



# RELACIÓN ENTRE LAS ASOCIACIONES DE DESARROLLO, LAS MUNICIPALIDADES Y DINADECO

Rama del Derecho: Derecho Municipal.	Descriptor: Atribuciones Municipales.
Palabras Claves: Atribuciones Municipales, Asociación de Desarrollo, DINADECO.	
Fuentes de Información: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 23/07/2014.

## Contenido

<b>RESUMEN .....</b>	<b>2</b>
<b>NORMATIVA .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Obligación de las Asociaciones de Desarrollo de Coordinar sus Acciones con la Respectiva Municipalidad.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Facultad de las Municipalidades y demás Sujetos de Derecho Público de Subvencionar a las Asociaciones de Desarrollo .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Posibilidad de las Asociaciones de Desarrollo Comunal para suscribir los Actos y Contratos Necesarios para la Consecución de sus Fines.....</b>	<b>3</b>
<b>4. Aprobación de la Contraloría General de la República.....</b>	<b>4</b>
<b>JURISPRUDENCIA.....</b>	<b>4</b>
<b>Actividad de la Asociación de Desarrollo que deben ser Supervisada por la Municipalidad.....</b>	<b>4</b>
<b>PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Opinión Jurídica sobre los Artículos 18 y 19 de la Ley de Desarrollo de la Comunidad .....</b>	<b>6</b>

2. Sobre el Manejo de Fondos Públicos.....	7
3. Municipalidad: Donación de Bienes Afectos a Fin Público a las Asociaciones de Desarrollo Comunal.....	10
4. Legitimación para Accionar la Acción Civil Resarcitoria en Delitos de Malversación de Fondos Asignados a las Asociaciones de Desarrollo por parte de DINADECO.....	15
5. Donación de Bienes Municipales a las Asociaciones de Desarrollo y a las Federaciones de Estas.....	23
6. Fin Público del Sistema de Financiamiento del Artículo 219 de la Ley de Desarrollo de la Comunidad .....	28
7. Sobre la Posibilidad de las Asociaciones de Desarrollo de Celebrar los Contratos y Actos Necesario para la Consecución de sus Fines .....	30
8. Potestad de Intervención de la Contraloría General de la República en lo Tocante a los Presupuestos de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad .....	31
9. Asociaciones de Desarrollo Comunal y el Manejo de Fondos Públicos.....	33

## RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia sobre la **Relación entre las Asociaciones de Desarrollo, las Municipalidades, DINADECO y la CGR**, considerando los supuestos normativos de los artículos 18, 19, 23 y 34 de la Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).

## NORMATIVA

### 1. Obligación de las Asociaciones de Desarrollo de Coordinar sus Acciones con la Respectiva Municipalidad

[Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad]<sup>1</sup>

**Artículo 18.** Las asociaciones de desarrollo están obligadas a coordinar sus actividades con las que realice la Municipalidad del cantón respectivo, a fin de contribuir con su acción al buen éxito de las labores del organismo municipal y obtener su apoyo.

## **2. Facultad de las Municipalidades y demás Sujetos de Derecho Público de Subvencionar a las Asociaciones de Desarrollo**

[Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad]<sup>ii</sup>

**Artículo 19.** El Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades y demás entidades públicas, quedan autorizadas para otorgar subvenciones, donar bienes o suministrar servicios de cualquier clase, a estas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país.

El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% de lo estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las asociaciones de desarrollo de la comunidad, debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girarlos exclusivamente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación.

Transitorio I. De acuerdo con la reglamentación de estos fondos la Dirección de Desarrollo de la Comunidad, aumentará en la suma que se indica en el párrafo 2º de este artículo, la asignación que corresponda a cada asociación de desarrollo de la comunidad, debidamente constituida y legalizada.

Transitorio II.- Esta reforma se aplicará a partir de 1985.

El porcentaje mencionado deberá figurar en el Presupuesto Nacional de ese año.

*(Así reformado por el artículo 54º de la ley de Presupuesto Extraordinario, N° 6963 del 31 de julio de 1984)*

## **3. Posibilidad de las Asociaciones de Desarrollo Comunal para suscribir los Actos y Contratos Necesarios para la Consecución de sus Fines**

[Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad]<sup>iii</sup>

**Artículo 23.** Para su funcionamiento, las asociaciones pueden adquirir toda clase de bienes, celebrar contratos de cualquier tipo y realizar toda clase de operaciones lícitas dirigidas a la consecución de sus fines.

#### **4. Aprobación de la Contraloría General de la República** [Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad]<sup>iv</sup>

**Artículo 34.** Siempre que en los presupuestos de las asociaciones figuren fondos provenientes de subvenciones, donaciones o contribuciones de cualquier clase, provenientes del Estado, de las instituciones autónomas o de las municipalidades, ellos requerirán además, la aprobación de la Contraloría General de la República.

### **JURISPRUDENCIA**

#### **Actividad de la Asociación de Desarrollo que deben ser Supervisada por la Municipalidad**

[Sala Constitucional]<sup>v</sup>

Voto de mayoría:

De importancia para la resolución de este asunto resulta lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política, que establece que toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Esta Sala ha reconocido que el derecho a un ambiente sano tiene un contenido amplio que equivale a la aspiración de mejorar el entorno de vida del ser humano, de manera que desborda los criterios de conservación natural para ubicarse dentro de toda esfera en la que se desarrolle la persona, sea la familiar, la laboral o la del medio en el cual habita. De ahí que se afirme que se trata de un derecho transversal, es decir, que se desplaza a todo lo largo del ordenamiento jurídico, modelando y reinterpretando sus institutos. Al respecto, la Constitución Política establece que el Estado debe garantizar, defender y preservar ese derecho, es decir, debe asegurar y proteger el derecho contra algún riesgo o necesidad, prohibir e impedir toda actividad que atente contra el derecho y poner a cubierto **anticipadamente** el derecho de posibles peligros. Así las cosas, el Estado debe asumir un doble comportamiento de hacer y de no hacer; por un lado debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por otro lado, debe asumir la tarea de dictar las medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales. A partir de lo anterior, conviene analizar la actuación desplegada por los recurridos, para determinar en definitiva si en el caso concreto se produjo o no la violación alegada por el recurrente.

**Sobre la actuación del Ministerio de Salud.** Del elenco de hechos probados se desprende que -en distintas oportunidades- vecinos del salón comunal administrado por la Asociación de Desarrollo Integral de Guadalupe Este, han presentado denuncias ante el Ministerio de Salud por las actividades realizadas en dicho local. Si bien ante dichas denuncias las autoridades de salud han realizado las valoraciones respectivas

del local y han apercibido a sus administradores para que se limiten a realizar actividades que no generen ruido, considera la Sala que dichas actuaciones no han sido lo suficientemente efectivas para acabar el problema de ruido que aqueja a la amparada, pues incluso el Ministerio de Salud otorgó un permiso de funcionamiento cuando ya se había demostrado la contaminación sónica producida en el lugar. En efecto, a pesar que desde el año mil novecientos noventa y ocho se presentó la primera denuncia y que posteriormente se llegó incluso a clausurar el local por las actividades que ahí se realizaban, está demostrado en el expediente que ello no ha sido suficiente para acabar el problema en forma definitiva, y prueba de ello es el acta notarial levantada el veintisiete de agosto de dos mil cinco, que demuestra que ese día se realizó una fiesta con una discomóvil con amplificadores, a pesar de la prohibición que pesa sobre el salón comunal. Aun con esa prueba y los antecedentes que ya existían en el lugar en cuanto a la realización de actividades ruidosas, el Ministerio de Salud se limitó a comunicar al actual presidente de la Asociación sobre las actividades que no podían realizar, sin que se adoptaran medidas definitivas que acaben con el problema que se ha venido denunciando durante tantos años y que no se justifica en el hecho de que la Junta Directiva haya cambiado. Por lo anterior, el recurso debe acogerse en cuanto a esta autoridad, ordenando que proceda en forma inmediata a girar las órdenes sanitarias respectivas para acabar en forma definitiva con el problema de contaminación sónica producido por el salón comunal de marras.

**Sobre la actuación de la Municipalidad recurrida.** Sobre el asunto que aquí se discute, el Alcalde Municipal de Goicoechea manifiesta en su informe que como en toda comunidad, siempre existen personas disconformes y que la corporación municipal no está de acuerdo en clausurar el salón en detrimento de los vecinos. Asimismo, señala que en octubre de dos mil dos, informaron a la administración del salón comunal que no pueden realizar actividades más allá de las ocho de la noche, que deben hacer un uso moderado de los equipos, debe existir un supervisor de las actividades y se debían cerrar los espacios abiertos. No obstante lo anterior, estima la Sala que al igual que el Ministerio de Salud, la Municipalidad no ha sido lo suficientemente diligente en solucionar el problema denunciado, pues a pesar de la medida mencionada, está demostrado que con posterioridad a esa fecha han ocurrido nuevos incidentes que demuestran la existencia de actividades ruidosas en el local. Es claro que esas actividades se han realizado a vista y paciencia de la Municipalidad recurrida en un inmueble que es de su propiedad, existiendo inspecciones oculares de autoridades policiales y actas notariales que así lo demuestran. Si bien entiende la Sala la importancia que cumplen los salones comunales en una comunidad, ello no enerva la obligación de la Administración de velar porque reúnan cada uno de los requisitos de ley, y bajo el argumento de la existencia de un interés de la mayoría de la comunidad, no puede lesionarse el derecho a la salud, al descanso y a un ambiente sano de la

recurrente. Por lo anterior, el recurso también debe acogerse en cuanto a esta autoridad.

**Sobre la actuación de la Asociación de Desarrollo Integral de Guadalupe Este.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional el amparo contra sujetos de derecho privado procede en casos excepcionales según las determinaciones fijadas en el citado numeral. En el caso en concreto, la amparada está legitimada en los términos que prevé dicho ordinal para plantear su reclamo en cuanto a la Asociación recurrida, toda vez que acusa un menoscabo en sus derechos fundamentales por parte de quienes se encuentran en una situación de poder frente a ella, sin que exista otro remedio judicial expedito que la restablezca en el pleno goce de sus derechos. Al respecto, estima la Sala que el amparo también debe acogerse en cuanto a dicha Asociación, toda vez que está demostrado que al menos desde el año mil novecientos noventa y ocho se realizan en el salón comunal actividades ruidosas, sin que el establecimiento cuente con un plan adecuado de confinamiento de ruido y sin que cuente autorización para ello. Aun cuando en su contestación el Presidente de la Asociación recurrida señala que su actividad se encuentra ajustada a derecho, lo cierto es que como ya se mencionó, existen inspecciones oculares y un acta notarial que indican lo contrario, con lo cual se demuestra la violación alegada a los derechos fundamentales de la amparada. En consecuencia, dicha Asociación debe abstenerse de realizar toda actividad ruidosa a menos que cuente con el debido confinamiento del ruido y demás requisitos debidamente aprobados por el Ministerio de Salud.

Por los motivos anteriormente indicados, el recurso debe acogerse con las consecuencias que se dirán en la parte dispositiva de esta sentencia.

## **PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

### **1. Opinión Jurídica sobre los Artículos 18 y 19 de la Ley de Desarrollo de la Comunidad**

[Procuraduría General de la República]<sup>vi</sup>

...”Por disposición expresa de la Ley las asociaciones de desarrollo comunal están obligadas a coordinar sus actividades con la municipalidad del cantón. Dice en lo que interesa el artículo 18:

*“Las asociaciones de desarrollo están obligadas a coordinar sus actividades con las que realice la Municipalidad del cantón respectivo, a fin de contribuir con su acción al buen éxito de las labores del organismo municipal y obtener su apoyo”.*

Es importante acotar, que de conformidad con el artículo 19 de la Ley, el Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, así como las municipalidades y demás entidades públicas quedan autorizadas para otorgar subvenciones, donar bienes o suministrar servicios de cualquier clase a las asociaciones de desarrollo comunal como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y progreso económico y social del país. Y de conformidad con el artículo 20, todas las dependencias de la Administración Pública deben otorgar a las asociaciones de desarrollo comunal todas las facilidades que necesiten para el cumplimiento de sus fines.”...

## 2. Sobre el Manejo de Fondos Públicos

[Procuraduría General de la República]<sup>vii</sup>

... **“B. Manejo de fondos públicos asignados a CONADECO.** Haciendo la necesaria aclaración que lo indicado en este aparte deviene en una opinión jurídica, dado que se trata de materia –fondos públicos- cuyo órgano competente a efecto de evacuar consultas de legalidad lo es la Contraloría General de la República, nos permitimos los siguientes comentarios:

Retomamos aquí la importancia que sea ha venido anunciando acerca de lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley N° 3859, en cuanto señala:

*"Artículo 19.- El Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades y demás entidades públicas, quedan autorizadas para otorgar subvenciones, donar bienes, o suministrar servicios de cualquier clase, a estas Asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país.*

*El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional un partida equivalente al 2% del estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período, que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girarlos exclusivamente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas Asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación."*

En lo que toca a la utilización de los fondos públicos con que se dota de recursos a las asociaciones de desarrollo y el órgano con competencia para disponer de los mismos –

así como a las limitaciones que está sujeto-, se ha dicho por parte de esta Procuraduría General:

*"I.- LOS RECURSOS QUE EL ESTADO DEBE GIRAR PARA LAS ORGANIZACIONES DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD, DEBEN SER DEPOSITADOS EN EL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL:*

*La Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, n° 3859 del 7 de abril de 1967, promueve la participación de los individuos en el desarrollo de las comunidades, como un medio de acelerar el desarrollo del país.*

*En consideración a tal finalidad, el legislador consideró necesario proporcionar respaldo económico a las asociaciones de desarrollo de la comunidad debidamente constituidas y legalizadas. En un principio, el artículo 19 de la citada ley ofrecía la posibilidad de que los contribuyentes del impuesto sobre la renta donaran a las asociaciones dichas, hasta un dos por ciento de la suma a pagar anualmente por tal concepto. No obstante, dado que la posibilidad de donación de tales fondos del Estado se contempló de manera optativa, las asociaciones -especialmente las de las áreas rurales- no encontraron comprensión en los contribuyentes.*

*En virtud de lo anterior y a fin de lograr una distribución más equitativa que promoviera el desarrollo de las comunidades, mediante Ley n° 4372 del 16 de noviembre de 1971, se reformó el citado artículo 19, estableciéndose desde entonces la obligación del Estado de girar, a través de una partida incluida en el Presupuesto Nacional, un porcentaje del impuesto sobre la renta, el cual debe ser distribuido proporcionalmente entre las organizaciones de desarrollo de la comunidad.*

*La citada reforma previó también la creación de un fondo de garantías e incentivos a través del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, con el propósito de aumentar los recursos con los que podían contar las comunidades, garantizando así la función de un verdadero crédito social comunal.*

*Actualmente, el párrafo segundo del artículo en referencia dispone:*

*"El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% del estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período, que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girarlos exclusivamente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas Asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación."*



*Conforme se podrá apreciar, la norma transcrita expresamente establece que la partida que el Estado debe incluir en el Presupuesto Nacional, equivalente al dos por ciento del estimado del Impuesto sobre la Renta, debe ser depositada por el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Asimismo, la norma establece el destino que el citado Consejo debe dar a tales fondos, a saber, una parte debe girarla a las asociaciones de desarrollo de la comunidad y otra la debe destinar a crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar a financiar los proyectos que presenten las mismas asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación.*

*En atención a lo anterior, el Poder Ejecutivo reglamentó el citado artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, mediante Decreto Ejecutivo nº 22453-G de 17 de agosto de 1993, estableciendo la manera en que deben distribuirse tales recursos públicos, reiterando que los mismos deben ser depositados en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.*

*De previo a continuar con el objeto de la consulta, consideramos importante recordar que el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, al igual que el resto de la Administración Pública, se encuentra sometido al principio de legalidad, pudiendo realizar sólo aquella actividad autorizada por el ordenamiento jurídico. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, todo el actuar de la Administración debe estar autorizado en el ordenamiento jurídico. Refiriéndose a dicho principio, la Sala Constitucional, en resolución nº 4310-92 de las 14:05 horas del 10 de noviembre de 1992, indicó:*

*"El principio de legalidad que se consagra en el artículo 11 de nuestra Constitución Política y se desarrolla en el 11 de la Ley General de la Administración Pública, significa que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la Constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las otras normas del ordenamiento - reglamentos ejecutivos y autónomos, especialmente-; o sea, en última instancia, a los que se conoce como "principio de juridicidad de la Administración"*

*De conformidad con lo anterior, es claro que el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad se encuentra obligado por la norma indicada a depositar en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, los fondos que el Estado le gire para las organizaciones de desarrollo de la comunidad." (Dictamen C-158-99 de 6 de agosto de 1999)*

También hemos distinguido la naturaleza de la relación de DINADECO para con estos fondos:

*"De la normativa transcrita se puede concluir entonces que las Asociaciones de Desarrollo Comunal reciben recursos provenientes del Estado, condicionados a que los mismos sean canalizados exclusivamente hacia las organizaciones comunales para la cofinanciación de proyectos de infraestructura empresarial, capacitación, compra de equipo o la adquisición de bienes inmuebles de conformidad con el Plan de Trabajo que dichas asociaciones presenten al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, quien asume el rol de administrador de tales recursos. En tanto que la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, debe asumir la condición de asesor y contralor en el manejo de tales recursos por parte de las asociaciones comunales. (Opinión Jurídica O..J.-071-98 de 19 de agosto de 1998)*

De lo transcrito, así como de la revisión del Decreto Ejecutivo N° 22453-G de 17 de agosto de 1993 –en especial, artículos 2, 7, 8, 9, 10, 19, 21 y 29-, esta Procuraduría General concluye que los fondos a que se refiere el artículo 19 de la Ley N° 3859 son administrados –entendiendo con ello, entre otras atribuciones, la competencia de asignación de los mismos a las específicas asociaciones de desarrollo- por el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad. No se encuentra, por otra parte, el sustento normativo para que se pudiera considerar que DINADECO pueda, por si misma, tener injerencia en la asignación de estos recursos. Lo más que se establece, en consonancia con los artículos 25 y 35 de la Ley N° 3859, es que ejerza una labor de fiscalización sobre el correcto uso de los fondos –artículo 9, inciso j) del Decreto Ejecutivo N° 26935-G-.

Lo enunciado en el párrafo que antecede daría sustento suficiente para tener por aclarada la segunda de sus interrogantes.”

### **3. Municipalidad: Donación de Bienes Afectos a Fin Público a las Asociaciones de Desarrollo Comunal**

[Procuraduría General de la República]<sup>viii</sup>

**Señor  
Mario Vindas Navarro  
Secretario del Concejo  
Municipalidad de Desamparados  
S. O.**

**Estimado señor:**

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, me refiero al oficio N.º D. S. 227a-2006 del 27 de abril del 2006, en el que en cumplimiento del Acuerdo N.º 7 de la sesión N.º 307 celebrada por el Concejo Municipal el 25 de abril del 2006 se consulta si es jurídicamente viable para el Concejo Municipal el traspaso

directo de un bien inmueble a una asociación de desarrollo del cantón, considerando lo establecido en el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, Ley N.º 3859 del 7 de abril de 1967.

Adjunto se remite el criterio legal de fecha 25 de abril del 2005, suscrito por el Lic. Danilo May Cantillano, en el que se indica lo siguiente:

“En atención a lo consultado es necesario señalar que la autorización otorgada por el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad N.º 3859 de fecha 7 de abril de 1967, es de tipo genérico, al no ser específicas en cuanto a precisar con puntualidad las donaciones, subvenciones o servicios a que se refiere. Este tipo de autorizaciones genéricas, tendrá siempre como límite el tipo de bien de que se trata, toda vez que para enajenar un bien que se encuentra afectado a un fin público, no bastaría con dicha autorización genérica, sino precisaría una norma legal especial que así lo desafecte expresamente, y autorice además su enajenación (Opinión Jurídica Número 175-2001 de fecha 22 de noviembre del 2001, Procuraduría General de la República). De la misma manera, tratándose de donaciones, será necesaria la promulgación de una ley especial que así lo autorice (Ver Opiniones Jurídicas Números 086-2005 y 119-2002 de fechas 27 de junio del 2005 (sic) y 21 de agosto de 2002 respectivamente, así como Dictamen C-010-2002 de fecha 9 de enero de 2002...

Por otro lado, la norma antes mencionada, no desaplica ni deroga el artículo 62 del Código Municipal, el cual establece claramente que para donar bienes inmuebles es necesaria una ley especial que lo autorice expresamente. En igual sentido, el artículo 162 del Código Civil establece que las cosas públicas están fuera del comercio y no podrán entrar en él, mientras legalmente no se disponga así (Al efecto ver Dictamen Número C-208-99 de fecha 22 de octubre de 1999, Procuraduría General de la República)”.

Tal y como se deriva del criterio legal remitido, existen múltiples pronunciamientos de esta Procuraduría sobre la temática consultada. Sirva, sin embargo, hacer una remisión a lo ya dicho por este órgano técnico jurídico en relación con la materia.

El artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, Ley N.º 3859 del 7 de abril de 1967, dispone:

“Artículo 19. El Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades y demás entidades públicas, quedan autorizadas para otorgar subvenciones, donar bienes, o suministrar servicios de cualquier clase, a estas Asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país. (...)”

Por su parte, el artículo 62 del Código Municipal señala:

“ARTÍCULO 62. La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este código y la Ley de Contratación Administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.

**Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías en favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice expresamente una ley especial.** Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o el contrato que respalde los intereses municipales.

Como excepción de lo dispuesto en el párrafo anterior, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos del cantón que enfrenten situaciones debidamente comprobadas de desgracia o infortunio.

También podrán subvencionar a centros de educación pública, beneficencia o servicio social, que presten servicios al respectivo cantón; además, podrán otorgar becas para estudios a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior.” (el subrayado no es del original).

Sobre la autorización otorgada en el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad al Estado y el sector descentralizado, para realizar donaciones, se ha indicado que se trata de una autorización de carácter genérico. Obsérvese que la norma en cuestión únicamente autoriza a “donar bienes”, sin realizar diferenciación alguna entre los distintos tipos de bienes (muebles e inmuebles), ni hacer referencia al régimen propio de cada uno de ellos.

En este sentido es que se ha indicado que estas autorizaciones “genéricas” tienen como límite el tipo de bien de que se trata, en tanto para la enajenación de un bien afecto a un fin público se requiere de una norma legal que lo desafecte expresamente y que, a su vez, autorice su enajenación (OJ-175-2001 del 22 de noviembre del 2001).

En efecto, el artículo 62 del Código Municipal dispone que la enajenación de bienes inmuebles que realice una municipalidad sólo será posible a través de una ley especial que lo autorice. Pero, además, la norma en cuestión remite a la Ley de Contratación Administrativa en materia de uso y disposición del patrimonio municipal. Interesa, entonces, el artículo 69 de esta última ley que establece una serie de límites a la Administración en materia de enajenación de bienes inmuebles afectos a un fin público. Al respecto se indica:

“ARTICULO 69.- Límites. La Administración no podrá enajenar los bienes inmuebles afectos a un fin público.

Los bienes podrán desafectarse por el mismo procedimiento utilizado para establecer su destino actual.

Se requerirá la autorización expresa de la Asamblea Legislativa, cuando no conste el procedimiento utilizado para la afectación.”

Sobre el procedimiento de desafectación la Sala Constitucional ha señalado:

"...La afectación es vinculación, sea por acto formal o no, por el que un bien público se integra al patrimonio nacional en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales. Ello conlleva, como lógica consecuencia, que solamente por ley se le puede privar o modificar el régimen especial que los regula, desafectándolos, lo que significa separarlos del fin público al que están vinculados. Requiere de un acto legislativo expreso y concreto" (Sala Constitucional, Voto N.º 2000-10466 de las 10:17 horas del 24 de noviembre del 2000).

Es claro, entonces, que para la donación de un bien inmueble afecto a un fin público, la municipalidad deberá desafectarlo de su destino actual y proceder a donarlo mediante norma legal expresa.

Sobre la temática que nos ocupa, ya en el dictamen C-208-99 del 22 de octubre de 1999, esta Procuraduría indicó:

*"(...) Esta Procuraduría ha señalado (2), que en tratándose de bienes estatales, la doctrina ha distinguido lo que denomina: "dominio público necesario", en cuanto deben pertenecer dichos bienes necesariamente al Estado y tienen por sí la inalienabilidad absoluta, de lo que deriva la inexpropiabilidad, la inusucapibilidad e inenajenabilidad (art. 121 de la Constitución Política), a diferencia de aquellos que son de "dominio público accidental", en la medida en que podrían no pertenecer al Estado al salir de su dominio o control y de los que son del "dominio privado".*

*Tocante a los dos últimos la diferencia radica en que el bien esté o no destinado a un fin público.*

---

NOTA (2): Dictamen C-077-99.

**Igualmente ha sostenido que para la enajenación (que incluye la compraventa, donación) de los bienes públicos, se requiere autorización legislativa para su desafectación (ver artículo 262 del Código Civil, artículo 69 de la Ley de Contratación Administrativa No 7494 en relación con el artículo 70.2 del Reglamento General de Contratación Administrativa No 25038).**

Lo anterior guarda relación con lo expresado en dictamen de esta Procuraduría C-208-96 (en relación con C-016-97), que en lo que interesa señaló: **"Pero no basta con que la Asamblea Legislativa emita una autorización para que el INCOFER done un bien inmueble. Se requiere, además, que la Asamblea tome en cuenta la naturaleza del bien inmueble de que se trate. Ello por cuanto en tratándose de un bien inmueble afecto a un fin público, la donación no procede si previamente no se desafecta el bien.** Lo cual es una consecuencia del principio sentado en el artículo 262 del Código Civil...": "... Por enajenación se entiende cualquier acto de transmisión del dominio sobre la cosa o de la titularidad del derecho de propiedad a favor de otra persona, lo que puede comprender tanto la venta que se regula en los numerales 68 y 69 de la Ley de la Contratación Administrativa y 70 de su Reglamento, como la donación. Por consiguiente, debe entenderse que la norma constitucional prohíbe no sólo la venta de esos bienes sino, a fortiori, la donación...". "...

Por el contrario, el INCOFER podría, en principio, enajenar los bienes inmuebles de su propiedad que no integren el ferrocarril siguiendo los procedimientos legalmente establecidos para la venta de dichos bienes, o bien donándolos si fuere autorizado por la ley para hacerlo". (El resaltado en negrilla no es del original).

Ahora bien, el artículo 62 del Código Municipal establece que "... Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice expresamente una ley especial...".

Señala el criterio de la asesoría legal municipal que **con fundamento en el artículo 19 de la Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad, No. 3859, las municipalidades están autorizadas a donar bienes a las Asociaciones. Sobre tal norma jurídica es dable señalar que se trata de una norma genérica no específica o especial que autorice el acto y está referida a la autorización a los entes para donar a favor de las Asociaciones de Desarrollo Comunal y no a la del tipo atinente a este asunto, sea a la Asociación Pro Desarrollo Educativo. Además tal norma cede ante lo dispuesto en el artículo 62 del Código Municipal que exige una ley especial con desafectación y no genérica.**

A mayor abundamiento el artículo 45 de la Ley de Planificación Urbana, estatuye que: "Los inmuebles a que se refiere el artículo anterior, podrán ser transferidos a otro uso público, conforme a las determinaciones del Plan Regulador; más si tuvieran destino señalado en la ley, el cambio deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa".

**Al respecto queda entonces claramente establecido que para la donación del área comunal referida que constituye dominio público, se precisaría, como reza el anterior dictamen transcrito, de una ley especial que no sólo autorice la donación sino también que desafecte el área o cambie su uso público en cuanto a la misma, ya que**

**por sí misma la autorización genérica para donar contenida en el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, no produce ipso iure la desafectación del fin público del área comunal sometida a tal afectación"** (el subrayado no son del original)

Con fundamento en lo anterior, se debe responder negativamente a la consulta formulada por la Municipalidad de Desamparados en el sentido de que el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad no autoriza, por sí mismo, el traspaso directo de un bien inmueble a una asociación de desarrollo del cantón.

## CONCLUSIONES

En virtud de lo anterior, es criterio de la Procuraduría General de la República, lo siguiente:

1. El artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad es una autorización de tipo genérico.
2. En caso de que la Municipalidad decida donar a una asociación de desarrollo, un bien inmueble afecto a un fin público, se requiere de una norma legal que lo desafecte expresamente y que, a su vez, autorice su enajenación.

Sin otro particular, se suscribe atentamente,

### **4. Legitimación para Accionar la Acción Civil Resarcitoria en Delitos de Malversación de Fondos Asignados a las Asociaciones de Desarrollo por parte de DINADECO**

[Procuraduría General de la República]<sup>ix</sup>

#### **...“B. Naturaleza de los fondos transferidos por entidades públicas a las asociaciones de desarrollo comunal:**

Las asociaciones de desarrollo pueden recibir recursos de instituciones públicas a través de dos vías: a) mediante la partida específica incluida en el Presupuesto Nacional, equivalente al 2% del estimado del Impuesto de Renta de cada periodo, que le corresponde administrar al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad; y, b) mediante subvenciones periódicas o aportes extraordinarios, donación de bienes o servicios que el Gobierno, las municipalidades u otras entidades públicas acuerden a su favor, tal y como se encuentra establecido en los artículos 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, N° 3859 de 7 de abril de 1967, y 60 de su Reglamento, N° 26935 de 20 de abril de 1998; que en su texto dicen:

“Artículo 19. El Estado, las instituciones autónomas y semiautónomas, las municipalidades y demás entidades públicas quedan autorizadas para otorgar

subvenciones, donar bienes, o suministrar servicios de cualquier clase, a estas Asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades, y al progreso social y económico del país.

El Estado incluirá en el presupuesto nacional una partida equivalente al 2% del estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período, que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girarlos exclusivamente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas Asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación.”

“Artículo 60. El patrimonio de las asociaciones se compondrá de:

- a) Las cuotas o aportes de los asociados, de cualquier clase que ellas sean.
- b) De las subvenciones periódicas o de los aportes extraordinarios que acuerden a su favor el Gobierno, las municipalidades o las instituciones del Estado.
- c) Del Porcentaje del Impuesto sobre la Renta establecido en el artículo 19 de la Ley No. 3859 de 7 de abril de 1967 y su Reglamento, (así reformado por Ley No. 4890 del 16 de noviembre de 1971).
- d) De los ingresos provenientes de cualesquiera actividades lícitas, que se realicen para allegar fondos a la asociación;
- e) De los bienes muebles e inmuebles que posean y de las rentas que se obtengan con la administración de éstos.
- f) De las herencias, legados y donaciones expresamente trasladados la asociación.
- g) De proyectos de cooperación internacional; y
- h) De leyes específicas.”

En ambos casos, los recursos asignados comparten la característica de que originariamente son públicos al provenir de la Hacienda Pública<sup>1[1]</sup> y que, posteriormente, al ser trasladados a instituciones privadas adquieren la naturaleza privada de sus nuevos titulares, pasando a formar parte del patrimonio de esas instituciones; lo que los convierte en fondos privados de origen público.



Acerca de los fondos privados de origen público, esta Procuraduría ha señalado:

“En consecuencia, los recursos que ingresen al patrimonio de una entidad pública provenientes de una ley de presupuesto, tributos, donaciones de instituciones públicas o privadas, aportes de personas físicas, entre otros, serán considerados "fondos públicos", y por lo tanto, deberán someterse al régimen correspondiente.

Segundo, en lo concerniente a **fondos privados**, este tipo de recursos pertenece a instituciones o sujetos privados, y se caracteriza por no provenir del Estado o sus Instituciones, sea de la Hacienda Pública. De tal modo que, el origen y la propiedad de esos recursos es privado, por lo que en ellos la titularidad pública resulta inexistente.

Al respecto, debe tomarse en cuenta que con la promulgación de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N°7428 de 04 de noviembre de 1994, se estableció que "Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, a favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, (...)." (Ver artículo 5 de su Ley Orgánica).

Lo anterior, significa que los recursos de origen público destinados a sujetos privados, se constituyen como "**fondos privados de origen público**", conforme se desprende de los artículos 5 y 6 de la Ley N°7428. Así, este órgano consultivo ha manifestado que "...el origen público de los fondos impregna su utilización futura aun y cuando los recursos hayan sido trasladados a sujetos de derecho privado y pasen a formar parte del patrimonio de la entidad privada, razón por la cual calificarían como recursos privados de origen público." (Ver Opiniones Jurídicas N°OJ-042-2001 DE 20 de abril de 2001, OJ-052-2001 de 08 de mayo de 2001)

En ese sentido, los aportes o beneficios patrimoniales --gratuitos o sin contraprestación alguna-- que las entidades públicas transfieran a los sujetos privados, tienen que manifestarse en el presupuesto, ya que tales recursos forman parte de la Hacienda Pública, y una vez que éstos ingresen al patrimonio de la entidad privada se constituyen como "fondos privados de origen público", por lo que deben someterse al régimen respectivo.". Dictamen C-289-2002 de 25 de octubre de 2002.

Del pronunciamiento citado, cabe rescatar la posición sostenida por esta Procuraduría en cuanto a que los fondos privados de origen público, forman parte de la Hacienda Pública; criterio que encuentra sustento legal, en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que define la "Hacienda Pública" en los siguientes términos:

"Hacienda Pública. La Hacienda Pública estará constituida por los fondos públicos, las potestades para percibir, administrar, custodiar, conservar, manejar, gastar e invertir

tales fondos y las normas jurídicas, administrativas y financieras, relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Respecto a los entes públicos no estatales, las sociedades con participación minoritaria del sector público o **las entidades privadas, únicamente formarán parte de la Hacienda Pública los recursos que administren o dispongan, por cualquier título, para conseguir sus fines y que hayan sido transferidos o puestos a su disposición, mediante norma o partida presupuestaria, por los Poderes del Estado, sus dependencias y órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, la administración descentralizada, las universidades estatales, las municipalidades y los bancos del Estado.** Los recursos de origen distinto de los indicados no integran la Hacienda Pública; en consecuencia, el régimen jurídico aplicable a esas entidades es el contenido en las Leyes que las crearon o los ordenamientos especiales que las regulan.

El patrimonio público será el universo constituido por los fondos públicos y los pasivos a cargo de los sujetos componentes de la Hacienda Pública. Serán sujetos componentes de la Hacienda Pública, el Estado y los demás entes u órganos públicos, estatales o no, y las empresas públicas, así como los sujetos de Derecho Privado, en cuanto administren o custodien fondos públicos por cualquier título, con las salvedades establecidas en el párrafo anterior." (El resaltado no es del original)

En concreto, sobre la naturaleza de los recursos públicos transferidos a asociaciones beneficiarias y que continúan siendo parte de la Hacienda Pública, en la Opinión Jurídica N° 167 de 9 de agosto de 2003, se indica:

“Se ha determinado que los recursos presupuestados por el Estado fueron transferidos a la Asociación beneficiaria. A partir de esa transferencia la Asociación asume la titularidad de los recursos así transferidos. Del hecho de que la Asociación constituya una persona de Derecho Privado, podría considerarse que los recursos transferidos pasan a ser recursos privados. Es de advertir, empero, que dicha transferencia no implica que los fondos puedan ser sometidos a un régimen de gestión privada. El origen público de los fondos determina que esos recursos continúen siendo parte de la Hacienda Pública, por lo que están sujetos a un régimen diferente del resto de los recursos que puede recibir la Asociación como sujeto privado. En efecto, en nuestro ordenamiento forman parte de la Hacienda Pública los dineros que el Estado transfiere a un particular mediante una partida presupuestaria. (...)

No puede haber duda de que los recursos que administran o disponen los entes privados producto de una partida presupuestaria forman parte de la Hacienda Pública. Es por ello que afirmamos que los recursos transferidos por el Estado no pueden ser administrados como una donación, que permita un uso libre de los recursos. Máxime

que es la Ley de Presupuesto la que fija el destino de los recursos, sea las obras de interés comunal ”.

Ahora bien, los fondos privados de origen público se encuentran sujetos a un régimen especial, al que se refiere la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en los artículos que se citan de seguido:

“ARTICULO 5. CONTROL SOBRE FONDOS Y ACTIVIDADES PRIVADOS. Todo otorgamiento de beneficios patrimoniales, gratuito o sin contraprestación alguna, y toda liberación de obligaciones, por los componentes de la Hacienda Pública, en favor de un sujeto privado, deberán darse por ley o de acuerdo con una ley, de conformidad con los principios constitucionales, y con fundamento en la presente Ley estarán sujetos a la fiscalización facultativa de la Contraloría General de la República.

Cuando se otorgue el beneficio de una transferencia de fondos del sector público al privado, gratuita o sin contraprestación alguna, la entidad privada deberá administrarla en una cuenta corriente separada, en cualquiera de los bancos estatales; además llevará registros de su empleo, independientes de los que corresponden a otros fondos de su propiedad o administración. Asimismo, someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República, el presupuesto correspondiente al beneficio concedido.”

“ARTICULO 6. ALCANCE DEL CONTROL SOBRE FONDOS Y ACTIVIDADES PRIVADOS. En materia de su competencia constitucional y legal, el control sobre los fondos y actividades privados, a que se refiere esta Ley, será de legalidad, contable y técnico y en especial velará por el cumplimiento del destino legal, asignado al beneficio patrimonial o a la liberación de obligaciones.

La Contraloría General de la República podrá fiscalizar el cumplimiento, por parte de los sujetos privados beneficiarios, de reglas elementales de lógica, justicia y conveniencia, para evitar abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los beneficios recibidos.

Dentro del marco y la observancia de estas reglas elementales, tanto la Contraloría General de la República como la entidad pública concedente del beneficio respetarán la libertad de iniciativa del sujeto privado beneficiario, en la elección y el empleo de los medios y métodos para la consecución del fin asignado.”

“ARTICULO 7. RESPONSABILIDAD Y SANCIONES A SUJETOS PRIVADOS. Aparte de las otras sanciones que pueda establecer el ordenamiento jurídico, la desviación del beneficio o de la liberación de obligaciones otorgadas por los componentes de la Hacienda Pública, hacia fines diversos del asignado, aunque estos sean también de interés público, facultará a la entidad concedente para suspender o revocar la

concesión, según la gravedad de la violación cometida. También facultará a la Contraloría General de la República para ordenar que se imponga la sanción.

Cuando la desviación se realice en beneficio de intereses privados, del sujeto agente o de terceros, la concesión deberá ser revocada y el beneficiario quedará obligado a la restitución del valor del beneficio desviado, con los daños y perjuicios respectivos. En este caso, la recuperación del monto del beneficio desviado podrá lograrse, además, en la vía ejecutiva, con base en la resolución certificada de la Contraloría General de la República, a que se refiere el artículo 76 de esta Ley.

Los servidores de los sujetos pasivos concedentes de los beneficios, a que se refiere este artículo, serán responsables por conducta indebida, dolosa o gravemente culposa, en el ejercicio de los controles tendientes a garantizar el cumplimiento del fin asignado al beneficio concedido.”

Como se observa, el régimen al que se encuentran sometidos los fondos privados de origen público, contempla disposiciones sobre la administración de los fondos que obligan al sujeto privado y regulación en cuanto al control que mantiene la Contraloría General de la República sobre ellos, que en especial *buscan asegurar el empleo de los beneficios en cumplimiento del destino legal* 2[2].

Y es que, a pesar de que los recursos se transfieren a un sujeto privado, se mantienen vinculados al destino legal que constituye la causa final o fundamento jurídico último para su transferencia al ente privado; tal como este órgano consultivo ha manifestado: “... *el origen público de los fondos **impregna su utilización futura** aun y cuando los recursos hayan sido trasladados a sujetos de derecho privado y pasen a formar parte del patrimonio de la entidad privada, razón por la cual calificarían como recursos privados de origen público*” 3[3].

Siendo así, los fondos privados de origen público no pueden desviarse del destino legal al cual han sido vinculados, porque quedaría sin fundamento legal el traslado de esos recursos, lo cual facultaría al ente concedente para ejercer las acciones necesarias para lograr su pronta y debida restitución y que, en consecuencia, los fondos alcancen el fin querido por la ley. De otra manera, el interés público sería insatisfecho.

A manera de conclusión, se señala que los beneficios transferidos por entidades públicas a las asociaciones de desarrollo comunal, tienen una naturaleza “*sui generis*”, son de naturaleza privada, pero su origen y fin público hacen que sigan formando parte de la Hacienda Pública. Así las cosas, estos fondos privados de origen público

---

están sujetos a un régimen normativo especial que busca asegurar el empleo de los beneficios en cumplimiento del destino legal para el que fueron entregados; destino legal que si se desvía, obliga a emprender las acciones necesarias para restituir el valor de lo beneficiado a la Hacienda Pública.

**C. Sujetos legitimados para ejercer la acción civil resarcitoria contra las asociaciones de desarrollo comunal denunciadas por malversación de los recursos transferidos por DINADECO.**

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley N° 6815 de 27 de setiembre de 1982, en el artículo 3, en cuando a la representación judicial que le corresponde a esta Institución, dispone:

“Son atribuciones de la Procuraduría General de la República:

a) Ejercer la representación del Estado en los negocios de cualquier naturaleza, que se tramiten o deban tramitarse en los tribunales de justicia.

b) ...”

Tal y como fue citado por la Asesoría Jurídica del órgano consultante, esta Procuraduría en el dictamen C-88-1994 de 1 de junio de 1994, se refirió a los alcances de la disposición transcrita, indicando:

“De conformidad con el artículo 1º de nuestra Ley Orgánica (Ley N° 6815 de 27 de setiembre de 1982), la naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República se define como el órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, y el representante legal del Estado en las materias propias de su competencia.

De esa primera definición se extrae que la labor que se encomienda a la Procuraduría tiene dos vertientes: la primera corresponde a la función consultiva, que se ejerce tanto para el Estado, los entes descentralizados, los demás organismos públicos y las empresas estatales (inciso b) del artículo 3º *ibid.*). La segunda vertiente atañe a la *representación en sede jurisdiccional del Estado*, en los negocios de cualquier naturaleza que se deban tramitar ante dicha instancia (inciso a) del artículo 3º *ibid.*) Como queda de manifiesto, la posibilidad de gestionar ante los Tribunales de Justicia deviene en una competencia que se ejercita a solicitud del Estado, sean los *tres poderes de la República, que comparten una única personalidad jurídica*. Entratándose de otras personas de derecho público, nuestra Ley Orgánica no contempla la posibilidad de acceder a una representación legal en sede jurisdiccional.” (el resaltado no es del original).

En este entendido, debe partirse, en este análisis, de que la Procuraduría General de la República esta encargada de la representación judicial del Estado, en los tres poderes

de la República; quedando excluidos los otros sujetos de derecho público y el Tribunal Supremos de Elecciones.

Ahora bien, DINADECO es un órgano desconcentrado adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, tal y como se deriva de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, que indica expresamente:

“Artículo 1º. Créase la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, como órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, y como instrumento básico de desarrollo, encargada de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. (Así reformado por el artículo 10 de la ley N° 6812 de 29 de setiembre de 1982).”

Asimismo, sobre el particular ha dispuesto también este órgano asesor:

“Analizada la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, puede afirmarse que la Dirección Nacional **es un órgano desconcentrado al tenor de lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley General de la Administración Pública**. Se aclara que esa desconcentración tiene relación con las distintas competencias que dicho cuerpo normativo confiere a la Dirección Nacional en su relación con las asociaciones de desarrollo: autorizaciones para que entes públicos y privados, nacionales y extranjeros desarrollen programas en el país vinculados con el desarrollo de la comunidad bajo la tutela de la Ley (artículo 2); potestad para autorizar la constitución de asociaciones con un número menor de miembros a los fijados por el artículo 16; potestad de vigilancia de la Dirección Nacional sobre el funcionamiento conforme a derecho de las asociaciones (artículo 25); dependencia del Registro Público de Asociaciones a la figura del Director Nacional (artículo 26); competencia expresa para resolver conflictos que se deriven de la representatividad de asociaciones a nivel distrital, cantonal, regional o provincial (artículo 31) y aprobación de los planes anuales de trabajo de las mismas (artículo 32); amén de la potestad de inspección y auditoria financiera sobre dichas personas jurídicas (artículo 35).” C-284-2002 de 23 de octubre del 2002. (Ver en el mismo sentido: C-165-2006 de 26 de abril del 2006 y C-043-2006 de 6 de febrero del 2006).

Debe apuntarse además, que la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad no tiene previstas dentro de sus competencias legales el instaurar acciones civiles resarcitorias, sino, únicamente, el establecimiento de las denuncias penales que correspondan en el ejercicio de su labor de fiscalización y control del uso de recursos, por parte de las asociaciones.

Siendo así, es claro que, la competencia para plantear una acción civil resarcitoria, *en cualquier proceso penal* por hechos en los que DINADECO tenga la condición de damnificado; la tendría la Procuraduría General de la República como representante legal del Estado, en cuenta del Ministerio de Gobernación y Policía al cual está adscrito DINADECO.

Concretamente, respecto a la legitimación para interponer acciones civiles resarcitorias, en procesos penales seguidos por malversación de fondos transferidos por entidades públicas a asociaciones de desarrollo comunal; debe señalarse que, por tratarse de fondos privados de origen público, la ley autoriza al Estado, a recuperar los valores transferidos; y siendo la Procuraduría General de la República, el representante legal del Estado, le correspondería interponer la gestión correspondiente ante los tribunales penales.

En este sentido, ya se ha pronunciado este Órgano Consultivo, en la citada Opinión Jurídica N° 167-2003, que en lo interesa dice: *“El desvío de los fondos autoriza al Estado, en tanto entidad que transfirió los recursos, a recuperar las sumas transferidas y desviadas. Recuperación que, conforme el ordenamiento, debe hacerse con los daños y perjuicios. En la medida en que conforme la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, artículos 2 y 3, este Órgano es el representante legal del Estado, se sigue como lógica consecuencia que está legitimado para ejercer la acción civil resarcitoria correspondiente. Con ello se da debido cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 7 y 25 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y 117 en relación con el 110 y 111 de la Ley de Administración Financiera”.*

En consecuencia, sería la Procuraduría General de la República quien estaría legitimada para ejercer la acción civil resarcitoria, en procesos penales por malversación de fondos, que fueron transferidos, originalmente, por el Estado a la asociación de desarrollo comunal...”

## **5. Donación de Bienes Municipales a las Asociaciones de Desarrollo y a las Federaciones de Estas**

[Procuraduría General de la República]<sup>x</sup>

## **IV. SOBRE LA AUTORIZACIÓN CONTENIDA EN EL ORDINAL 19 DE LA LEY SOBRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.**

Tomando en consideración que la consulta sometida al escrutinio de este órgano asesor indica que el cardinal 19 de la Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad autoriza a las Municipalidades para donar a las Asociaciones de Desarrollo Comunal, deviene

imperioso, establecer lo que ha sostenido, tocante a este tema, la jurisprudencia administrativa.

Así tenemos, que sobre el particular ha dicho:

*“...Sobre la autorización otorgada en el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad al Estado y el sector descentralizado, para realizar donaciones, **se ha indicado que se trata de una autorización de carácter genérico**. Obsérvese que la norma en cuestión únicamente autoriza a “donar bienes”, sin realizar diferenciación alguna entre los distintos tipos de bienes (muebles e inmuebles), ni hacer referencia al régimen propio de cada uno de ellos.*

*En este sentido es que se ha indicado que estas autorizaciones “genéricas” tienen como límite el tipo de bien de que se trata, en tanto (sic) para la enajenación de un bien afecto a un fin público se requiere de una norma legal que lo desafecte expresamente y que, a su vez, autorice su enajenación (OJ-175-2001 del 22 de noviembre del 2001).*

*En efecto, el artículo 62 del Código Municipal dispone que la enajenación de bienes inmuebles que realice una municipalidad sólo será posible a través de una ley especial que lo autorice. Pero, además, la norma en cuestión remite a la Ley de Contratación Administrativa en materia de uso y disposición del patrimonio municipal. Interesa, entonces, el artículo 69 de esta última ley que establece una serie de límites a la Administración en materia de enajenación de bienes inmuebles afectos a un fin público...*

***...se ha sostenido que para la enajenación (que incluye la compraventa, donación) de los bienes públicos, se requiere autorización legislativa para su desafectación (ver artículo 262 del Código Civil, artículo 69 de la Ley de Contratación Administrativa No 7494 en relación con el artículo 70.2 del Reglamento General de Contratación Administrativa No 25038).***

*Así las cosas, en dicha oportunidad este órgano concluyó, en primer término, que el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad contiene una **autorización de tipo genérico** por lo que, en caso de que la Municipalidad decida donar a una Asociación de Desarrollo un bien inmueble afecto a un fin público, se requiere de una norma legal que lo desafecte expresamente y que, a su vez, autorice su enajenación; criterio que a la fecha se mantiene y que incluso ha sido reforzado en pronunciamientos posteriores (ver, entre otros, el dictamen N° C-267-2008 del 31 de julio de 2008 )...*

*En virtud de lo anterior... este órgano asesor reitera lo dicho en el sentido de que el artículo 19 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad - N° 3859 - no autoriza, por sí mismo, el traspaso directo de un bien inmueble a una Asociación de Desarrollo por cuanto su texto contiene una autorización de carácter genérico que cede ante la*



*disposición normativa establecida en Código Municipal, concretamente en el párrafo segundo del numeral 62.*

*En ese orden de ideas, recordemos que el artículo 62 del Código Municipal es una norma posterior y especial respecto del artículo 19 de la Ley N° 3859, de ahí que resulte de aplicación frente a esta última, razón por la cual, en tratándose de donaciones de bienes inmuebles que pertenezcan a los gobiernos locales, debe existir de previo una ley especial que así lo autorice expresamente y, en caso de que dichos bienes se encuentren afectos a un fin público, dicha ley deberá contener adicionalmente una disposición que prevea su desafectación...” 4[3]*

De la transcripción realizada se sigue sin mayor dificultad que el canon 19 de la ley número 3859, constituye una autorización genérica y no especial, para que los entes territoriales puedan donar y en consecuencia, no puede entenderse como una norma habilitante para que las Municipalidades realicen tal conducta respecto de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, ya que, no cumple con el requisito de especialidad que exige el ordenamiento jurídico –*canon 62 del Código Municipal*-. Véase que, pese a que el pronunciamiento es anterior a la reforma realizada el 01 de setiembre al ordinal supra citado, está en nada afecta el contenido del criterio, ya que, el requisito de especialidad se mantiene con posterioridad a la modificación.

#### **V. SOBRE LA POSIBILIDAD JURÍDICA QUE DETENTAN LAS MUNICIPALIDADES PARA DONAR BIENES A UNIONES O FEDERACIONES DE ASOCIACIONES DE DESARROLLO.**

Ante el cuestionamiento que nos ocupa y su innegable ligamen respecto de la Federación de Asociaciones de Desarrollo, nos avocaremos a realizar un breve análisis de las agrupaciones supra citadas, con la finalidad de lograr mayor claridad en la evacuación de lo consultado.

Así, tocante a las Federaciones tenemos que estas se definen como:

*“...unión, alianza, liga de sociedades, asociaciones o grupos con determinadas afinidades y un fin común... Pi y Margall... definía así la federación: “Sistema por el cual los diversos grupos humanos, sin perder su autonomía en lo que les es peculiar y propio, se asocian y subordinan al conjunto de los de su especie para todos los fines que les son comunes...”5[4]*

De lo expuesto se extrae que la figura jurídica que nos ocupa, constituye, en el presente asunto, la alianza de Asociaciones de Desarrollo Comunal, las cuales, unidas

---

por un fin común deciden agruparse para así lograr el cumplimiento de sus metas, eso sí conservando cada una su individualidad.

Téngase presente que el Instituto en análisis encuentra tutela normativa en la Ley 3859 y en el Decreto Ejecutivo Nº 26935 del 20 de abril de 1998, denominado Reglamento a la Ley Sobre Desarrollo de la Comunidad, puntualmente en los ordinales 41 de la primera, 63 y 64 del Reglamento dicho, resultando relevante para la presente consulta estos últimos, por cuanto disponen:

*“...Artículo 63.—Las asociaciones de desarrollo cuya área jurisdiccional esté comprendida dentro del territorio que abarca un cantón o zona, podrán integrarse en uniones cantonales o zonales, siempre que haya consenso y participación por lo menos de más de la mitad de las asociaciones comprendidas dentro del mismo cantón o zona. **La unión con otras asociaciones no hace perder a ninguna de ellas su propia individualidad** y es nula toda cláusula que les coarte la libertad irrestricta de asociarse a la unión. Los límites de las uniones lo conformarán los límites de las asociaciones afiliadas...”* (El énfasis nos pertenece)

*“Artículo 64.—Más de la mitad de las uniones cantonales o zonales podrán formar una federación provincial o regional y más de la mitad de éstas podrán formar una confederación de desarrollo comunal.”*

Pues bien, teniendo absoluta claridad respecto de la conformación de las Federaciones y que tal alianza no tiene la fuerza de desvirtuar la singularidad de la Asociación, se impone establecer la naturaleza jurídica de estas, con la finalidad de determinar la que detenta la agrupación que nos ocupa.

En este sentido se ha pronunciado la Sala Constitucional, al sostener:

*“...Primero que nada, **se parte de la naturaleza jurídica de las asociaciones, las cuales son agrupaciones de orden privado para fines específicos y determinados, sea "científicos, artísticos, deportivos, benéficos, de recreo, y cualesquiera otros lícitos", con la única condición de que la asociación no puede tener "como único y exclusivo objeto el lucro o la ganancia" (artículo 1° de la Ley de Asociaciones, número 218, de ocho de agosto de mil novecientos treinta y nueve y sus reformas)**”* 6[5]

A partir de lo expuesto, no cabe duda que las Asociaciones son sujetos de derecho privado y por paridad de razón las Federaciones que conforman también.

Aclarado lo anterior y en aras de solventar lo propiamente consultado, deviene imperioso remitirse a lo dispuesto por el canon 62 del Código Municipal, que en lo conducente dispone:

*“La municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este Código y la Ley de contratación administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.*

*Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice, expresamente, una ley especial. Sin embargo, las municipalidades, mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que integran su concejo, podrán donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades.*

*Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, se requerirá la autorización legislativa previa...”* (El énfasis nos pertenece)

De la norma transcrita se desprende con absoluta claridad que el gobierno local se encuentra facultado para donar sus bienes, únicamente, en presencia de dos supuestos, ante la existencia de una ley especial o de forma directa cuando se trate de la Administración Pública, ya sea central o descentralizada, en el tanto y en cuanto, estas se encuentren posibilitadas, en igual sentido, para donar al ente territorial y este aprueba tal conducta mediante dos terceras partes del Concejo.

Así las cosas, al ser las Uniones o Federación de Asociaciones de Desarrollo Comunal sujetos de derecho privado, no se encuentran subsumidas en el primer supuesto exigido por la norma para ser objeto de donación por parte del gobierno local - *formar parte de la Administración Pública, central o descentralizada* -.

Tocante al segundo requerimiento, corren, las Uniones y Federación dichas, la misma suerte que con el anterior, ya que, no existe en el ordenamiento jurídico una norma especial que autorice al ente territorial para donarles y aún pensando en la individualidad que mantienen las Asociaciones que las conforman, como ya se dijo, el ordinal 19 de la Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad no cumple con el requerimiento de especialidad que exige el ordenamiento jurídico para autorizar el acto de liberalidad que nos ocupa, respecto de las Asociaciones de Desarrollo Comunal, y por ende, con muchas más razón, el canon dicho resulta insuficiente respecto de las Uniones y Fundaciones objeto de consulta.

En consecuencia, la Municipalidad se encuentra impedida legalmente para proceder con la conducta dicha – *donar bienes a Uniones o Federaciones de Asociaciones de Desarrollo Comunal.*”

## **6. Fin Público del Sistema de Financiamiento del Artículo 219 de la Ley de Desarrollo de la Comunidad**

[Procuraduría General de la República]<sup>xi</sup>

**B. EN ORDEN AL FIN PÚBLICO DEL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY SOBRE EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.** El artículo 19, in fine, de la Ley N.º 3859 de 7 de abril de 1967, Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad (LDINADECO), entre otras cosas, establece que el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Comunidad tendrá, dentro de sus competencias, la administración de un llamado “Fondo de Garantía e Incentivos” que será utilizado para financiar o facilitar determinados proyectos que presenten las Asociaciones de Desarrollo Comunal. Se transcribe el artículo 19 LDINADECO

*“Artículo 19. El Estado, las instituciones autónomas y semi autónomas, las municipalidades y demás entidades públicas, quedan autorizadas para otorgar subvenciones, donar bienes o suministrar servicios de cualquier clase, a estas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico y social del país.*

*El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% de lo estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las asociaciones de desarrollo de la comunidad, debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girarlos exclusivamente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación.”*

Es decir que el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Comunidad tiene una competencia para financiar o facilitar el financiamiento, a través del Fondo de Garantía e Incentivos, de determinados proyectos que sean propuestos por las Asociaciones de Desarrollo Comunal. Así este Fondo de Garantía e Incentivos debe funcionar como una suerte de crédito social comunal. Al respecto, conviene citar el dictamen C-158-1999 de 6 de agosto de 1999:

*“La citada reforma previó también la creación de un fondo de garantías e incentivos a través del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, con el propósito de aumentar los recursos con los que podían contar las comunidades, garantizando así la función de un verdadero crédito social comunal.*

*Actualmente, el párrafo segundo del artículo en referencia dispone:*

*“El Estado incluirá en el Presupuesto Nacional una partida equivalente al 2% del estimado del Impuesto sobre la Renta de ese período, que se girará al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, para las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, debidamente constituidas y legalizadas. El Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, depositará esos fondos en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, para girarlos exclusivamente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad y a la vez para crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar el financiamiento de proyectos que le presenten las mismas Asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación.” (Lo resaltado en negrita y sublineado no es del original).*

Conforme se podrá apreciar, la norma transcrita expresamente establece que la partida que el Estado debe incluir en el Presupuesto Nacional, equivalente al dos por ciento del estimado del Impuesto sobre la Renta, debe ser depositada por el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Asimismo, la norma establece el destino que el citado Consejo debe dar a tales fondos, a saber, una parte debe girarla a las asociaciones de desarrollo de la comunidad y otra la debe destinar a crear un fondo de garantía e incentivos, que permita financiar o facilitar a financiar los proyectos que presenten las mismas asociaciones, de acuerdo con la respectiva reglamentación.”

El decreto ejecutivo N.º 32595 de 4 de agosto de 2005, norma que reglamenta el artículo 19 LDINADECO, precisa cuáles son las categorías de proyectos que el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad tiene la potestad de financiar: proyectos de naturaleza empresarial, los dirigidos a la construcción de infraestructura, capacitación, adquisición de bienes inmuebles y compra de maquinaria. Se transcribe el artículo 10 del Decreto N.º 32595:

*“Artículo 10.—Fondo de proyectos. El cincuenta por ciento de los recursos asignados por el Estado, según el artículo 19 de la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad, se distribuirán en un Fondo de Proyectos.*

*Los recursos de Fondo de Proyectos deberán ser distribuidos en proyectos empresariales, de infraestructura, capacitación, adquisición de bienes inmuebles y compra de maquinaria y equipo, dando prioridad a los que sean más acordes con las políticas de desarrollo del país, de conformidad con los lineamientos o directrices emanadas de las autoridades correspondientes de Desarrollo Social con quienes se*

*coordinará, o en actividades específicas de desarrollo comunal, de esfuerzo conjunto y organizado, en los campos económico, social y cultural. Cualquier cambio de destino o redistribución de fondos que se pretenda hacer, requerirá la aprobación previa del Consejo.”*

Es decir que, de acuerdo con la normativa legal y reglamentaria que regula el funcionamiento del Fondo de Garantía e Incentivos, el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad se encuentra habilitado para financiar aquellos proyectos de las Asociaciones de Desarrollo Comunal que comprendan la adquisición de una propiedad inmueble, siempre y cuando esto sea conforme con las políticas de desarrollo del país y tengan por objeto satisfacer una necesidad de la comunidad y el interés público.

## **7. Sobre la Posibilidad de las Asociaciones de Desarrollo de Celebrar los Contratos y Actos Necesario para la Consecución de sus Fines**

[Procuraduría General de la República]<sup>xii</sup>

**Señor**

**Juan Rafael Ortiz Escalante**

**Jefe de la Unidad Legal y de Registro**

**Dirección Nacional de Desarrollo de la  
Comunidad (DINADECO)**

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, doy respuesta a su oficio N° L-012 de fecha 15 de enero próximo pasado, por medio del cuál consulta sobre los alcances que legalmente tiene la exención concedida a las asociaciones de desarrollo comunal por el artículo 37 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (N° 3859 de 7 de abril de 1967).

Dicho artículo dispone textualmente: “Quedan exentos del uso de papel sellado, timbres, y derechos de registro, los actos y contratos en que se participen las asociaciones de desarrollo comunal, relativos a la realización de sus fines”.

De acuerdo con el texto anterior, queda claro que la exención que la Ley otorga a tales asociaciones no es absoluta, sino que la restringe, circunscribiéndola a aquellos actos y contratos relativos a la realización de sus fines. Siendo ello así, habrá necesariamente que determinar, en cada caso, si el acto o contrato que se ejecuta o se dirige a realizar al menos uno de los fines de las referidas asociaciones.

Como en su consulta se habla en términos muy generales, referidos a "...la formalización de operaciones financieras de las asociaciones con el Banco Popular y otras similares...", habrá que establecer si la realización de operaciones de esa índole constituye una actividad relativa a la realización de los fines comunales que persiguen las susodichas entidades.

Según el artículo 17 de la ley citada, "Las asociaciones de desarrollo comunal se regirán por un estatuto que necesariamente deberá expresar: a)... b) Los fines especiales o generales que persigue...", y el 23 íbidem dispone que "para su funcionamiento, las asociaciones pueden adquirir toda clase de bienes, celebrar contratos de cualquier tipo y realizar toda clase de operaciones lícitas dirigidas a la consecución de sus fines".

De las disposiciones transcritas se pone en evidencia que las asociaciones de repetida cita pueden legalmente celebrar contratos de cualquier tipo (como serían, verbigracia, las operaciones financieras sobre las cuales se consulta), y éstas estarían exentas del pago de papel sellado y timbres, si el estatuto que las rige establece como uno de sus fines –especiales o generales- el de realizar esta clase de operaciones, en aras del interés público que con ellas se persigue.

Por otra parte, es del caso señalar que el artículo 19 de la misma ley autoriza – entre otras- a las instituciones autónomas y semiautónomas a "...suministrar servicios de cualquier clase a esas asociaciones, como una forma de contribuir al desarrollo de las comunidades y al progreso económico del país".

De tal disposición se concluye que –estando el Banco Popular dentro del Presupuesto legal- se encuentra autorizado por dicha norma para tramitar las operaciones financieras de las asociaciones de desarrollo comunal, eximiéndolas del pago de timbres, ya que ese es, evidentemente, el espíritu del artículo en comentario.

#### **8. Potestad de Intervención de la Contraloría General de la República en lo Tocante a los Presupuestos de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad**

[Procuraduría General de la República]<sup>xiii</sup>

**Señor**

**Oscar M. Rodríguez Jiménez**

**Director Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO).**

**Estimado señor:**

Por encargo y con la aprobación del señor Subprocurador General de la República, doy respuesta a su oficio DG-293-80, en el cual consulta a la Ministra de Justicia, sobre "la legalidad o ilegalidad de la disposición" tomada por la Contraloría General de la

República, en relación a los presupuestos de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad. Sobre el particular me permito manifestarle lo siguiente:

La Contraloría General de la República, a tenor de lo dispuesto en el artículo segundo de su Ley Orgánica, es la entidad encargada de la vigilancia superior de la Hacienda Pública, y tiene derecho para intervenir como controlar en las oficinas de la Administración Pública y de las instituciones y corporaciones autónomas que en alguna forma manejen o administren bienes públicos. En el ejercicio de esa facultad legal, la Contraloría tiene entre otras cosas la función de examinar, glosar, verificar y fenecer las cuentas de las instituciones y corporaciones del Estado, autónomas o no, y de los funcionarios públicos que custodien, manejen, administren, recauden o inviertan rentas, fondos o bienes de la Hacienda Pública. (Artículo 4º, inciso i) *ibídem*).

Según el artículo 5º de la ley de comentario; "El examen, revisión, fiscalización, y en general la realización de actos similares que lleve a cabo la Contraloría General en el ejercicio de las funciones establecidas en el artículo anterior, tienen por objeto establecer el cumplimiento debido de las leyes y disposiciones vigentes, la veracidad y fidelidad de las cuentas, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de contabilidad". (Los subrayados son nuestros).

De la normativa en examen se desprende con facilidad un primer principio, según el cual, la norma general es que la Contraloría General de la República realiza su función de superior vigilancia de la Hacienda Pública, de manera a posteriori, o sea, una vez que se ha realizado el gasto público correspondiente o ejecutado el acto respectivo con trascendencia económica, no actuando –salvo casos de excepción que luego se dirán- como aprobación previa del gasto o autorización del mismo.

En efecto, sólo en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico expresamente lo establece, como sucede en virtud del inciso 2) del artículo 184 de la Constitución Política con los Presupuestos de las Municipalidades y de las Instituciones Autónomas; tratándose de contrataciones directas contempladas en el artículo 96 de la Ley de la Administración Financiera de la República; de la concesión de beneficios fiscales provenientes de un contrato industrial al amparo de la Ley de Desarrollo y Protección Industrial; del pago de los gastos en que incurran los partidos políticos en campaña electoral; se requiere contar con la aprobación previa o autorización de la Contraloría General. En los demás casos en que la ley no lo exige expresamente, la función contralora se ejerce una vez realizado el acto o contrato.

En cuanto a las Asociaciones de Desarrollo Comunal, de acuerdo con lo establecido por la Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad, N° 3859 de 7 de abril de 1967 en sus artículos 31, 33, 34 y 35, resulta que estas entidades tienen la obligación de formular anualmente un programa de actividades y someterlo a conocimiento, para su



aprobación a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, así como a la municipalidad del respectivo cantón.

De acuerdo con la ley, la Dirección General de Desarrollo de la Comunidad debe tener establecido un control minucioso de las actividades económicas de las asociaciones para lo cual deberá organizar un sistema especial de inspección y auditoría. Si bien es cierto que la ley establece para aquellos casos en que los presupuestos contengan fondos provenientes de subvenciones, donaciones o contribuciones del Estado, la aprobación de la Contraloría General de la República, ello no significa que tal actuación debe darse de manera de aprobación previa, sino como un acto de control que puede ser ejercido después de que los presupuestos hayan sido aprobados por la Dirección General que cuenta para tal fin con el sistema y los mecanismos necesarios, evitándose de ese modo una duplicidad de funciones con evidente detrimento para la función pública que desempeña la Contraloría General de la República.

Finalmente, se hace necesario manifestarle que la Procuraduría General de la República no tiene dentro de sus funciones el determinar sobre la legalidad o ilegalidad de las actuaciones de la Contraloría General de la República, ni de revisar sus pronunciamientos los cuales son de acatamiento obligatorio en la materia de su competencia y sólo se encuentran sometidos a la ley, pudiendo ser cuestionados, eventualmente, ante los tribunales de justicia.

Sin otro particular, me suscribo con toda consideración,

Lic. Francisco Villalobos González

Procurador Específico

## **9. Asociaciones de Desarrollo Comunal y el Manejo de Fondos Públicos**

[Procuraduría General de la República]<sup>xiv</sup>

### **...“II. De las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad.**

Conviene, en primer término, dar unas breves explicaciones sobre la naturaleza jurídica de las asociaciones de desarrollo, para luego abocarnos a la interpretación jurídica que se nos requiere.

Así, del expediente legislativo donde se discutió el texto actualmente vigente de la Ley Sobre el Desarrollo de la Comunidad (Ley N° 3859 de 7 de abril de 1967), se desprende que dicho cuerpo normativo fue producto de la necesidad de organizar a las comunidades costarricenses, con una proyección de desarrollo integral. Esto como parte de un movimiento que tendía a movilizar los recursos humanos y materiales de

las comunidades para promover el desarrollo económico y social de los pueblos, superando así una falta de metas comunes y la ausencia de la coordinación a nivel comunal. Sin embargo, para lograr ese objetivo de desarrollo integral se tornó indispensable movilizar además la iniciativa privada. Para ese fin, se regula la integración y objetivos de las asociaciones de desarrollo. En la Ley, a éstas se les otorga personalidad jurídica (relación de los artículos 22, 23 y 28) y se les otorga una declaratoria genérica de interés público, en los siguientes términos:

**"Artículo 14.-** *Declárase de interés público la constitución y funcionamiento de asociaciones para el desarrollo de las comunidades, como un medio de estimular a las poblaciones a organizarse para luchar, a la par de los organismos del Estado, por el desarrollo económico y social del país."*

Así, todas las asociaciones de desarrollo comunal son de interés público, en razón de las actividades que van a realizar, ya que resultan de trascendencia para la comunidad. Sin embargo, de dicha declaratoria, no podría derivarse que su naturaleza jurídica sea pública, o lo que dicho en otros términos, no revierte su naturaleza privada, ni torna en públicos sus bienes.

Con referencia propiamente a los fondos públicos que estas manejan, el artículo 34 indica expresamente:

**"Artículo 34.-** *Siempre que en los presupuestos de las asociaciones figuren fondos provenientes de subvenciones, donaciones o contribuciones de cualquier clase, provenientes del Estado, de las instituciones autónomas o de las municipalidades, ellos requerirán además, la aprobación de la Contraloría General de la República."*

Es decir, se encuentra expresamente previsto en la ley el mecanismo que deben seguir las asociaciones cuando manejen fondos públicos y la fiscalización que sobre los mismos debe realizar la Contraloría General de la República, tema desarrollado además en el Decreto Ejecutivo No. 2664-G del 13 de diciembre de 1962 *"Reglamento que regirá el uso de los Recursos que el Estado Asignará Anualmente a las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, debidamente inscritas en la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad."*

Aunado a lo anterior, la ley de cita es suficientemente clara en el sentido de que la administración de los bienes pertenecientes a las asociaciones, le corresponderá a DINADECO únicamente en casos de disolución de las mismas (artículo 40).

En síntesis, es posible deducir de la ley, la intención del legislador de fomentar la iniciativa privada por medio de la creación de asociaciones de desarrollo de la comunidad declaradas de interés público, y en razón de ello destinar ayudas económicas y ciertas facilidades necesarias para el cumplimiento de sus fines, de

forma tal, que se estimule el desarrollo integral de las comunidades, pero sin perder su naturaleza de personas jurídicas privadas...”

**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.

---

<sup>i</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 3859 del siete de abril de mil novecientos sesenta y siete. **Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)**. Vigente desde 07/04/1967. Versión de la Norma 8 de 8 del 18/11/2010. Publicada en Colección de Leyes y Decretos Año: 1967, Semestre 1, Tomo 2, Página 515.

<sup>ii</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 3859 del siete de abril de mil novecientos sesenta y siete. **Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)**. op cit. supra nota. 1.

<sup>iii</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 3859 del siete de abril de mil novecientos sesenta y siete. **Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)**. op cit. supra nota. 1.

<sup>iv</sup> ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 3859 del siete de abril de mil novecientos sesenta y siete. **Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)**. op cit. supra nota. 1.

<sup>v</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 646 de las once horas con treinta y siete minutos del veintisiete de enero de dos mil seis. Expediente: 06-000059-0007-CO.

<sup>vi</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica 86-J del diecisiete de septiembre de dos mil ocho.

---

vii PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica 59-J del siete de abril de dos mil tres.

viii PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 268 del tres de julio de dos mil seis.

ix PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 204 del trece de junio de dos mil ocho.

x PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 52 del tres de marzo de dos mil once.

xi PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica 82-J del veintinueve de octubre de dos mil doce.

xii PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 29 del diecinueve de febrero de mil novecientos setenta y seis.

xiii PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 181 del seis de agosto de mil novecientos ochenta.

xiv PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 52 del ocho de febrero de dos mil cinco.