

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: TRAMITACIÓN DE PATENTES EN LA MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS

RESUMEN: El presente informe de investigación incorpora la normativa y jurisprudencia más relevante acerca del tema de patentes en la Municipalidad de Coto Brus. Se adjunta jurisprudencia relacionada al tema del pago de impuestos y sobre la denegatoria de patente en general, además se analiza la labor del Consejo de Distrito en este tipo de procedimientos según lo regulado en el Código Municipal.

Índice de contenido

1DOCTRINA.....	1
a)Marco Jurídico Institucional de la Municipalidad de Coto Brus	1
2NORMATIVA.....	2
a)Código Municipal.....	2
b)Ley N° 7325 Tarifa de impuestos municipales del Cantón de Coto Brus.....	3
3JURISPRUDENCIA.....	10
a)Denegatoria de patente por falta de requisitos legales.....	10
b)Sobre el cobro de impuestos por patentes según la Ley 7325..	23
c)Sobre la actividad del Consejo y las patentes según el artículo 57 del Código Municipal.....	30
d)Competencia de los Consejos de Distrito dentro de las Municipalidades.....	40

1 DOCTRINA

a) Marco Jurídico Institucional de la Municipalidad de Coto Brus

[MUNICIPALIDAD DE COTO BRUS]¹

“El marco que sustenta jurídicamente a la Municipalidad de Coto Brus tienen su asidero en el TÍTULO XII, Capítulo Único de la Constitución Política de Costa Rica (La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un grupo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular...) La Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998 cuyo nombre es el Código Municipal, la Ley N° 8114, Fondo de Simplificación y Eficiencia Tributaria. Así mismo, forman parte de este marco jurídico el conjunto de Reglamentos que esta institución a promulgado; El reglamento de Karaoke y Espectáculos públicos, el Reglamento Autónomo de Servicios y el Reglamento de caminos.”

2 NORMATIVA

a) Código Municipal

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]²

Artículo 54.

Los Concejos de Distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existirán tantos Concejos de Distrito como distritos posea el cantón correspondiente.

Sin perjuicio de las atribuciones de otras instituciones del Estado, los consejos de distrito, dentro de su jurisdicción territorial y de acuerdo con la presente Ley, promoverán la eficiencia de la actividad del sector público y velarán por ella.

(Así adicionado el párrafo anterior por el inciso a) del artículo 1 de la Ley N° 8489 del 22 de noviembre del 2005)

Artículo 55.

Los Concejos de Distrito estarán integrados por cinco miembros propietarios; uno de ellos será el síndico propietario referido en

el artículo 172 de la Constitución Política y cinco suplentes de los cuales uno será el síndico suplente establecido en el referido artículo constitucional. Los suplentes sustituirán a los propietarios de su mismo partido político, en los casos de ausencia temporal u ocasional y serán llamados para el efecto por el Presidente del Concejo, entre los presentes y según el orden de elección. Los miembros del Concejo de Distrito serán elegidos popularmente por cuatro años, en forma simultánea con la elección de los alcaldes municipales, según lo dispuesto en el artículo 14 de este código, y por el mismo procedimiento de elección de los diputados y regidores municipales establecido en el Código Electoral. Desempeñarán sus cargos gratuitamente.

Artículo 56.

Para ser miembro de un Concejo de Distrito se deben reunir los mismos requisitos señalados en el artículo 22 del código para ser regidor municipal, excepto el referente a la vecindad que, en este caso, deberá ser el distrito correspondiente. En cualquier momento, los miembros de los Concejos de Distrito podrán renunciar a sus cargos; en tal caso, corresponderá al Tribunal Supremo de Elecciones reponer a los propietarios cesantes en el cargo, con los suplentes del mismo partido político, siguiendo el orden de elección.

Artículo 57.

Los Concejos de Distrito tendrán las siguientes funciones:

d) Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito.

Artículo 83.

El impuesto de patentes y la licencia para la venta de licores al menudeo, se regularán por una ley especial.

b) Ley N° 7325 Tarifa de impuestos municipales del Cantón de Coto Brus

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]³

La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

Decreta:

ARTICULO 1.- Las personas físicas o jurídicas, que se dediquen al ejercicio de cualquier tipo de actividades lucrativas, en el Cantón de Coto Brus están obligadas a pagar a la Municipalidad un impuesto de patentes, de conformidad con esta Ley.

ARTICULO 2.- En toda solicitud de otorgamiento, traslado o traspaso de licencia municipal, es requisito indispensable que los interesados estén al día en el pago de los tributos y de otras obligaciones a favor de esta Municipalidad.

ARTICULO 3.- Salvo en los casos en que esta Ley determina un procedimiento diferente para fijar el monto del impuesto de patentes, se establecen como factores determinantes de la imposición, los ingresos brutos anuales que perciban las personas físicas o jurídicas afectas al impuesto, durante el período fiscal anterior al año que se grava.

Los ingresos brutos no incluyen lo recaudado por concepto del impuesto que establece la Ley del Impuesto sobre las Ventas. En el caso de los establecimientos financieros y de correduría de bienes muebles e inmuebles, se considera ingresos brutos lo percibido por concepto de comisiones e intereses.

ARTICULO 4.- Los ingresos brutos anuales, producto de la actividad realizada determinarán el monto del impuesto de patentes, que le corresponde pagar a cada contribuyente. Se aplicará el uno coma cinco (1,5) por mil sobre los ingresos brutos. Esa suma dividida entre cuatro, determinará el impuesto trimestral por pagar.

ARTICULO 5.- Cada año, a más tardar el 5 de diciembre, las personas a las que se refiere el artículo 1 de esta Ley, presentarán a la Municipalidad, una declaración jurada de sus ingresos brutos. Con base en esa información, ésta calculará el impuesto por pagar, en firme y sin previo procedimiento. Para tales efectos, la Municipalidad debe tener los respectivos

formularios a disposición de los contribuyentes, a más tardar un mes antes de la fecha señalada.

En casos especiales en que las empresas tengan autorización de la Dirección General de la Tributación Directa, para presentar la declaración en una fecha posterior a la establecida por la ley, estas empresas pueden presentar la declaración a la Municipalidad, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha autorizada por la Dirección General de la Tributación Directa.

ARTICULO 6.- Los patentados que sean declarantes del impuesto sobre la renta, deben presentar una copia de su declaración, sellada por la Dirección General de la Tributación Directa.

ARTICULO 7.- Para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11 de esta Ley, los patentados que no sean declarantes del impuesto sobre la renta, deben acompañar, su declaración de impuesto de patentes, con una fotocopia del último recibo del pago de planillas a la Caja Costarricense de Seguro Social o con una constancia de la agencia respectiva de esa Institución sobre el total de salarios declarados o, en su defecto con una nota explicativa de las razones por las cuales están eximidos de cotizar para el Seguro Social.

ARTICULO 8.- La información suministrada por los contribuyentes a la Municipalidad tiene el carácter de confidencial, al que se refiere el artículo 112 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

ARTICULO 9.- La Dirección General de la Tributación Directa brindará a la Municipalidad, en su condición de administración tributaria, información respecto del monto de los ingresos brutos que fueron declarados por los contribuyentes del impuesto sobre la renta, siempre y cuando estos sean contribuyentes del impuesto de patentes municipales.

Asimismo, cuando la citada Dirección hiciere alguna recalificación en cualquiera de dichos factores, deberá comunicarlo de oficio a la Municipalidad para lo que corresponda.

La Municipalidad está facultada para determinar de oficio el impuesto de patentes municipales, cuando el contribuyente o el responsable se encuentre en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Que su declaración municipal, revisada según lo establecido en el artículo 11 de esta Ley, lleve a presumir que existen intenciones de defraudación.
- b) Que no hubiera presentado la declaración jurada municipal.
- c) Que, aunque hubiera presentado la declaración jurada municipal, no hubiera aportado la copia de la declaración presentada a la Dirección General de la Tributación Directa.
- ch) Que, aunque hubiera presentado la declaración jurada municipal, aporte una copia alterada de la declaración presentada ante la Dirección General de la Tributación Directa.
- d) Que hubieran sido recalificados por la Dirección General de la Tributación Directa, los ingresos brutos, declarados ante ella. En este caso, servirá de título ejecutivo para efectos del cobro, la certificación del Contador Municipal, donde se indique la diferencia adeudada por el patentado en virtud de la recalificación.
- e) Que se trate de una actividad recién establecida, sujeta al procedimiento previsto en el artículo 15 de esta Ley.
- f) Otros casos contemplados en esta Ley.

La calificación de oficio o la recalificación efectuada por la Municipalidad, mediante el Ejecutivo Municipal, debe ser notificada al contribuyente, con indicación de las observaciones o cargos que se le formulen y, en su caso, de las infracciones que se estime que ha cometido.

Dentro de los cinco días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación, el contribuyente o el responsable puede impugnar por escrito, dichas observaciones o cargos, ante el Concejo. En tal caso, deberá señalar los hechos y las normas legales que fundamentan su reclamo y alegar las defensas que considere pertinentes, proporcionando u ofreciendo las pruebas respectivas.

En el caso de que, dentro del plazo señalado, no se presente ninguna oposición, la resolución quedará firme. En el caso contrario, el Concejo deberá resolver dentro de los siguientes cinco días hábiles, pues de no hacerlo, la Municipalidad no podrá cobrar multas ni

intereses.

Salvo en el caso del párrafo anterior, la Municipalidad cobrará multas e intereses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 del Código Municipal, a partir del período en que se debió

pagar el impuesto de patentes, haya oposiciones o no haya.

La resolución final dictada por el Concejo no tendrá recurso de revocatoria ni de apelación, en consecuencia, la vía administrativa queda agotada. El interesado puede establecer la demanda respectiva, ante la autoridad judicial correspondiente, conforme lo establece la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, para lo cual debe acompañar el documento que acredite el pago.

ARTICULO 10.- Los contribuyentes que no presenten la declaración jurada municipal dentro del término establecido en el artículo 5 serán sancionados con una multa del diez por ciento (10%) del impuesto de patentes, correspondiente a todo el año anterior.

ARTICULO 11.- Toda declaración queda sujeta a revisión por los medios establecidos por ley. Si se comprueba que los datos suministrados son incorrectos, por cuya circunstancia se determine una variación en el tributo, se procederá a hacer la recalificación correspondiente.

Asimismo, la declaración jurada que deben presentar los patentados ante la Municipalidad, queda sujeta a las disposiciones especiales de los artículos 88, 89 y 91 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y del artículo 309 del Código Penal.

ARTICULO 12.- Las actividades lucrativas, que seguidamente se señalan, comprendidas en la clasificación internacional de actividades económicas, pagarán conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de esta Ley; con excepción de las señaladas en el artículo 13.

a) Industria

Se refiere al conjunto de operaciones materiales ejecutadas para la extracción, transformación o manufactura de uno o varios productos; incluye el procesamiento de productos agrícolas y la transformación mecánica o química de sustancias orgánicas o inorgánicas en productos nuevos, mediante procesos mecanizados o no mecanizados, en fábricas o domicilios. Además, implica la creación de productos y los talleres de reparación y acondicionamiento. Comprende la extracción y explotación de minerales, metálicos y no metálicos, que se encuentran en estado sólido, líquido o gaseoso; la construcción, reparación o demolición de todo tipo de edificios, instalaciones y vías de transporte; las imprentas, editoriales y establecimientos

similares. En general, se refiere a mercaderías, construcciones, bienes muebles e inmuebles.

b) Comercio

Comprende la compra y la venta de toda clase de bienes, mercaderías, propiedades, títulos valores, monedas y otros. Además, los actos de valoración de los bienes económicos, según la oferta y la demanda; esto es: casas de representación, comisionistas, agencias, corredores de bolsa, instituciones bancarias y de seguros, salvo los estatales, instituciones de crédito y en general todo lo que involucre transacciones de mercado de cualquier tipo.

c) Servicios

Comprende los servicios prestados al sector privado, al sector público o a ambos, que sean atendidos por organizaciones o personas privadas; incluye el transporte, almacenaje, comunicaciones, establecimientos de esparcimiento y de enseñanza privada (con excepción de los semioficiales).

ARTICULO 13.- Las actividades que se citan a continuación pagarán el impuesto de patentes, de conformidad con el criterio que se indica para cada una de ellas.

Cuando en un mismo establecimiento se realicen, conjuntamente, diferentes actividades de las señaladas en este artículo o de las pertenecientes al anterior, cada una de las actividades se considerará en forma separada, para los efectos del tributo.

a) Bancos y establecimientos financieros, excepto los bancos estatales (casas de banca, de cambio, financieras y similares, y agencias aseguradoras) pagarán, por cada trimestre, sobre los ingresos por intereses brutos o comisiones o por ambos percibidos en el año

anterior ₡10,00 por cada ₡1.000,00.

b) Comercios de bienes inmuebles pagarán, por cada trimestre, sobre comisiones percibidas en el año anterior ₡10,00 por cada ₡1.000,00.

c) Salones de diversión, que exploten juegos de habilidad, aleatorios o ambos, permitidos por la ley, pagarán, por cada trimestre, sobre los ingresos brutos del año anterior ₡10,00 por cada ₡1.000,00.

ch) Establecimientos de hospedaje momentáneo pagarán, cada

trimestre, sobre los ingresos brutos del año anterior ₡10,00 por cada ₡1.000,00.

ARTICULO 14.- Para gravar toda actividad lucrativa recién establecida, que no pueda sujetarse al procedimiento impositivo del artículo 4, la Municipalidad puede realizar una estimación tomando como parámetro otros negocios similares.

Este procedimiento tendrá carácter provisional y deberá ser modificado, con base en la primera declaración que le corresponda hacer al patentado, para lo cual atenderá a las disposiciones del artículo siguiente.

ARTICULO 15.- El total de los ingresos brutos anuales de las actividades que hayan operado únicamente durante una parte de todo el período fiscal anterior, se determinará con base en el promedio mensual del período de la actividad.

ARTICULO 16.- Cuando la Municipalidad tenga duda sobre la veracidad de la declaración jurada, puede exigir a las personas físicas o jurídicas, declarantes o no declarantes del impuesto sobre la renta, una certificación sobre el volumen de los ingresos brutos, extendida por un contador público autorizado. Si se encuentra que efectivamente existen inexactitudes, la Municipalidad puede realizar la determinación de oficio.

ARTICULO 17.- Se autoriza a la Municipalidad para que adopte las medidas administrativas necesarias para la aplicación de esta Ley.

DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 18.- En los casos en que las leyes exoneren del pago del impuesto de patentes municipales o porque la actividad se realice sin fines de lucro, los interesados deben registrarse ante la Municipalidad, para lo cual tienen un plazo de tres meses a partir de la publicación de esta Ley. Transcurrido este plazo, la exoneración se hará efectiva a partir de la fecha en que presenten la solicitud ante la Municipalidad.

ARTICULO 19.- Los procedimientos establecidos en esta Ley para cobrar el impuesto de patentes no excluyen las actividades sujetas

a licencia que, por características especiales, sean objeto de gravámenes impositivos creados por leyes de alcance nacional.

ARTICULO 20.- Esta Ley deroga la No. 7113 del 18 de enero de 1989 en todas las disposiciones referentes al impuesto de patentes.

ARTICULO 21.- Rige a partir de su publicación.

3 JURISPRUDENCIA

a) Denegatoria de patente por falta de requisitos legales

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁴

Nº493-2007

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. II CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ. Goicoechea, a las catorce horas treinta minutos del veintiocho de noviembre del dos mil siete.-

Conoce este Tribunal, como jerarca impropio, del recurso de apelación interpuesto por Jaime Ligator, de un único apellido en razón de su nacionalidad estadounidense, mayor, casado dos veces, empresario y vecino de San José, en su condición de Presidente de "Favitro Sociedad Anónima", contra el Acuerdo del Concejo Municipal de San José, número 15, artículo IV, de la sesión ordinaria Nº 14 del primero de agosto de dos mil seis.-

Redacta el Juez Fernández Argüello , y:

CONSIDERANDO:

I).- Para una correcta resolución del presente asunto, se tiene por probado lo siguiente: 1) Que el veintinueve de marzo del dos mil cinco, la sociedad Favitro S.A. solicitó ante la Municipalidad de San José, autorización para explotar la patente de licores nacionales N° 243, en el local denominado "Casino Horse Shoe", que se encuentra ubicado diagonal al Hotel del Rey, calle 7-9, avenida 1-3 (folios 1 a 12); 2) Que el Alcalde Municipal, mediante resolución N° 151-1-2005 de las diez horas del dieciséis de mayo siguiente, rechazó la anterior petición, por cuanto el local se ubica a menos de cuatrocientos metros de la Escuela Vitalia Madrigal y de la Universidad Metropolitana Castro Carazo. Asimismo dispuso que mientras no se diera autorización municipal, la mencionada patente no podía utilizarse en ningún local comercial (misma prueba); 3) Que contra lo anterior, la compañía planteó revocatoria y apelación y la Alcaldía, en oficios 6169 de las doce horas del veintinueve de mayo de dos mil cinco y 5090 de las nueve horas del dieciséis de junio del dos mil seis, rechazó la primera y admitió la segunda (ídem); 4) Que el Concejo Municipal, en el Acuerdo N° 15, artículo IV, de la sesión ordinaria N° 14 del 1° de agosto de ese año, denegó la alzada (folios 13 a 24); 5) Que por memorial del catorce del mismo mes y año, se interpuso apelación contra la anterior decisión, admitida en el acuerdo 20, artículo V de la sesión N° 23 del tres de octubre del dos mil seis (folios 35 a 41).-

II).- No se probó: 1) Que el negocio de la recurrente se ubique a más de cuatrocientos metros de la Escuela Vitalia Madrigal y de la Universidad Metropolitana Castro Carazo. No se procuró prueba al respecto.-

III).- La tesis que sustenta el recurso de la empresa Favitro S.A., es que el artículo 9 del Reglamento a la Ley de Licores no es aplicable a los negocios dedicados a la actividad de casino, y particularmente al suyo, denominado "Casino HorseShoe".- En apoyo de esa afirmación, manifiesta que ya la Sala Constitucional anuló las normas que prohibían la venta de licores en los establecimientos dedicados a los juegos permitidos por ley, por lo que a su juicio, en la actualidad no existe ninguna disposición que restrinja la explotación de patentes en esos locales. Que las limitaciones en cuanto a distancias del artículo 9 del Reglamento,

sólo se refieren a las actividades allí citadas, y que imponerlas a su representada es ilegal, ya que "... concluir que la actividad de casino se encontraba regulada en el artículo 9 inciso a) del Reglamento a la Ley de Licores decreto Ejecutivo N° 417757-G de 28 de setiembre de 1987, es DESPROPORCIONADO E IRRACIONAL, por cuanto así es evidente que antes del Voto de la SALA CONSTITUCIONAL 10000-93 se encontraba prohibida la venta de licores en la actividad de casino (...) no se encuentra descrita la actividad de casino, sino las de taberna, bar cantina, licorería, discotecas salones de baile, marisquerías, venta de pollo, etc, por lógica jurídica no podría encontrarse descrita dicha actividad de casino por cuanto se encontraba prohibida la actividad de venta de licores con la de casino, hasta que la derogatoria operada por el VOTO 10.000-1993 eliminara la prohibición total" . Concluye señalando, que no es posible extender esas prohibiciones por vía analógica, por tratarse de limitaciones al ejercicio de una actividad comercial protegida constitucionalmente.-

IV).- No le asiste razón al recurrente en sus agravios.- Lo pretendido por éste, es que se le autorice la explotación de una patente de licores nacionales en su establecimiento, dedicado a casino, a pesar de que por su ubicación, éste se localiza a menos de cuatrocientos metros de una escuela primaria y de un centro de estudios universitarios, en el centro de San José.- La Municipalidad denegó la petición, con fundamento en el artículo 9 del Reglamento a la Ley de Licores, que prohíbe la explotación de patentes de licores en cualquiera de sus modalidades (taberna, bar, cantina, licorería, discotecas, salones de baile, marisquerías, venta de pollo, etc.) cuando el lugar donde se fuere a explotar la patente no estuviere ubicado a más de cuatrocientos metros de iglesias católicas, instalaciones deportivas y centros de salud de todo tipo, centros infantiles de nutrición o de juegos, guarderías infantiles, escuelas, colegios y otros establecimientos educativos similares, ya sean públicos o privados, de enseñanza preescolar primaria, secundaria, universitaria, técnica y parauniversitaria y clubes políticos. En criterio de este órgano colegiado, esa disposición ha sido aplicada correctamente, pues las restricciones allí establecidas, también comprenden a las compañías dedicadas a casinos, según se verá de seguido.-

V).- Ciertamente, los artículos 22 de la Ley de Licores y 16 su Reglamento, prohibían originalmente el funcionamiento de máquinas de juegos en lugares en donde se vendía licor, por lo que no era

posible, entonces, explotar ninguna patente de licores en casinos y similares; empero, ambas disposiciones fueron anuladas por la Sala Constitucional, en su sentencia número 1999-10000 de las quince horas con tres minutos del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, eliminándose en consecuencia dicha limitación.- Lo anterior no significa, sin embargo, que esos establecimientos puedan ahora explotar libremente y sin restricciones de ninguna naturaleza, esas patentes, lo que sí sería irrazonable; antes bien, cabe entender que los casinos quedan sujetos al régimen general vigente en la materia, en igualdad de condiciones que cualquier otro negocio que pretenda vender licor. Eso es lo que se desprende del fallo invocado por la propia empresa, que en su Considerando VI, indicó que:

"VI.- Conclusiones.- En síntesis, la Sala coincide con el análisis que ha hecho la Procuraduría General de la República, en el sentido que las normas cuestionadas son inconstitucionales. Pero al declararlo así, ello no quiere decir que, por virtud de esta sentencia, queden expresamente autorizados los locales en los que se vende licor, para instalar y permitir el funcionamiento de todos y cualesquiera de los juegos permitidos por la ley. Las autoridades municipales están llamadas a dictar la normativa necesaria para hacer compatible la disposición de la ley que permite juegos, con los diversos intereses que están involucrados, como por ejemplo el del ingreso a esos sitios de los menores de edad -ejercicio de los principios y protecciones que se derivan de la Convención sobre los Derechos del Niño-, la protección y regulación del orden público, la protección de la seguridad de las personas y de los derechos de terceros. Debe advertirse, por último, que esta sentencia en nada modifica las anteriores que se haya emitido sobre el tema; siguen siendo las Municipalidades del país, los entes encargados de fiscalizar el correcto funcionamiento de los locales comerciales sujetos a licencia municipal, en especial en los que se vende licor y como parte de estas competencias, dictar las normas necesarias para que no se permita en esos lugares el acceso a los menores de edad y a que pueda existir una adecuada división de actividades para garantizar la integridad física de las personas que asisten a esos negocios comerciales. En definitiva, que el funcionamiento o no de los juegos permitidos por ley, debe resolverse, en cada caso, valorando las condiciones del local, la actividad de que se trata, los horarios de funcionamiento, la posibilidad de ingreso a menores, que de por sí es incompatible con la venta de licores y demás circunstancias según lo dicho en esta sentencia..." (Sala Constitucional. Sentencia 1999-10000).-"

Véase como la propia Sala, al explicar los alcances de su pronunciamiento, condiciona la explotación de patentes de licores, al respeto y observancia de todas las disposiciones que regulan y protegen el orden público, dentro de las que se encuentran justamente las del artículo 9 del Reglamento a la Ley de Licores; y por ende, no puede la empresa recurrente, al menos no sin desconocer a su vez el contenido de ese mismo fallo, afirmar que en su virtud está exento de cumplir con las distancias mínimas que ahí se mencionan.-

VI).- Resulta desafortunada, por otra parte, la afirmación que se hace en el recurso, de que el artículo 9 del Reglamento no comprende los casinos, y que únicamente se refiere a negocios de "taberna, bar, cantina, licorería, discotecas, salones de baile, marisquerías, venta de pollo, etc.", pues evidentemente, esa lista tiene una finalidad meramente ejemplificativa, y de ninguna manera puede considerarse como taxativa.- Lo que el precepto prohíbe, es la utilización de patentes de licores, en cualquiera de sus modalidades, si no se respetan las distancias mínimas; valga decir, que no puede explotarse ninguna patente si el lugar está a menos de cuatrocientos metros de un centro educativo -como en este caso-, no importa si es una venta de pollos, una discoteca, un casino o un salón de baile.- La norma es muy clara al respecto, por lo que no se trata de una aplicación analógica a casos no previstos.- Lo importante, y esa es la esencia del numeral en análisis, es que para hacer uso de una patente de licores, deben respetarse las distancias, con total independencia del tipo de local y todo por supuesto, dentro de las reglas de la ley y el propio reglamento.- En realidad, ni siquiera se alega -y menos se demuestra-, que el casino HorseShoe esté a más de cuatrocientos metros de los centros educativos que menciona la Municipalidad, por lo que no se está en presencia de una aplicación irrazonable o desproporcionada de esas limitaciones, dado que no hay en los cuerpos normativos vigentes, ni en la jurisprudencia invocada, indicio alguno que permita concluir, como lo hace el apoderado de Favitro S.A., que su representada no está sujeta a ellas, lo que obliga a desestimar esos reparos.-

VII).- Por último, no está demás señalar que el Reglamento a la Ley de Licores, en su artículo 9, se encuentra plenamente vigente, y que la acción de inconstitucionalidad que lo atacaba, fue declarada sin lugar, mediante sentencia número 2007-000832 de las catorce horas con cincuenta minutos del veinticuatro de enero de dos mil siete.- En esa resolución, no sólo se declaró su conformidad con el parámetro constitucional, sino que se reafirmó la potestad de los municipios para hacer respetar las distancias

allí indicadas, y para impedir de esa forma la explotación antijurídica de las patentes de licores. Para mayor claridad, se transcribe en lo que interesa:

" En la presente acción de inconstitucionalidad, se cuestiona el artículo 9º, inciso a), del Decreto No. 17757-G del 28 de septiembre de 1987, Reglamento a la Ley de Licores, precepto que establece lo siguiente:

" Artículo 9.- No se permitirá la explotación de ninguna patente de licores en ninguna de sus modalidades (taberna, bar, cantina, licorería, discotecas, salones de baile, marisquerías, venta de pollo, etc.) en los siguientes casos: a) Si el lugar donde se fuere a explotar la patente no estuviere ubicado a más de cuatrocientos metros de iglesias católicas, instalaciones deportivas y centros de salud de todo tipo, centros infantiles de nutrición o de juegos, guarderías infantiles, escuelas, colegios y otros establecimientos educativos similares, ya sean públicos o privados, de enseñanza preescolar primaria, secundaria, universitaria, técnica y parauniversitaria y clubes políticos. La medida se establecerá desde el punto más cercano entre el terreno total que ocupará el negocio y el sitio que interese para los efectos de este inciso, aunque dichos puntos no estuvieren ocupados por construcciones. En igual sentido se entenderá que existen los establecimientos a que se refiere este inciso, aun en el caso de que estuvieren en proyecto formal de construcción. (...)."

IV.- LIBERTAD DE COMERCIO Y DE TRABAJO. Sobre el tema en particular, este Tribunal Constitucional, en el Voto No. 1273-95 de las 16:00 hrs. del 7 de marzo de 1995, señaló lo siguiente:

"(...) I.- En sentencia número 6579-94 de las quince horas doce minutos del ocho de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro, la Sala se pronunció sobre la constitucionalidad de una de las disposiciones aquí impugnadas, el artículo 9 del Reglamento a la Ley de Licores, referida a las limitaciones que para la libertad de comercio implica la exigencia de una distancia mínima entre los lugares en que opere una patente de licores y centros educativos e iglesias, entre otros. En la citada sentencia consideró lo siguiente: "I.- Se pide la inconstitucionalidad de los incisos a) y b) del artículo 9 del Reglamento a la Ley de Licores, Decreto Ejecutivo No. 17757-G del 28 de setiembre de 1987 y se acusan como

violados los derechos constitucionales contenidos en los artículos 9, 33, 44, 45 y 46 de la Constitución Política, en razón de que los incisos impugnados, al restringir a una distancia la posibilidad de apertura de ventas al público de licores, crean desigualdad y limitaciones inaceptables, según se expresa en las acciones. II.- La Ley de Licores, No. 10 de 7 de octubre de 1936 y sus reformas, dispone en el artículo 42 en lo que interesa: "Para la ejecución de la presente ley el Poder Ejecutivo dictará el reglamento de la misma, en el que especialmente tomará en cuenta las disposiciones de ella que se refieren a la salvaguardia de la moralidad y de las buenas costumbres...". En la Sentencia 1441-92 de las quince horas cuarenta y cinco minutos del dos de junio de mil novecientos noventa y dos, la Sala dijo lo siguiente: "I.- El artículo 129 de la Constitución Política dispone, entre otras cosas, que "no tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de interés público", de tal suerte que "los actos y convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa". El concepto incluido por el constituyente de 1949 "leyes de interés público", corresponde a lo que en doctrina se conoce como de "orden público", es decir, aquéllas mediante las que interviene el Estado a fin de asegurar en la sociedad, su organización moral, política, social y económica. En nuestra Constitución son varias las referencias a ese tópic, como por ejemplo, las reglas sobre la materia electoral, la organización de los poderes públicos y sus relaciones recíprocas, la protección de la familia y los desamparados; y en lo que atañe a la producción especial de los sectores económicamente débiles, las relaciones obrero patronales, la preocupación de la vivienda popular, la educación pública; y también la legislación derivada, en lo que se refiere a la materia inquilinaria, el control de precios en los artículos de consumo básico y la producción y comercialización de ciertos cultivos, básicos para la economía del país, como el café, la caña de azúcar, a manera de ejemplo. El principio general básico de la Constitución Política está plasmado en el artículo 50, al disponer que "el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza", lo que unido a la declaración de adhesión del Estado costarricense al principio cristiano de justicia social, incluido en el artículo 74 ibídem, determina la esencia misma del sistema político y social que hemos escogido para nuestro país y que lo definen como un Estado social de Derecho. II) La Sala estima que las regulaciones del Decreto N° 19042-MEIC de 7 de junio de 1989, responde en su contenido, a esos principios de orden público social, y que se justifican por el amplio desarrollo que se promueve en torno a la protección de los

derechos de los consumidores. En efecto, es notorio que el consumidor se encuentra en el extremo de la cadena formada por la producción, distribución y comercialización de los bienes de consumo que requiere adquirir para su satisfacción personal y su participación en este proceso, no responde a razones técnicas ni profesionales, sino en la celebración constante de contratos a título personal. Por ello su relación, en esa secuencia comercial es de inferioridad y requiere de una especial protección frente a los proveedores de los bienes y servicios, a los efectos que de previo a externar su consentimiento contractual cuente con todos los elementos de juicio necesarios, que le permitan expresarlo con toda libertad y ello implica el conocimiento cabal de los bienes y servicios ofrecidos. Van incluidos por lo expresado, en una mezcla armónica, varios principios constitucionales, como la preocupación estatal a favor de los más amplios sectores de la población cuando actúan como consumidores, la reafirmación de la libertad individual al facilitar a los particulares la libre disposición del patrimonio con el concurso del mayor conocimiento posible del bien o servicio a adquirir, la protección de la salud cuando esté involucrada, el ordenamiento y la sistematización de las relaciones recíprocas entre los interesados, la homologación de las prácticas comerciales internacionales al sistema interno y en fin, la mayor protección del funcionamiento del habitante en los medios de subsistencia".- III.- De lo transcrito se deduce que las medidas que el Estado adopta para proteger en la sociedad su organización moral, política, social y económica, son de interés público social, y se manifiesta por medio del llamado "Poder de Policía", entendido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales; o mejor aún, como "el derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido para asegurar el logro de los fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados", como lo define la doctrina del Derecho Administrativo. En su sentido más amplio, el Poder de Policía comprende las medidas tendientes a proteger la seguridad, moralidad y salubridad públicas, así como la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y al bienestar general de la misma. Se manifiesta, en principio, como una potestad atribuida al poder legislativo y por ello es indelegable. Sin embargo, sí se puede crear en la ley ordinaria, una imputación de funciones, asignándole al poder ejecutivo, por ejemplo, la atribución de estatuir sobre determinadas materias, dentro de ciertos límites preestablecidos en la ley. Tal es lo que ocurre en el presente caso, en virtud de lo expresado en el artículo 42 de la Ley de Licores antes citado. IV.- Sobre el poder de policía ha

dicho la Sala: "...pero si bien es cierto que se trata de un derecho fundamental de los ciudadanos, esa libertad no puede ser irrestricta, sino que está sometida al interés general, a la paz, tranquilidad y orden público y sobre todo, a los derechos de quienes no forman parte de ese grupo interesado. Como en último instancia se trata de una actividad religiosa desplegada dentro del ámbito de una zona residencial, es importante resaltar que esa práctica queda regulada por el llamado poder de policía, en el sentido que se trata de un mero control que tiene como objeto impedir actitudes (sic) contrarias al interés general y mejor aún, la defensa del interés público vinculado con esa actividad, compatibilizando el ejercicio de la actividad religiosa, a los fines esenciales del derecho urbanístico". (Sentencia No. 401-91 de las 14:00 horas del 20 de febrero de 1991, considerando II y en el mismo sentido, véase Sentencia No. 619-91 de las 14:45 horas del 22 de marzo de 1991). De lo expresado se concluye que en la medida que exista en la ley ordinaria, una imputación de funciones, como ocurre en el caso de comentario, entonces, en ejercicio del poder de policía, puede reglamentarse una actividad determinada, con el fin de proteger la moral y el orden públicos, como lo expresa el artículo 28, párrafo segundo de la Constitución Política. (...) VI.- En lo que atañe a la limitación de la libertad de comercio, en razón de la imputación de funciones que hace el artículo 42 de la Ley de Licores, para la protección de los valores superiores de la nacionalidad (moral, buenas costumbres, protección de la niñez, sentimientos religiosos), la Sala no encuentra que la restricción definida por una distancia de iglesias, instalaciones deportivas y centros de salud de todo tipo, centros infantiles de nutrición y de juegos, guarderías infantiles, escuelas, colegios y otros establecimientos educativos similares, sean públicos o privados, de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, universitaria, técnica y parauniversitaria y clubes políticos, resulte desproporcionada o irrazonable. Es tan evidente que lo que se quiere es evitar el contacto de los usuarios de las actividades señaladas, en especial los niños y estudiantes de todos los niveles, con el consumo de licor, que los alcances de la regulación se explican por sí solos. Es decir, se está frente a un caso típico (sic) de regulación de una actividad para proteger, sobre todo, el orden público representado, básicamente, por los niños y estudiantes del país. La Sala no tiene por acreditada la violación alegada contra la libertad de comercio y consecuentemente, tampoco la del artículo 9 constitucional..." II.- La queja del accionante, en principio, se expuso en similares términos a la del promovente de la acción resuelta a través de la sentencia recién citada, en el tanto no pudo trasladar su patente al sitio que tenía previsto para ello

por la cercanía con un centro educativo y una iglesia católica, siendo en consecuencia, plenamente aplicable el antecedente dicho, en cuanto a su impugnación del artículo 9 del Reglamento a la Ley de Licores, y lo procedente, (sic) rechazar la acción por el fondo sobre este punto (...)."

Asimismo, en el Voto No. 1029-96 de las 16: 39 hrs. del 27 de febrero de 1996, indicó lo siguiente:

"(...) III. Alega la gestionante, que con esta interpretación se le están lesionando sus derechos fundamentales, específicamente el de igualdad, el derecho de propiedad, libertad de comercio y el derecho al trabajo. En lo que respecta a la libertad de comercio y el derecho de propiedad, esta Sala ha indicado: "I. ... como lo ha expresado esta Sala en reiteradas ocasiones, la libertad empresarial no es absoluta ni ilimitada, y tal garantía debe someterse a las regulaciones legales que necesariamente deben cumplirse previamente, máxime cuando, como en el presente caso, existe normativa al respecto - precisamente la que está siendo impugnada en esta acción de inconstitucionalidad- que impone una carga tributaria para colaborar con los gastos públicos tal como lo disponen los artículos 20 de la Ley número 6826, 29 y 30 del Reglamento de dicha ley, aquí impugnados; por ello, el cierre de los negocios comerciales dispuesto en ellas no resulta inconstitucional, ya que cualquier persona puede desarrollar su comercio libremente, siempre y cuando reúna los requisitos previamente establecidos por ley, y lo haga cumpliendo con las exigencias establecidas para el comercio de que se trate. (Ver entre otras en este sentido, resolución número 1042-90, de las quince horas veinticinco minutos, del treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y resolución número 611-91, de las catorce horas cinco minutos del veintidós de marzo de mil novecientos noventa y uno.) Este criterio fue sustentado de antemano por la Corte Plena Plena (sic), que en sesión ordinaria de nueve de julio de mil novecientos setenta y nueve al conocer del veto del proyecto legislativo número 5098 consideró: «La libertad de comercio que existe como garantía constitucional, es el derecho que cualquier persona tiene de escoger, sin más restricciones, la actividad comercial legalmente permitida que más convenga a sus intereses (sic). Pero ya en ejercicio de esa actividad, la persona debe someterse a las regulaciones que la ley establece, como sería la fijación de precios al consumidor, la de pagar determinados salarios a los trabajadores y eventualmente la limitación de ganancias que se estime conveniente. De modo que el ejercicio del

comercio no conlleva el derecho a una libertad irrestricta, máxime cuando, como en el caso, se está en presencia de una regulación que se considera de interés general.»... II. De modo que, en virtud de las citadas normas, no existe menoscabo de la libertad comercial contemplada en el artículo 46 Constitucional, no (sic) tampoco roce constitucional alguno, por cuanto el Estado está legitimado para regular el desarrollo de toda actividad comercial lícita, e inclusive, de imponerle cargas tributarias, en los términos de las disposiciones constitucionales comentadas. Por lo anterior, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, procede rechazar por el fondo esta acción." (Sentencia número 143-94, de las dieciséis horas del once de enero de mil novecientos noventa y cuatro.). En virtud de lo anterior, se concluye que la denegatoria de la patente a la accionante no resulta inconstitucional por violar el derecho de propiedad y la libertad de comercio, ya que resulta constitucionalmente legítimo establecer condiciones y requisitos razonables y proporcionales para el ejercicio de una actividad empresarial lícita. En lo que se refiere al derecho al trabajo, también esta Sala en reiteradas ocasiones ha señalado que desde el punto de vista constitucional este derecho "... es considerado un derecho fundamental del hombre, cuyo ejercicio le permite lograr una existencia digna y cuyo cumplimiento debe el Estado vigilar, proteger, fomentar e implementar por los medios correspondientes, cerciorándose de que en todos los organismos oficiales o privados, no se apliquen políticas de empleo discriminatorias a la hora de contratar, formar, ascender o conservar a una persona en el empleo, pues todo trabajador tiene el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, si cumple con los requisitos razonables impuestos por ley." (Sentencia número 5023-93, de las once horas veinticinco minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y tres.); derecho que "... implica, primariamente, la posibilidad individual de elegir libremente una actividad en la que el hombre empeña y compromete su dignidad." (Sentencia número 0810-91, de las catorce horas seis minutos del treinta de abril de mil novecientos noventa y uno); y por el cual manda al Estado "... evitar el establecimiento de "condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía." (Sentencia número 2170- 93, diez horas doce minutos del veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y tres.). No obstante, de lo anterior debe tomar en cuenta la accionante que "... que el derecho al trabajo y el de libre elección -que consagra el artículo 56 Constitucional- no pueden ser irrestrictos, pues las libertades también tienen que ser objeto de regulación, más aún cuando están de por medio intereses

de orden público, por lo que es lícito para los órganos con competencia para ello, fijar requisitos que aseguren la eficacia del servicio, sin que por esa circunstancia se constituya monopolio alguno o se discrimine en su perjuicio." (Sentencia número 1294-91, de las nueve horas treinta y cinco minutos del cinco de julio de mil novecientos noventa y uno.); por lo cual, tampoco puede alegar la violación a este derecho por estimar que la denegatoria de una patente de licor va en detrimento de su derecho al trabajo, por cuanto la decisión de la Administración está sustentada en una normativa que resulta constitucionalmente legítima (...)." (Véase en similar sentido los Votos Nos. 5653-97 de las 16:07 hrs. del 16 de septiembre de 1997, 6469-97 de las 16:20 hrs. del 8 de octubre de 1997, 4450-2000 de las 14:53 hrs. del 24 de mayo del 2000).

En virtud de lo anterior, este Tribunal Constitucional, al no encontrar motivos para variar el criterio sostenido en los precedentes supra señalados o bien, razones de interés público que justifiquen reconsiderar la cuestión, procede a desestimar la presente acción en cuanto a este extremo se refiere.

V.- PRINCIPIOS DE JERARQUÍA DE LAS NORMAS Y DE LEGALIDAD. El accionante plantea que existe una discordancia entre el Reglamento a la Ley de Licores, Decreto No. 17757-G del 28 de septiembre de 1987 y la Ley de Licores No. 10 del 7 de octubre de 1936 en lo atinente a las distancias permitidas para la explotación de una patente. Sobre el particular, este Tribunal Constitucional ha señalado, reiteradamente, que la regulación ex novo o el vicio ultra vires que pueda contener una norma reglamentaria, constituye un extremo de legalidad ordinaria que debe ser conocido y resuelto por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, con el propósito manifiesto de garantizar la legalidad de la función administrativa, como lo es, el ejercicio de la potestad reglamentaria de forma congruente con la ley. Así, y, sobre el tema en concreto, este Tribunal Constitucional ha vertido una copiosa jurisprudencia en la que ha señalado lo siguiente:

"(...) Único: Inadmisibilidad de la acción por referirse a cuestiones de mera legalidad. En esencia, la presente demanda se reduce a cuestionar la contraposición que dice encontrar el accionante entre el aparte 2.16.2 del "Manual operativo al Reglamento de gastos de viaje y de transporte para funcionarios públicos" del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el

artículo 38 del Código de Trabajo. Aun cuando en esa colisión de normas cree apreciar una infracción de las potestades constitucionales asignadas al Poder Ejecutivo por el artículo 140, incisos 3) y 18) constitucional y de las restricciones al ejercicio de las potestades públicas que constituyen el principio de legalidad comprendido en el artículo 11 ibidem, lo cierto es que la cuestión no alcanza a plantear un verdadero conflicto de constitucionalidad sino tan solo de modo reflejo o indirecto. En reiteradas ocasiones (como, por ejemplo, en la sentencia número 2000-01149 de las 15:39 horas del 2 de febrero del 2000) esta Sala ha sostenido que determinar si una norma reglamentaria violenta o excede lo dispuesto en una ley es un tema de legalidad cuya discusión no corresponde a esta jurisdicción. El artículo 49 de la Carta Fundamental asigna el control de la legalidad de la función administrativa del Estado a la jurisdicción contencioso administrativa, no a la constitucional. Si esta Sala pretendiera fiscalizar por medio de la acción de inconstitucionalidad las distintas posibles hipótesis de infracción al principio de legalidad que pueden darse en los despachos administrativos, en la práctica suplantaría -a contrapelo del texto constitucional- a los tribunales de esa materia. En consecuencia, si el accionante considera que las normas reglamentarias cuestionadas son ilegales, puede acudir, si a bien lo tiene, ante la mencionada jurisdicción contencioso-administrativa a hacer valer sus derechos. (...)." (Voto No. 14901-2006 de las 14:47 hrs. del 10 de octubre del 2006). (Véase en igual sentido el Voto No. 13458-2006 de las 10:17 hrs. del 8 de septiembre del 2006).

En mérito de los antecedentes expuestos y al tratarse de una cuestión de legalidad, se impone declarar sin lugar la acción interpuesta, sobre tal extremo.

VI.- AUTONOMÍA MUNICIPAL. Este Tribunal entiende que la regulación del expendio o venta de licores es una cuestión de carácter típicamente nacional o supra local. Cuando el artículo 169 de la Constitución Política hace referencia a intereses y servicios locales en el ámbito de cada cantón, no incluye la regulación general en materia de venta de licores, pues, de lo contrario, en el marco de un Estado unitario concentrado como lo es el costarricense, se produciría una dispersión o fragmentación normativa de una actividad, que es de un claro interés nacional. Es menester agregar que lo anterior no supone negar la competencia que tienen las corporaciones municipales para administrar y fiscalizar la aplicación y plena observancia de la legislación y

reglamentación nacionales que existen sobre el particular".

VIII).- En consecuencia, debe confirmarse la decisión cuestionada, y dar por agotada la vía administrativa, pues lo aquí decidido causa estado.-

POR TANTO:

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

b) Sobre el cobro de impuestos por patentes según la Ley 7325.

[SALA CONSTITUCIONAL]⁵

Acción de Inconstitucionalidad N.3412-93

Anastacio Pineda Campos y otros

Exp.No.3412-M-93 No.1269-95

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas cuarenta y ocho minutos del siete de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Anastacio Pineda Campos, cédula de identidad 2-356-177, Hugo Barrantes Hidalgo, cédula 2-265-771, Julio César Rodríguez Arguedas, cédula número 1-488-781, Gerardo Quesada Fonseca, cédula de identidad número 2-327-014, Omar Mora Bermúdez, cédula 5-132-037, Juan Eugenio Murillo Jiménez, cédula número 2-339-274, Franklin Rodríguez Ledezma, cédula 6-099-336, Adrián Mena Chaves, cédula de identidad número 5-208-524, Luis Salazar Torres, cédula 2-188-962, Ameth Barrantes Rojas, cédula número 6-184-540, Danilo Fernández Castillo, cédula de identidad número 1-456-773, Furio Consumipapili, cédula número 6-123-844, Ronald Araya Saborío, cédula 6-176-956, Josefa Fernández Castillo, cédula 1-395-1392, Edgar Rodríguez Blanco, cédula número 2-336-565, Pablo Espinoza

Lezcano cédula 6-105-277 y Marvin Barrantes Campos, cédula de identidad número 6-152-886, todos casados, comerciantes patentados del Cantón de Coto Brus, Puntarenas, contra los artículos 3, 4, 6, párrafos primero y segundo del artículo 9, 13 inciso ch), de la Ley de Patentes de la Municipalidad de Coto Brus, número 7325 del 15 de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

Resultando:

1o. Los accionantes reclaman que conforme a los artículos impugnados, el monto que se cobra por patente, se fija con base en los ingresos brutos anuales, con lo cual consideran se ha convertido en un impuesto sobre el ingreso, impuesto que estiman confiscatorio. Además alegan que el otorgamiento de la patente tiene como contraprestación el pago de una suma equivalente a los servicios que la Municipalidad brinda por su actividad fiscalizadora sobre las personas que ejercen actividades lucrativas, pero añaden que los montos que se cobran no guardan relación con el servicio que debe dar la Municipalidad, aspecto que refuerza la tesis de que el monto que se cobra es un tributo. Asimismo estiman que en el caso se da una doble imposición, pues el impuesto de patentes, al ser sobre el ingreso bruto anual, se convierte en un segundo impuesto sobre la renta. Por último señalan que los artículos 6 y 9 violan los principios de intimidad y confidencialidad al establecer a los patentados la obligación de presentar a la Municipalidad una copia de la declaración de la renta, sellada por la Dirección General de Tributación Directa.

2o. La Ley de la Jurisdicción Constitucional faculta a la Sala a rechazar, aún desde su presentación, cualquier acción de inconstitucionalidad, cuando considere que existen elementos de juicio suficientes, o se trata de un caso igual o similar a uno ya resuelto.

Redacta el Magistrado Mora Mora; y,

Considerando:

1o. Esta Sala ya se ha pronunciado sobre los argumentos de doble imposición y confiscación que se reclaman, señalándose en esas oportunidades lo siguiente:

"II).- Sobre los aspectos de la igualdad tributaria aunque se trate de diferentes cantones o jurisdicciones y el principio de

igualdad en general, materia objeto de las acción, ya la Sala expresó su criterio en las Sentencias Nos. 3494-94 de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del doce de julio y 4497-94 de las quince horas treinta y nueve minutos del veintitrés de agosto, ambas de mil novecientos noventa y cuatro y no encontrando motivos para variar el criterio, ni razones de interés público que justifiquen reconsiderar la cuestión, se ha prescindido de la audiencia oral y se confirma dicha jurisprudencia. (Artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). En dicha jurisprudencia expresó la Sala :

"I).- LA FACULTAD IMPOSITIVA MUNICIPAL: Como lo cita la Procuraduría General de la República en su informe, en la Sentencia No. 1631-91 de las quince horas quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno, la Sala expresó lo siguiente:

"III.- Dispone el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas. De esa autonomía se deriva, por principio, la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales, en cuanto son verdaderos gobiernos locales, por lo que la iniciativa para la creación, modificación o extinción de los impuestos municipales corresponden a esos entes, ello sujeto a la autorización legislativa establecida en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política, la cual es, por su naturaleza, más bien un acto de aprobación, pero ambos casos, tanto la autorización como la aprobación, se tratan de una actividad tutelar, como se dirá... La autorización de los impuestos municipales que establece el inciso 13 del artículo 121 constitucional, aunque emanada del Poder Legislativo, no es sino un acto de autorización típicamente tutelar, consistente en la mera remoción de un obstáculo legal para que la persona u órgano autorizado realice la actividad autorizada, actividad de que es titular ese órgano autorizado y no el autorizante. La Asamblea tiene potestad únicamente para autorizar los impuestos municipales. Autorizar implica que el acto objeto de esa autorización es originado en el órgano autorizado y es propio de la competencia de ese mismo órgano. De ahí que constitucionalmente no es posible que la Asamblea Legislativa tenga un papel creador de los impuestos municipales, en cuanto que son las corporaciones las que crean esas obligaciones impositivas locales, en ejercicio de la autonomía consagrada en el artículo 170 de la Constitución y por su naturaleza de entidades territoriales corporativas, es decir, de base asociativa capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado, y las someten a la aprobación legislativa que condiciona su eficacia...Las Municipalidades no hacen a la Asamblea Legislativa una mera proposición, sino que deben poder

someterle verdaderas fijaciones impositivas. Esto significa que el acto impositivo municipal es terminal y definitivo, creador del impuesto en un procedimiento tributario abierto al efecto por cada municipalidad, no inicial en un presunto procedimiento legislativo con igual función, como si fuera simple proposición sujeta a la voluntad constitutiva y libre del legislador."

Con fundamento en esta jurisprudencia que la Sala ahora reitera, se tiene por sentada la facultad impositiva municipal, de lo que resulta que el Impuesto de Patentes es distinto, por su naturaleza, poder tributario, concepción y fines, de los tributos que cobra el Estado. Es, entonces, una manifestación especial de un poder tributario distinto al del Estado.

II.- IMPUESTO DE PATENTE: También la Sala ya ha señalado las características del llamado Impuesto de Patente, con el que se gravan las actividades sujetas a licencia municipal, en el Voto No. 2197-92 de las catorce horas treinta minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y dos. Se dice en esta Sentencia:

"Distingue nuestra legislación entre la licencia propiamente dicha, que es el acto administrativo que habilita al particular para ejercer la respectiva actividad y el pago de impuesto propiamente dicho, que se denomina con el nombre de patente. La principal justificación teórica para imponer este tipo de tributo, es la ya tradicional en el ámbito del Derecho Municipal, que lo define como la imperiosa necesidad de sufragar el costo de los servicios públicos que el particular recibe de la Municipalidad; es decir, que los negocios comerciales o las actividades lucrativas, según la nomenclatura que utiliza nuestro Código Municipal, se ven altamente beneficiados con la seguridad, el orden, el aseo y la actividad municipal en general, por lo que deben contribuir con el Gobierno Local. En doctrina se llama patente o impuesto a la actividad lucrativa, al que grava a los negocios sobre la base de caracteres externos más o menos fáciles de determinar, sin que exista un sistema único al respecto. Por el contrario, los sistemas de imposición de este tributo, son de los más variados pero sí tienen ciertas características que les son comunes. Por esto es que difieren las leyes del impuesto de patente de un municipio a otro y las bases impositivas pueden ser igualmente variadas, como por ejemplo sobre las utilidades brutas, las ventas brutas, a base de categorías o clases, o bien, de una patente mínima y otra máxima".

En virtud del principio señalado en el Considerando I anterior y lo ahora expuesto, resulta que cada gobierno local es libre para

definir los límites de su propio poder impositivo, siempre y cuando se manifieste en un tributo que se sujete a los principios constitucionales propios de esa materia.

III.- PRINCIPIOS TRIBUTARIOS.- Estos principios también fueron delineados en la sentencia número 2197-92, concretamente en su Considerando III, al expresar la Sala:

"Desde el punto de vista de la Doctrina del Derecho Tributario, los principios jurídicos más importantes son: a) el de legalidad de la tributación, conocido también, como reserva de ley; o lo que es lo mismo la exclusiva regulación de la actividad tributaria por ley formal; b) el principio de igualdad ante el impuesto y las cargas públicas, que alude a la necesidad de asegurar el mismo tratamiento a quienes se encuentren en análogas circunstancias (concepto relacionado más con la materialidad, que con la formalidad); este principio permite la formación de distintas categorías, en la medida de que éstas sean razonables, lo que a su vez exige que sea con total exclusión de discriminaciones arbitrarias; c) el de generalidad, que implica que no deben resultar afectadas con el tributo, personas o bienes determinados singularmente, pues en tal supuesto los tributos adquieren carácter persecutorio o de discriminación odiosa o ilegítima. Dicho en otra forma, el tributo debe estar concebido de tal forma, que cualquier persona, cuya situación coincida con la señalada como hecho generador, será sujeto del impuesto."

Desde el punto de vista formal, no encuentra la Sala, en aplicación de estos principios, que las normas jurídicas cuestionadas en esta acción resulten inconstitucionales.

IV.- SOBRE LOS ALEGATOS DE LA ACCIONANTE: Citados los anteriores antecedentes jurisprudenciales, corresponde ahora analizar los argumentos de la acción : a) Autonomía de los Parámetros Tributarios y la Doble Imposición.- La acción entiende que los indicadores que se fijan para gravar una actividad determinada, no se deben repetir en otros tributos y en el presente caso, en su criterio, al señalarse la renta líquida gravable como factor de imposición, ya utilizada en el Impuesto sobre la Renta, viola ese principio y el de la doble imposición. La propia acción lleva en sí la respuesta a esta argumentación y hace improcedentes los reparos de constitucionalidad. En efecto, el examen del problema de la doble tributación nos conduce a la más aceptada concepción doctrinaria, en virtud de la que señala que existe doble imposición, cuando las mismas personas o bienes son gravados dos o más veces por análogo concepto, lo que no se presenta en las

normas cuestionadas y la misma acción reconoce que el poder tributario municipal es básicamente distinto del estatal, obedecen a necesidades parecidas pero no idénticas y tienen fines también distintos. Si a lo dicho se agrega que los hechos generadores de la obligación tributaria, también son distintos, se concluye que no se presentan, en el caso concreto, las violaciones acusadas, lo dicho por la Sala en la sentencia No. 3494-94 de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del doce de julio de 1994, b) Principio de igualdad.- Desde dos puntos de vista plantea la acción el quebranto al principio de igualdad : discriminando entre sujetos que se encuentran en situaciones jurídicas semejantes y por lo irrazonable del tributo. A juicio de la Sala, ni uno ni otro vicio se presentan. Los comerciantes no están en situaciones jurídicas semejantes con los que no lo son y como bien lo dice la Procuraduría General de la República, la razonabilidad del tributo se determina en el propio mecanismo de la Ley, que grava más a quien más produce y en menor escala a quien menos produce. Y como de la misma información aportada en el expediente, resulta que no es cierto que se deba pagar igual suma por concepto de impuesto sobre la renta, que sobre el impuesto de patente, el argumento no encuentra respuesta en esta vía de inconstitucionalidad. c) No confiscación. De la información que corre agregada al expediente, resulta que para un período fiscal determinado, el impuesto de patente resulta ser equivalente, aproximadamente, a la quinta parte del impuesto sobre la renta, de donde se infiere que no es cierto que el tributo resulte ser confiscatorio, ni en su concepción, ni en su aplicación. La Sala, en consecuencia, confirma su propia jurisprudencia dictada en la sentencia No. 320-92 del once de febrero de mil novecientos noventa y dos y desecha los argumentos. d) Libertad de Comercio y Reparto Equitativo de la Riqueza.- El Impuesto de Patente, como ha quedado dicho, es una manifestación clara de la potestad tributaria municipal y como no estima la Sala que sus propios límites sean irrazonables o desproporcionados, el tributo debe tenerse como un límite a la libertad empresarial, en los términos que se señalan en la sentencia No. 1195-91 del 25 de junio de 1991. Y por la misma razón, tampoco puede resultar vulnerado el artículo 50 constitucional, precisamente, porque el poder tributario es uno de los medios idóneos para redistribuir la riqueza del país en obras y proyecto públicos.

V.-CONCLUSION.- En razón de todo lo dicho, la Sala estima que la acción es totalmente improcedente y en consecuencia la declara, sin lugar en todos sus extremos, confirmando su jurisprudencia recogida en las sentencias. 1195-91, 1631-91, 320-92, 2197-92,

3494-94.(sentencia número 4510-94).

IIo. Al no existir razones que justifiquen un cambio de criterio sobre los temas que se analizan en las sentencias transcritas, procede rechazar la acción en cuanto a estos extremos.

IIIo. Por último, en cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 9, que autoriza a la Dirección General de Tributación Directa a brindar información sobre el monto de los ingresos brutos que fueron declarados por los contribuyentes del impuesto sobre la renta, considera la Sala que, la norma no es contraria al artículo 24 de la Constitución.

Señala textualmente el artículo 9:

"La Dirección General de Tributación Directa brindará a la Municipalidad, en su condición de administración tributaria, información respecto del monto de los ingresos brutos que fueron declarados por los contribuyentes del impuestos sobre la renta, siempre y cuando estos sean contribuyente del impuesto de patentes municipales"

El artículo 24 de la Constitución en lo que interesa señala:

"Se garantiza el derecho a la intimidad y a la libertad y el secreto de las comunicaciones.

...

La ley fijará los casos en los que los funcionarios de Hacienda y de la Contraloría General de la República podrán revisar los libros de contabilidad y sus anexos para fines tributarios y para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos respectivamente"

Este artículo garantiza a los ciudadanos el derecho a la intimidad como regla, y permite limitaciones a su ejercicio en los casos que expresamente se autorizan en ella. La norma es clara en señalar que, para efectos tributarios, los competentes para limitar el derecho a la intimidad son el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República únicamente. Pero esa intervención que autoriza la norma, no es para todo caso, sino únicamente para revisar los libros de contabilidad y sus anexos, y para fiscalizar la correcta utilización de los fondos públicos; pero la norma no prohíbe el que se comparta información tributaria entre entes de administración tributaria, de tal forma que es válido autorizar controles cruzados con otros entes si son

considerados administración tributaria, siempre y cuando la información sea utilizada únicamente para fines fiscales. Al igual que el Ministerio de Hacienda, las Municipalidades no pueden brindar esta información a terceros, pues en ese sentido sí les alcanzan las limitaciones que en aras de la protección al derecho a la intimidad impone la ley. Debe quedar claro que las Municipalidades no pueden revisar por sí los libros de contabilidad de las empresas de su territorio, sino únicamente confrontar la información recibida del obligado al tributo municipal en la declaración que rinda a la Corporación, con la que brindó a la Dirección General de Tributación Directa en cuanto al monto de los ingresos brutos, pues de lo contrario, se estaría lesionando la intención del legislador, contemplada en el artículo 24 citado, de facultar la revisión de libros de contabilidad sólo en los casos expresamente señalados en ella.

Por tanto:

En cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4, 6 párrafos 1 y 2 y 13 inciso ch) de la Ley de Patentes de la Municipalidad de Coto Brus, deben los accionantes estarse a lo resuelto en las sentencias números 1195-91, 1631-91, 320-92, 2197-92, 3494-94, 4497-94 y 4510-94. Se declara sin lugar la acción en cuanto al artículo 9 de la citada ley.

c) Sobre la actividad del Consejo y las patentes según el artículo 57 del Código Municipal

[Procuraduría General de República]⁶

C-367-2007

11 de octubre de 2007

Señora

Kattia Valverde Oviedo

Secretaria del Concejo Municipal

Municipalidad de Moravia

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, me es grato referirme a su oficio N° SCMM 466-07-07, mediante el cual somete a nuestra consideración el acuerdo N° 920 tomado por el Concejo Municipal de Moravia en la sesión ordinaria N° 65 celebrada el día 30 de julio del 2007, en el que se nos consulta el "sentido y alcance de la norma contenida en el Artículo 57 inciso d de la ley 7794 Código Municipal, sobre a qué tipo de patente hace referencia al establecer, "Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito".

I. CRITERIO DE LA ASESORÍA LEGAL DE LA MUNICIPALIDAD DE MORAVIA.

En cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley N° 6815, a la consulta se adjuntó el criterio jurídico del Asesor Legal del ente municipal consultante, emitido mediante oficio N° ILMM 1484-2007 en el que, entre otras cosas, se indicó:

"(...) Es criterio de esta asesoría que la referencia que hace el artículo 57 inciso d) del Código Municipal está dirigido únicamente para actividades de índole comunal, no así para patentes individuales de comercio (...)"

II. LOS CONCEJOS DE DISTRITO.

En relación con el tema de los Concejos de Distrito ya esta Procuraduría en ocasiones anteriores ha manifestado que la existencia de estos obedece a una necesidad real en atención a una efectiva comunicación entre los distritos y la municipalidad de

cada cantón [1], por lo que su existencia y funcionamiento no rozan con el derecho de la constitución pues tal y como lo ha explicado la Sala Constitucional "su identidad no lesiona en nada los artículos 169 y 170 de la Constitución Política" [2].

Más concretamente, en el dictamen N° C-024-95 esta Procuraduría explicó:

"Es por ello que la existencia de los Concejos de Distrito tiene sentido en atención a una necesidad real de una efectiva comunicación entre los distritos y la municipalidad de cada cantón. (...) Estos Concejos son desarrollados por la ley y son elementos de la autonomía municipal consagrada en la Constitución (...)." [3]

Por su parte, en la doctrina nacional, concretamente el jurista Eduardo Ortiz Ortiz, en relación con los Concejos de Distrito, explicó:

"(...) Los Concejos de Distrito son auxiliares de las Municipalidades en la promoción y gestión de los intereses y asuntos locales, en el ámbito territorial correspondiente. (...) Sus funciones consisten en colaborar con las Municipalidades, sea sirviéndoles de enlace con la comunidad distrital o fiscalizando obras municipales en el distrito, sea preparando o ejecutando actos o actuaciones municipales, como cuando elaboran listas de obras públicas urgentes en el distrito o recogen contribuciones locales (sin que puedan administrar fondos de ninguna especie, todos los cuales, de llegar a sus arcas, tienen que pasar de inmediato a la Tesorería Municipal (...)) El carácter claramente subordinado de las funciones del Concejo de Distrito a las del Concejo Municipal indica que se trata de órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia, no obstante el aspecto territorial de su competencia y la índole electoral y representativa del síndico (...) Es simplemente un órgano periférico del Municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia."

[4]

Por su parte, y en razón de ese carácter de colaborador o auxiliar que revisten éstos órganos, se ha afirmado que con la creación de los Concejos de Distrito lo que pretendía el legislador era

institucionalizar el canal de comunicación entre las organizaciones de base y la Municipalidad [5].

La figura en estudio también ha sido desarrollada por la jurisprudencia nacional. Concretamente la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha explicado, en relación con los Concejos de Distrito, que:

"(...) I.-

CONCEJOS DE DISTRITO.- (...) son las organizaciones comunales de base, presididas por el síndico respectivo, que sirven de enlace entre el Gobierno Local y las comunidades. Son simples órganos de colaboración, cuya principal función es la de determinar las necesidades de la jurisdicción, para que, por medio de la iniciativa del síndico, se intente incluir dentro del presupuesto ordinario de la Municipalidad, el soporte económico necesario para satisfacerlas (vid. artículos 64 y 116 Código Municipal). La Constitución Política no prevé absolutamente nada sobre los Concejos de Distrito; carecen de potestades imperativas que les permitan dictar actos con ese carácter y no tienen a su cargo la organización y administración de servicios públicos. Son simples órganos de colaboración, que sirven de contacto directo con la comunidad respectiva, que fiscalizan las obras que se ejecutan en los respectivos distritos o bien, proponiendo la realización de las que se estimen necesarias. Como se ha dicho "El carácter claramente subordinado de las funciones del Concejo de Distrito a las del Concejo Municipal indica que se trata de órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia, no obstante el aspecto territorial de su competencia y la índole electoral y representativa del síndico. Es simplemente un órgano periférico del Municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia" (...) [6] (El original no está subrayado)

En este mismo sentido, en un voto posterior, la Sala Constitucional definió a los Concejos de Distrito como organizaciones propias de las municipalidades, reafirmando que dichos órganos no rozan con las normas y principios constitucionales [7].

III.-SOBRE EL FONDO.

La figura de los Concejos de Distrito se encuentra regulada en los

artículos 54 y siguientes del Código Municipal [8], ley N° 7794.

Concretamente, en el numeral indicado se define a estos Concejos como órganos colaboradores del ente municipal dentro del distrito correspondiente. Así, expresamente el legislador señaló:

"(...) Artículo 54. – Los Concejos de Distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existirán tantos Concejos de Distrito como distritos posea el cantón correspondiente.

Sin perjuicio de las atribuciones de otras instituciones del Estado, los consejos de distrito, dentro de su jurisdicción territorial y de acuerdo con la presente Ley, promoverán la eficiencia de la actividad del sector público y velarán por ella (...)" (El original no está subrayado)

En los artículos siguientes del código en cuestión se establece, entre otras cosas, que dichos Concejos estarán integrados por cinco miembros propietarios (siendo uno de ellos el síndico referido en el artículo 172 constitucional [9]) y cinco suplentes (donde uno será el síndico suplente establecido en el referido artículo constitucional) los cuales serán elegidos popularmente por cuatro años, en forma simultánea con la elección de los alcaldes municipales. Igualmente, se regulan los requisitos que deben reunir los interesados en ser miembros de un Concejo de Distrito.

Por su parte, en el numeral 57 el legislador reguló de forma expresa las funciones que corresponden a los Concejos de Distrito, entre ellas y en lo que interesa, en su inciso d) se dispone como función de dichos órganos el "emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito", disposición que es objeto de consulta en esta ocasión.

En éste orden de ideas, para efectos de una mejor comprensión del tema, en relación con las funciones encomendadas a los Conejos de Distrito en general, reguladas en el artículo 57 anteriormente mencionado, se hace necesario transcribir lo que esta Procuraduría General de la República (en relación también con el numeral 60 del Código Municipal) determinó en el dictamen N° C-385-2003:

"(...) La definición del ámbito de funciones que la Sala

Constitucional realiza sobre la labor encargada a los concejos de distrito no parece dejar lugar a dudas de la subordinación que tienen éstos órganos con respecto al Concejo Municipal del respectivo cantón. Subordinación que se ha confirmado en la legislación que ha regulado los aspectos fundamentales de las corporaciones municipales (...) las competencias que enlista el artículo 57 a favor de los concejos de distrito no tienen la virtud o naturaleza de ser impuestas al Concejo Municipal. La utilización de verbos como "proponer". "recomendar" e "informar" reafirman, antes bien, el carácter subordinado del concejo de distrito, siendo compatible con su naturaleza de órgano periférico y de colaboración para con el ente corporativo (...)

(...) Con atención a los criterios sentados por la Sala Constitucional y a las disposiciones de rango legal que se analizaron anteriormente, cabe interpretar el referido artículo 60 como una disposición que garantiza el libre ejercicio de las competencias de colaboración que realizan los concejos de distrito para con la Municipalidad respectiva. Pero, analizado en el contexto de la normativa aplicable, no es dable deducir de su redacción una vinculatoriedad de sus decisiones para con la Entidad Municipal a la que, reiteramos, le presta una labor de colaboración en el cumplimiento de las competencias decisoras que están definitivamente radicadas en el Concejo Municipal. A modo de ejemplo, no podría el Concejo Municipal desconocer completamente las propuestas de proyectos a financiar con recursos de las partidas específicas a cargo del presupuesto nacional, lo cual no implica, como es fácil deducir, que tenga que avalar -financiar- todos y cada uno de esos proyectos(...)"

Ahora bien, en atención a la consulta que aquí se conoce relativa a qué tipo de patente hace referencia el inciso d) artículo 57 del Código Municipal al establecer como función del Concejo de Distrito el "emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito", se hace necesario realizar las siguientes consideraciones.

En primer término, valga señalar que el artículo en cuestión establece -se reitera- que es función del Concejo de Distrito el emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito, sin hacer excepción o distinción alguna (del texto de la norma no se desprende) en relación a qué tipo de permisos de patente se refiere el inciso en cuestión, de ahí que una interpretación literal del mismo permita concluir que el numeral en cuestión se refiere a la posibilidad de

emitir recomendaciones en relación con permisos de patentes en general, incluso comerciales, que tengan lugar o que correspondan al distrito de su competencia [10].

Con base en lo anterior, conviene entonces recordar el aforismo jurídico según el cual "no debemos distinguir donde la ley no distingue" o aquel otro que señala que "cuando la ley está concebida claramente hay que estar a su letra, y no desnaturalizarla, pretextando penetrar a su espíritu", de ahí que si el texto en cuestión no establece a qué tipo de patente se refiere, habrá que entender que hace alusión a cualquiera que sea de interés para el distrito de que se trate (recordemos aquí que la función del Concejo se limita a emitir una recomendación que como vimos, no resulta vinculante ni obligatoria para el ente municipal).

En este sentido, luego del análisis correspondiente no encontramos choque alguno entre la naturaleza de los Concejos de Distrito y el que estos puedan "recomendar" al Concejo Municipal el otorgamiento de una patente. Recordemos que de acuerdo con lo dicho hasta el momento, la función principal de aquellos órganos es la de determinar las necesidades del distrito al que representan debiendo velar por su bienestar, y para ello actúan como instrumento de contacto directo entre la Municipalidad y la comunidad respectiva pero limitándose a prestar su colaboración en el cumplimiento de las competencias decisoras que ostenta el Concejo Municipal, de ahí que sus recomendaciones sean solamente eso y no decisiones vinculantes para éste último.

Por otra parte, tal y como lo ha explicado esta Procuraduría en anteriores ocasiones, el término "patente" se refiere a un impuesto municipal que se paga para efectos de lograr "la expedición de la licencia para la realización de una actividad lucrativa" [11], dentro de la cual se encuentra la comercial.

Valga asimismo hacer la aclaración en este punto que, tal y como reiteradamente lo ha señalado este órgano asesor, existe una diferencia entre la licencia municipal y el impuesto de patente [12], donde la primera se refiere a un acto administrativo de las entidades locales a través del cual autoriza la realización de ciertas actividades lucrativas en un determinado cantón, mientras que el impuesto de patente es aquella obligación, de carácter tributario que surge a posteriori, como consecuencia del ejercicio

de las actividades lucrativas que previamente fueron autorizadas por el gobierno local" [13], entendiendo por actividad lucrativa a "(...) la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios (...)" [14] , entre ellas la comercial [15].

Esta distinción se encuentra muy clara desde hace ya varios años, ejemplo de lo anterior lo es el voto N° 4496-94 de las 15:36 horas del 23 de agosto de 1994, donde el Tribunal Constitucional [16] manifestó:

"(...) Distingue nuestra legislación entre la licencia propiamente dicha, que es el acto administrativo que habilita al particular para ejercer la respectiva actividad y el pago de impuesto propiamente dicho, que se denomina con el nombre de patente. La principal justificación teórica para imponer este tipo de tributo, es la ya tradicional en el ámbito del Derecho Municipal, que lo define como la imperiosa necesidad de sufragar el costo de los servicios públicos que el particular recibe de la Municipalidad; es decir, que los negocios comerciales o las actividades lucrativas, según la nomenclatura que utiliza nuestro Código Municipal, se ven altamente beneficiados con la seguridad, el orden, el aseo y la actividad municipal en general, por lo que deben contribuir con el Gobierno Local. En doctrina se llama patente o impuesto a la actividad lucrativa, a los que gravan a los negocios sobre la base de caracteres externos más o menos fáciles de determinar, sin que exista un sistema único al respecto. (...)" . (El original no está subrayado)

De esta forma, y con base en todo lo anteriormente indicado, podemos decir entonces que el artículo 57 inciso d) del Código Municipal, al otorgar a los Concejos de Distrito la función de emitir recomendaciones sobre "permisos de patentes" sin hacer salvedad o exclusión alguna sobre un tipo en específico, habilita a estos órganos de colaboración para emitir recomendaciones -sin carácter vinculante- al Concejo Municipal sobre permisos de patentes en general, obviamente dentro de los límites territoriales impuestos, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley, sin olvidar claro está que la decisión final corresponde al ente Municipal.

IV.- CONCLUSIÓN.

A tenor de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría considera

que el artículo 57 inciso d) del Código Municipal faculta al Concejo de Distrito a emitir recomendaciones sobre permisos de patentes en general. Lo anterior, obviamente dentro de los límites territoriales impuestos, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley, correspondiendo la decisión final al ente Municipal.

Sin otro particular,

Licda. Ana Gabriela Richmond Solís
PROCURADORA ADJUNTA

[1] Informe emitido por la Procuraduría General de la República con ocasión de la Acción de Inconstitucionalidad tramitada en el expediente judicial N° 1194-92.

[2] Ver en igual sentido el voto N° 6000-94 de las 09:39 horas del 14 de octubre de 1994 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

[3] Dictamen N° C-024-95 del 24 de enero de 1995. Procuraduría General de la República.

[4] ORTIZ ORTIZ (Eduardo). "La Municipalidad en Costa Rica". Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. España. 1987. págs. 35 y 36.

[5] SOLÍS MORA. (Silvia A.). "Análisis jurídico del principio constitucional de Representación Política a nivel local. Necesidad de una mayor participación ciudadana". Tesis para optar por el grado de licenciatura en derecho. UCR. Pág 362.

[6] Resolución N° 6000-94 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Op.Cit.

[7] Resolución N° 05445-1999 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

[8] La normativa citada en el presente dictamen fue tomada del Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI). Página web: www.pgr.go.cr/Scij.

[9] "Artículo 172.-

Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto (...)" . Constitución Política de la República de Costa Rica.

[10] En este sentido, de conformidad con la doctrina y la jurisprudencia tanto administrativa como judicial citada, el distrito es límite espacial de competencia del Concejo de Distrito.

[11] Al respecto, la Sala Constitucional mediante resolución N° 2910-2005 de las 15:59 horas del 15 de marzo del 2005, indicó: "(...) Por su naturaleza, el impuesto municipal denominado "patente" está comprendido en la clasificación establecida en el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, que define al impuesto, la tasa y las contribuciones especiales; de suerte que constituye una figura tributaria, cuya naturaleza, objetivos y fines provienen de la potestad tributaria propia de las municipalidades; y en la que el hecho generador no lo constituye una prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizable, ni la renta o utilidades de los negocios o empresas que se desarrollan en una jurisdicción determinada, esto es, en un cantón, sino la expedición de la licencia para la realización de una actividad lucrativa, precisamente, en esa jurisdicción (...)" (El original no está destacado)

[12] En cuanto al fin del impuesto de patente, este órgano asesor ha indicado: "(...) la razón de gravar con el impuesto de patente municipal las actividades comerciales realizadas en un determinado cantón, (como parte del sistema de financiamiento de las municipalidades) deriva no solamente de lo dispuesto en el numeral 170 de nuestra Constitución, sino que - en armonía con tal disposición - también tiene una justificación de naturaleza social, la cual supone la necesidad de sufragar todos aquellos servicios públicos que brindan los gobiernos locales en beneficio de la comunidad, mismos que se traducen en mejores garantías de seguridad, higiene, orden y ornato local, las cuales sin duda facilitan y permiten el ejercicio de la actividad comercial lucrativa; y tal deber de contribuir con los gastos públicos de las entidades municipales, también tiene su arraigo en los artículos 18 y 33 de nuestra Carta Magna, en el tanto que el impuesto de patente debe ajustarse a los principios de igualdad, proporcionalidad, racionalidad y generalidad, que configuran los llamados principios constitucionales de justicia tributaria material (...)" . Dictamen N° C-126-2002 del 24 de mayo del 2002. Procuraduría General de la República.

[13] Ver en similar sentido el dictamen N° C-172-2003 del 13 de

junio del 2003.

[14] *Ibídem*. Cita de doctrina económica: MARTÍN QUERALT (Juan). "Curso de Derecho Financiero y Tributario". 6º Edición. pág. 630.

[15] El artículo 14 de la Ley N° 6721 " Ley de Patentes de la Municipalidad de Moravia" incluye la actividad de comercio como actividad lucrativa (inciso c)).

[16] Ver en similar sentido el voto N° 2197-92 de las 14:30 horas del 11 de agosto de 1992. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

d) Competencia de los Consejos de Distrito dentro de las Municipalidades

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁷

C-385-2003

9 de diciembre del 2003

Licenciado

Mario Morales Guzmán

Alcalde Municipal

Municipalidad de Aserrí

S. D.

Estimado señor Alcalde:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, me refiero a su oficio número MA 528-03, del pasado 7 de julio. Previo a

entrar a pronunciarnos sobre lo consultado, le ofrezco las disculpas del caso por el atraso que ha tenido la tramitación del precitado oficio, motivado por el volumen de trabajo que afecta a esta Procuraduría.

I.Planteamiento de la consulta.

Se nos indica que el motivo de la consulta lo es el determinar "... las funciones de los Concejo de Distrito contenidas en el artículo 57 del Código Municipal con relación al artículo 60 del mismo cuerpo normativo, y su posible carácter vinculante para el Concejo Municipal."

La duda surge por una diferencia de criterio en torno a la vinculatoriedad de las decisiones adoptadas por los concejos de distrito, siendo la tesis que admite tal carácter sustentada en el artículo 60 del Código Municipal.

II.Antecedentes de la Procuraduría General y jurisprudencia constitucional relacionada con los concejos de distrito.

La naturaleza y funciones de los concejos de distrito han sido analizadas, por parte de esta Procuraduría General, en función de los órganos que anteriormente contemplaba la normativa municipal, denominados concejos municipales de distrito. Así, en dictamen C-167-99 de 20 de agosto de 1999, se precisó lo siguiente:

"A la luz del Código Municipal vigente -ley n° 7794- se desprende claramente que los artículos consignados en el voto n° 5445-99, a saber 173 a 181, regulaban la figura de los Concejos Municipales de Distrito.

Por su parte, los Concejos de Distrito están regulados en ese mismo Código en los numerales 54 a 60, los cuales -valga acotar- no fueron declarados inconstitucionales tal y como se desprende de las supratranscritas resoluciones constitucionales. El primero de esos artículos los define como los "órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existirán tantos Concejos de Distrito como distritos posea el cantón correspondiente."

A nivel de doctrina, conviene tener presente lo manifestado por el tratadista nacional Eduardo Ortiz Ortiz en punto a los Concejos de Distrito:

"(...) son auxiliares de las Municipalidades en la promoción y gestión de los intereses y asuntos locales, en el ámbito

territorial correspondiente. (...) Sus funciones consisten en colaborar con las Municipalidades, sea sirviéndoles de enlace con la comunidad distrital o fiscalizando obras municipales en el distrito, sea preparando o ejecutando actos o actuaciones municipales, como cuando elaboran listas de obras públicas urgentes en el distrito o recogen contribuciones locales (sin que puedan administrar fondos de ninguna especie, todos los cuales, de llegar a sus arcas, tienen que pasar de inmediato a la Tesorería Municipal (...)) El carácter claramente subordinado de las funciones del Concejo de Distrito a las del Concejo Municipal indica que se trata de órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia (...) Es simplemente un órgano periférico del Municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia." (La Municipalidad en Costa Rica, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 35 y 36).

Por su parte, esta Procuraduría mediante dictamen n° C-024-95 indicó:

" Es por ello que la existencia de los Concejos de Distrito tiene sentido en atención a una necesidad real de una efectiva comunicación entre los distritos y la municipalidad de cada cantón.

Estos Concejos son desarrollados por la ley y son elementos de la autonomía municipal consagrada en la Constitución, pues es una atribución del Concejo Municipal determinar su funcionamiento, con el fin de gobernar de forma coordinada en cada cantón."

Finalmente, sobre los Concejos de Distrito la Sala Constitucional admitió su adecuación constitucional mediante el voto n° 6000-94 de las 9:39 horas del 14 de octubre de 1994, al señalar que no lesiona en nada los artículos 169 y 170 de la Constitución Política." (Dictamen C-167-99 del 20 de agosto de 1999)

La referencia a dos votos de la Sala Constitucional nos obliga a su correspondiente cita en aquello que nos pueda ser de interés a los efectos de su consulta. En primer término, mediante Voto N° 6000-94 de las nueve horas treinta y nueve minutos del catorce de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, se precisó el ámbito de atribuciones de los concejos de distrito:

"I.-CONCEJOS DE DISTRITO.- Los artículos del Código Municipal que se impugnan, integran el Capítulo VIII llamado "Concejos de Distrito y Síndicos", del Título III "Organización Municipal" del

Código Municipal. El artículo 63 empieza por declarar que "Los Concejos Municipales constituirán tantos Concejos de Distrito como distritos haya en el Cantón". Como el artículo 168 de la Constitución Política señala que para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos y el artículo 172 idem, indica que cada distrito estará representado ante la Municipalidad del cantón por un síndico propietario y un suplente, con voz pero sin voto, entonces resulta que los Concejos de Distrito, en la concepción que les da el Código Municipal, son las organizaciones comunales de base, presididas por el síndico respectivo, que sirven de enlace entre el Gobierno Local y las comunidades. Son simples órganos de colaboración, cuya principal función es la de determinar las necesidades de la jurisdicción, para que, por medio de la iniciativa del síndico, se intente incluir dentro del presupuesto ordinario de la Municipalidad, el soporte económico necesario para satisfacerlas (vid. artículos 64 y 116 Código Municipal). La Constitución Política no prevé absolutamente nada sobre los Concejos de Distrito; carecen de potestades imperativas que les permitan dictar actos con ese carácter y no tienen a su cargo la organización y administración de servicios públicos. Son simples órganos de colaboración, que sirven de contacto directo con la comunidad respectiva, que fiscalizan las obras que se ejecutan en los respectivos distritos o bien, proponiendo la realización de las que se estimen necesarias. Como se ha dicho "El carácter claramente subordinado de las funciones del Concejo de Distrito a las del Concejo Municipal indica que se trata de órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia, no obstante el aspecto territorial de su competencia y la índole electoral y representativa del síndico. Es simplemente un órgano periférico del Municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia". En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Código Municipal, se dijo que se establecían los Concejos de Distrito a modo de "juntas de vecinos", con la esperanza que los vecinos participaran más activamente en los asuntos municipales, es decir, convertirlos en una verdadera base democrática para la toma de las decisiones del Gobierno Local. Desde esta óptica, el Concejo de Distrito no resulta ser inconstitucional, pues su identidad no lesiona en nada los artículos 169 y 170 de la Constitución Política. Por ello se impone declarar sin lugar la acción en lo que respecta a los artículos 63 y su transitorio II, 64 y 65 del Código Municipal. En los considerandos siguientes, se examinará lo que corresponda al transitorio I del artículo 63 y el Decreto Ejecutivo No. 5595-G de 12 de noviembre de 1975."

Luego, mediante Voto N° 5445-99 de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, se precisa una distinción fundamental entre los concejos de distrito -órganos conformes con la estructura que prevé el Texto Fundamental- y los denominados "concejos municipales de distrito":

"XXXI.-

DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO. Impugna, asimismo, el accionante, el artículo 63 y su Transitorio I del Código Municipal, en cuanto permite continuar el funcionamiento de los concejos municipales de distrito, y habiéndose declarado la inconstitucionalidad del Transitorio, en virtud de sentencia número 6000-94, de las nueve horas treinta y nueve minutos del catorce de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, dirige su impugnación contra la normativa que intente revivir tales concejos, por conexidad y consecuencia. Primero que nada, debe hacerse una distinción entre lo que son los Concejos de Distrito, que son organizaciones propias de las municipalidades, y por lo tanto, constitucionales en los términos en que se regulaban en el artículo 63 del Código Municipal anterior, y que fueron conceptualizados por la Sala como

"[...] las organizaciones comunales de base, presididas por el síndico respectivo, que sirven de enlace entre el Gobierno Local y las comunidades, son simples órganos de colaboración, cuya principal función es la de determinar las necesidades de la jurisdicción, para que, por medio de la iniciativa del síndico, se intente incluir dentro del presupuesto ordinario de la Municipalidad, el soporte económico necesario para satisfacerlas (vid. artículos 64 y 116 Código Municipal). La Constitución Política no prevé absolutamente nada sobre los Concejos de Distrito; carecen de potestades imperativas que les permitan dictar actos con ese carácter y no tienen a su cargo la organización y administración de servicios públicos. Son simples órganos de colaboración, que sirven de contacto directo con la municipalidad respectiva, que fiscalizan las obras que se ejecutan en los respectivos distritos o bien, proponiendo la realización de las que se estimen necesarias. Como se ha dicho «El carácter claramente subordinado de las funciones del Concejo de Distrito a las del Concejo Municipal indica que se trata de órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia, no obstante el aspecto territorial de su competencia y la índole electoral y representativa del síndico. Es simplemente un órgano periférico del Municipio, con

funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia» (sentencia número 6000-94); de los Concejos Municipales de Distrito, que sí son inconstitucionales por violación a la autonomía municipal en los mismos términos que señaló este Tribunal en la sentencia de referencia. Efectivamente, en el actual Código Municipal, en los artículos 54 a 69, se regula lo pertinente a los Concejos de Distrito, sea su conformación, organización y funciones, disposiciones que no son violatorias del ordenamiento constitucional; pero, en cambio, sí lo es el Título VIII en su totalidad, al restablecer la existencia de los Concejos Municipales de Distrito, el cual fue adicionado al nuevo Código mediante Ley número 7812, del dos de julio de mil novecientos noventa y ocho, concretamente en los artículos 173 a 181, en los que se establece su conformación, organización y funciones, por las siguientes razones:

1.-por implicar una administración local distinta de la prevista en la Constitución Política, en efecto, la autonomía que la propia Carta Fundamental le ha otorgado a las corporaciones municipales es sustituida por un acto de rango inferior, que en este caso es mucho más grave, al depender su creación de las propias municipalidades, es decir, de un acuerdo de su Concejo, dotándoseles a los órganos creados de plena capacidad jurídica para realizar actos y contratos de toda clase que le permita cumplir con sus obligaciones de conformidad con sus atribuciones, las que están definidas en el artículo 179 del Código Municipal:

"Previa aprobación del concejo municipal respectivo, el concejo municipal de distrito, en su jurisdicción territorial, tendrá las siguientes competencias:

- a) Celebrar pactos, convenios o contratos con otros concejos municipales de distrito dentro y fuera de su cantón; además, con otras municipalidades, instituciones u organismos públicos. El concejo municipal dispondrá de treinta días hábiles para otorgar la aprobación. De lo contrario, se tendrá por aprobada.
- b) Dictar, respetando las directrices de la municipalidad, los reglamentos autónomos de organización y servicio, los cuales serán refrendados por ella.
- c) Proponer los presupuestos anuales al concejo municipal de su cantón.
- d) Convocar a consultas populares y fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones

que afecten sus distritos.

e) Fiscalizar el buen cumplimiento y la realización de las obras municipales en el distrito.

f) Coadyuvar con la municipalidad en el correcto desempeño de las funciones tributarias.

g) Cuidar el ornato y limpieza del distrito.

En cualquier momento, el concejo municipal del cantón mediante acuerdo de dos terceras partes de sus miembros podrá avocar determinadas competencias, pero no todas. Asimismo, podrá avocar, por igual mayoría, las competencias delegadas en el concejo municipal de distrito. La avocación de competencias tendrá un plazo máximo de seis meses y será posible únicamente en situaciones de urgencia o incapacidad transitoria de los concejos municipales de distrito para cumplir sus funciones."con lo cual, se da un desmembramiento de las competencias de las municipalidades, violatorio de los artículos 169 y 170 de la Constitución Política. Nótese que se trata de atribuciones que son propias y exclusivas de las municipalidades, que implican la potestad reglamentaria, de contratación, presupuestaria y tributaria, y que de alguna manera, conforman su autonomía garantizada por la propia Carta Fundamental; y

2.-por implicar la creación de una circunscripción territorial distinta de la prevista en la Constitución Política, ya que en virtud de lo dispuesto en el artículo 169 constitucional, la administración de los servicios e interés locales en cada cantón estará a cargo de las municipalidades, con lo que se concluye que en esta materia existe una reserva de ley para la creación de cantones, o lo que es lo mismo, para modificar la división territorial existente, la cual, deberá contar con una mayoría reforzada, cuando se trate de la creación de nuevas provincias.

En virtud de lo anterior, es inconstitucional, en su totalidad, el Título VIII del Código Municipal, número 7794, de veintisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, concretamente los artículos 173 a 181, inconstitucionalidad que es retroactiva a su fecha de entrada en vigencia, sea el veintiocho de julio de mil novecientos noventa y ocho, salvo los derechos adquiridos de buena fe, inconstitucionalidad que, por razones obvias, se dimensiona y gradúan sus efectos en los mismos términos que se hizo en la sentencia de referencia, lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a fin de evitar que se produzcan graves

dislocaciones de la seguridad, la justicia y la paz sociales, en los siguientes términos: a.- todas las comunidades que integran los concejos de distrito o concejos municipales de distrito, que ahora se declaran inconstitucionales, se reintegran, de inmediato, bajo la administración de las Municipalidades de los cantones a que pertenecen sus territorios; b.- todo lo concerniente a la materia presupuestaria (recaudación de ingresos y control de egresos), se incorporarán en los presupuestos ordinarios correspondientes a las Municipalidades a las que se reintegran. La Contraloría General de la República dispondrá lo necesario para ajustar los presupuestos e integrar los en uno sólo; c.- La Municipalidad respectiva dispondrá lo necesario sobre el personal administrativo. En caso de que se opte por la supresión de plazas, se aplicarán las normas pertinentes del artículo 146 inciso b) del vigente Código Municipal y la Contraloría General de la República aprobará las enmiendas presupuestarias necesarias para hacerle frente a los gastos; y d.- todos los ingresos y las rentas serán recaudadas e incorporadas por las municipalidades a sus propios presupuestos y los gastos, cuentas por pagar, contratos y obligaciones pendientes en general, serán asumidos por las municipalidades respetando los derechos adquiridos por terceros."

III. Análisis de la consulta.

La definición del ámbito de funciones que la Sala Constitucional realiza sobre la labor encargada a los concejos de distrito no parece dejar lugar a dudas de la subordinación que tienen éstos órganos con respecto al Concejo Municipal del respectivo cantón. Subordinación que se ha confirmado en la legislación que ha regulado los aspectos fundamentales de las corporaciones municipales. Así, es dable mencionar los artículos 64 y 116 del anterior Código Municipal (Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970), que disponía en cuanto a funciones y presupuestos de los citados concejos, lo siguiente:

"Artículo 64.-

Los Concejos de Distrito tendrán las siguientes funciones:

- a) Servirán de órganos de enlace entre las municipalidades y las comunidades,
- b) Serán órganos de colaboración de las municipalidades;
- c) Fiscalizarán las obras municipales que se efectúen en el distrito, informando al Ejecutivo sobre las mismas lo que a bien tengan;

- ch) Elaborarán anualmente una lista de las obras públicas de más urgencia en la región, para lo efectos del artículo 116;
- d) Recoger contribuciones o realizar feria pública, entregando de inmediato los fondos recaudados a la municipalidad, la que deberá necesariamente dedicarlos a los fines que haya acordado el Concejo de Distrito; y
- e) Cualquier otra que les encargue el Concejo, congruente con su naturaleza y finalidades."

"Artículo 116.- En el mes de julio de cada año, los Concejos de Distrito presentarán al Ejecutivo una lista de las obras de más urgencia en el distrito.

Cuando el Ejecutivo decidiera la no inclusión de dichas obras en el proyecto de presupuesto ordinario, deberá informar al Concejo Municipal las razones que justifiquen su actuación."

Por su parte, el vigente Código Municipal (Ley N° 7499 de 30 de abril de 1998), reitera, en forma similar, las anteriores disposiciones, aunque eliminando cualquier duda sobre la carencia de "vinculatoriedad" de las decisiones adoptadas por el concejo de distrito:

"ARTÍCULO 57.-

Los Concejos de Distrito tendrán las siguientes funciones:

- a) Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.
- b) Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.
- c) Proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al respectivo distrito.
- d) Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito.
- e) Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.
- f) Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales

que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.

g) Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como, de las instancias ejecutoras de los proyectos. De estos informes deberá remitirse copia a la Contraloría General de la República.

h) Las funciones que el Concejo Municipal delegue por acuerdo firme, conforme a la ley."

"ARTÍCULO 94.- En la primera semana de julio, los Concejos de Distrito deberán presentar una lista de sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, basados en el Plan de desarrollo municipal. De conformidad con las necesidades municipales, el Concejo, incluirá los gastos correspondientes en el presupuesto municipal."

Se constata, de una interpretación gramatical de las anteriores disposiciones, que las competencias que enlista el artículo 57 a favor de los concejos de distrito no tienen la virtud o naturaleza de ser impuestas al Concejo Municipal. La utilización de verbos como "proponer". "recomendar" e "informar" reafirman, antes bien, el carácter subordinado del concejo de distrito, siendo compatible con su naturaleza de órgano periférico y de colaboración para con el ente corporativo.

Igualmente, y siendo consecuentes con la jurisprudencia constitucional citada, se impone el razonamiento que no es conforme con los artículos 169 y 170 de la Constitución Política el avalar la existencia de órganos menores, dentro de las respectivas municipalidades, con competencias decisorias que puedan imponerse al órgano mayor. Ello, de aceptarse, implicaría un desmembramiento de las competencias propias de los Concejos Municipales, situación no amparable al tenor de la Constitución Política.

Incluso, conviene citar el artículo 4° de la Ley de Control de las Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional (Ley N° 7755 del 23 de febrero de 1998), dado que reafirma el ámbito de subordinación de los concejos distritales con respecto al concejo municipal: 23/02/1998

"Artículo 4°- Procedimiento. El procedimiento para asignar y entregar partidas específicas se ajustará a los siguientes

lineamientos:

- a) Por medio de una comisión mixta Gobierno-Municipalidades, se definirá anualmente la distribución de esos recursos por cantones, según los criterios de población, pobreza y extensión geográfica.
- b) Para los fines del inciso anterior, los Ministerios de Hacienda y de Planificación y Política Económica publicarán en La Gaceta durante el mes de enero de cada año, el porcentaje de los presupuestos públicos, como cifra indicativa, que se destinará a partidas específicas en el año inmediato siguiente.
- c) Las municipalidades se encargarán de garantizar y supervisar que se cuente con proyectos o iniciativas debidamente concertadas para invertir estos recursos.
- d) Las municipalidades desempeñarán un papel activo para la priorización de las necesidades y la selección final de los proyectos y programas que serán financiados con partidas específicas, según lo referido en el inciso c) anterior.
- e) Las municipalidades coordinarán y apoyarán la ejecución de programas de capacitación permanente para formular los proyectos de inversión y los programas que se financiarán con partidas específicas; estarán dirigidos a sus propios funcionarios y los de las entidades privadas idóneas para administrar los fondos públicos.
- f) Los concejos municipales y concejos de distrito activarán los espacios y mecanismos participativos de los proyectos, programas y obras por financiar o cofinanciar con partidas específicas.
- g) Para facilitar el proceso de selección de los proyectos, los programas y las obras prioritarias, así como para promover la participación popular de las comunidades en la asignación de los recursos provenientes de partidas específicas, los Concejos de Distrito, referidos en el artículo 63 del Código Municipal, definirán los proyectos y las obras que serán financiados con partidas específicas. Únicamente para la identificación y selección de proyectos, programas y obras financiados con las partidas específicas, el Concejo estará integrado, además, por un representante de cada una de las entidades privadas idóneas para administrar fondos públicos, representativas del distrito, designado por la entidad respectiva. El reglamento deberá regular lo relativo a convocatorias, lugar y fechas de las reuniones, votaciones, confección de actas, registro de asociaciones y organizaciones en general calificadas como idóneas para administrar fondos públicos; así como los demás extremos relacionados con la legitimidad de la representación de las organizaciones y la validez de los acuerdos adoptados por el

mencionado Concejo y deberá garantizar una efectiva participación popular en él.

h) Para los fines anteriores, el Poder Ejecutivo, mediante el decreto que promulgue anualmente sobre la cifra indicativa referida en el inciso b) del presente artículo, deberá señalar la cifra correspondiente a cada cantón, de acuerdo con los parámetros socioeconómicos y demográficos definidos en el artículo 5 de esta ley.

i) Cada municipalidad deberá distribuir el monto asignado al cantón en partidas específicas, en forma equitativa para cada distrito, en estricta conformidad con los parámetros de población, extensión geográfica y pobreza, así como con los porcentajes asignados en cada caso, todo de acuerdo con el párrafo primero del artículo 5 de la presente ley.

j) Las entidades privadas que, en definitiva, sean las beneficiarias o ejecutoras de los proyectos o programas, deberán inscribirse previamente en el registro especial que, para el efecto, llevará el Ministerio de Hacienda, por medio de su oficina de control de partidas específicas.

Asimismo, deberán obtener de la Contraloría General de la República la calificación de entidad privada idónea para administrar fondos públicos.

Esta calificación se otorgará si la entidad reuniere las condiciones administrativas, financieras y de control que determine la Contraloría.

Mientras esa certificación no sea extendida, los recursos públicos en favor de estas entidades no podrán desembolsarse."

De la lectura integral del artículo, y dando especial énfasis a los incisos d) y g), se vuelve a comprobar que, aún en el tema de la utilización de partidas específicas, las labores del concejo distrital no alcanzan a imponerse sobre el criterio final del Concejo Municipal. Esta posición es reafirmada en el Decreto Ejecutivo N° 27810-H-MP-PLAN de 19 de abril de 1999 (Reglamento a la Ley de Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional), en especial lo preceptuado por los artículos 14, 16, 17 y 19 de dicho cuerpo normativo.

A lo indicado hasta este punto cabe confrontar el artículo 60 del Código Municipal, que dispone:

"ARTÍCULO 60.- Las autoridades nacionales y cantonales estarán

obligadas a respetar y hacer cumplir las decisiones de los Concejos de Distrito, en relación con sus competencias."

Con atención a los criterios sentados por la Sala Constitucional y a las disposiciones de rango legal que se analizaron anteriormente, cabe interpretar el referido artículo 60 como una disposición que garantiza el libre ejercicio de las competencias de colaboración que realizan los concejos de distrito para con la Municipalidad respectiva. Pero, analizado en el contexto de la normativa aplicable, no es dable deducir de su redacción una vinculatoriedad de sus decisiones para con la Entidad Municipal a la que, reiteramos, le presta una labor de colaboración en el cumplimiento de las competencias decisoras que están definitivamente radicadas en el Concejo Municipal. A modo de ejemplo, no podría el Concejo Municipal desconocer completamente las propuestas de proyectos a financiar con recursos de las partidas específicas a cargo del presupuesto nacional, lo cual no implica, como es fácil deducir, que tenga que avalar -financiar- todos y cada uno de esos proyectos.

IV. Conclusión.

Con fundamento en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, el Código Municipal y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, se concluye que los acuerdos de los concejos distritales, en el ejercicio de las competencias de colaboración que ostentan estos órganos, no pueden imponerse, y considerarse en tal sentido vinculantes, para las respectivas Municipalidades de las que forman parte.

Sin otro particular, me suscribo,

FUENTES CITADAS

- 1 Muncipalidad de Coto Brus. Marco Jurídico Institucional. [en línea].
Página visitada el 24/01/2008. Disponible en:
<http://www.municotobrus.go.cr/Marco%20jurídico%20institucional.htm>
- 2 Asamblea Legislativa. Código Municipal. Ley : 7794 del 30/04/1998
- 3 Tarifa de impuestos municipales del Cantón de Coto Brus. Ley N° 7325 del 15/12/1992.
- 4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. II CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ. Resolución N°493-2007. Goicoechea, a las catorce horas treinta minutos del veintiocho de noviembre del dos mil siete.
- 5 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas cuarenta y ocho minutos del siete de marzo de mil novecientos noventa y cinco. Acción de Inconstitucionalidad N.3412-93
- 6 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Dictamen: C-367-2007 del 11 de octubre de 2007.
- 7 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-385-2003 9 de diciembre del 2003