VII, Capítulo Unico, Artículos 164 a 172.

Sin embargo, la reciente Ley de creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y del Régimen Jurídico de la Educación Física, el Deporte y la Recreación, No. 7800, de 7 de mayo del año en curso, vigente desde su publicación en el Alcance No. 20 a La Gaceta del 29 de mayo del año en curso, implícitamente ha derogado el Código Municipal (tanto el vigente como el aprobado), con lo cual los citados comités han dejado de estar adscritos a las Municipalidades, para estarlo ahora al Instituto del Deporte y la Recreación. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la ley de creación del citado Instituto:



"En cada cantón del país existirá un comité cantonal de deportes y recreación, adscrito al Instituto Nacional del Deporte y la Recreación. Gozará de personalidad jurídica únicamente para el cumplimiento de los fines de esta ley".

Asimismo, la citada ley dispone que dichos Comités estarán integrados por cinco miembros: dos de nombramiento del Concejo Municipal respectivo, uno de nombramiento del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y dos representantes de las asociaciones de desarrollo de cada cantón.

Conforme se podrá apreciar tales Comités constituyen órganos públicos colegiados, adscritos al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación -ya no a las Municipalidades-, y para el cumplimiento de sus fines cuentan con personalidad jurídica.

Ahora bien, los comités cantonales de deportes fueron creados con la finalidad de velar por la salud física y mental de los habitantes de cada cantón, correspondiéndoles, entre otras cosas, realizar programas destinados a la promoción del deporte, la actividad física y la recreación para todos. Asimismo, deben coordinar, con la Municipalidad y el Instituto, sus inversiones, planificación, construcción, mantenimiento y uso de la infraestructura deportiva y recreativa de cada cantón (Artículo 66 de la Ley No. 7800).

Partiendo de las anteriores consideraciones, procederemos de inmediato a analizar y evacuar los distintos interrogantes formulados.

III.-Respuesta a los interrogantes formulados:

En relación con el primer aspecto consultado, a saber si es legal que el Comité Cantonal de Deportes y Recreación de San Rafael de Heredia delegue una competencia conferida a su favor por el Ordenamiento Jurídico, debemos señalar que ello no es factible. Ningún órgano público puede delegar una competencia conferida por ley, sin contar con una autorización legal para ello (doctrina de los artículos 70 y 129 de la Ley General de la Administración Pública).

No obstante, es perfectamente válido que los órganos colegiados, como lo es el Comité Cantonal de Deportes y Recreación, encomiende a una persona, que bien puede ser miembro o no de dicho Organó, la realización de determinadas funciones, como por ejemplo alquilar las instalaciones deportivas a su cargo. Y esta es precisamente la situación que se presenta en el caso que nos ocupa. Mediante acuerdo firme, el Comité dispuso "delegar" en un miembro suyo la disponibilidad para alquilar la cancha de fútbol. Pero tal "delegación" no debe interpretarse como una delegación de su competencia, sino más bien como una forma de administración que el Comité en pleno, en ejercicio de su competencia, ha elegido como la más prudente en aras de satisfacer el interés público involucrado, cual es que la población del cantón tenga mayor facilidad en el acceso para el uso de las instalaciones deportivas.

En ese sentido, los actos o contratos de la persona en la cual el Comité ha delegado la potestad de alquilar las canchas, son imputables al Comité y por razones de lógica y conveniencia (artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública) no deberían requerir el aval del Comité en pleno. En efecto, no es lógico que si un grupo de vecinos del cantón requieren alquilar la cancha de fútbol, deban dirigirse al Comité Cantonal de Deportes y Recreación y esperar que éste se reúna para que tome el acuerdo de alquilarla y luego esperar que dicho acuerdo quede firme en la sesión siguiente que celebre el Comité. En resumen, se trata de una cuestión de administración y no de delegación de competencias públicas.

En relación con el segundo interrogante, en el sentido de si la Municipalidad, por ser propietaria de las instalaciones deportivas dentro de su jurisdicción, puede disponer de las mismas sin necesidad de pedir consulta o permiso al Comité Cantonal de Deportes, debe determinarse, en primer término, si existe o no convenio en virtud del cual la Municipalidad haya cedido en favor del Comité la administración de las instalaciones deportivas y recreativas de su propiedad.

En ese sentido, si la Municipalidad ha cedido la administración de sus instalaciones deportivas, a pesar de que mantenga el derecho de propiedad sobre las mismas, no podrá disponer de ellas libremente, sin contar con la autorización o el consentimiento del Comité Cantonal de Deportes y Recreación.

Y al igual que la Municipalidad, la Dirección General de Deportes, las instituciones públicas y las organizaciones comunales, están facultadas para ceder la administración de sus instalaciones deportivas en favor del Comité Cantonal de Deportes y Recreación. Y será dicho Comité el competente para autorizar el uso de tal infraestructura.

Finalmente, en torno al último interrogante, relacionado con el funcionamiento y validez de los acuerdos del Comité, debemos señalar que como órgano público que es, el mismo se encuentra sujeto al principio de legalidad, conforme al cual está facultado para realizar únicamente lo que el Ordenamiento le autorice; y en tanto órgano colegiado debe regularse conforme a su ley de creación y, a falta de disposiciones específicas, le resultan aplicables las disposiciones que establece la Ley General de la Administración Pública para dichos órganos (Artículos 49 a 58).

En el caso que nos ocupa, obviamente la Municipalidad de San Rafael de Heredia se encontraba en la obligación de dictar el respectivo reglamento de funcionamiento del Comité, desde la promulgación de la Ley No. 6890, del 14 de setiembre de 1983. No obstante, en la actualidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley de Creación del Instituto del Deporte y la Recreación, los comités cantonales deben funcionar de acuerdo con el reglamento que promulgue el Consejo Nacional del Deporte y la Recreación.

b) Sobre la delegación de funciones de un comité cantonal de deportes[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]³

Dictamen: C-272-2004

23 de setiembre de 2004

Señora

Angélica Venegas Venegas

Asistente Técnica Administrativa

Comité Cantonal de Deportes y Recreación de Belén.

S.O.

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, me refiero a su oficio A.A-072-02-04 de fecha 3 de febrero de 2004, mediante el cual transcribe el acuerdo tomada en Sesión Ordinaria N° 06-2004 correspondiente al 26 de enero de 2004 ratificada el 02 de febrero del mismo año, en que se acuerda, según el Artículo Tercero, solicitar a la Procuraduría General ampliar el criterio emitido acerca de si el Comité Cantonal de Deportes y Recreación de Belén puede invertir recursos vía convenios en las instalaciones de instituciones públicas.

Como antecedente se tiene que la Procuraduría General de la República evacuó consulta presentada por el Comité Cantonal de Deportes y Recreación de Belén en la cual consultaba si tal comité tenía la posibilidad de firmar convenios con las Asociaciones Deportivas del Cantón; ello a fin de girar recursos para el cumplimiento de los diferentes programas desarrollados con el Comité Cantonal de Deportes. La consulta presentada fue resuelta mediante dictamen C-007-2004 de 9 de enero de 2004, que en lo que interesa dispuso:

"No queda la menor duda de que los Comités Cantonales de Deportes, desde el punto de vista jurídico, no son organizaciones independientes, sino más bien órganos colegiados de naturaleza pública, dotados por el legislador de personalidad jurídica instrumental, con una relación de adscripción a los gobiernos locales, lo que los lleva a formar parte de la estructura organizativa de las corporaciones municipales, y por ende sujetos al control de éstas".

Si bien el artículo 164 del Código Municipal dota a los Comités Cantonales de Deportes de personalidad jurídica instrumental, convirtiéndolos en centros autónomos de imputación de derechos y obligaciones, es lo cierto que tal personalidad está limitada al manejo de determinados fondos, que permite por disposición expresa del legislador, la realización de determinados actos y contratos, tales como la construcción y administración de instalaciones deportivas propias del



Comité Cantonal, o aquellas dadas en administración. En igual sentido, el artículo 170 del Código Municipal impone también otra limitación a los Comités Cantonales en cuanto al manejo de sus fondos, toda vez que se obliga a éstos a coordinar con la municipalidad respectiva lo concerniente a las inversiones y obras en el cantón, e impone a las entidades municipales la obligación de asignar como mínimo un 3% de los ingresos anuales de la municipalidad, así como la obligación de dotar a los Comités de una sede. Dice en lo que interesa el artículo 170:

"Los comités cantonales de deportes y recreación coordinarán con la municipalidad respectiva lo concerniente a inversiones y obras en el cantón. Las municipalidades deberán asignarles un mínimo de un tres por ciento (3%) como mínimo de los ingresos ordinarios anuales municipales, que se distribuirá en un diez por ciento (10%) máximo para los gastos administrativos y el resto para los programas deportivos recreativos. Además, deberá proporcionarles local que será su sede y todas las facilidades para el cabal cumplimiento de sus fines."

Si bien la personalidad jurídica instrumental de los Comités Cantonales de Deportes está circunscrita a actos concretos y no comprensivos de la facultad para firmar convenios con Asociaciones Deportivas del cantón u otras entidades, ello no es obstáculo para que tales comités puedan coadyuvar con las asociaciones deportivas del cantón, por cuanto como bien se desprende del artículo 170 del Código Municipal, parte de los recursos asignados a los Comités Cantonales deben ser invertidos en programas deportivos y recreativos dentro del cantón, siempre y cuando ello sea debidamente coordinado y autorizado por la entidad municipal, por cuanto como bien se indicó, los Comités Cantonales de Deportes forman parte de la estructura municipal y por ende sujetos al control de ésta. Sin embargo, para que los Comités Cantonales de Deportes puedan girar recursos a las asociaciones deportivas, éstas deben estar debidamente reconocidas, e inscritas como tales en el Registro Nacional y encontrarse a derecho con lo estipulado en la Ley del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, Ley N° 7800 de 28 de abril de 1998.

III- CONCLUSIONES

1. Los Comités Cantonales de Deportes gozan de personalidad jurídica instrumental para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas que se encuentran en su resguardo, ya sea como propietario o como administrador.

2. Si bien del artículo 164 del Código Municipal no deriva facultad alguna para que los Comités Cantonales de Deportes puedan celebrar convenios con las Asociaciones Deportivas del cantón, sí pueden girarles recursos – previa autorización de la municipalidad – siempre y cuando dichas asociaciones deportivas se encuentren debidamente reconocidas e inscritas como tales en el Registro Nacional y se ajusten a lo dispuesto en la Ley N° 7800 de 28 de abril de 1998".

Como bien se ha indicado en el dictamen de referencia, por disposición del artículo 164 del Código Municipal, a los Comités Cantonales se les ha dotado de personería jurídica instrumental. No obstante tal personería no es plena, por cuanto el legislador la limita al manejo de determinados fondos para la realización de ciertos actos y contratos relacionados con la construcción y

administración de instalaciones deportivas propias del Comité Cantonal, o bien dadas en administración. Por otra parte también el legislador - tal y como deriva del artículo 170 del Código Municipal – impone a los Comités Cantonales la obligación de coordinar con la municipalidad del cantón lo concerniente a las inversiones y obras.

Teniendo en cuenta entonces que los Comités Cantonales de Deportes no pueden disponer a su arbitrio de los fondos que le son asignados y que los actos y contratos que puede realizar se circunscriben únicamente al ámbito de la construcción y administración de instalaciones propias o dadas en administración, la Procuraduría General concluyó que los Comités Cantonales no pueden realizar convenios para invertir sus recursos en asociaciones deportivas del Cantón, aunque si pueden girar recursos – previa autorización de la Municipalidad del cantón – a dichas asociaciones cuando estén debidamente reconocidas e inscritas como asociaciones deportivas en el Registro Nacional y se ajusten a lo dispuesto en la Ley N° 7800 de 28 de abril de 1998; ello por cuanto parte de los recursos asignados a los Comités Cantonales de Deportes deben ser invertidos en programas deportivos y recreativos.

Partiendo de lo anterior, valga ampliar el criterio vertido en el sentido de que si bien los Comités Cantonales no están expresamente autorizados para suscribir convenios; en tratándose de la ejecución de las competencias que le asisten para la realización de actos y contratos relacionados con la construcción y administración de instalaciones deportivas propias o dadas en administración, si pueden suscribir convenios para la inversión de los fondos que administra – previa coordinación y autorización con la Municipalidad del cantón – , siempre y cuando se cumpla con la promoción del deporte y la recreación.

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe advertir que por tratarse de fondos públicos, el manejo de los mismos queda sujeto al Control de la Contraloría General de la República.

Queda en esta forma ampliado el dictamen C-007-2004 de 9 de enero del 2004.

c) Sobre la organización de los Comités Cantonales de Deportes

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁴

Dictamen: C-059-2007

26 de febrero de 2007



Licenciada

Anabelle Barboza Castro

Auditora Municipal

Municipalidad de La Unión

Tres Ríos

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República me es grato referirme a su oficio AI-046-2007 del 01 de febrero del año en curso, recibido en mi despacho el 16 de ese mismo mes, mediante el cual solicita el criterio de la Procuraduría General de la República sobre los siguientes aspectos:

“1. ¿Cuál es el plazo de duración del nombramiento de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación en realidad?

2. ¿Cómo debe estar conformado dicha organización?

3. ¿Cuál fecha de inicio debe computarse para el comité cantonal de nuestro cantón (1 de diciembre o el 1 de mayo)?

4. ¿Cuál será la fecha de inicio de labores para las Juntas administradoras de las diferentes instalaciones deportivas?

5. ¿De ser la fecha de inicio de labores para las Juntas administradoras de las instalaciones deportivas, los 1 de mayo, es conveniente que el Concejo Municipal que elija a sus miembros, sea el Concejo saliente o el Concejo entrante? Esto para no caer e las prohibiciones señaladas en el Código Municipal en su artículo 167?”.

I.-ANTECEDENTES.

A.-Criterio de la Asesoría Legal del órgano consultante.

En vista de que la consulta se plantea con fundamento en el artículo 45 de la Ley General de Control Interno, Ley n.º 8292 de 27 de agosto del 2002, mediante el cual se modificó el artículo 4º



de nuestra Ley Orgánica, no es necesario adjuntar a la consulta el criterio legal respectivo. No obstante ello, se adiciona a la consulta el oficio n.º DL-028-2007 de 14 de febrero del 2007, suscrito por el Msc. Gonzalo E. Quirós Álvarez, miembro de la Asesoría Jurídica de la corporación municipal, en el que se concluye, en lo que interesa, lo siguiente:

1.-En relación con la primera interrogante, en vista de que los artículos 64 al 68 de la Ley n.º 7800 fueron declarados inconstitucionales mediante el voto n.º 5445-99 de la Sala Constitucional, el plazo que rige en el nombramiento de los miembros del Comité de Deportes es el que señala el numeral 168 del Código Municipal.

2.-El Comité Cantonal de Deportes está integrado por cinco miembros residentes en el cantón; dos de nombramiento del Concejo, dos por las organizaciones deportivas y recreativas del cantón y uno de las organizaciones comunales restantes.

3.-El Reglamento que rige al Comité Cantonal de Deportes vigente en ese momento, mediante una norma transitoria, dispuso que sus miembros permanecieran hasta el 30 de noviembre del 2001. "Se desprende de lo anterior que los nuevos miembros tenían que nombrarse a partir del 1º de diciembre venciendo su mandato el 30 de noviembre del 2003 y por ende así sucesivamente".

4.-La fecha de inicio de labores de las Juntas Administrativas es a partir del 1º de mayo.

5.-El nombramiento de los miembros de las Juntas Administrativas por parte del Concejo tiene que realizarse posterior al 1º de mayo y no pueden ser nombrados por el Concejo saliente.

B.-Criterios de la Procuraduría General de la República.

Sobre la naturaleza jurídica de los Comités Cantonales de Deportes, hemos indicado lo siguiente:

"los Comités Cantonales de Deportes, desde el punto de vista jurídico, no son organizaciones independientes, sino más bien órganos colegiados de naturaleza pública, dotados por el legislador de personalidad jurídica instrumental, con una relación de adscripción a los gobiernos locales, lo que los lleva a formar parte de la estructura organizativa de las corporaciones municipales, y por ende sujetos al control de éstas".

(Véase Dictamen No. C-272-2004 del 23 de septiembre del 2004. En el mismo sentido, OJ-118-2005 del 9 de agosto del 2005, C-007-2004 del 9 de enero del 2004, OJ-138-2004 del 2 de noviembre del 2004, C-053-2003 del 25 de febrero del 2003).

II .-Sobre el fondo.

En vista de que son varias las interrogantes que usted nos plantea, por razones de orden y lógicas, las vamos a responder en forma separada.

1.-Sobre el plazo de duración de los nombramientos de los miembros de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación.

En la Opinión Jurídica O.J.-

164-2001 de 12 del noviembre del 2001, encontramos la respuesta a la primera interrogante. En efecto, en ese pronunciamiento, se indicó lo siguiente:

“Cuando los Comités Cantonales de Deportes y Recreación fueron sustraídos de la organización municipal, y pasaron a estar adscritos al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, por así disponerlo la citada Ley N° 7800, el artículo 65 de ese cuerpo normativo establecía que sus miembros permanecerían en sus cargos todo el período gubernamental y que podrían ser reelegidos. Sin embargo, según indicamos, ese y otros artículos conexos de esa Ley, fueron anulados del ordenamiento jurídico, por la Sala Constitucional, mediante la resolución N° 5445-99 de las 14:30 hrs. del 14 de julio de 1999.

Por ello, en lo que interesa al punto consultado, debemos atenernos entonces a lo dispuesto actualmente por la Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998 – Código Municipal -.

En lo atinente, dicha normativa establece lo siguiente:

‘Artículo 168. - Los miembros de cada comité cantonal durarán en sus cargos dos años, podrán ser reelegidos y no devengarán dietas ni remuneración alguna.’ (Lo subrayado y el destacado es nuestro).

Con fundamento en lo expuesto, es criterio no vinculante de la Procuraduría General de la República que el plazo de nombramiento de los miembros del Comité Cantonal de Deportes y Recreación está establecido en la Ley por dos años, constituyendo esto un elemento reglado del acto de nombramiento, y por ende, no disponible por la Administración. Por lo tanto, si el período de nombramiento se fijó en un plazo menor, ello constituye un error en el contenido del acto, debiéndose aplicar necesariamente el dispuesto por la Ley N° 7794 –dos años–.

2.- La conformación de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación.

La respuesta a la segunda pregunta se encuentra en el numeral 165 del Código Municipal que establece que este órgano colegiado está integrado por cinco miembros residentes en el cantón;

dos de nombramiento del Concejo, dos por las organizaciones deportivas y recreativas del cantón y uno de las organizaciones comunales restantes.

3.- Fecha de inicio del Comité Cantonal de Deportes y Recreación del cantón de la Unión.

Como acertadamente lo indica la Asesoría Jurídica de la Municipalidad, la fecha de inicio es el 1° de diciembre. La razón es sencilla y elemental, el Reglamento que regía al Comité Cantonal de Deportes de la Unión, vigente en ese momento (publicado a La Gaceta n.° 159 del 21 de agosto del 200), mediante una norma transitoria, disponía que sus miembros permanecerían hasta el 30 de noviembre del 2001. "Se desprende de lo anterior que los nuevos miembros tenían que nombrarse a partir del 1° de diciembre venciendo su mandato el 30 de noviembre del 2003 y por ende así sucesivamente" (Véase criterio legal de la Asesoría Legal de la Municipalidad de la Unión).

4.-Fecha de inicio de labores de las Juntas Administradoras de las diferentes instalaciones deportivas.

El artículo 85 de la Ley n.° 7800 de 30 de abril de 1998 señala que todas las instalaciones deportivas y recreativas públicas construidas con el financiamiento estatal, deben contar con una junta administrativa, integrada por dos miembros de la municipalidad respectiva, un miembro nombrado por el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y dos del Comité Cantonal de Deportes y Recreación. Los miembros de la Junta permanecen en sus cargos durante el período gubernamental de cuatro años, y pueden ser removidos por el Consejo, por justa causa, según el reglamento de la presente ley. Por su parte, el numeral 54 del Reglamento de organización y funcionamiento del Comité Cantonal de Deportes y Recreación de la Unión, indica que los miembros de esas Juntas Administrativas permanecerán en sus cargos por el período gubernamental de cuatro años.

Así las cosas, y al estar referido el período gubernamental a aquel lapso de tiempo de cuatro años que va del 1 de mayo de un año al 30 de abril del cuarto año, no cabe duda que el inicio de labores de las Juntas Administrativas es a partir del 1 de mayo del período gubernamental correspondiente.

5.-Quien debe elegir a los miembros de las Juntas Administrativas.

En primer lugar hay que aclarar que, con base en el numeral 85 de la Ley n.° 7800, el Concejo solo elige dos miembros a dichas juntas, por lo que el artículo 54 del Reglamento está en abierta y manifiesta contradicción con la Ley, en cuyo caso se debe aplicar aquel y no este. En estos supuestos, aplicando el principio de jerarquía normativa, el cual se encuentra recogido en el numeral 6 de la Ley General de la Administración Pública, en otros casos similares hemos optado



por la norma de mayor rango. Pero aún en este supuesto, la Procuraduría General de la República no ha declarado ilegal la norma reglamentaria, toda vez que no tiene competencia para ello, sino únicamente la ha desaplicado, optando por la norma de mayor rango, situación muy similar a la que ocurre, obviamente guardando las distancias del caso, con el papel del juez ordinario en modelo de control de constitucionalidad difuso. Sobre el particular, la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-165-2002 de 24 de junio del 2002, expresó lo siguiente:

“Siendo entonces que existen mandatos contrapuestos entre la Ley de Salarios Mínimos y de Creación del Consejo Nacional de Salarios, y el Reglamento del Consejo Nacional de Salarios, debe optarse en este caso por acatar lo dispuesto en la primera, por ser una norma de rango superior. Ya este Despacho se ha pronunciado antes sobre la necesidad de desaplicar en estos casos las disposiciones de rango inferior. Sobre ese tema pueden consultarse nuestros pronunciamientos C-129-96 del 6 de agosto de 1996, C-111-2000 del 17 de mayo del 2000, OJ-044-2001 del 26 de mayo del 2001 y el C.-

162-2001 ya citado”.

Establecido lo anterior, a quien corresponde hacer los nombramientos es al Concejo entrante, pues los miembros de las juntas están nombrados hasta el 30 de abril del respectivo período gubernamental y, consecuentemente, al no haber ninguna vacante a esa fecha, el Concejo saliente no tendría competencia para hacer tales nombramientos. Así las cosas, los nombramientos deben hacerse a partir del 1° de mayo respectivo.

III .- Conclusiones.

- 1.- El plazo que rige, en el nombramiento de los miembros del Comités Cantonales de Deportes y Recreación, es el que señala el numeral 168 del Código Municipal, sea de dos años.
- 2.- El Comité Cantonal de Deportes está integrado por cinco miembros residentes en el cantón; dos de nombramiento del Concejo, dos por las organizaciones deportivas y recreativas del cantón y uno de las organizaciones comunales restantes
- 3.- La fecha de inicio de labores del Comité Cantonal de Deportes de la Unión, es el 1° de diciembre.
- 4.- El inicio de labores de las Juntas Administrativas, es a partir del 1 de mayo del período gubernamental correspondiente.
- 5.- A quien corresponde hacer los nombramientos a las Juntas Administrativas de los dos representantes de la municipalidad, es al Concejo entrante.



d) Análisis de la Naturaleza Jurídica de los Comités Cantonales de Deportes

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁵

Dictamen: C-047-2008

15 de febrero del 2008

Señor

Msc. Alfonso Pérez Gómez

Alcalde Municipal

Municipalidad de Turrialba

Estimado señor:

Con la anuencia de la señora Procuradora General de la República, me es grato dar respuesta a su Oficio No. AMT 353-2007, de 26 de octubre del 2007, a través del cual, nos solicita el criterio técnico jurídico respecto de lo siguiente:

“a.-Son los empleados del Comité de Deportes Empleados Públicos?

b.-Son los empleados del Comité de Deportes empleados municipales?

c.-Al estar el Comité de Deportes dentro de la estructura organizativa municipal tendrá las oficinas de personal de dichos entes alguna competencia en relación a determinación de requisitos, clasificación de puestos, escala salarial, anualidades, régimen disciplinario y otros aspectos de la relación obrero patronal.

d.-Quien debe diseñar y publicar el Reglamento de Funcionamiento de los Comités Cantonales: la Municipalidad o el propio Comité. Si no existe dicho Reglamento, bajo qué marco jurídico funcionará el Comité Cantonal de Deportes?



e.-Las contrataciones administrativas que realicen los comités de deportes en el ámbito de la competencia que le asigna el Artículo 164 del Código Municipal que apoyo, asesoría, control o limitación tienen en relación a las proveedurías municipales.

- Ø Debe existir un registro de proveedores?
- Ø Dicho registro lo llevará la Administración del Comité o la Proveeduría Municipal?
- Ø Se deben elaborar los carteles cuando la legislación lo exija?
- Ø Quién elabora dichos carteles de licitación?

f) Será requisito previo para girar recursos económicos del Comité de Deportes a organizaciones deportivas que estas estén constituidas como Asociaciones e inscritas en registro?"

I.-Criterio legal de la institución:

En criterio de la Asesoría Legal de esa Municipalidad, los empleados del Comité de Deportes son funcionarios públicos, a tenor, fundamentalmente, de lo que dispone el artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública. Asimismo, estima que por encontrarse ese órgano dentro de la estructura administrativa del ente corporativo, dicho colectivo es municipal.

En cuanto si los departamentos u oficinas de recursos humanos de los comités cantonales tienen competencia para la determinación de requisitos, clasificación de puestos, escala salarial, anualidades y régimen disciplinario, considera ese Departamento Legal que sí resulta procedente, pues son supuestos que están definidos en el Código Municipal o en cada Reglamento de Funcionamiento de los Comités Cantonales de la Municipalidad o del propio Comité, así como en el Manual Descriptivo de Puestos; aunque en lo que respecta a los salarios y régimen disciplinario, señala que es materia reservada a la ley, según lo dispuesto en el Título V del Código Municipal.

Al propio tiempo indica que, a quien compete elaborar el Reglamento de Funcionamiento de los Comités Cantonales, es al Concejo Municipal, en virtud del artículo 13, inciso c) del Código Municipal.

Continúa señalando, que una vez aprobado y firme el acuerdo que aprueba dicho Reglamento, le corresponderá al Alcalde Municipal ejecutarlo, previa publicación por parte de la Administración Municipal que es el competente para ello.

Y subraya que, en caso de que no exista el Reglamento para el funcionamiento de los comités cantonales de deportes, el marco jurídico en que funcionarían esos órganos es el del Código de referencia, y acuerdos emitidos por el Concejo Municipal.



En lo que respecta a las contrataciones administrativas, indica que esos comités deben estarse a lo prescrito en el Artículo 164 del Código Municipal, así como en la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa y el propio Reglamento de Organización de esa Municipalidad; y, que en lo que atañe a los carteles de licitación, le corresponderá al Comité definir los asuntos que por ley le correspondan, y que en los casos, que escapen de la competencia del Comité Cantonal de Deportes, le corresponderá a la Administración Municipal tramitarlos.

Finalmente, sostiene que “si bien del artículo 164 del Código Municipal no deriva facultad alguna para que los Comités Cantonales de Deportes puedan celebrar convenios con las Asociaciones Deportivas del Cantón, sí pueden girarles recursos- previa autorización de la municipalidad y siempre y cuando dichas asociaciones deportivas se encuentren debidamente reconocidas e inscritas como tales en el Registro Nacional y se ajusten a lo dispuesto en la Ley No. 7800 de 28 de abril de 1998.”

II.-Análisis de la consulta:

Previo a dar respuesta a cada una de las interrogantes planteadas en su Oficio, es importante escudriñar la naturaleza jurídica de los comités cantonales de deportes, presupuesto que ha sido ampliamente analizado por este Órgano Consultor de la Administración Pública, de la siguiente forma:

A- Naturaleza jurídica de los comités cantonales de deportes y recreación:

Mediante el Dictamen No. C-352 de 31 de agosto del 2006, este Órgano Consultor de la Administración Pública, ha señalado que a tenor de lo dispuesto en el artículo 164 del Código Municipal, los comités cantonales de deportes y recreación son órganos adscritos a la municipalidad respectiva, con personalidad jurídica instrumental para construir, administrar y mantener las instalaciones de su propiedad u otorgadas en administración. La norma en cuestión, literalmente dispone:

“ En cada cantón, existirá un Comité cantonal de deportes y recreación, que estará adscrito a la municipalidad respectiva y gozará de personalidad jurídica instrumental para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad u otorgadas en administración. Asimismo, habrá Comités comunales de deportes y recreación, adscritos al comité cantonal respectivo.”

(Lo resaltado en negrilla no es del texto original)

En otro aparte de ese pronunciamiento, también se ha explicado el vocablo “adscrito” a que refiere el texto legal transcrito, así como el concepto de “personalidad jurídica instrumental” conferida por el legislador a los órganos cantonales para el ejercicio de sus funciones competenciales,

señalándose en lo conducente:

“ El calificativo de “instrumental” que se hace a la personalidad significa que es una personalidad limitada al manejo de determinados fondos señalados por el legislador, que permite la realización de determinados actos y contratos con cargo a esos fondos, pero que no comporta una descentralización funcional verdadera. Su atribución supone una gestión presupuestaria independiente y, por ende, la titularidad de un presupuesto propio. (...)

Dos elementos fundamentales en orden al comité cantonal son su personalidad jurídica instrumental y el hecho de que sea "adscrito" a la municipalidad .

Como se ha indicado, la personalidad jurídica instrumental es por naturaleza limitada a la gestión de ciertos fondos. En relación con esos fondos, la persona instrumental realiza determinados actos de gestión, lo que permite contratar. No obstante, puesto que se trata de una personalidad instrumental, bien puede el legislador precisar, delimitando estrechamente, el ámbito de acción de la organización. Este es el caso del comité cantonal en cuanto se dispone que la personalidad instrumental lo que autoriza es a construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad u otorgadas en administración. Ello implica que el comité está inhibido de realizar otras actividades que no estén en relación directa con las instalaciones deportivas de que es propietario o administrador. En ese sentido, su ámbito de acción es restringido. El respeto a ese ámbito determina la validez y eficacia de los actos y contratos que celebre el comité, según lo dispuesto en los artículos 128 a 140 y 158 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública y 3 de la Ley de la Contratación Administrativa.

De ello se desprende que el comité no puede realizar contratos que no tengan por objeto la construcción, mantenimiento o en su caso la administración de las citadas instalaciones. Por consiguiente, pareciera que excede el ámbito de esa personalidad instrumental el desarrollo de programas deportivos, la actividad física y la recreación para todos. Dicho desarrollo puede entenderse comprendido dentro del ámbito competencial del comité, pero no estará cubierto por la personalidad instrumental, salvo en el tanto en que dichos programas puedan entrar en el ámbito de la administración de las instalaciones, lo cual no puede ser establecido en abstracto. Es de advertir, en todo caso, que esas competencias son propias de la Municipalidad y sólo pueden ser desempeñadas por órganos de ésta.

El comité no es una organización independiente. Por el contrario, constituye un órgano de la municipalidad . Su naturaleza de órgano se muestra en el hecho de que sólo le ha sido atribuida una personalidad limitada, por una parte, y en el concepto de adscripción. Ciertamente, desde el dictamen N. 055-87 de 10 de marzo de 1987 ha sido clara la posición de la Procuraduría en cuanto que el término "adscripción" no tiene un significado propio en el Derecho Administrativo. Lo que no ha impedido que sea utilizado para designar una determinada relación con una organización mayor, tanto si se refiere a los entes como a los órganos. Precisamente por eso, la adscripción debe ser establecida por el legislador, por lo que no puede derivar de una interpretación de los fines coincidentes del ente con respecto a otro ente. En el presente caso, resulta evidente que el término adscrito significa pertenencia: el comité es un órgano colegiado que se integra dentro de la



estructura de la Municipalidad.

El carácter limitado de la personalidad instrumental y, por ende, la circunstancia de que en el fondo se trate de un órgano y no de una persona jurídica independiente determina la estrecha relación entre el comité y el Concejo Municipal :

- La municipalidad determina el funcionamiento del comité y lo hace a través de la emisión de un reglamento (artículos 167 y 169 del Código Municipal).
- Los comités deben someter a conocimiento del Concejo Municipal los programas anuales de actividades, obras e inversión, antes de aprobarse los presupuestos ordinarios de la municipalidad (artículo 172 del Código Municipal).
- Los comités deben presentarle un informe de los resultados de la gestión correspondiente al año anterior (artículo 172 Código Municipal).
- El comité debe coordinar con la municipalidad las inversiones y obras que va a realizar en el cantón. La personalidad instrumental no le permite decidir por sí mismo todos los aspectos atinentes a la obra por construir.

Lo que se justifica porque además de los controles antes indicados, la municipalidad está obligada a contribuir al financiamiento del comité. En efecto, el artículo 170 del Código en lo concerniente dispone: (...)

De la citada disposición pareciera desprenderse que el aporte mínimo que el Concejo dé al comité no está dirigido a financiar la construcción de obras por parte del comité (por demás, se entiende que la Municipalidad podría construir por sí misma las obras y darlas en administración al comité), pero sí gastos de administración. Por el contrario, los programas que se desarrollen sí pueden ser plenamente financiados por medio de ese aporte.

Todo lo cual significa que el comité está sujeto al control del Concejo Municipal.” (Lo subrayado no es del original).

Como bien lo apunta la Procuraduría, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 164 del Código Municipal, los Comités cantonales de deportes y recreación son órganos colegiados adscritos o integrados a la estructura administrativa de la municipalidad respectiva.

No obstante, dado que por disposición expresa del legislador los citados Comités ostentan personalidad jurídica instrumental, están facultados para realizar, con independencia de la municipalidad a la que pertenecen, todos aquellos actos y/o contratos que requieran para el cumplimiento de sus fines, pero limitados al ámbito competencial de dicha personalidad, a saber, la construcción, administración y mantenimiento de las instalaciones deportivas de su propiedad u otorgadas en administración.

(Lo resaltado en negrilla no es del texto original)

(Véase Dictamen No. C-352-, de 31 de agosto del 2006)

Del texto transcrito, y los artículos 164, 169, 170 y 172 del Código en referencia, se desprende claramente, que los comités cantonales de deportes son órganos que se encuentran adscritos a las municipalidades, es decir pertenecen a su organización administrativa; y que no obstante ostentar su propia personalidad instrumental, tienen limitada su competencia para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad u otorgadas en administración. Es decir, fuera de esa esfera competencial, en todo lo demás se encontrarían, bajo la dirección y control del ente corporativo correspondiente. Por ello, el citado numeral 169 establece categóricamente que “El Comité cantonal funcionará con el reglamento que dicte la respectiva municipalidad, el cual deberá considerar, además, las normas para regular el funcionamiento de los comités comunales y la administración de las instalaciones deportivas municipales”.

Asimismo, como órganos circunscritos a la estructura administrativa de las municipalidades, y por disposición del artículo 170 arriba mencionado, éstas deberán asignarles un presupuesto de no menos de un tres por ciento (3%) de los ingresos ordinarios anuales municipales para gastos administrativos y programas deportivos y recreativos. Amén de que esos comités deben someter anualmente a conocimiento de los Concejos Municipales sus programas anuales de sus actividades, obras e inversión, previa aprobación de los presupuestos ordinarios de la Municipalidad.

Acotado lo anteriormente expuesto, se procederá a detallar en orden, las dudas planteadas en su Oficio.

B- ANÁLISIS DE LA CONSULTA PLANTEADA:

-- Por estar estrechamente ligadas las dos primeras preguntas, se procederá a dar la respuesta, tal que comprenda a ambas. Así, se consulta:

1.-

“a.- Son los empleados del Comité de Deportes Empleados Públicos?

b.-Son los empleados del Comité de Deportes empleados municipales?

Al quedar explicado en el acápite anterior, que en virtud del artículo 164 del Código Municipal, los comités cantonales forman parte de la Administración Municipal, resulta claro que en términos generales, los que allí laboran bajo una relación de servicio, contentiva de los tres elementos que la configuran como tal, [1] ostentan el carácter de funcionarios o servidores públicos, de acuerdo con los parámetros del artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública, y Título V del Código Municipal, en lo correspondiente. Así, esta Procuraduría en reiteradas ocasiones, ha señalado, que:



“...el funcionario público está ligado a la Administración Pública mediante un acto condición para la validez de su nombramiento y retribución económica, siendo en adelante, simple depositario de la autoridad y no puede arrogarse facultades que la ley no le concede, lo que de conformidad con el "juramento constitucional" a que se somete, se compromete a observar y cumplir el ordenamiento jurídico que le regirá, tal y como lo manda, fundamentalmente el artículo 11 de la Carta Política, por virtud del cual, debe trabajar de una manera continuada y normal en el funcionamiento de los servicios estatales.”

(Dictamen No. 179 de 8 de setiembre de 1999)

En similar pensamiento, este Órgano Consultor ha dicho:

“A esos efectos, es dable señalar que Ley General de la Administración Pública (Ley número 6227 de 2 de mayo de 1978), concretamente en su numeral 111, desarrolla el concepto de servidor público y las características que lo distinguen, disponiendo al efecto que:

“Artículo 111.- 1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

2. A este efecto considéranse equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.

3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.” (El resaltado no corresponde al texto original.)

Del artículo transcrito se infiere, que el ostentar la categoría de servidor público es independiente de que la actividad respectiva sea remunerada o no. En esos términos, tanto los servidores regulares de la Administración Pública, como aquellos denominados “ad honorem” (sin retribución por el ejercicio de su cargo), son servidores públicos, en atención a los servicios que prestan a favor de la Administración y mediando el acto de investidura que los faculta para ello.”

(Véase Dictamen No. C-075 de 28 de febrero del 2006)

De lo dicho, puede inferirse con meridiana claridad, que son funcionarios públicos todos aquellos (as) que prestan el servicio a la Administración Pública, o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, investido formalmente de los requisitos y formalidades que demanda el puesto que cada uno ocupa, para la validez y eficacia de sus actos.



De la normativa que rige a los comités cantonales, podemos observar dos clases de funcionarios, a saber: los funcionarios que integran el Comité bajo un órgano colegiado, compuesto por dos miembros de nombramiento del Concejo Municipal, dos miembros de las organizaciones deportivas y recreativas del cantón, un miembro de las organizaciones comunales restantes, y que en virtud de los artículos 168, durarán en sus cargos dos años, pudiendo ser reelegidos, amén de que no devengan dietas ni remuneración alguna.

En segundo lugar, se tienen a los funcionarios bajo una relación de empleo público, que es el grupo que interesa en este estudio, es decir el que presta sus servicios a nombre y por cuenta de la Administración Pública.

De manera que, y siendo que los comités cantonales son parte de la organización municipal, ciertamente, este grupo de funcionarios o servidores son municipales, según los citados artículos del Código Municipal. En ese sentido, este Despacho ha concluido:

“... en virtud de ser el Comité Cantonal de Deportes y Recreación un órgano colegiado que integra la estructura organizativa de la municipalidad, sus empleados regulares son servidores públicos y se encuentran cubiertos por el régimen y principios a que aluden los artículos 191 y 192 de la Carta Constitucional.”

(Véase Dictamen No. 114, de 18 de marzo del 2005)

Es de resaltar, que aún cuando en el primer grupo, los miembros que integran el órgano deliberativo del comité cantonal son funcionarios públicos al tenor del citado artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública, ellos no se rigen por los principios estatutarios establecidos en los mencionados numerales 191 y 192 constitucionales, habida cuenta que por el carácter de sus funciones no se encuentran bajo una relación de empleo público como lo estarían los servidores del segundo supuesto explicado. Así en el mismo dictamen citado, este Despacho ha expresado:

“No obstante lo indicado, sí se debe aclarar que no todos los “servidores” del Comité Cantonal de Deportes se encuentran cubiertos por el régimen estatutario instituido en los numerales 191 y 192 ; ello sucede con los miembros integrantes de la Junta Directiva del Comité Cantonal, a los que alude el numeral 165 del Código Municipal y el artículo 1° del Reglamento de Funcionamiento del Comité Cantonal de Deportes y Recreación de Cartago (Gaceta No. 66 del 3 de abril del 2000); esto porque aún cuando son funcionarios públicos, al tenor del artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública, no se encuentran cubiertos por los principios de estabilidad laboral y de idoneidad, sino que sus miembros (que además deben ser residentes del cantón), son elegidos por el Consejo Municipal y por organizaciones comunales y deportivas, por periodos de dos años (artículo 168 del Código Municipal).

En cuanto a la tercera pregunta: “¿Al estar el Comité de Deportes dentro de la estructura organizativa municipal tendrá las oficinas de personal de dichos entes alguna competencia en relación a determinación de requisitos, clasificación de puestos, escala salarial, anualidades, régimen disciplinario y otros aspectos de la relación obrero patronal?”



Como ya se ha dicho, al ser esos comités cantonales órganos municipales que gozan de una personalidad jurídica instrumental para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad o en administración, es natural que para su desenvolvimiento se requiere del personal de apoyo, y en ese sentido, no hay duda que los departamentos de recursos humanos como órganos técnicos en la administración de personal, tienen competencia para determinar los requisitos y clasificación de puestos correspondientes, a través del Manual Descriptivo de Puestos; todo de conformidad con los parámetros generales establecidos en el artículo 120 del Código Municipal, cuando esta norma expresa:

“ ARTÍCULO 120.-

Las municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el Manual Descriptivo de Puestos General, con base en un Manual descriptivo integral para el régimen municipal. Contendrá una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización. El diseño y la actualización del Manual descriptivo de puestos general estará bajo la responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Para elaborar y actualizar tanto el Manual general como las adecuaciones respectivas en cada municipalidad, tanto la Unión Nacional de Gobiernos Locales como las municipalidades podrán solicitar colaboración a la Dirección General de Servicio Civil. Las municipalidades no podrán crear plazas sin que estén incluidas, en dichos manuales, los perfiles ocupacionales correspondientes.”

Importante es resaltar de la norma en comentario, que para elaborar y actualizar el Manual Descriptivo de Puestos, se podrá solicitar la colaboración de la Dirección General de Servicio Civil, y de esa manera podría obtenerse mejor asesoramiento en cuanto a la delimitación de las tareas, deberes, responsabilidades y otros aspectos técnicos de cada puesto, previo a la creación de las plazas respectivas.

En lo que atañe al régimen disciplinario, éste se encuentra predeterminado en los Capítulos XII y XIII del Título V del Código en consulta, por lo que todas las disposiciones en torno a las sanciones y faltas en que incurrir los servidores durante el ejercicio de sus funciones, deben ser tomadas en consideración al momento de emitirse el respectivo Reglamento Autónomo de Servicios. Verbigracia, el artículo 149 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 149.-

Para garantizar el buen servicio podrá imponerse cualquiera de las siguientes sanciones disciplinarias, según la gravedad de la falta:

a) Amonestación verbal: Se aplicará por faltas leves a juicio de las personas facultadas para imponer las sanciones, según lo determine el reglamento interno del trabajo.



b) Amonestación escrita: Se impondrá cuando el servidor haya merecido dos o más advertencias orales durante un mismo mes calendario o cuando las leyes del trabajo exijan que se le aperciba por escrito antes del despido, y en los demás casos que determinen las disposiciones reglamentarias vigentes.

c) Suspensión del trabajo sin goce de sueldo hasta por quince días:

Se aplicará una vez escuchados el interesado y los compañeros de trabajo que él indique, en todos los casos en que, según las disposiciones reglamentarias vigentes, se cometa una falta de cierta gravedad contra los deberes impuestos por el contrato de trabajo.

d) Despido sin responsabilidad patronal.

Las jefaturas de los trabajadores podrán aplicar las sanciones previstas en los incisos a) y b) siguiendo el debido proceso. Enviarán copia a la Oficina de Personal para que las archive en el expediente de los trabajadores.

La suspensión y el despido contemplados en los incisos c) y d), serán acordados por el alcalde, según el procedimiento indicado en los artículos siguientes.”

(Lo subrayado no es del texto original)

Como puede verse del contenido de esa norma, para ordenar y regular la materia sancionatoria, así como establecer los órganos competentes para imponer las correcciones disciplinarias respectivas, es necesario que el reglamento correspondiente se emita conforme los parámetros allí expuestos.

En lo que toca a la escala salarial y pago de anualidades correspondientes, son aspectos que se encuentran también predeterminados en el ordenamiento jurídico que regula la relación de servicio entre los funcionarios y la institución o entidad municipal respectiva. En este caso, la fijación salarial se hará con base en los parámetros establecidos en el artículo 122 *Ibid*, que dice:

“ARTÍCULO 122.-

Los sueldos y salarios de los servidores protegidos por esta ley, se regirán de conformidad con las siguientes disposiciones:

a) Ningún empleado devengará un sueldo inferior al mínimo correspondiente al desempeño del cargo que ocupa.



b) Los sueldos y salarios de los servidores municipales serán determinados por una escala de sueldos, que fijará las sumas mínimas y máximas correspondientes a cada categoría de puestos.

c) Para determinar los sueldos y salarios, se tomarán en cuenta las condiciones presupuestarias de las municipalidades, el costo de vida en las distintas regiones, los salarios que prevalezcan en el mercado para puestos iguales y cualesquiera otras disposiciones legales en materia salarial.

Para elaborar y actualizar la escala de sueldos las instancias competentes podrán solicitar colaboración a la Dirección General de Servicio Civil.”

En cuanto al pago de las anualidades, es el artículo 12, inciso d) de la Ley de Salarios de la Administración Pública (reformado mediante Ley No. 6835 del 22 de diciembre de 1982) la norma que prevé el reconocimiento de todo el tiempo laborado por los servidores en cualquiera de las instituciones que conforman el Sector Público, ya sea que se encontraran ocupando puestos en propiedad o interinos, tales como los que prestan el servicio a los comités cantonales bajo una relación de trabajo común y corriente. En ese sentido, pueden verse en nuestra página Web (www.pgr.go.cr/scij) varios dictámenes sobre la procedencia del pago de las anualidades, tales como, C-396-2007, de 8 de noviembre, C-381- 2007, de 30 de octubre, y C-417-2007, de 26 de noviembre, todos del 2007.

3) Acerca de “ Quien debe diseñar y publicar el Reglamento de Funcionamiento de los Comités Cantonales: la Municipalidad o el propio Comité. Si no existe dicho Reglamento, bajo qué marco jurídico funcionará el Comité Cantonal de Deportes?

Como ya se indicó en el anterior ordinal, a quien compete legalmente dictar y por ende publicar el reglamento a través del cual se regula el funcionamiento de los comités cantonales, es a la respectiva Municipalidad, según el artículo 169 del Código Municipal, en plena concordancia con lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley General de la Administración Pública, en tanto esta última norma prescribe que “ El acto deberá dictarse por el órgano competente y por el servidor regularmente designado al momento de dictarlo, previo cumplimiento de todos los trámites sustanciales previstos al efecto y de los requisitos indispensables par el ejercicio de la competencia.” De manera que, esa reglamentación debe ser acorde con lo establecido en la legislación de estudio, aunque nada obsta para que el Comité Cantonal participe en el proyecto, sobre todo que es el encargado de los deportes y recreación del cantón correspondiente, en tenor del artículo 164 *Ibid.*

Por otra parte, y en concordancia con el criterio expuesto por el Departamento Legal de la Institución a su cargo, es claro que mientras se emita el mencionado Reglamento, el Comité Cantonal de Deportes y Recreación debe funcionar de acuerdo con las normas que corresponden del Código Municipal, y lo que disponga la Municipalidad respectiva, en sus diversos aspectos.



En relación con la penúltima interrogante, a saber:

“ e.-Las contrataciones administrativas que realicen los comités de deportes en el ámbito de la competencia que le asigna el Artículo 164 del Código Municipal qué apoyo, asesoría, control o limitación tienen en relación a las proveedurías municipales.

- Ø Debe existir un registro de proveedores?
- Ø Dicho registro lo llevará la Administración del Comité o la Proveeduría Municipal?
- Ø Se deben elaborar los carteles cuando la legislación lo exija?
- Ø Quién elabora dichos carteles de licitación?”

Los citados aspectos son propios de la competencia de la Contraloría General de la República por estar referidas a materia de contratación administrativa.

En virtud de lo anterior, nos abstendremos de pronunciarnos.

Finalmente, en cuanto si “f) Será requisito previo para girar recursos económicos del Comité de Deportes a organizaciones deportivas que estas estén constituidas como Asociaciones e inscritas”, debemos señalar que ya este Despacho mediante el Dictamen No. 272, de 23 de setiembre del 2004, ha señalado en lo conducente:

“Si bien la personalidad jurídica instrumental de los Comités Cantonales de Deportes está circunscrita a actos concretos y no comprensivos de la facultad para firmar convenios con Asociaciones Deportivas del cantón u otras entidades, ello no es obstáculo para que tales comités puedan coadyuvar con las asociaciones deportivas del cantón, por cuanto como bien se desprende del artículo 170 del Código Municipal, parte de los recursos asignados a los Comités Cantonales deben ser invertidos en programas deportivos y recreativos dentro del cantón, siempre y cuando ello sea debidamente coordinado y autorizado por la entidad municipal, por cuanto como bien se indicó, los Comités Cantonales de Deportes forman parte de la estructura municipal y por ende sujetos al control de ésta. Sin embargo, para que los Comités Cantonales de Deportes puedan girar recursos a las asociaciones deportivas, éstas deben estar debidamente reconocidas, e inscritas como tales en el Registro Nacional y encontrarse a derecho con lo estipulado en la Ley del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, Ley N° 7800 de 28 de abril de 1998.”

(Lo resaltado no es del texto original)

Por tanto y en lo que respecta a su consulta, solamente se encontrarían legitimadas para recibir recursos por parte de los Comités Cantonales (previa aprobación de la Municipalidad correspondiente) aquellas asociaciones que se encontraren debidamente registradas e inscritas en el Registro Nacional, conforme con los presupuestos que al efecto disponen los artículos 40, siguientes y concordantes de la Ley No. 7800 de 30 de abril de 1998, que es legislación que crea al Instituto del Deporte y Recreación (ICODER).



De la forma expuesta, quedan evacuadas todas las interrogantes formuladas en el precitado Oficio No. No. AMT 353-2007.

e) Posibilidad estatal de controlar las actividades de órganos desconcentrados o adscritos, análisis respecto a los Comités Cantonales de Deportes

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁶

Resolución: N° 200-2006

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ. Goicoechea, a las nueve horas con treinta minutos del dos de junio del dos mil seis.

En virtud del recurso de apelación que interpone ALFREDO VARGAS MORA, mayor, soltero, empleado bancario, vecino de Plaza González Víquez, con cédula de identidad número 1-389-541, en su condición de Presidente con facultades de Apoderado Generalísimo sin límite de suma del COMITÉ CANTONAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DE SAN JOSÉ, en contra del acuerdo tomado por el Concejo Municipal de San José, acuerdo 43, artículo V, sesión ordinaria N° 145, celebrada el 8 de febrero del 2005, que en lo de interés dispuso: "POR TANTO, ESTE CONCEJO MUNICIPAL ACUERDA: PRIMERO: Tener por recibido, conocido y aprobado el informe de la Auditoría Interna, referente al informe "Comités Comunales, Comité Cantonal de Deportes y Recreación de San José, N° 029-INF-A-2004. SEGUNDO: Ordenar a la Junta Directiva del Comité Cantonal de Deportes y Recreación de San José:

- * Realizar las gestiones necesarias para que se cumpla con las recomendaciones emitidas en este informe, gestiones que deberá desarrollar en apego a lo establecido en la Sección IV "Informes de Auditoría Interna", de la Ley General de Control Interno N° 8292.
- * No utilizar las cuentas corrientes de los Comités Comunales, para emitir cheques a nombre del Comité Cantonal, sin los debidos respaldos y sin la debida autorización por parte de las Juntas Directivas de los Comités Comunales.
- * Otorgarle potestad como lo manifiesta el reglamento, a cada una de las diferentes Juntas Directivas de los diferentes Comités Comunales, de manejar sus cuentas corrientes y firmar sus respectivos cheques.
- * Procurar la capacitación de los dirigentes de las Juntas Directivas de los Comités Comunales, en el sentido de elaborar los presupuestos y planes de trabajo anuales". ACUERDO FIRME".

Redacta el juez Gutiérrez Freer; y;

CONSIDERANDO:

I.-En lo sustancial, la inconformidad de quien se dice representante legal del Comité Cantonal de Deportes y Recreación de San José - no acreditó su personería - radica en afirmar que el Comité en cuestión posee independencia de la Municipalidad de San José, al ser un órgano de desconcentración máxima y por ende no existe ninguna relación jerárquica con ella o su Concejo. Al tener personería instrumental (artículo 164 del Código Municipal) lo que puede la Municipalidad respectiva es solamente ejercer una labor de coordinación con el Comité Cantonal, pero sin que ello implique subordinación alguna. En lo relativo al manejo de los recursos, al ser el Comité cantonal una entidad de desconcentración máxima, es quien de establecer la forma de inversión y control de los recursos que genera por sí mismo y que provienen en buena parte de los alquileres de las instalaciones deportivas que tiene a su cargo y que a su vez delega en los Comités Comunales adscritos a este. Por otra parte, siendo que la representación judicial y extrajudicial de los Comités Comunales recae en el Comité Cantonal, deben abrirse las cuentas corrientes y sacar las correspondientes chequeras a nombre del Comité Cantonal de Deportes y Recreación, encontrándose autorizados el Presidente y Tesorero. En cuanto a la capacitación sugerida en materia contable, ya se han realizado capacitaciones dirigidas a los tesoreros de los diferentes Comités Comunales. En relación con la contradicción de artículos (artículo 60 y 62 inciso f del reglamento), ello obedece a una inadecuada interpretación de la normativa ya que ambos artículos se refieren a cosas distintas. Por todo lo anterior, solicita se acoja y declare con lugar el recurso interpuesto, se deje sin efecto el acuerdo apelado y se le declare nulo, ordenándose el archivo del expediente.

II.-Concretamente en lo que se refiere al análisis del reglamento Autónomo de Organización del Comité Cantonal de Deportes y Recreación de San José (La Gaceta N° 83 del Miércoles 2 de mayo del 2001), la inconsistencia señalada se ofrece entre los artículos 60 y el 62 literal g y no el "f" de éste último numeral como erróneamente lo consideró el recurrente. En todo caso, resulta oportuno, ante el reclamo que aquí suscribe el inconforme cuando alega presidir un órgano de desconcentración máxima, que en términos generales, tal desconcentración surge cuando el derecho objetivo, a través de una ley o un reglamento, le atribuye una competencia exclusiva a un órgano inscrustado en una estructura jerárquica. Su definición: "...la transferencia interorgánica y definitiva, operada por ley o reglamento, de la titularidad y ejercicio de una competencia exclusiva que debilita o extingue, parcialmente, la relación jerárquica." (ver Jinesta Lobo, E. Tratado de derecho Administrativo Tomo I -Parte General-, editorial Diké, pag. 346). Más adelante dicho autor llega a la conclusión de que la desconcentración no entraña una independencia funcional o absoluta a favor del órgano desconcentrado, ni un rompimiento total de la relación de jerarquía entre superior e inferior (ibídem, pág. 350). Más directamente agrega que si bien es cierto que en cuanto al ejercicio de la competencia exclusiva desconcentrada, prácticamente, desaparece la jerarquía, el órgano desconcentrado siempre está sujeto a algunas potestades del superior, especialmente para el caso de marras, la vigilancia o fiscalización y otras más que no viene ahora al caso puntualizar, a tenor de lo preceptuado por el numeral 105, párrafo 2° de la Ley General de la Administración Pública. Y es que no puede soslayarse el hecho de que el artículo 170 del Código Municipal ordena a la municipalidades del país, asignarles a tales comités, un mínimo del tres por ciento (3%) de los ingresos ordinarios anuales municipales que deben distribuir en un diez por ciento (10%) máximo para gastos administrativos y el resto para programas deportivos y recreativos. Es decir, se trata del manejo de fondos públicos, incluidos aquellos que pudieran

provenir del alquiler de bienes públicos. Paralelamente, existe a partir del año dos mil dos, una Ley de General de Control Interno, la cual establece criterios mínimos de obligada observancia por parte de ente u órganos sujetos a su fiscalización, en cuanto al establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de los sistemas de control interno (vid. artículo 1º). Es además potestad de la auditoría interna, el libre acceso, en cualquier momento, a todos los libros, archivos, valores, cuentas bancarias y documentos de los entes y órganos de su competencia institucional, incluidos sujetos privados, únicamente en cuanto administren o custodien fondos o bienes públicos tal y como lo constituye el caso de marras (vid. artículo 33 ibídem).

III.-A mayor abundamiento, ya esta sección del Tribunal en casos similares ha dicho: "II.-

Si por el principio de tutela administrativa, el Estado puede controlar la actividad de los entes para evitar la violación de las leyes y las reglas de una buena administración, con mayor razón un ente puede hacerlo con uno de sus órganos desconcentrados o adscritos. Por otra parte debe tenerse presente, que la Ley General de la Administración Pública en su artículo 111 define al servidor público, como la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva y que aun aquellos que no participan de la gestión pública y se rigen por el derecho común, se les aplica el derecho público para garantizar la legalidad y moralidad administrativas a tenor de lo establecido en el 112.-3 ibídem.

III.-Los comités cantonales de deportes y recreación son órganos adscritos que forman parte integral de la organización municipal de la cual dependen en gran medida física y financieramente, por lo que no pueden escapar de las medidas de regulación, control y fiscalización necesarios para el buen manejo de la hacienda pública". (Ver voto N° 146-2006 dictado por esta misma sección del Tribunal a las diez horas cuarenta y cinco minutos del 4 de mayo del año que transcurre y reiterado en el voto N° 181-2006 de nueve horas treinta y cinco minutos del 26 de mayo del presente año). En consecuencia, sin mayores consideraciones, se impone el rechazo del recurso conocido en grado y se da por agotada la vía administrativa en razón de no existir ulterior recurso.

POR TANTO:

Se confirma el acuerdo recurrido. Se da por agotada la vía administrativa.

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

FUENTES CITADAS

- 1 Asamblea Legislativa. Código Municipal. Ley : 7794 del 30/04/1998
- 2 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-108-98. del 10 de junio de 1998
- 3 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-272-2004 del 23 de setiembre de 2004
- 4 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: Dictamen: C-059-2007. 26 de febrero de 2007
- 5 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-047-2008. Del 15 de febrero del 2008
- 6 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ. Resolución: N° 200-2006. Goicoechea, a las nueve horas con treinta minutos del dos de junio del dos mil seis.