



# Centro de Información Jurídica en Línea



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: FINANZAS, CONTRATACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO MUNICIPAL.**

**RESUMEN:** El presente informe, contiene información doctrinaria, normativa y jurisprudencial sobre los siguientes temas: participación ciudadana, rendición de cuentas, contratación municipal, control administrativo judicial, principios tributarios, régimen tributario municipal, hacienda pública y finanzas municipales. Dentro de las normas citadas se hace mayor referencia a la Constitución Política y al Código Municipal, así como a los fallos emanados de la Sala Constitucional, Sala Primera y Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera.



**SUMARIO:**

1. Doctrina.....	4
a. Participación ciudadana.....	4
i. Participación en gobiernos locales.....	4
b. Rendición de cuentas.....	5
c. Contratación municipal.....	5
d. Control administrativo judicial.....	6
e. Principios tributarios.....	7
f. Hacienda Pública.....	7
i. Principales principios de la Hacienda Pública.....	8
g. Régimen tributario municipal.....	9
h. Finanzas municipales.....	10
2. Normativa.....	11
a. Participación ciudadana.....	11
i. Constitución Política.....	11
ii. Código Municipal.....	11
b. Rendición de cuentas.....	12
i. Constitución Política.....	12
c. Contratación municipal.....	13
i. Código Municipal.....	13
d. Control administrativo judicial.....	16
i. Constitución Política.....	16
ii. Código Municipal.....	16
e. Principios tributarios.....	17
i. Código de Normas y Procedimientos Tributarios.....	17
f. Hacienda Pública.....	18
i. Constitución Política.....	18
ii. Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.....	18
g. Régimen tributario municipal.....	19



i.Código Municipal.....	19
h.Finanzas municipales.....	20
i.Constitución Política.....	20
ii.Código Municipal.....	21
3.Jurisprudencia.....	21
a.Participación ciudadana.....	21
i.Reforma constitucional.....	22
ii.Omisión legislativa.....	23
b.Rendición de cuentas.....	24
i.Información de interés público.....	24
ii.Acceso a la información pública.....	27
c.Contratación municipal.....	30
i.Donaciones.....	30
d.Control administrativo judicial.....	31
i.Competencia de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo.....	31
e.Principios tributarios.....	34
i.Inmunidad fiscal.....	34
ii.Tarifas por servicios públicos.....	39
f.Hacienda Pública.....	42
i.Concepto de presupuesto ordinario y extraordinario, principios constitucionales.....	42
g.Régimen tributario municipal.....	62
i.Potestad tributaria de las municipalidades.....	62
h.Finanzas municipales.....	71
i.Autonomía municipal.....	72



**DESARROLLO:**

**1. Doctrina**

**a. Participación ciudadana**

"La participación ciudadana es la base y el modo legítimo de actuar en democracia. No puede existir democracia sin participación. Por ello, y aún teniendo en cuenta que los representantes elegidos democráticamente son sus actores legítimos, los ciudadanos deben estar presentes en los procesos de análisis, diseño, decisión, elaboración, gestión y ejecución de las acciones de gobierno en sus diferentes escalones en general y en particular en el campo municipal.

Asimismo, la participación es un proceso por el cual los diferentes grupos sociales influyen y comparten el control sobre el desarrollo de iniciativas o políticas que los afectan. Estos grupos sociales cuyos intereses se ven afectados por políticas, acciones, actividades o medidas que se tomen en determinado momento, deben tener, a su vez, la oportunidad de expresar su opinión sobre las consecuencias de esas decisiones y de cómo les pueden afectar. Es ahí, donde la participación ciudadana entra en juego y obliga a desarrollar una cultura de participación, que es nuestro objetivo con este documento."<sup>1</sup>

**i. Participación en gobiernos locales**

"El Código Municipal contempla la participación de la ciudadanía al establecer que los Municipios están constituidos por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal.

Las municipalidades deben fomentar la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local.

Entre las atribuciones del Concejo Municipal encontramos que debe acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos -de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones- siguiendo en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo que establezca la



legislación electoral vigente.”<sup>2</sup>

#### **b. Rendición de cuentas**

“Es de suponer que el sistema de evaluación de resultados y rendición de cuentas desarrollado legislativamente debe prever la responsabilidad de los funcionarios que tengan un mal o deficiente rendimiento, puesto que, de lo contrario se trataría de una simple declaración platónica de principios sin ninguna garantía para su observancia, por esa razón ese extremo sobra en la redacción de la reforma parcial.

Pese a la redacción, la reforma constitucional crea un nuevo deber o imperativo constitucional para todas las administraciones públicas, con el objeto de lograr su mayor sometimiento a los principios de legalidad, eficiencia y eficacia e implantar, de esa forma, un nuevo paradigma de gestión administrativa más acorde con el Estado Social y Democrático de Derecho.

(...)

La reforma, en nuestro criterio, pretende, también, reivindicar la figura de la persona -física o jurídica-, esto es, del individuo o administrado, como centro o eje del Derecho Administrativo. Debe tenerse en consideración que la Administración Pública, entendida como una organización servicial de la comunidad, fue creada para servir, efectivamente, al administrado -entendido como un cliente o consumidor- y a la colectividad en general, por lo que no es el administrado el que debe servir a la Administración Pública, que es la idea que subyace en el concepto superado y obsoleto de súbdito.”<sup>3</sup>

#### **c. Contratación municipal**

“Las corporaciones locales precisan construir obras e instalar servicios, o adquirir y enajenar los bienes que precisan para sus fines. Y todo ello pueden realizarlo por sí mismas utilizando el personal y los bienes propios, con o sin participación de los vecinos, física o patrimonial, o conviniendo con otras personas tales realizaciones y concertando, con particulares u Organismos públicos o privados, la compra o la venta de bienes.

Cuando las Corporaciones locales se encargan directamente de la ejecución y/o de la explotación del servicio, contemplamos el



sistema de gestión directa. Si se encarga a un particular la ejecución de la obra, reservándose la Administración la explotación o gestión del servicio, se produce el sistema de contrata. Y, si se otorga al particular la ejecución de la obra y la explotación del servicio, aparece el sistema de concesión.

En los dos últimos casos, se produce un contrato llamado administrativo en razón a que su objeto es el interés público y a que se caracteriza por intervenir en ellos la Administración como poder. Pero en definitiva, tales contratos mantienen una identidad relativa con los llamados contratos civiles, si bien son sometidos a ciertas solemnidades. Y esto es así porque la Administración local celebra contratos civiles en el tráfico de sus bienes, actuando como persona jurídica y no como poder, pero sin ser exonerada de la observancia de determinadas formalidades en razón de su condición pública."<sup>4</sup>

#### **d. Control administrativo judicial**

"En cuanto al tema de recursos en contra de los actos emanados de los órganos de la Municipalidad, debe atenderse en primer lugar las regulaciones establecidas tanto en la Constitución Política como en el propio Código Municipal.

El Código Municipal establece, en desarrollo del artículo 173 constitucional, que los acuerdos del Concejo podrán ser vetados por el Alcalde o bien recurridos por el interesado. En caso de no prosperar la gestión para ante el Concejo, debe presentarse al Tribunal Superior Contencioso Administrativo, sección tercera, quien ejerce un contralor jerárquico impropio de agotamiento de la vía administrativa.

Tratándose de las resoluciones provenientes de funcionarios que dependen directamente del Concejo, éstas tendrán recurso de revocatoria ante el mismo órgano y de apelación para ante aquel, según el artículo 161 del Código Municipal.

Por su parte las decisiones de los órganos que no dependan directamente del Concejo, es decir los pertenecientes a la estructura administrativa de la Municipalidad, tienen recurso de revocatoria y de apelación para ante el alcalde (artículo 162, Código Municipal)

Es fácil apreciar con ello que se establecen dos órganos de agotamiento de la vía administrativa, según el nivel donde se desenvuelva la actividad de la Corporación. No es posible colegir



de las normas atinentes una cascada de recursos hasta llevar cualquier impugnación a conocimiento de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, lo cual evidentemente resulta en una violación de los derechos de los administrados, haciendo nugatorio el acceso a resoluciones prontas."<sup>5</sup>

#### **e. Principios tributarios**

"El tributo constituye una *"prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público"*; o en palabras de BLUMENSTEIN, *"las prestaciones pecuniarias del Estado o un ente público autorizado al efecto por aquel, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma"*.

(...)

La coerción es el elemento primordial del tributo. Es consecuencia de la voluntad soberana del Estado. Se caracteriza fundamentalmente por derivar deberes y obligaciones únicamente para el contribuyente. Las prestaciones son por lo general, aunque no necesariamente, en dinero en efectivo. En países como Rusia, México e Inglaterra, se contemplan pagos del tributo en especie.

La finalidad exclusiva del tributo no es proporcionar medios al Estado para sus necesidades básicas. Aunque su objetivo principal sea allegar fondos a las arcas del estado, se persiguen otros objetivos extrafiscales; como puede ser el intento de regular la economía dentro del Estado que dispone esos tributos.

La doctrina no es pacífica en cuanto a la clasificación de los tributos; sin embargo, la clasificación más generalizada considera que los tributos comprenden los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Por la unidad estructural que poseen y porque el presupuesto de hecho del tributo es de origen metajurídico, se hace difícil la diferenciación entre las clases de tributos antes mencionadas"<sup>6</sup>

#### **f. Hacienda Pública**

"Cúmulo o conjunto de bienes del Estado, bienes o inmuebles, rentas, impuestos y demás ingresos, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y al progreso nacional.

(...)

La *Hacienda pública*, el *Fisco* o Tesoro Nacional, en expresiones



sinónimas habituales, que en tiempos de las Monarquías absolutas se denominaba también *Real hacienda*, personifica los derechos y obligaciones del Estado, , sus créditos y deudas, su activo y pasivo, su haber y su debe. En sentido positivo económico, integran la *Hacienda pública* las contribuciones directas e indirectas, los monopolios y servicios explotados por la Administración, las propiedades y derechos estatales y los recursos del Tesoro.”<sup>7</sup>

### **i. Principales principios de la Hacienda Pública**

- **“Equilibrio:** El principio de equilibrio se encuentra contenido en el artículo 176 de la Constitución Política, y dicta que los gastos propuestos no pueden exceder los ingresos probables.

- **Anualidad:** Este principio se incorpora en el artículo 176 de la Constitución Política, así como en el artículo 5 inciso d) de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos públicos, e indica que el presupuesto se emite para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

- **Unidad:** El principio de Unidad es el que busca la reunión de todos los gastos y recursos en un solo documento. Sin embargo, debe entenderse en dos sentidos: todos los ingresos deben constituir un fondo único para cubrir todos los gastos; el contenido y forma del presupuesto deberá responder a una única política presupuestaria, definida por los órganos competentes.

- **Universalidad:** El principio de universalidad, también conocido como producto Bruto, se refiere a que todos los elementos que constituyen materia de presupuesto se deben incorporar en éste. Sustenta este principio la necesidad de que todo aquello que constituye materia del presupuesto debe ser incorporado en él, ya que sin una visión de conjunto, es imposible calibrar debidamente las gestiones específicas, en cuanto a justificación, prioridad, tiempo y otras variables que se deben considerar.

- **No afectación de los recursos:** Los ingresos afectados a un fin específico afectan la administración de las finanzas públicas, pues dan origen a un problema de rigidez o inmanejabilidad del presupuesto. Es por ello que se dice que el principio de no afectación de los recursos permite concretar el buen gobierno planificado, pues permite a los jerarcas políticos la definición de sus prioridades estratégicas y su expresión a través de los presupuestos.



- **Especificación:** El principio de Especificación se refiere a que el presupuesto, en materia de ingresos, debe señalar con precisión sus fuentes y su clasificación y, en lo que a gastos se refiere, las características y clasificación de los bienes y servicios.”<sup>8</sup>

#### **g. Régimen tributario municipal**

“La Ley Número 7509 de 1995 crea el impuesto sobre bienes inmuebles a favor de las Municipalidades, otorgándoles a estos entes el carácter de administración tributaria. Esta ley determina que la fiscalización de los avalúos residirá en la Dirección General de Tributación Directa durante cinco años a partir de la aprobación de la ley y además establece la forma en que se distribuirán los ingresos, a saber: 10% para las Juntas de Educación, 8% para el fondo de desarrollo municipal, 3% para el IFAM y 3% para la Junta Administrativa del Registro Nacional durante los tres primeros años de vigencia de la ley.

(...)

Es así como en correspondencia con esta nueva ley tributaria, en el año 1996 se emite una nueva ley que le suma a lo anterior el avalúo de las propiedades realizado por las mismas Municipalidades, función que anteriormente le correspondía al Ministerio da Hacienda.

(...)

La recaudación de los tributos municipales por periodos vencidos, mientras que la recaudación de las patentes podrá realizarse por adelantado y en cobros fraccionados. Autoriza el uso de incentivos a los contribuyentes que cancelen sus impuestos por adelantado

- Proponer tributos a la Asamblea Legislativa.
- Fijar tasas y precios sobre la base del costo efectivo y de un 10% de utilidad para el desarrollo de los servicios municipales.
- Establecer vía reglamento tarifas por el incumplimiento de los deberes urbanos de los propietarios de inmuebles (costo efectivo del servicio más un 50% por concepto de multa).
- Establecer contribuciones especiales para el financiamiento de obras públicas, las cuales deberán ser canceladas por los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados. La municipalidad podrá aceptar contribuciones para financiar mejoras y mantenimiento de los caminos vecinales. Asimismo, autoriza la compensación de contribuciones de munícipes que hubieren realizado (previa autorización municipal) labores de mantenimiento de caminos vecinales
- El cobro de patentes para el otorgamiento de licencias municipales para los contribuyentes que quisieran ejercer



actividades lucrativas en la jurisdicción de la municipalidad. Los traspasos de licencias municipales requerirán de autorización municipal.

- Regular el traspaso de inmuebles, constitución de sociedades, hipotecas y cédulas hipotecarias con el pago de timbres municipales fijados
- Gestionar préstamos y emitir bonos cuya colocación estará sujeta a las reglas de la Comisión Nacional de Valores"<sup>9</sup>

#### **h. Finanzas municipales**

"Las finanzas constituyen un área estratégica del Régimen Municipal ya que las mismas sustentan el sistema. La ausencia de una gestión financiera adecuada e ingresos insuficientes constituyen un límite para el buen desarrollo de la gestión municipal y para proveer a los habitantes del Cantón de servicios eficientes que les permitan tener una vida digna.

Por medio de la administración tributaria se pretende la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos por medio de una serie de normas que regulan las relaciones entre aquella y el contribuyente.

En este sentido debe mencionarse que en principio la prestación de los servicios públicos debe hacerse de forma onerosa y no subvencionada, esto porque el mismo Código Municipal regula en el artículo 74 lo relacionado a la fijación de tasas y precios por la prestación de los servicios a los munícipes, derivándose de este articulado la no gratuidad del servicio.

La Administración Tributaria Municipal se rige por una serie de principios que pretenden aplicar los tributos de manera justa y proporcional para el administrado por un lado, y por otro de manera eficiente para que la Corporación pueda llevar a cabo la recaudación de los mismos garantizando así el cumplimiento de sus objetivos. Estos principios básicamente son los siguientes: capacidad contributiva o económica, legalidad, igualdad y justicia tributaria, oficialidad, libre prueba, reserva legal entre otros.

Como parte de la autonomía que gozan las Corporaciones Municipales derivada del artículo 170 de la Constitución Política, se encuentra la autonomía financiera, la cual es una consecuencia de la descentralización. Esto se fundamenta básicamente en dos razones: una de orden político, resultado de la descentralización territorial, y otra de orden administrativo en lo relativo a la eficiencia en la gestión de las actividades o servicios prestados.



Las Municipalidades pueden financiarse por medio de empréstitos, tributos y desde el año 2001, resultado de la reforma constitucional, por medio del 10% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La autonomía financiera se refleja en el Código Municipal, propiamente en el artículo 13 inciso b), el cual establece la atribución del Concejo para aprobar los presupuestos, contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios comunales, así mismo, proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa para que ésta ejerza su función tutelar."<sup>10</sup>

## **2. Normativa**

### **a. Participación ciudadana**

#### **i. Constitución Política<sup>11</sup>**

**"Artículo 105.**—La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa."

#### **ii. Código Municipal<sup>12</sup>**



**Artículo 19.** – Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal. Tal decisión no podrá ser vetada.

Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal, deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el cantón.

El plebiscito se efectuará con el padrón electoral del respectivo cantón, con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo referido en el párrafo primero de este artículo.

Si el resultado de la consulta fuere la destitución del funcionario, el Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario, según el artículo 14 de este código, por el resto del período.

Si también fueren destituidos o renunciaren los dos alcaldes suplentes, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el respectivo cantón, en un plazo máximo de seis meses y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se lleva a cabo la elección el Presidente del Concejo asumirá como recargo el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga el código."

## **b. Rendición de cuentas**

### **i. Constitución Política<sup>13</sup>**

**Artículo 11.**–Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

*(Así reformado por Ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)"*



### **c. Contratación municipal**

#### **i. Código Municipal<sup>14</sup>**

**“Artículo 2. –** La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.”

**“Artículo 4.-** La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen:

- a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento.”

**“Artículo 13.-** Son atribuciones del Concejo:

- a)** Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido.
- b)** Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.



- c)** Dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a esta ley.
- d)** Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.
- e)** Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según el reglamento que se emita, el cual deberá cumplir con los principios de la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494 del 2 de mayo de 1995 y su reglamento.
- f)** Nombrar y remover al auditor o contador, según el caso, y al Secretario del Concejo.
- g)** Nombrar directamente, por mayoría simple, a los miembros de las Juntas Administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las Juntas de Educación, quienes solo podrán ser removidos por justa causa. Además, por igual mayoría, nombrar a los representantes de las municipalidades ante cualquier órgano o ente que los requiera.
- h)** Resolver los recursos que deba conocer de acuerdo con este código.
- i)** Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para el desarrollo municipal, a fin de que los acoja, presente y tramite. Asimismo, evacuar las consultas legislativas sobre proyectos en trámite.
- j)** Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente.
- En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados.
- k)** Aprobar el Plan de desarrollo municipal y el Plan operativo anual, que el Alcalde Municipal elabore con base en su programa gobierno. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.



- l) Conocer los informes de auditoría o contaduría, según el caso y resolver lo que corresponda.
- m) Crear las comisiones especiales y las comisiones permanentes asignarles funciones.
- n) Conferir distinciones honoríficas de acuerdo con el reglamento se emitirá para el efecto.
- ñ) Comunicar, al Tribunal Supremo de Elecciones, las faltas que justifiquen la remoción automática del cargo de regidor o alcalde municipal.
- o) Dictar las medidas de ordenamiento urbano.
- p) Constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.
- q) Autorizar las membresías ante entidades nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que estime pertinentes para beneficio del cantón.
- r) Las demás atribuciones que la ley señale expresamente."

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

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

Como excepción de lo dispuesto en el párrafo anterior, las municipalidades podrán otorgar ayudas temporales a vecinos del cantón enfrenten situaciones debidamente comprobadas de desgracia o infortunio. También podrán subvencionar a centros de educación pública, beneficencia o servicio social, que presten servicios al respectivo cantón; además, podrán otorgar becas para estudios a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar. Cada municipalidad emitirá el reglamento para regular lo anterior."



**"Artículo 155.-** Los recursos en materia de contratación administrativa se regirán por lo establecido en la ley reguladora de contratación administrativa."

#### **d. Control administrativo judicial**

##### **i. Constitución Política<sup>15</sup>**

**"ARTÍCULO 173.-** Los acuerdos Municipales podrán ser:

- 1) Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado;
- 2) Recurridos por cualquier interesado.

En ambos casos si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente."

##### **ii. Código Municipal<sup>16</sup>**

**"Artículo 153. -** En la forma prevista en el código, los concejales podrán solicitar revisión de los acuerdos municipales tomados por el Concejo, y el alcalde municipal podrá interponer veto. Por parte de los interesados, cabrán los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, extraordinario de revisión y ejercer las acciones jurisdiccionales reguladas por las leyes."

**"Artículo 155.-** Los recursos en materia de contratación administrativa se regirán por lo establecido en la ley reguladora de la contratación administrativa."

**"Artículo 156.-** Los recursos de revocatoria y apelación ante el Concejo deberán interponerse, en memorial razonado, dentro del quinto día. La apelación podrá plantearse sólo por ilegalidad: la revocatoria podrá estar fundada también en la inoportunidad del acto. El Concejo deberá conocer la revocatoria en la sesión ordinaria siguiente a la presentación. La apelación será conocida por el Tribunal Superior-Contencioso Administrativo.

Si la revocatoria con apelación subsidiaria, no se resolviese transcurridos ocho días desde la sesión en que debió haberse conocido, y el expediente no hubiere llegado a la autoridad que deberá conocer de la apelación, el interesado podrá pedirle que ordene el envío, y será prevenido de las sanciones del artículo 40 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.



Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable en caso de que, interpuesta exclusivamente la apelación, el expediente no llegue dentro del octavo día de presentada a la autoridad competente para resolverla.”

**“Artículo 158.** – El alcalde municipal podrá interponer el veto a los acuerdos municipales por motivos de legalidad u oportunidad, dentro del quinto día después de aprobado definitivamente el acuerdo.

El alcalde municipal en el memorial que presentará, indicará las razones que lo fundamentan y las normas o principios jurídicos violados. La interposición del veto suspenderá la ejecución del acuerdo.

En la siguiente sesión inmediatamente a la de la presentación del veto, el Concejo deberá rechazarlo o acogerlo.”

#### **e. Principios tributarios**

##### **i. Código de Normas y Procedimientos Tributarios<sup>17</sup>**

#### **“Artículo 4.- Definiciones.**

Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Impuesto es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. No es tasa la contraprestación recibida del usuario en pago de servicios no inherentes al Estado.

Contribución especial es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación.”



**f. Hacienda Pública**

**i. Constitución Política<sup>18</sup>**

**"ARTÍCULO 176.-** El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante todo el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.

Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.

El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre."

**"ARTÍCULO 180.-** El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado, y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Todo proyecto de modificación que implique aumento o creación de gastos deberá sujetarse a lo dispuesto en el artículo anterior.

Sin embargo, cuando la Asamblea esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, pero únicamente para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. En tales casos, la Contraloría no podrá negar su aprobación a los gastos ordenados y el decreto respectivo implicará convocatoria de la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias para su conocimiento."

**ii. Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos<sup>19</sup>**

**"ARTÍCULO 5.- Principios presupuestarios**

Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

**a) Principio de universalidad e integridad.** El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.



**b) Principio de gestión financiera.** La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

**c) Principio de equilibrio presupuestario.** El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

**d) Principio de anualidad.** El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre.

**e) Principio de programación.** Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

**f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa.** Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

**g) Principio de publicidad.** En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles."

#### **g. Régimen tributario municipal**

##### **i. Código Municipal<sup>20</sup>**

**"Artículo 68.-** La municipalidad acordará sus respectivos presupuestos, propondrá sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijará las tasas y precios de los servicios municipales. Solo la municipalidad previa ley que la autorice, podrá dictar las exoneraciones de los tributos señalados."

**"Artículo 69.-** Excepto lo señalado en el párrafo siguiente, los tributos municipales serán pagados por períodos vencidos, podrán ser puestos al cobro en un solo recibo.

Las patentes municipales se cancelarán por adelantado. A juicio del Concejo, dicho cobro podrá ser fraccionado.



La municipalidad podrá otorgar incentivos a los contribuyentes que, en el primer trimestre, cancelen por adelantado los tributos de todo el año.

El atraso en los pagos de tributos generará multas e intereses moratorios, que se calcularán según el Código de Normas y Procedimientos Tributarios."

**"Artículo 72.-** Los tributos municipales entrarán en vigencia, previa aprobación legislativa, una vez publicados en La Gaceta."

**"Artículo 73.-** Los tributos municipales prescribirán en cinco años y los funcionarios que los dejen prescribir responderán por su pago personalmente."

**"Artículo 77.-** Dentro de los tributos municipales podrán establecerse contribuciones especiales, cuando se realicen obras que se presten a ello y que mantengan una relación apropiada con el beneficio producido. Estas contribuciones estarán a cargo de los propietarios o poseedores del inmueble beneficiado y se fijarán respecto de los principios constitucionales que rigen la materia."

#### **h. Finanzas municipales**

##### **i. Constitución Política<sup>21</sup>**

**"Artículo 170.-** Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Transitorio.-La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos



correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral.

*(Así reformado por Ley N° 8106 de 3 de junio del 2001)."*

## **ii. Código Municipal<sup>22</sup>**

**"Artículo 74.** - Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios, que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. Una vez fijados, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en La Gaceta.

Los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios.

Se cobrarán tasas por los servicios *\*(de policía municipal)*, y mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios. Los montos se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de lo invertido por la municipalidad para mantener cada uno de los servicios urbanos. Dicho monto se incrementará en un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo; tal suma se cobrará proporcionalmente entre los contribuyentes del distrito, según la medida lineal de frente de propiedad. La municipalidad calculará cada tasa en forma anual y las cobrará en tractos trimestrales sobre saldo vencido. La municipalidad queda autorizada para emanar el reglamento correspondiente, que norme en qué forma se procederá para organizar y cobrar de cada tasa.

*\*(Por Resolución de la Sala Constitucional N° 10134-99, de las 11:00 horas,*

*del 23 de diciembre de 1999, se anula de este párrafo la frase entre paréntesis)."*

## **3. Jurisprudencia**

### **a. Participación ciudadana**



## **i. Reforma constitucional**

**1. EL MARCO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL CONSULTADA.** El proyecto consultado a la Sala tiene que ver con la reforma a los artículos 102, 105, 123, 124, 129 y 195 de la Constitución Política, que en opinión de sus proponentes tendría como consecuencia el mejoramiento del sistema democrático del país, fortaleciendo la participación ciudadana en la toma de decisiones importantes, a través del mecanismo del referendun que puede ser puesto en marcha si es convocado al menos por un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; por la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros; o, por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. El proyecto excluye algunas materias de la posibilidad de referendun, como la presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, de seguridad, empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. La Sala deja constancia de que un proyecto similar le había sido consultado y emitió opinión mediante la sentencia N° 1520-99, de las diecisiete horas del día dos de marzo de mil novecientos noventa y nueve. Ese proyecto, como consta en el expediente legislativo del que ahora se consulta, por los motivos que fuere, no alcanzó los votos necesarios para continuar con el trámite y entonces ha sido sustituido por el presente.

**2. LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.** a) El proyecto fue presentado el cinco de junio del año dos mil por más de diez Diputados y Diputadas a la Asamblea Legislativa, en período de sesiones ordinarias, cumpliéndose con este requisito de admisibilidad en materia de reforma constitucional; b) fue objeto de tres lecturas en el Plenario, los días ocho de junio, doce y veinticinco de setiembre, todos del año dos mil; c) se designó la Comisión Especial dictaminadora, compuesta por los Diputados Vargas Pagán, Acosta Polonio y Núñez González, que se instaló el día veintiséis de setiembre de dos mil, con el mandato de estudiar el proyecto y dictaminarlo en el plazo de veinte días; d) la Comisión emitió dictamen afirmativo unánime el día cinco de octubre de dos mil; e) el Proyecto se aprobó en primer debate, en primera legislatura, el día cuatro de setiembre de dos mil uno, con el voto unánime de cuarenta y un Diputados y Diputadas presentes.

**3. TRAMITACIÓN EN LA SALA CONSTITUCIONAL.** El Presidente de la Asamblea Legislativa dispuso enviar el proyecto en consulta preceptiva a la Sala Constitucional en la misma sesión de aprobación en primer debate, sesión plenaria N°056 (folio 103 de la copia que ha sido enviada, del expediente legislativo); la Presidencia de la Sala, mediante resolución de las diez horas con



treinta minutos del día veintiuno del mismo mes, tuvo por interpuesta la consulta, y la turnó al Magistrado informante. La consulta se evacua dentro del plazo de un mes, de conformidad con lo que dispone el artículo ciento uno de la Ley que rige esta jurisdicción."<sup>23</sup>

### ii. Omisión legislativa

"Habiéndose constatado en el sub -lite una omisión absoluta por parte de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su potestad normativa, lo que resta es determinar un plazo razonable para que ese órgano constitucional proceda a dictar las leyes de desarrollo del referéndum y de iniciativa popular en la formación de la ley, con el propósito de superar la situación inconstitucional provocada por su inercia. Ciertamente, la Ley de la Jurisdicción Constitucional en su Título IV "*De las cuestiones de constitucionalidad*" y, más concretamente, en los ordinales 87 a 95 que establecen la tipología de la sentencias de inconstitucionalidad, no prevé, para el caso de las omisiones, un plazo para que el órgano proceda a dictar el acto normativo que se echa de menos y se supere la situación antijurídica generada por la conducta omisa. No obstante, dado que, el presente asunto versa sobre una omisión absoluta de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su poder normativo por un inequívoco incumplimiento de un mandato expreso y bajo plazo del poder reformador, este Tribunal estima que resulta absolutamente imperioso establecer un término a ese Poder del Estado para que subsane la referida omisión. Lo anterior con sustento en los principios de auto integración (artículo 14 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional ) y de prudencia establecido en el artículo 91, párrafo 2º, de la supracitada ley, en cuanto habilita a este Tribunal para "*(...) graduar y dimensionar en el espacio, el tiempo o la materia (...)*" los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad "*(...) para evitar (...) graves dislocaciones de la seguridad (...)*" . Por lo expuesto, debe imponérsele a la Asamblea Legislativa el plazo de seis meses, a partir de la notificación de este fallo, para el dictado de las leyes de desarrollo del referéndum y la iniciativa popular en la formación de la ley.

En mérito de lo expuesto, se impone declarar inconstitucional la omisión absoluta de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de su poder normativo y en el cumplimiento del mandato expreso y bajo plazo impuesto por el poder reformador para dictar en el plazo de un año -que venció el pasado 20 de junio del 2003- las leyes de desarrollo del referéndum y de iniciativa popular en la formación de la ley. Debe otorgársele un plazo de seis meses a la Asamblea Legislativa para que dicte las referidas leyes."<sup>24</sup>



## b. Rendición de cuentas

### i. Información de interés público

**I.- Objeto del recurso.** La amparada reclama una lesión a su derecho a la información contemplado en el artículo 30 de la Constitución Política, porque el accionado se niega a suministrarle el informe denominado "Relación de Hechos 29-02", que se refiere a su denuncia planteada el dieciséis de julio de 2001 y el veinticuatro de enero del año pasado, en la que reclama el carácter político del nombramiento realizado en el puesto de directora del Colegio Vocacional Monseñor Sanabria.

**II.- Sobre la denuncia.** Las denuncias son medios utilizados por los administrados para poner en conocimiento de la Administración, hechos que el denunciante estima irregulares o ilegales, con el objeto de instar el ejercicio de competencias normalmente disciplinarias o sancionatorias, depositadas en los órganos públicos. En ocasiones, la denuncia configura incluso un deber para quien dada su función o su actividad tiene conocimiento de esos hechos, pero en otros casos es más bien un modo de participación en asuntos que conciernen al interés público, perfectamente compatible, y, de hecho, fundamentado en el principio democrático. En todo caso, no se puede negar que las denuncias, al igual que las peticiones de información, los reclamos administrativos y las solicitudes de otorgamiento de ciertos derechos, se encuentran incluidas dentro del concepto genérico de petición establecido en el artículo 27 constitucional, con su correlativo derecho de obtener respuesta como complemento del ejercicio del derecho de pedir. Ahora bien, el plazo para informar respecto de una denuncia, así como lo qué se debe informar, depende del particular régimen jurídico que caracteriza a tal acto. En lo que concierne al primer aspecto, la razonabilidad del tiempo demorado en responder, depende del grado de complejidad del asunto por investigar, circunstancia que sólo puede ser valorada casuísticamente (ver sentencia número 2002-06858 de las nueve horas con ocho minutos del doce de julio del año pasado). En lo relativo al segundo aspecto, que es el que en este caso interesa, la Administración está en la obligación de comunicarle al denunciante el estado de la tramitación en que se encuentra su queja, así como el resultado de la misma, lo cual sí resulta de interés público, habida cuenta de la necesaria fiscalización y evaluación a las que tienen que estar sometidos los servidores públicos por parte de la ciudadanía en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, el ordenamiento jurídico ha previsto, con el propósito de proteger los derechos del servidor cuestionado



y la objetividad en el desarrollo de las averiguaciones pertinentes, que en el procedimiento investigatorio existan diversos momentos procesales con diferentes niveles de acceso a los expedientes. En este sentido, los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley General de Control Interno número 8292 del veintisiete de agosto del año anterior, establecen que *"la información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo. Para todos los casos, la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las facultades contenidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, podrá acceder a los informes, la documentación y las pruebas que obren en poder de las auditorías internas, la administración o la Contraloría General de la República"*. Con base en esta norma, la Sala interpreta que existen, al menos, tres etapas en una investigación administrativa, cada una de las cuales se caracteriza por un grado distinto de acceso a la información. La primera se refiere al inicio de la denominada investigación preliminar, que puede comenzar con una denuncia, como en este caso, o con una actuación de oficio del Estado. Esta fase se relaciona con las primeras averiguaciones y pesquisas que realiza la Administración con el fin de determinar si en efecto hay mérito para iniciar un procedimiento administrativo formal. En este momento, la documentación recopilada y los dictámenes al efecto resultan confidenciales para cualquier persona en la medida que, por un lado, se deben garantizar los resultados de la investigación y, por otro lado, no existe certeza aún sobre la procedencia o no de lo denunciado. La segunda fase comprende el momento desde que empieza un procedimiento administrativo, normalmente a partir de una investigación preliminar, hasta que se comunica la resolución final del mismo. En esta etapa, resulta obvio que las pruebas e informes relativos a lo indagado tienen que estar a disposición de las partes involucradas, a fin de que las autoridades públicas investiguen lo concerniente y los cuestionados ejerzan efectivamente su derecho de defensa. El denunciante no se puede tener técnicamente como parte en un procedimiento administrativo de este tipo por el mero hecho de la denuncia interpuesta, sino que éste debe hacerse presente en dicho procedimiento y demostrar poseer algún derecho subjetivo o interés legítimo que fuera actual, propio y legítimo, y pudiera resultar directamente afectado,



lesionado o satisfecho, en virtud del acto final del procedimiento de investigación, según lo contemplado en el artículo 275 de la Ley General de Administración Pública. Con excepción de la partes, durante tal segunda etapa ninguna otra persona puede tener acceso al expediente administrativo correspondiente, puesto que aún la Administración no ha concluido si el acto investigado efectivamente sucedió y de qué forma, o si existe mérito o no para una sanción. En la última etapa, que concluye con la notificación de la resolución final de la investigación a las partes, cesa la confidencialidad de la información contenida en el expediente administrativo correspondiente, que por versar sobre cuestiones relacionadas con el desempeño de los servidores estatales resulta de evidente interés público y debe estar a disposición de todo ciudadano. Las diversas fases expuestas no implican, sin embargo, que el denunciante carezca de todo derecho a información en lo relativo a su denuncia. En efecto, el Estado siempre estará en la obligación de suministrarle a él datos generales sobre la tramitación brindada a su denuncia, tales como los órganos responsables de su diligenciamiento, la fase procesal en la que se encuentra o el plazo prudencial para su conclusión. En este sentido, la Sala observa un notorio interés público en la denuncia no solo como instrumento de control político, sino también como mecanismo útil para la evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración, fines todos de relevancia constitucional según lo estatuido en el artículo 11 de la Constitución Política.

**III.- Sobre el fondo.-** En este caso, la Sala considera que el objeto de este recurso es una alegada lesión al derecho a la información, contemplado en el artículo 30 de la Constitución Política, por cuanto la recurrente reclama que el recurrido se niega a suministrarle el informe denominado "Relación de Hechos 29-02", que surgió como consecuencia de la denuncia por ella planteada el dieciséis de julio de 2001 y el veinticuatro de enero del año pasado, relativa a un supuesto nombramiento político en el puesto de director del Colegio Vocacional Monseñor Sanabria. Al respecto, el accionado acepta que se ha rehusado a brindar tal información, según oficios número A.I.-032-03 del veintitrés de enero y A.I.-082-03 del siete de febrero de este año. En este sentido, aclara que, según lo regulado en el artículo 6 de la Ley General de Control Interno, el documento en cuestión es confidencial, porque puede dar lugar a la apertura de un procedimiento administrativo, cuestión que le corresponde decidir a la Ministra de Educación. Además, considera que la información solicitada no es de interés público. De conformidad con lo explicado en el considerando anterior, lo argumentado por la autoridad recurrida es parcialmente procedente. Por un lado, resulta correcta la apreciación de que en este momento no debe suministrarle a la amparada el documento



requerido, toda vez que se funda en lo dispuesto en la norma legal supracitada y que aún no se ha iniciado ningún procedimiento de investigación. Sin embargo, esta situación puede variar si, una vez iniciado tal procedimiento, el denunciante se constituye en parte en el asunto, lo cual puede suceder si lograra demostrar tener algún derecho subjetivo o interés legítimo que fuera actual, propio y legítimo, y pudiera resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final del procedimiento de investigación. Además, la Administración siempre estaría en la obligación de proporcionar toda la información relativa a lo investigado, luego que concluyera el procedimiento en cuestión. En efecto, contrario a lo que opina el accionado, la Sala estima que la información solicitada sí es de interés público, por cuanto se refiere a una cuestión de evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración y sus servidores, solo que, para efectos de asegurar el resultado de la investigación y proteger los derechos del investigado, la difusión completa del expediente se puede dar únicamente cuando las averiguaciones hayan concluido mediante el dictado de la resolución final, lo que, en todo caso, deberá ocurrir en un tiempo razonable, según lo dispuesto por la Sala Constitucional en reiteradas ocasiones. Consiguientemente, lo procedente es declarar este recurso sin lugar, pero, al mismo tiempo, advertir a la accionante y al accionado sobre las aclaraciones realizadas."<sup>25</sup>

## **ii. Acceso a la información pública**

"V.- Sobre las solicitudes de información del accionante.- Con relación al acceso a la información en el caso de denuncias, la Sala en sentencia número 2003-02462 de las diez horas dieciséis minutos del veintiuno de marzo de 2003, señaló lo siguiente:

"II.- Sobre la denuncia. Las denuncias son medios utilizados por los administrados para poner en conocimiento de la Administración, hechos que el denunciante estima irregulares o ilegales, con el objeto de instar el ejercicio de competencias normalmente disciplinarias o sancionatorias, depositadas en los órganos públicos. En ocasiones, la denuncia configura incluso un deber para quien dada su función o su actividad tiene conocimiento de esos hechos, pero en otros casos es más bien un modo de participación en asuntos que conciernen al interés público, perfectamente compatible, y, de hecho, fundamentado en el principio democrático. En todo caso, no se puede negar que las denuncias, al igual que las peticiones de información, los reclamos administrativos y las solicitudes de otorgamiento de ciertos derechos, se encuentran incluidas dentro del concepto genérico de



petición establecido en el artículo 27 constitucional, con su correlativo derecho de obtener respuesta como complemento del ejercicio del derecho de pedir. Ahora bien, el plazo para informar respecto de una denuncia, así como lo que se debe informar, depende del particular régimen jurídico que caracteriza a tal acto. En lo que concierne al primer aspecto, la razonabilidad del tiempo demorado en responder, depende del grado de complejidad del asunto por investigar, circunstancia que sólo puede ser valorada casuísticamente (ver sentencia número 2002-06858 de las nueve horas con ocho minutos del doce de julio del año pasado). En lo relativo al segundo aspecto, que es el que en este caso interesa, la Administración está en la obligación de comunicarle al denunciante el estado de la tramitación en que se encuentra su queja, así como el resultado de la misma, lo cual sí resulta de interés público, habida cuenta de la necesaria fiscalización y evaluación a las que tienen que estar sometidos los servidores públicos por parte de la ciudadanía en el desempeño de sus funciones. Sin embargo, el ordenamiento jurídico ha previsto, con el propósito de proteger los derechos del servidor cuestionado y la objetividad en el desarrollo de las averiguaciones pertinentes, que en el procedimiento investigador existan diversos momentos procesales con diferentes niveles de acceso a los expedientes. En este sentido, los párrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley General de Control Interno número 8292 del veintisiete de agosto del año anterior, establecen que "la información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúan las auditorías internas, la administración y la Contraloría General, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo, serán confidenciales durante la formulación del informe respectivo. Una vez notificado el informe correspondiente y hasta la resolución final del procedimiento administrativo, la información contenida en el expediente será calificada como información confidencial, excepto para las partes involucradas, las cuales tendrán libre acceso a todos los documentos y las pruebas que obren en el expediente administrativo. Para todos los casos, la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las facultades contenidas en el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, podrá acceder a los informes, la documentación y las pruebas que obren en poder de las auditorías internas, la administración o la Contraloría General de la República". Con base en esta norma, la Sala interpreta que existen, al menos, tres etapas en una investigación administrativa, cada una de las cuales se caracteriza por un grado distinto de acceso a la información. La primera se refiere al inicio de la denominada investigación preliminar, que puede comenzar con una denuncia, como en este caso, o con una actuación de oficio del Estado. Esta fase se relaciona con las primeras averiguaciones y pesquisas que realiza la Administración con el fin de determinar si en efecto hay mérito para iniciar un



procedimiento administrativo formal. En este momento, la documentación recopilada y los dictámenes al efecto resultan confidenciales para cualquier persona en la medida que, por un lado, se deben garantizar los resultados de la investigación y, por otro lado, no existe certeza aún sobre la procedencia o no de lo denunciado. La segunda fase comprende el momento desde que empieza un procedimiento administrativo, normalmente a partir de una investigación preliminar, hasta que se comunica la resolución final del mismo. En esta etapa, resulta obvio que las pruebas e informes relativos a lo indagado tienen que estar a disposición de las partes involucradas, a fin de que las autoridades públicas investiguen lo concerniente y los cuestionados ejerzan efectivamente su derecho de defensa. El denunciante no se puede tener técnicamente como parte en un procedimiento administrativo de este tipo por el mero hecho de la denuncia interpuesta, sino que éste debe hacerse presente en dicho procedimiento y demostrar poseer algún derecho subjetivo o interés legítimo que fuera actual, propio y legítimo, y pudiera resultar directamente afectado, lesionado o satisfecho, en virtud del acto final del procedimiento de investigación, según lo contemplado en el artículo 275 de la Ley General de Administración Pública. Con excepción de las partes, durante tal segunda etapa ninguna otra persona puede tener acceso al expediente administrativo correspondiente, puesto que aún la Administración no ha concluido si el acto investigado efectivamente sucedió y de qué forma, o si existe mérito o no para una sanción. En la última etapa, que concluye con la notificación de la resolución final de la investigación a las partes, cesa la confidencialidad de la información contenida en el expediente administrativo correspondiente, que por versar sobre cuestiones relacionadas con el desempeño de los servidores estatales resulta de evidente interés público y debe estar a disposición de todo ciudadano. Las diversas fases expuestas no implican, sin embargo, que el denunciante carezca de todo derecho a información en lo relativo a su denuncia. En efecto, el Estado siempre estará en la obligación de suministrarle a él datos generales sobre la tramitación brindada a su denuncia, tales como los órganos responsables de su diligenciamiento, la fase procesal en la que se encuentra o el plazo prudencial para su conclusión. En este sentido, la Sala observa un notorio interés público en la denuncia no solo como instrumento de control político, sino también como mecanismo útil para la evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración, fines todos de relevancia constitucional según lo estatuido en el artículo 11 de la Constitución Política."

En este asunto, el recurrente le solicitó al accionado que le entregara copia de todas las denuncias y quejas interpuestas en su contra. Sin embargo, de conformidad con la doctrina expuesta en la



resolución supracitada, en lo que concierne al denunciado, la información, documentación y otras evidencias de las investigaciones administrativas cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento disciplinario, son confidenciales durante la formulación del informe respectivo hasta que éste sea notificado. En consecuencia, en lo que concierne expresamente a la información supracitada, resulta improcedente suministrarle las denuncias al quejoso, hasta tanto el órgano administrativo responsable de efectuar la investigación no finalice y comunique el informe correspondiente. Sin embargo, el afectado, en su petición, también solicita otro tipo de información: la indicación de qué estudiantes adolecen bajo rendimiento escolar, lo que provocó que el accionante recibiese una mala calificación como docente. Esta información no se relaciona con denuncia alguna, sino que se refiere al legítimo derecho del petente de conocer las causas de la evaluación recibida, lo que sin duda resulta, a su vez, indispensable para que pueda ejercer su derecho de defensa ante las instancias administrativas correspondientes. La omisión de entregar el segundo tipo de documentación mencionada sí constituye una lesión al derecho constitucional a la información en relación con los derechos de defensa y debido proceso. Por este motivo, en cuanto a la alegada violación al artículo 30 de la Constitución Política, solo en el sentido expuesto deviene el amparo procedente."<sup>26</sup>

### **c. Contratación municipal**

#### **i. Donaciones**

"I.- En autos consta que, en la Sesión Ordinaria N° 17-2002, Capítulo VIII, Artículo 8, inciso 05, de fecha 23 de abril del 2002, se conoció una moción del Regidor José Antonio Barrantes Pérez, secundada por el señor Regidor Joaquín Marchena Marchena, para que el Concejo Municipal donara el restante terreno a la Junta Administrativa del CINDEA y se pueda construir el pabellón de 5 aulas, que serán para el servicio de talleres orientados a aspectos socio productivo del cantón. Bien o mal, la moción fue aprobada por unanimidad y quedó definitivamente aprobado (ver f - 6). No obstante, a instancia directa de la Auditora Interna de la Municipalidad, se le hace ver al Concejo Municipal de la localidad, que el artículo 62 del Código Municipal exige que las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes muebles o inmuebles, se requiere de una ley especial que así lo autorice expresamente y de seguido recomienda dejar sin efecto el acuerdo de donación, porque no existe ninguna ley que lo autorice y si el Concejo pretende



ceder el lote de su propiedad, podrá autorizar, que se elabore un proyecto de ley que contemple tal donación para que luego sea remitido a la Asamblea Legislativa para que se convierta en ley (ver f - 4 y 5). Es evidente que el criterio de la Auditora Interna es el correcto, pues según disposición expresa del artículo 62 del Código Municipal que alude, en su párrafo segundo exige que las donaciones de inmuebles (que es el tema bajo examen), "solo serán posibles cuando las autorice expresamente una ley especial..."

II.- Mediante sesión ordinaria N° 24-2002, Capítulo VIII, Artículo 8, Inciso 06, del 11 de junio del 2002, y aquí impugnada, entre otras cosas, se procede a derogar, pero sin mayor trámite, el acuerdo anterior, sea el tomado en sesión ordinaria N° 17-2002 del 23 de abril del 2002. Al respecto, en lo de exclusivo interés dispone el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública, inciso 1°.- "Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos fuere evidente y manifiesta, podrá ser declarada por la Administración en la vía administrativa, sin necesidad de recurrir al contencioso de lesividad..., previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República..." por su parte el inciso 3 ibídem, señala: "Antes de anular los actos referidos en este artículo, el acto final debe estar precedido por un procedimiento administrativo ordinario, en el que se hayan observado los principios y garantías del debido proceso y se haya brindado audiencia a todas las partes involucradas." (El destacado en negrita es propio). Así las cosas, resulta evidente que el acuerdo aquí recurrido es ilegal y así debe declararse, puesto que no siguió el procedimiento descrito ut supra y el hecho de que la Municipalidad pretendiera con el acuerdo de donación directamente a favor del Ministerio de Educación para evitar el "engorroso trámite legislativo, y ayudar al CINDEA..." no resulta ser la forma legal y correcta para enderezar un procedimiento torcido, máxime que la Corporación Municipal no puede obviar esa disposición legal expresa (artículo 62 ibídem) en cuanto a que las donaciones solo resultan posibles cuando las autorice expresamente una ley especial. En consecuencia, al haberse infringido el principio de irrevocabilidad de los actos propios, sin mayores abundamientos se impone acoger el recurso conocido en grado anulándose el acuerdo tomado por el Concejo Municipal de Santa Cruz, en sesión ordinaria N° 24-2002, Capítulo VIII, Artículo 8, inciso 06, de fecha 11 de junio del año 2002."<sup>27</sup>

#### **d. Control administrativo judicial**

##### **i. Competencia de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo**



**"I.- DELIMITACION DE LA COMPETENCIA DE LA SECCION TERCERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE IMPUGNACION DE ACUERDOS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES QUE RECALIFICAN LAS RENTAS DE LOS LOCALES EN LOS MERCADOS MUNICIPALES.** La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Voto No. 4675-97 de las 15:45 hrs. del 13 de agosto de 1997 anuló, por inconstitucional, el párrafo último del artículo 4 ° de la Ley Sobre Arrendamiento de Locales Municipales, Número 2428 del 14 de setiembre de 1959 y sus reformas, al estimar que lo resuelto por el Concejo Municipal, en materia de fijación de rentas de los locales de los mercados municipales, está sujeto a los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación. Siendo que el último medio de impugnación -alzada-, según lo estatuido por el ordinal 173 de la Constitución Política, debe interponerse ante el jerarca impropio designado en ese texto fundamental, esto es, ante la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, que es el órgano llamado, por disposición expresa de ley, a dar por agotada la vía administrativa (Ley No. 7274 del 10 de diciembre de 1991). Ahora bien, debe entenderse que la competencia de este órgano colegiado del Tribunal Contencioso Administrativo, al momento de fiscalizar un acuerdo del Concejo que recalifica la renta de los locales de un mercado municipal, **se extiende, única y exclusivamente, a su legalidad o conformidad sustancial con el ordenamiento jurídico administrativo -entendiéndose por tal el integrado por la Ley sobre Arrendamientos de Locales Municipales, el Código Municipal y la Ley General de la Administración Pública-,** esto es, a examinar la regularidad de los elementos formales y sustanciales del acuerdo municipal regulados en los textos normativos supraindicados, tales como, la observancia del procedimiento administrativo (debido proceso y derecho de defensa) pautado en la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, la motivación, la legitimación, la competencia, el motivo, el contenido, el fin y la relación de proporcionalidad, razonabilidad y tipicidad que debe mediar entre estos últimos tres elementos de carácter **material** . Nótese que cualquier acuerdo emanado de un Concejo Municipal es un acto administrativo puro y simple que debe ser objeto de fiscalización para determinar si se adecua o no con el ordenamiento jurídico. En ese sentido, el artículo 180 de la Ley General de la Administración Pública dispone, con claridad meridiana, que el contralor no jerárquico -jerarquía impropia- es competente en vía administrativa para anular o declarar la nulidad de un acto administrativo; por su parte, el ordinal 181 de ese mismo cuerpo normativo preceptúa que "El contralor no jerárquico podrá revisar sólo la legalidad del acto ...". Los restantes extremos, atinentes a las obligaciones de las partes del contrato de arrendamiento, el carácter justo o no de la renta y su variación deben ser ventilados en la vía jurisdiccional competente. En lo tocante, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que los procesos sumarios de fijación de alquileres, incluso de locales municipales, les



corresponde conocerlos a "...la Alcaldía Civil de Hacienda...cuando la institución, agencia o sucursal están en San José, y que en los lugares en que lo que existe son Juzgados y Alcaldías Civiles, ellos conocerán de esta clase de asuntos, según la cuantía; y que cuando son de Alcaldía, la segunda instancia corresponde a un Juzgado Civil, y sí son de Juzgado, la alzada es de conocimiento del Tribunal Superior Civil respectivo" (pueden consultarse, entre otras, las Sentencias Nos. 222 de las 14:10 hrs. del 27 de noviembre de 1998, 124 de las 14:20 hrs. del 8 de agosto de 1997, 210 de las 14 hrs. del 5 de junio de 1996, 62 de las 14:17 hrs. del 28 de febrero de 1996, 58 de las 14:13 hrs. del 28 de febrero de 1996, 31 de las 15:22 hrs. del 31 de enero de 1996, 239 de las 15:30 hrs. del 6 de octubre de 1995). Sobre el particular, debe indicarse que el artículo 13 del Código Procesal Civil establece que los jueces son competentes por razón de la materia cuando ese cuerpo normativo, la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras leyes especiales les encomienden el conocimiento de determinado proceso, sin importar la cuantía. El ordinal 119, inciso 2 ° , de la Ley Orgánica del Poder Judicial estatuye que le corresponde a los juzgados civiles de hacienda de asuntos sumarios conocer "De todo lo relativo a la aplicación de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, en acciones promovidas por las partes indicadas en el inciso anterior -el Estado o sus instituciones- o contra ellas. De esta disposición se exceptúan los procesos ordinarios o abreviados.". Por su parte, el artículo 115, incisos 1 ° y 2 ° , de ese mismo texto legal establece que a los juzgados civiles de menor cuantía les corresponde dirimir todo lo relativo a la aplicación de la Ley de Inquilinato, excepto lo que le corresponde resolver a los juzgados civiles de hacienda de asuntos sumarios. Es menester indicar que la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, No. 7527 del 10 de julio de 1995, establece en su artículo 6 ° , párrafo 1 ° , que "El Estado, los entes públicos descentralizados y **las municipalidades** , en calidad de arrendadores o arrendatarios, están sujetos a esta ley, salvo disposición expresa de su propio ordenamiento jurídico" (la negrita no es del original). De igual forma, el artículo 432, inciso 9 ° , del Código Procesal Civil señala que en el proceso sumario se tramitarán, entre otras pretensiones, "La resolución del contrato por incumplimiento del arrendador, el restablecimiento en su derecho al arrendamiento y la de **reajuste en el precio del arrendamiento** " (la negrita no es del original). Importa resaltar que el artículo 6 ° de la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales indica que en tratándose de tramos, puestos o locales desocupados en un mercado ya existente o en uno nuevo, la Municipalidad, para celebrar el respectivo contrato, debe observar los "trámites para arrendamiento de bienes municipales que señala la Ley de la Administración Financiera de la República", debiendo entenderse que a partir de la promulgación de la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 del 2 de mayo de 1995 y sus



reformas son la licitación pública o el remate (artículos 41, inciso b, y 49 ejusdem). Obsérvese que la propia ley específica califica el contrato celebrado por la administración territorial como uno de arrendamiento. Por último, el artículo 5 ° de la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales estipula lo siguiente: "La no aceptación del precio del alquiler, determinado de conformidad con esta ley, dará derecho a cada inquilino municipal, luego de agotada la vía administrativa, a acudir a la vía jurisdiccional correspondiente, **para que se le fije el aumento del alquiler** ." (la negrita no es del original). Bajo esta inteligencia, las corporaciones territoriales, al recalificar las rentas de los locales ubicados en los mercados municipales, están sujetas, salvo norma expresa en contrario, a la Ley General de Arrendamientos en todos aquellos aspectos de los acuerdos municipales no atinentes a su legalidad -conformidad sustancial con el ordenamiento jurídico-, como, por ejemplo, en materia de obligaciones del arrendador y arrendatario, el precio y sus reajustes, etc.. Consecuentemente, cuando se discuten esos puntos debe acudir a la vía jurisdiccional competente para que sean conocidos y resueltos en debida forma."<sup>28</sup>

## **e. Principios tributarios**

### **i. Inmunidad fiscal**

"III.- El principio de inmunidad fiscal libera al Estado de la obligación de pagar tributos creados por él. El sujeto activo de la obligación tributaria debe ser el mismo Estado. Sería ilógico un Estado creando tributos para cobrarse a sí mismo. El ente mayor asume una doble consideración de sujeto activo y pasivo de la relación jurídico tributaria cuya consecuencia sería la extinción de la obligación tributaria por confusión. De ahí la razón (artículo 49 del Código de normas y procedimientos tributarios) de establecer como causal de extinción de la obligación tributaria la confusión. Cuando el Estado pasa de ser sujeto activo a sujeto pasivo del tributo la obligación tributaria es inexistente pues no existe la relación intersubjetiva. Respecto del régimen municipal el principio de inmunidad fiscal del Estado es inoperante. Son los Municipios, y no el Estado, el sujeto activo de la obligación tributaria. El Estado debe, por principio, pagar los tributos municipales. Para que opere la inmunidad fiscal -por confusión- la identidad subjetiva debe ser plena. Si el tributo es estatal es el mismo Estado el sujeto pasivo de la relación. Si el tributo es



Municipal es el Municipio el sujeto pasivo de la relación. No podría operar la confusión si el sujeto activo del tributo es un ente menor -como lo son las Municipalidades- y el pasivo es el Estado porque la identidad subjetiva no se configura. En forma genérica el Código de normas y procedimientos tributarios en su artículo 4 párrafo primero define los tributos como "... las prestaciones en dinero, que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines...". Para el caso de las Municipalidades cualquier tipo de tributo (impuestos, contribuciones especiales o tasas) está encaminado a la obtención de recursos, mediante recaudaciones, para el fomento de actividades tendientes al cumplimiento de sus fines (fin extrafiscal del tributo). Los fines municipales son distintos a los propiamente estatales. Cada municipio debe atender problemas prioritarios dentro del ámbito territorial donde ejerce su autonomía (artículo 2.1 de la Ley General de la Administración Pública). Por esa razón no puede sostenerse la identidad entre el Estado propiamente dicho y los entes menores, pues si bien ambos se rigen por las mismas normas en cuanto a las funciones de relación y acción, legalmente son distintos entre sí (artículo 2 ibídem). Los fines propios del Estado son genéricos y de programación uniforme mientras los entes menores tienen fines más restringidos y particulares. La potestad de las Municipalidades para el establecimiento de tributos descansa en una atribución de carácter Constitucional. El artículo 170 de la Carta Magna garantiza la autonomía municipal y otorga a estos entes menores la iniciativa para la creación, modificación o extinción de los impuestos municipales, pero siempre sujetos a la autorización legislativa (artículo 121 inciso 13). El acto de autorización es típicamente tutelar. Consiste en la remoción de un obstáculo legal para realizar la actividad autorizada. El titular de la actividad es el órgano autorizado y no el autorizante. La Asamblea Legislativa no puede asumir un papel creador de impuestos municipales (tributos en general), pues son las mismas corporaciones las creadoras de dichos impuestos en el ejercicio de su autonomía. La Asamblea puede rechazar un nuevo impuesto municipal pero no establecer uno distinto al originado en la voluntad municipal. Conforme ha señalado la Sala Constitucional las Municipalidades no formulan una mera proposición a la Asamblea, someten a su conocimiento verdaderas fijaciones impositivas (Sentencia N° 1631-91 de 15 horas y 15 minutos del 21 de agosto de 1991). Por ello, para la imposición de tributos municipales, se debe cumplir con todos los principios del derecho tributario: legalidad, generalidad, igualdad, capacidad contributiva y no confiscatoriedad, pues solo así sería formal y legalmente válida. El principio de legalidad afecta, de forma particularmente intensa, el tema de las exenciones tributarias. Conforme al Código de Normas y Procedimientos Tributarios en esta materia solo la ley puede



otorgar exenciones (Artículo 5) y la "exención es la dispensa legal de la obligación tributaria" (Artículo 61). En consecuencia, únicamente por vía legal se puede eximir de la obligación tributaria al sujeto pasivo de la relación. La Ley debe especificar las condiciones y requisitos exigidos para su otorgamiento, los tipos de tributos comprendidos, si la exención es total o parcial, y eventualmente su duración (artículo 62 *ibídem*). La actividad financiera de las Municipalidades está afectada por el principio de legalidad pues ellas están obligadas a recaudar todos los tributos autorizados por Ley. Las municipalidades no pueden exonerar del pago de impuestos, contribuciones o tasas sino mediante disposición legislativa (Artículo 81 del Código Municipal). Quien pretenda beneficiarse de exenciones en el pago de tributos municipales debe demostrar la legalidad del beneficio. Son muchas las leyes exonerativas de tributos municipales. El Código Municipal en su artículo 81 dispone: "Los servicios de recolección de basura, aseo de vías públicas o alumbrado público, que presten a instituciones educativas oficiales o semioficiales, comités de la Cruz Roja y Temporalidades de la Iglesia Católica estarán exentas de este pago, pero su costo será distribuido proporcionalmente entre todos los usuarios del servicio". La Ley Orgánica del Colegio de Farmacéuticos N° 15 de 29 de octubre de 1941 y sus reformas (artículos 3 y 7) dispone que ningún establecimiento que pague al Colegio, estará obligado al pago de impuestos por ese mismo concepto, pero sí deben pagar las patentes del caso cuando vendan otros productos. La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social N° 17 de 22 de octubre de 1943 y sus reformas (artículo 58) exonera a la Caja de toda clase de impuestos directos o indirectos, inclusive de las contribuciones municipales. Las Juntas de Educación y Administrativas están exoneradas del pago de impuestos municipales y de algunas contribuciones, según Ley N° 181 de 18 de agosto de 1944 y sus reformas (Código de Educación) y Ley N° 2160 de 25 de setiembre de 1957 (Ley Fundamental de Educación). La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional N° 1644 del 26 de setiembre de 1953 y sus reformas exonera de impuestos a los Bancos estatales. La Ley sobre Desarrollo de la Comunidad N° 5859 de 7 de abril de 1967 y sus reformas exonera a las Asociaciones de Desarrollo del pago de impuesto sobre los bienes que adquieran. La Ley de Fundaciones N° 5338 de 28 de agosto de 1973 las exime del pago de impuestos municipales, pero debe pagar las contribuciones especiales y tasas municipales. Las cooperativas están exentas de impuestos y tasas municipales pero solo para actos o requisitos tendientes a la formación, inscripción y modificación de estatuto (Ley de Asociaciones Cooperativas N° 6756 de 5 de mayo de 1982). Por Ley N° 6985 de 18 de abril de 1985 los templos y otros bienes de las Temporalidades de la Iglesia Católica fueron exonerados del pago de toda clase de impuestos y tasas nacionales y municipales. Las exenciones de impuestos y contribuciones municipales a



entidades de Derecho Público quedaron vigentes en virtud del artículo 181 del Código Municipal. La interpretación en el Derecho Tributario de las exenciones es restrictiva. El Código Tributario (artículo 6, párrafo segundo) dice: "La analogía es procedimientos admisible para llenar los vacíos legales pero en virtud de ella no pueden crearse tributos ni exenciones". Por otra parte, aunque exista disposición expresa de ley tributaria, la exención no se extiende a los tributos establecidos posteriormente a su creación (artículo 63 ibídem) y puede ser derogada o modificada por ley posterior, sin responsabilidad para el Estado (artículo 64 ibídem). De la relación de dichas normas se desprende la protección al principio de legalidad en materia de exenciones, mediante la imposibilidad de interpretar ampliativamente las normas a ellas referidas. Atendiendo a esa interpretación restrictiva, el artículo 181 del Código Municipal, mantuvo en vigencia las leyes referidas a la exoneración de impuestos y contribuciones municipales a entidades de Derecho Público y no las relativas a la exoneración de tasas municipales. La Ley N° 21 del 25 de noviembre de 1942 (artículo primero) establece: "Estarán exentos del pago de la contribución urbana, cañerías, cloacas, y además obras ejecutadas por la Municipalidad o los Concejos de Distrito, las siguientes instituciones: Juntas de Protección Social, Juntas de Educación, Templos de la Iglesia Católica, Apostólica y Romana, Residencias del Señor Arzobispo y de los señores Obispos, cementerios y facultades de la República". No puede interpretarse tal exención como comprensiva de los tributos denominados "tasas" porque lógicamente se está refiriendo a contribuciones municipales: caminos, cordón y caño, mantenimiento de caminos, cañerías, cloacas, etc.. Entonces no están comprendidas dentro de tales exenciones los servicios de limpieza, recolección de basura y alumbrado público, pues ellas no son contribuciones ni obras, sino servicios municipales, por lo que procede rechazar el recurso en su segundo agravio. Procede ahora analizar el primer agravio. Ello obliga necesariamente a determinar cuáles son las normas aplicables al cobro de impuestos, contribuciones o tasas municipales: las generales -invocadas en el recurso- del Código de normas y procedimientos tributarios, la Ley General de la Administración Pública y la Constitución Política o las especiales del régimen tributario de los municipios. Sobre el carácter general y especial de las normas esta Sala ha señalado: "Es importante descartar, desde ya, para desechar una errónea creencia común, que lo característico de una ley especial sea referirse a un grupo determinado de sujetos. Ello lo puede hacer también una de orden general, cuando crea ella misma, y regula, una categoría de aquéllos; por ejemplo, industriales dedicados a la exportación de artículos tradicionales. Ella misma, a través de sus disposiciones, permite el nacimiento a la vida jurídica de una categoría de sujetos, estableciendo para ellos un régimen jurídico particular.



La ley especial, por su parte, y en relación con el ejemplo de comentario, lo que hace es distinguir, en su regulación, a un sujeto o grupo de éstos, dentro de la categoría creada por la ley general" (Sentencia N° 130 de las 14 horas y 30 minutos del 26 de agosto de 1992, reiterada en la N° 60 de las 14 horas y 50 minutos del 31 de agosto de 1993). Naturalmente la distinción es obligada pues en la interpretación normativa debe respetarse el principio general de Derecho de la prevalencia de la ley especial sobre la ley general. Evidentemente es al Código Municipal a quien le corresponde regular -como ley especial- todo el régimen tributario de las municipalidades en su triple modalidad de impuestos, contribuciones especiales y tasas (Artículos 81 a 104). Concretamente en cuanto a las tasas su vigencia rige a partir de su aprobación conforme a la ley y su publicación en el Diario Oficial (Artículo 85), debiendo revisarse por lo menos una vez al año (Artículo 89). Las tasas de servicios urbanos como alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de parques y zonas verdes deberán ser pagadas por los usuarios aún cuando ellos no demuestren interés en los mismos (Artículo 87). En cuanto al alumbrado público éste se aumentará, previa publicación en el Diario Oficial, conforme a las recalificaciones de las tarifas de energía eléctrica (Artículo 87). Las Municipalidades deben cobrar las tasas a los contribuyentes, sin necesidad de ningún procedimiento previo, poniéndolas al cobro en un solo recibo para su pago por períodos vencidos, y tienen un recargo por concepto de multa de 2% mensual -el cual nunca superará el 50% del monto adeudado-, debiendo el usuario en caso de atraso pagar también los intereses sobre esas sumas calculados al 2% mensual (Artículo 82). Para su cobro el Código Municipal le da carácter de título ejecutivo a las certificaciones expedidas por los Contadores Municipales, y contra ellas solo caben las excepciones de pago y prescripción (Artículo 84), fijándose el plazo para esta última en 5 años (Artículo 86). Las deudas derivadas de su falta de pago constituyen hipoteca legal sobre los respectivos inmuebles (Artículo 83). Consecuentemente frente a normas tan específicas para la materia tributaria municipal no encuentra esta Sala violación a los principios del debido proceso y de legalidad con quebranto a los artículos 132, 139 y siguientes del Código de Normas y Procedimientos Tributarios pues para este caso no se trata de impuestos determinables dentro del procedimiento ante la administración tributaria sino de tasas municipales vigentes, y para su cobro no es necesaria ni la previa notificación al administrado ni la realización de audiencias, sino solo su determinación como se efectuó; tampoco ha habido violación de los numerales 11, 12 y 13 de la Ley General de la Administración Pública porque el fundamento jurídico de las tasas municipales se encuentra en el artículo 170 de la Constitución, en el mismo Código Municipal y en su fijación legal debidamente publicada en La



Gaceta, como tampoco la ha habido respecto del artículo 308 de la misma normativa general pues esa disposición se refiere al procedimiento ordinario; y mucho menos del artículo 11 constitucional pues -como se dijo- el fundamento de las tasas municipales está en la misma Constitución y en la normativa especial del Código Municipal."<sup>29</sup>

## **ii. Tarifas por servicios públicos**

**"III.- Primero:** es menester hacer una serie de consideraciones con respecto a puntos de interés, que contribuirán en la solución del caso bajo estudio. Así, la doctrina sobre el particular, considera que existen determinadas actividades que son una necesidad imprescindible del conjunto social, razón por la cual son declaradas como un servicio público, con ello se busca que sean prestadas en condiciones de generalidad, uniformidad, continuidad y regularidad. Algunos de estos son la provisión de energía eléctrica, agua potable, el transporte y las fuerzas de policía. En lo relativo al sujeto que presta el servicio, tanto la Administración centralizada o algún ente estatal (gestión directa), como los particulares, pueden encargarse de su ejecución (gestión indirecta). El usuario debe hacer pago de una cantidad determinada a quien presta el servicio. Cuando aún sin aprovechamiento directo, su pago es obligatorio para los usuarios potenciales, la retribución por la utilización del servicio se denomina tasa (por ejemplo recolección de basura, alumbrado público y limpieza de calles). Se trata de una exacción de Derecho Público, de naturaleza tributaria, coactiva y unilateralmente establecida por el órgano competente, o sea, deriva de un hecho taxativo, específico, creado por ley (obligación ex lege). Por otra parte, existen otros servicios no obligatorios, donde hay un acto de voluntad expresado al momento de contratarlos, caso en el cual la retribución que ha de cancelarse se denomina tarifa (definida desde luego por un ente público distinto del prestatario del servicio, en ejercicio unilateral de su potestad pública). Por su naturaleza, para el caso de la tasa, es la realización del hecho imponible la que determina el nacimiento de la obligación tributaria, por tanto, no tiene su fuente en la voluntad del obligado, sino en la de la ley, que es la que la crea y determina su validez, configuración, contenido y modos de extinción. El consentimiento no es relevante en la fijación de estos extremos, pues se dirige tan sólo a la realización del hecho imponible y no a dar nacimiento a una obligación, que como se dijo nace en la ley. La tasa por su carácter de tributo es un ingreso de derecho público, mientras que las tarifas son pagos efectuados por los particulares a la Administración por alguno de sus servicios, -en el caso bajo



estudio por el de teléfono-. Así, el Estado como acreedor se encuentra en una situación similar a la de un particular. De ahí, que en términos jurídicos, la diferencia entre tasa y tarifa es clara. La primera es un tributo, una obligación ex lege de derecho público. La segunda, es una cantidad que debe pagarse en cumplimiento de un servicio adquirido voluntariamente (ex contractu), que por lo común no es concurrente en el mercado, aunque sí prestado por un concesionario, ya sea público o privado. En la especie, el casacionista reprocha el hecho de que se considere al pago de los servicios de telefonía recibidos del ICE, tarifas y no tasas. Es claro que la prestación del servicio a través de un ente descentralizado no califica necesariamente la retribución que los usuarios den por ello, como una tasa. Lo fundamental en este punto, lo constituye la naturaleza de la relación, que en el supuesto de la tarifa, lo es la voluntad expresa que lleva a una relación contractual, mientras en la tasa, la viene a constituir la imposición normativa. Consecuente con esos postulados doctrinarios la Sala Constitucional en sentencia N° 3923 de 15 horas 24 minutos del 31 de julio de 1996, señaló: "Ni siquiera es necesaria una argumentación de constitucionalidad para rechazar los argumentos del accionante, quien motiva la acción en la definición de "tasa" del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, cuyo artículo 4, precisamente, no permite calificar de "tasas" a las tarifas portuarias y ferroviarias cobradas por JAPDEVA, dado que no constituyen exacciones obligatoriamente impuestas por el Estado, como es el caso de los tributos: "Son tributos las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales) que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines" (énfasis agregado). Las tarifas que establece JAPDEVA con la aprobación del Poder Ejecutivo se asemejan, como señala esa Institución, a las tarifas eléctricas, telefónicas y de suministro de agua". El numeral 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios regula lo relativo a las tasas, de ahí, no es de aplicación al caso bajo análisis, por ser el pago de los servicios telefónicos una tarifa. El inciso c) del ordinal 121 de la Constitución Política, ha sido correctamente aplicado, por cuanto, la explotación que hace el ICE (ente público descentralizado) de los servicios de telecomunicaciones se encuentra comprendida dentro de la potestad que posee el Estado de otorgar a la Administración Pública el uso y explotación de los bienes demaniales. Por último, se tiene que el inciso 14) del artículo 121 ibídem es consecuente con lo antes expuesto. Así, en su inciso c) incluye a los servicios inalámbricos dentro de aquellos que no pueden salir de forma definitiva del dominio del Estado, pero no se queda allí, sino que establece la posibilidad de que sean explotados por la Administración Pública o por los particulares. En nuestro país la telefonía está encargada a un ente



descentralizado, por su naturaleza no es un servicio obligatorio, sino que quien desea gozar de éste suscribe un contrato con el Instituto Costarricense de Electricidad, consecuentemente su pago se asimila a una tarifa (ex contractu) y no a una tasa (ex lege). Por lo expresado no se producen las infracciones recriminadas. **IV.- Segundo:** respecto a la procedencia del recurso de casación el numeral 608 del Código Procesal Civil, dispone: "Limitación del recurso. No podrán ser objeto del recurso de casación cuestiones que no hayan sido propuestas ni debatidas oportunamente por los litigantes. La sentencia que se dicte no podrá abrazar otros puntos que no sean los que hubieren sido objeto del recurso.". Así, cuando el fundamento del agravio no ha sido oportunamente propuesto y debatido durante el proceso a la Sala le está vedado su conocimiento. El punto aquí formulado, en torno a las normas que se alegan como infringidas, no se propuso ni debatió en el desarrollo del litigio, tampoco formó parte de la apelación formulada contra la sentencia del a quo, ni fue objeto de adición. Por lo expresado, no habiéndose formulado en el estadio procesal correspondiente, no es posible considerarlo por este Tribunal, pues ello implicaría indefensión para el Estado. Sin perjuicio de lo anterior, a mayor abundamiento se apunta lo siguiente. Las normas que acusa infringidas, son el inciso 2) del artículo 12 de la Ley General de la Administración Pública, que expresa: "2. No podrán crearse por reglamento potestades de imperio que afecten derecho del particular extraños a la relación de servicio". Y el numeral 124 ibídem, que a la letra dice: "Los reglamentos, circulares, instrucciones y demás disposiciones administrativas de carácter general no podrán establecer penas ni imponer exacciones, tasas, multas ni otras cargas similares". Sobre el particular, no lleva razón el recurrente por cuanto como se expresó en el considerando II, el pago que se hace por concepto del servicio telefónico constituye una tarifa y no una tasa. Por otra parte, el principio de reserva de ley tributario, no es absoluto. En nuestro país, el ordinal 2º del Código Tributario, estipula: Fuentes del Derecho Tributario. Constituyen fuentes del Derecho Tributario, por orden de importancia jurídica: a) Las disposiciones constitucionales; b) Los tratados internacionales; c) Las leyes; y d) **Las reglamentaciones y demás disposiciones de carácter general establecidas por los órganos administrativos facultados al efecto.** El precepto 5º ibídem, establece: "Materia privativa de la ley. En cuestiones tributarias sólo la ley puede: a) Crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho generador de la relación tributaria; establecer las tarifas de los tributos y sus bases de cálculo; e indicar el sujeto pasivo; b) Otorgar exenciones, reducciones o beneficios; c) Tipificar las infracciones y establecer las respectivas sanciones; d) Establecer privilegios, preferencias y garantías para los créditos tributarios; y e) Regular los modos de extinción de los créditos tributarios por medios distintos del



pago. **En relación a tasas, cuando la ley no lo prohíba, el reglamento de la misma puede variar su monto para que cumplan su destino en forma más idónea, previa intervención del organismo que por ley sea el encargado de regular las tarifas de los servicios públicos**". (las negritas no son de los originales). Dicha normativa concuerda con los postulados doctrinarios del derecho tributario, en el tanto entiende que este principio no alcanza a todas las normas que puedan regular un tributo. Mas bien, consideran que deben ser regulados por normas de distinto rango, legales y reglamentarias, de modo que la ley no establece normalmente todas las reglas necesarias, tanto sustantivas como procedimentales. Específicamente, en cuanto a los reglamentos, estima, que se constituyen en necesarios y hasta convenientes, sobre todo en aquellas áreas necesitadas de una continua adaptación a la experiencia adquirida y a las cambiantes circunstancias de la realidad económica o social y en aquellos aspectos del tributo que requieran una regulación muy detallada y minuciosa. Por lo expresado, no se presentan las violaciones acusadas de los numerales 12 inciso 2) y 124, ambos de la Ley General de la Administración Pública. De ahí, no se producen las infracciones recriminadas."<sup>30</sup>

## **f. Hacienda Pública**

### **i. Concepto de presupuesto ordinario y extraordinario, principios constitucionales**

"Los conceptos de presupuesto ordinario y presupuesto extraordinarios. Los conceptos "presupuesto ordinario" y "presupuesto extraordinario" hacen alusión a los mecanismos mediante los cuales el Estado va a financiar sus gastos. Así, presupuesto ordinario es la totalidad de las rentas provenientes de fuentes perennes, que no se agotan con el fin de un determinado ejercicio económico, sino que están -en situaciones normales- regular y constantemente a disposición de la Hacienda Pública (como por ejemplo, los fondos provenientes de los diversos tributos, tasas, explotación de bienes de dominio privado, etc.) En contrapartida, el presupuesto extraordinario se refiere a los ingresos probables que el Estado va a recibir por concepto de crédito público y otras fuentes de difícil proyección (endeudamiento interno o externo; donaciones a su favor; excedentes en la recaudación no previsibles; venta de activos producto de procesos de privatización, etc.) Podría entonces concluirse este punto señalando que el presupuesto siempre se refiere a la fuente de ingresos, no así al destino final que vayan a tener los recursos recibidos. Esta Sala, en sentencia número 06859-96, de las catorce



horas cuarenta y dos minutos del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y seis, consideró lo siguiente al respecto:

" V.- SOBRE EL CONCEPTO Y ALCANCES DE LA LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO: La Sala ha dicho, reiteradamente, que la Ley de Presupuesto es una ley en sentido formal y material, pero de una naturaleza especial, excepcional, y, por ende, no puede, válidamente, contener "materia no presupuestaria", ni suplir la legislación ordinaria, ni afectarla. De una primera y superficial lectura de los textos, parecería que la Constitución hubiera querido denominar "Presupuesto Ordinario de la República" al que se dicte, en general, para el siguiente ejercicio económico, y "Extraordinarios" a los que se emitan en el curso del mismo; y así, algunos miembros de la propia Asamblea Nacional Constituyente de 1949, de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la Corte Suprema de Justicia, en funciones de Tribunal Constitucional, hasta 1989, han dado por supuesta esta errónea concepción, la cual resulta, más que errónea, inclusive contradictoria con las normas y principios constitucionales, interpretados armónicamente y en su contexto. Ciertamente, el artículo 176 constitucional sólo alude, en su texto, al "presupuesto ordinario de la República", que, al final, llama incluso "presupuesto de la República", a secas, como si ambos conceptos fueran sinónimos, pero del todo no lo son, porque también son "presupuestos de la República" los "extraordinarios" a que alude el artículo 177 párrafo 4º de la misma Constitución. La verdad es que hay, conforme al Derecho de la Constitución en su conjunto, dos clases diferenciadas de Presupuestos de la República: el "Ordinario", así, en singular, que comprende el que podemos llamar "General", que se aprueba para el siguiente ejercicio anual, junto con las reformas que se le introduzcan después y que serán sólo eso: "reformas al Presupuesto Ordinario", pese a que, como se dijo, la dicha tradición de equívocos haya dado y continúe dando en llamarlas, con frecuencia, "presupuestos extraordinarios", y los "extraordinarios", cuantos sean necesarios, y sus reformas. Uno y otros constitucionalmente definidos, no de acuerdo con su trámite, ni con la oportunidad de su presentación por el Poder Ejecutivo o de su aprobación por la Asamblea Legislativa, ni siquiera con el contenido de los egresos que autorizan -aunque éstos sí tengan importancia, como se dirá-, sino por el origen de los ingresos con los cuales se vayan a financiar: si éstos son ordinarios,



*corrientes o permanentes, como los tributarios y, en general, las rentas del Estado, entonces se tratará del Presupuesto Ordinario; si los ingresos son extraordinarios, como los empréstitos, en general, se tratará de Presupuestos Extraordinarios. Por esto mismo, la tradición en Costa Rica fue, durante los primeros lustros de vigencia de la Constitución de 1949, que el Poder Ejecutivo presentara, en setiembre, y la Asamblea Legislativa aprobara, en noviembre de cada año, dos Presupuestos, conjuntamente, el Ordinario y el Extraordinario, para el siguiente ejercicio económico. Lo que ha ocurrido después es que, sencillamente, se han venido involucrando ambos en un solo documento, llamado "Presupuesto Ordinario y Extraordinario" -lo cual en sí no plantearía problema constitucional, de conformidad con lo que se dirá-, sólo que, además, sin desglosar cuáles gastos serán financiados con cuáles ingresos, haciendo prácticamente imposible determinar cuándo y cuántos de los egresos, de una u otra índole, se pretenden cubrir con qué clase de ingresos."*

La ordinariedad de los gastos autorizados por la Ley de Presupuesto. Por otra parte, los gastos que la Ley de Presupuesto autoriza son generalmente ordinarios, pues cualquier aplicación de fondos públicos en la cobertura de bienes o servicios de interés general debe ser considerada como ordinaria, con excepción de los requeridos para afrontar situaciones de emergencia, de índole marcadamente excepcional. Los gastos, además, pueden ser clasificados siguiendo otros criterios, tales como el económico, que diferencia entre gastos corrientes, correspondientes a la erogación por la compra de bienes y servicios no capitalizables, que por lo tanto en nada incrementan el patrimonio público; y gastos de capital, definidos como aquellas erogaciones para la inversión real, financiera y directa, para la adquisición de bienes de capital que significan un incremento en el patrimonio público. Otro criterio de clasificación de los gastos puede serlo aquel que tome en cuenta el objeto del gasto; siguiendo esta tipología, las erogaciones públicas pueden ser clasificadas en: servicios personales (salarios, cargas patronales, etc.), compra de materiales y suministros; de maquinaria y equipo; compra de bienes inmuebles; etc. La Constitución Política, respecto de este tema, no hace distinción alguna, dejándole a las normas a ella subordinadas la definición de tales conceptos y la regulación de su régimen jurídico, aspecto que será analizado más adelante, al tratar del tema de la financiación de los diferentes tipos de gastos.

Sobre el principio constitucional de equilibrio presupuestario. El principio de equilibrio presupuestario ordena al Estado, por medio



de los órganos encargados de elaborar el proyecto (Poder Ejecutivo) y aprobar el Presupuesto (Poder Legislativo), a producir un instrumento donde el importe de los gastos autorizados sea igual al total de los gastos previstos (artículo 176 de la Constitución Política). Dicho dispositivo constitucional dispone lo siguiente:

*"Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.*

*Las Municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.*

*El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre."*

La propia Constitución reconoce la legitimidad de la existencia de superávit en las cuentas públicas destinadas a cubrir gastos corrientes, pero rechaza la posibilidad de que ocurra déficit en dicha cuenta. Lo anterior tiene la clara finalidad de impedir que el Estado asuma compromisos presupuestarios sin contar con los recursos necesarios para hacerle frente a las erogaciones, propiciando así la salud fiscal de la Hacienda Pública. Sobre el principio constitucional de equilibrio presupuestario, ha dicho con anterioridad esta Sala:

*"VI.- ANUALIDAD, UNIVERSALIDAD Y EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO: Basta con observar lo dispuesto, particularmente, en los artículos 176, 177 y 180 de la Constitución, 178 y 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente -en concreto, las # 162 y # 163, de 6 y 7 de octubre de 1949, tomo III, págs. 417ss. y 434ss.-, para confirmar que, en el desarrollo de esa enorme conquista del Estado Democrático de Derecho, la exclusividad de la autorización parlamentaria de los ingresos y de los gastos públicos, los tres grandes principios que gobiernan esta materia son los de "anualidad", "universalidad" y "equilibrio" del Presupuesto Nacional, conforme a los cuales, por su orden, el Presupuesto se emite para un ejercicio económico anual, comprende todos los ingresos previstos y todos los gastos autorizados del Estado -y no sólo de la "administración pública", como dice, con ligereza, el*



artículo 176 de la Carta Fundamental-, y los segundos - gastos autorizados- no pueden exceder, en ningún caso, de los primeros -ingresos previstos-.

De estos principios derivan dos consecuencias fundamentales, a saber:

a) La de que no puede el Poder Ejecutivo omitir uno solo de los recursos previsibles ni de los gastos previstos, en el momento de la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto que debe someter a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1º de setiembre, para el siguiente ejercicio económico anual; si no lo hiciera, no podría válidamente utilizar ninguno de los recursos ni desembolsar uno solo de los gastos omitidos. Lo cual no significa, desde luego, que la Asamblea, en el ejercicio de sus potestades constitucionales de aprobación o desaprobación, no pueda, ya cambiar el destino de cualquiera de las partidas propuestas, ya, sencillamente, rebajarla o suprimirla, con lo cual dejaría, por definición, un excedente de ingresos no presupuestado, que el Poder Ejecutivo podrá volver a proponer mediante la correspondiente reforma al Presupuesto Ordinario o al Presupuesto Extraordinario, según corresponda.

b) La de que, si bien nada se opone a que gastos extraordinarios se financien con recursos ordinarios -si sobraran parte de ellos-, lo inverso, pretender financiar gastos ordinarios, corrientes o permanentes con recursos extraordinarios, sí resulta inconstitucional, porque equivale a desconocer el principio de la "anualidad" del Presupuesto.

VII.- Hechas las consideraciones anteriores, se debe, en primer lugar, analizar si el hecho de que el Proyecto de Presupuesto esté desbalanceado -en el sentido de contener mayores ingresos que egresos y, por ende, ingresos cuyo gasto no ha sido autorizado- es contrario al Principio de Equilibrio y a lo dispuesto en los artículos 9, 121 inciso 11), 176 y 178 de la Constitución Política, según se consulta. Ya este Tribunal Constitucional, en otra ocasión, se refirió al tema. Así, en cuanto al Principio de Equilibrio del Presupuesto y la emisión de bonos de la deuda interna para financiar el Presupuesto, esta Sala, en el Considerando XVI de la sentencia N° 7598-94, de las once horas dieciocho minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, expresó:



"La emisión de bonos de Deuda Interna debe analizarse en relación con el concepto que se tiene del presupuesto y con los límites que la Constitución impone a los órganos encargados de elaborarlo, aprobarlo, ejecutarlo y liquidarlo. La Sala en la resolución No. 760-92 de las 15:15 horas del 11 de marzo de 1992, señaló:

"...El artículo 176 de la Constitución Política expresa que el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. El concepto de presupuesto ordinario ha evolucionado a tal punto que actualmente se entiende, no solo como un documento jurídico contable, sino como un instrumento técnico organizador de la economía del Estado, consolidándose así su función de plan y control. Es importante observar, de conformidad con el artículo 176 constitucional, que el presupuesto se presenta como un acto de mera previsión o cálculo contable de los ingresos, mientras que respecto a los egresos públicos, mantiene el triple efecto: autorización del gasto público, limitación de la cantidad a gastar, fijación del destino que haya de darse a los créditos aprobados en el presupuesto... Todo lo expuesto da una idea clara de la naturaleza del presupuesto como proyección de ingresos que cubra los gastos autorizados de la Administración Pública, por lo que consiste en una expresión de términos contables del plan de acción del Gobierno para un período determinado..."

De lo manifestado por la Sala se desprende que el Presupuesto Nacional no sólo constituye un documento jurídico contable, sino la expresión de un plan por medio del cual se pretende organizar económicamente a un sector del Estado, entiéndase la Administración Central, en un período determinado. Congruente con lo anterior se tiene el hecho de que tanto la iniciativa en las leyes de presupuestos ordinarios y extraordinarios, como la preparación de sus proyectos, corresponde al Poder Ejecutivo (artículos 140, inciso 15, 177 y 180 de la Constitución Política y 35 de la Ley de la Administración Financiera de la República), potestad que no se ve afectada por la facultad que el artículo 179 de la Constitución otorga a la Asamblea Legislativa para aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo,



siempre que señale los ingresos que han de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos. En este sentido, el presupuesto resulta de la aprobación que el Poder Legislativo otorga a la proposición que le formula el Ejecutivo de la forma en que pretende administrar y distribuir los fondos públicos durante un año. Desde esta perspectiva es propio del Poder Ejecutivo, como parte de las atribuciones que le competen, resolver la forma en que va a proveer el financiamiento de los gastos del Estado y dentro de los límites que la Constitución impone a los órganos que intervienen en el procedimiento de aprobación de la ley de presupuesto y de su posterior ejecución y liquidación, no hacen referencia a una determinada forma de financiar el gasto público, sino que, determinan las competencias de cada órgano, estableciéndoles formas y plazos para su actuación y plantean como única exigencia, en relación con el contenido material del presupuesto, lo que se conoce como el principio de equilibrio financiero, que determina que el monto de los gastos presupuestados no podrá exceder el de los ingresos probables. Es decir, a nivel constitucional al Poder Ejecutivo no se le impone una directriz sobre la forma en que debe proveer el financiamiento del presupuesto. Llevan razón los diputados al manifestar que la actuación de todos los órganos del Estado debe tener como fin el procurar el mayor bienestar de la totalidad de las personas, a través del ejercicio razonable de sus atribuciones, sin embargo, la Constitución no impone al Poder Ejecutivo una fórmula que lo limite en la forma de obtener los fondos que se requieran para solventar los gastos públicos. En consecuencia, la emisión de bonos de Deuda Interna, como forma de financiar parte de los gastos autorizados del presupuesto, no resulta contraria a las disposiciones constitucionales.

*Asimismo, en sentencia N° 1716-90 de las quince horas del veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa, esta Sala indicó:*

"El artículo 176 de la Constitución, al hablar del presupuesto ordinario, permite la incorporación al mismo por un lado de ingresos probables, y por otro, exige el detalle de los gastos, los cuales no podrán exceder el de los ingresos probables. Si bien es cierto, el artículo 177 en su párrafo final indica que el Poder Ejecutivo incorporará los ingresos



provenientes del uso del crédito público o de cualquier fuente extraordinaria mediante presupuestos extraordinarios, estas dos normas interpretadas conjuntamente nos indican que no es necesario que el Presupuesto Ordinario contenga un detalle de los ingresos, sino que éstos se pueden estimar, incluso a un futuro mediato. Por otra parte, aquellos ingresos futuros que en el momento de la elaboración del Proyecto de Presupuesto, ni siquiera se podían estimar como probables, y que nacen del uso del crédito público o de otras fuentes extraordinarias por haber pasado su momento en el tiempo, requieren ser incorporados mediante presupuestos extraordinarios, pues congelar esos dineros hasta la elaboración del próximo presupuesto, sería a todas luces inconveniente y equivaldría a la desfinanciación de cientos de programas durante ciertos períodos del año. Aclarado el punto anterior, podemos concluir que constitucionalmente, los ingresos probables a futuro mediato se pueden incluir en el Presupuesto ordinario, sin necesidad de esperar al próximo presupuesto extraordinario, y en caso de que el Poder Ejecutivo estime conveniente su inclusión en éste último Proyecto de Presupuesto, está facultado también para hacerlo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 177 parte final de nuestra Constitución. Lo que no es posible desde el punto de vista Constitucional, es que ingresos incorporados o no mediante Decreto, no tengan especificado en el Presupuesto, cuál será su destino, pues en ésta materia existe una reserva absoluta. En efecto, los gastos y su destino deben quedar expresamente autorizados por la Asamblea Legislativa, según lo dispuesto en el artículo 176, 178 a 180, en relación con el artículo 121 inciso 11, todos de nuestra Constitución Política. De esta forma, si la Asamblea Legislativa expresamente prevee de qué forma gastará o qué destino dará a los ingresos que se incorporen en un futuro mediato, no se estarán vulnerando sus potestades, pues no se estarán destinando a ningún fin no autorizado en el Presupuesto; únicamente, se fortalece el concepto de Caja Única, para reforzar la financiación de los gastos ya autorizados. No obstante, si no se especifica en el Presupuesto qué destino se le dará a esos ingresos, la Asamblea estaría otorgando una autorización en blanco al Ejecutivo para gastar, la cual no es posible ni aún



por delegación expresa, por ser contraria a los artículos 9, 121 inciso 11, 178, 180 párrafo final, y lógica del 125, todos de la Constitución Política.

De las resoluciones transcritas se desprende que el artículo 176 de la Constitución Política, en relación con el 121 inciso 11) y 178 de ese mismo cuerpo constitucional, exige que el presupuesto ordinario de la República comprenda todos los ingresos probables -cuya propuesta de la forma de financiamiento es competencia del Poder Ejecutivo, en los términos expresados-, así como todos los gastos autorizados de la Administración Pública durante el año económico, gastos cuyo monto no podrá exceder el de aquellos ingresos. Es decir, el Principio de Equilibrio Financiero del Presupuesto implica que los gastos no pueden exceder a los ingresos, pero no que todo ingreso probable deba ser gastado. Lo que sí constituiría una autorización en blanco al Poder Ejecutivo para gastar y, por ende, un vicio de inconstitucionalidad, sería autorizar gastos cuyo destino no esté especificado en el presupuesto, lo cual no es posible ni aún por delegación expresa, por ser contrario a los artículos 9, 121 inciso 11), 178, 180 párrafo final, y lógica del 125, todos de la Constitución Política. Pero cosa distinta es que existan ingresos probables en el presupuesto que no tengan gastos autorizados, ya que en este supuesto -que, en definitiva, podría no ser el caso del proyecto de presupuesto consultado- simplemente el Poder Ejecutivo no estaría facultado para gastar esos ingresos, a menos que, por reforma a la Ley de Presupuesto o por vía de Presupuesto Extraordinario, según sea el caso, la Asamblea Legislativa autorice su gasto con específica mención de su destino. El hecho de que el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Económico de 1997 -y, en general, cualquier Presupuesto, sea Ordinario o Extraordinario-, contenga, eventualmente, un desbalance entre ingresos y egresos, por exceso de los ingresos previstos sobre los egresos autorizados, o de los ingresos ordinarios sobre los egresos ordinarios, no violenta, por sí solo, el Principio de Equilibrio Financiero -que no se refiere a un mero equilibrio contable, ya que el presupuesto ha de verse como un instrumento técnico organizador de la economía del Estado, consolidándose así su función de plan y control-, ni es contrario a lo dispuesto en los artículos 9, 121 inciso 11), 176 y 178 de la Constitución Política, pues



*no se trata de gastos autorizados sin un destino debidamente especificado, sino de la no autorización de gastos del superávit existente en el Presupuesto. Debe tenerse presente que "el presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de Acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado y sólo podrán ser modificados por leyes de iniciativa del Poder Ejecutivo" (artículo 180 de la Constitución Política), de modo que si existen ingresos cuyo gasto no está autorizado, el Poder Ejecutivo no podrá gastarlos, a no ser por los medios señalados anteriormente. En síntesis, ningún gasto, sea ordinario o extraordinario, puede ser desembolsado sin que haya sido previamente autorizado por la Asamblea Legislativa, por medio de una reforma al Presupuesto Ordinario o un Presupuesto Extraordinario, según sea el caso" (sentencia número 6859-96, de las catorce horas cuarenta y dos minutos del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y seis).*

Jurisprudencia constitucional referente al financiamiento de gastos corrientes con ingresos extraordinarios. A partir de una lectura extensiva de los términos del artículo 176 constitucional y del principio de equilibrio presupuestario, esta Sala determinó, en mucha de su jurisprudencia, que el Presupuesto de la República, para encontrarse en equilibrio, no solamente debía reflejar una situación de mera equidad contable entre la sumatoria de los ingresos y la de los gastos, sino que además debía contener un equilibrio de tipo económico, en el sentido de que los montos provenientes de ingresos extraordinarios, tales como el endeudamiento público, deberían ser invertidos -en situaciones de normalidad institucional- para cubrir los llamados gastos de capital. Lo contrario, es decir, permitir la autorización de gastos corrientes -como por ejemplo el pago por la compra de bienes de consumo- por una suma mayor a la cifra estimada de ingresos ordinarios, estimó la Sala que supondría una violación a la Constitución, además de que causaría un grave daño en la economía nacional, al permitirse contraer nuevas obligaciones financieras de vencimiento futuro, sin que ello significara un correlativo incremento en el patrimonio del Estado -lo que sucedería si por ejemplo fuera adquirido un inmueble o algún tipo de maquinaria- el cual compensaría un aumento en el pasivo. Se partió de la premisa de que la distinción hecha por el constituyente entre presupuestos ordinarios y extraordinarios tiene como finalidad permitir un efectivo control del equilibrio presupuestario por parte de los órganos competentes, debiendo distinguirse claramente entre aquellos gastos destinados a financiar la normal prestación de los servicios públicos por parte del Estado, que no supusieran un



incremento patrimonial, de los destinados a aumentar el activo público, lo que permitiría diferenciar también entre las formas de financiamiento constitucionalmente válidas para cada uno de ellos, imponiendo la regla de que -en situaciones normales- los ingresos ordinarios pueden servir para financiar gastos corrientes o de capital, mientras que las rentas extraordinarias únicamente pueden ser empleadas para sufragar gastos de capital. En un inicio, sin embargo, la posición de este tribunal se inclinó a aceptar la visión meramente contable del principio de equilibrio. Así, en sentencia número 05698-94, de las once horas dieciocho minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se consideró:

*"XVI.- SOBRE LA EMISION DE BONOS DE DEUDA INTERNA PARA FINANCIAR EL PRESUPUESTO. Los diputados solicitan la opinión de la Sala en relación con el financiamiento del presupuesto con la emisión de bonos de Deuda Interna, porque consideran que es un derecho ciudadano el que el Estado se financie en forma racional y las altas emisiones de bonos inciden en la inflación y las tasas de interés, afectando directamente a todos los ciudadanos. La emisión de bonos de Deuda Interna debe analizarse en relación con el concepto que se tiene del presupuesto y con los límites que la Constitución impone a los órganos encargados de elaborarlo, aprobarlo, ejecutarlo y liquidarlo. La Sala en la resolución No. 00760-92 de las quince horas quince minutos del once de marzo de mil novecientos noventa y dos, señaló:*

*"...El artículo 176 de la Constitución Política expresa que el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y los gastos autorizados de la Administración Pública, durante el año económico. El concepto de presupuesto ordinario ha evolucionado a tal punto que actualmente se entiende, no solo como un documento jurídico contable, sino como un instrumento técnico organizador de la economía del Estado, consolidándose así su función de plan y control. Es importante observar, de conformidad con el artículo 176 constitucional, que el presupuesto se presenta como un acto de mera previsión o cálculo contable de los ingresos, mientras que respecto a los egresos públicos, mantiene el triple efecto: autorización del gasto público, limitación de la cantidad a gastar, fijación del destino que haya de darse a los créditos aprobados en el presupuesto... Todo lo expuesto da una idea clara de la naturaleza del*



*presupuesto como proyección de ingresos que cubra los gastos autorizados de la Administración Pública, por lo que consiste en una expresión de términos contables del plan de acción del Gobierno para un período determinado..."*

*De lo manifestado por la Sala se desprende que el Presupuesto Nacional no sólo constituye un documento jurídico contable, sino la expresión de un plan por medio del cual se pretende organizar económicamente a un sector del Estado, entiéndase la Administración Central, en un período determinado. Congruente con lo anterior se tiene el hecho de que tanto la iniciativa en las leyes de presupuestos ordinarios y extraordinarios, como la preparación de sus proyectos, corresponde al Poder Ejecutivo (artículos 140, inciso 15, 177 y 180 de la Constitución Política y 35 de la Ley de la Administración Financiera de la República), potestad que no se ve afectada por la facultad que el artículo 179 de la Constitución otorga a la Asamblea Legislativa para aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo, siempre que señale los ingresos que han de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos. En este sentido, el presupuesto resulta de la aprobación que el Poder Legislativo otorga a la proposición que le formula el Ejecutivo de la forma en que pretende administrar y distribuir los fondos públicos durante un año. Desde esta perspectiva es propio del Poder Ejecutivo, como parte de las atribuciones que le competen, resolver la forma en que va a proveer el financiamiento de los gastos del Estado y dentro de los límites que la Constitución impone a los órganos que intervienen en el procedimiento de aprobación de la ley de presupuesto y de su posterior ejecución y liquidación, no hacen referencia a una determinada forma de financiar el gasto público, sino que, determinan las competencias de cada órgano, estableciéndoles formas y plazos para su actuación y plantean como única exigencia, en relación con el contenido material del presupuesto, lo que se conoce como el principio de equilibrio financiero, que determina que el monto de los gastos presupuestados no podrá exceder el de los ingresos probables. Es decir, a nivel constitucional al Poder Ejecutivo no se le impone una directriz sobre la forma en que debe proveer el financiamiento del presupuesto. Llevan razón los diputados al manifestar que la actuación de todos los órganos del Estado debe tener como fin el procurar el*



mayor bienestar de la totalidad de las personas, a través del ejercicio razonable de sus atribuciones, sin embargo, la Constitución no impone al Poder Ejecutivo una fórmula que lo limite en la forma de obtener los de bonos de Deuda Interna, como forma de financiar parte de los gastos autorizados del presupuesto, no resulta contraria a las disposiciones constitucionales fondos que se requieran para solventar los gastos públicos. En consecuencia, la emisión.

Posteriormente, la Sala fue agudizando la rigurosidad originalmente dada al equilibrio presupuestario, hasta el punto de considerar inconstitucional la financiación de gastos corrientes con ingresos extraordinarios:

"VIII.- Por otra parte, según lo dicho supra, al Poder Ejecutivo no se le impone una directriz sobre la forma en que debe proveer el financiamiento del presupuesto y, por ello, la emisión de bonos de Deuda Interna como medio de financiar esos gastos no es, en sí mismo, inconstitucional. Debe tenerse presente que se trata de materia de política económica -aunque no en forma exclusiva, pues también envuelve aspectos de constitucionalidad, según se verá- no susceptible, en principio, de control en esta vía, pues corresponde a la Asamblea Legislativa, como órgano político, ejercer el respectivo control y autorizar el monto de la emisión de bonos de la deuda interna. No obstante, si bien no es inconstitucional que parte de los gastos autorizados del presupuesto se financie por medio de esa emisión -de conformidad con los criterios externados más adelante-, debe respetarse siempre el principio de proporcionalidad y razonabilidad de la Constitución Política, de modo que una emisión de bonos abiertamente desproporcionada e irracional -como el financiamiento total o mayoritario del presupuesto por esa vía- si podría, eventualmente, contener el vicio de inconstitucionalidad, circunstancia que debe ser determinada en cada caso concreto. Empero, debe hacerse aquí una aclaración. La calidad de ordinario o extraordinario de un Presupuesto no viene dada en virtud del período en que se aprueba, sino con fundamento en los recursos utilizados para su financiamiento, pues en tanto el Presupuesto Ordinario ha de ser financiado con recursos ordinarios, el Extraordinario se refiere a ingresos provenientes del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria. En efecto, el párrafo in fine del artículo 177 de la Constitución Política claramente establece:



"El Poder Ejecutivo preparará, para el año económico respectivo, los proyectos de presupuestos extraordinarios, a fin de invertir los ingresos provenientes del uso del crédito público o de cualquier otra fuente extraordinaria.

Ahora bien, los gastos ordinarios y fijos del Estado deben ser financiados con ingresos ordinarios. Asimismo, los ingresos extraordinarios son para financiar gastos extraordinarios, no para los fijos u ordinarios. La práctica histórica errónea que se señaló en el considerando VI ha inducido evidentemente al Poder Ejecutivo y a la Asamblea a seguirla, de buena fe, pero debe corregirse en aras de restituir la supremacía constitucional. De allí que aún cuando se tramite en un único proyecto de ley el presupuesto ordinario y uno extraordinario, deben desglosarse cada uno de ellos de tal modo que pueda determinarse que los ingresos extraordinarios no sean utilizados para sufragar gastos ordinarios, ni que gastos extraordinarios se financien con recursos ordinarios, pues ello resultaría inconstitucional, por violentarse la naturaleza establecida constitucionalmente de cada uno y la forma de financiar los gastos prevista en la Constitución Política. En este sentido, por ejemplo, estaría viciado de inconstitucionalidad un Presupuesto Ordinario que financie los salarios de los empleados públicos con créditos públicos u otro tipo de ingresos extraordinarios. Así pues, es inconstitucional incluir, indiscriminadamente, los ingresos ordinarios y extraordinarios previstos y los gastos autorizados para un determinado ejercicio fiscal, en este caso el del mil novecientos noventa y siete, sin desglosar, clara y distintamente, los egresos, de uno u otra índole, que se pretenden financiar con cada uno de aquellos ingresos. En este mismo sentido, sería inconstitucional el que gastos corrientes o egresos ordinarios se pretendan financiar, total o parcialmente, con bonos u otros títulos o ingresos extraordinarios, en especial los llamados "bonos de la deuda interna". Aún cuando esta Sala está imposibilitada de ponderar, en el proyecto consultado, cuáles y cuántos de los primeros -egresos ordinarios- se trata de cubrir con los segundos -ingresos extraordinarios-, dado el monto de estos últimos, que supera, según el dictamen técnico, el treinta y ocho por ciento de la totalidad de los ingresos previstos, considera que el proyecto en cuestión adolecería del vicio de inconstitucionalidad apuntado y que,



efectivamente, al menos parte de egresos ordinarios del proyecto de Ley de Presupuesto se estuvieran cubriendo con ingresos extraordinarios. Con ello se violarían los principios de "equilibrio presupuestario" y de "anualidad del presupuesto" de la doctrina hacendaria, así como lo dispuesto en el artículo 176, párrafos 1º in fine y 3º, de la Constitución Política. Por otra parte, no cabe duda de que los bonos de deuda interna son créditos públicos, de modo que, si bien, según se ha dicho, la emisión de esos bonos para financiar parte del Presupuesto de la República no es inconstitucional, ello debe entenderse que es así siempre que se trate de gastos extraordinarios, ya que sí sería inconstitucional financiar los ordinarios con la emisión de bonos de deuda interna, por ser contrario a lo preceptuado en los artículos 176 y 177 constitucionales. Pero, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Sala la inclusión dentro de un Presupuesto Extraordinario de una emisión de bonos de la deuda interna, no es incompatible en sí con el Derecho de la Constitución. (Sentencia número 06859-96, de las catorce horas cuarenta y dos minutos del diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y seis).

El anterior criterio fue mantenido en la sentencia número 09192-98, de las doce horas con treinta minutos del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, en el siguiente sentido:

"VI.- La financiación de gastos corrientes con ingresos extraordinarios. A partir de la distinción planteada en el considerando anterior, es necesario responder el siguiente de los puntos consultados por los señores diputados promoventes. Sobre la posibilidad de financiar gastos corrientes con ingresos provenientes del crédito público, esta Sala se pronunció en la misma sentencia 06859-96, citada líneas atrás, en el siguiente sentido:

(...)

Acorde con su jurisprudencia, este Tribunal debe reiterar los razonamientos citados. Debe destacarse que, no obstante lo anterior, no corresponde a esta Sala en este momento entrar a determinar si en la especie se verificó la situación que acaba de ser mencionada, pues los consultantes parten de un criterio errado a la hora de realizar la sumatoria de los gastos corrientes y los extraordinarios, ya que no es la simple utilización del criterio de distinción por el objeto el que nos dirá en realidad cuáles erogaciones son efectivamente corrientes



*y cuáles no lo son. En ese sentido, no resulta posible determinar si en el presente caso se está dando en efecto la situación acusada, sin antes realizar un pormenorizado análisis técnico contable del proyecto en estudio, materia que evidentemente excede la competencia de esta Sala Constitucional."*

Esta misma posición fue sostenida en la sentencia número 1999-09317, de las diez horas con quince minutos del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y nueve:

*"IV.- El financiamiento de gastos corrientes con ingresos extraordinarios. Indican los señores diputados que según se desprende de los documentos titulados "Resumen por Fuente de Financiamiento" y "Resumen de la Clasificación Económica", que constan en el proyecto de ley consultado, 152.440.926.759 colones de gastos corrientes están siendo financiados con Ingresos Extraordinarios, lo que es inconstitucional. La jurisprudencia de la Sala ha sido constante en el sentido de que los gastos ordinarios del Estado deben ser financiados con ingresos ordinarios y que los ingresos extraordinarios con ingresos extraordinarios. La sentencia N°6859-96 ya citada, indicó en ese sentido:*

*( ... )*

*El criterio anterior ha sido mantenido por la Sala en pronunciamientos posteriores. En cuanto al objeto específico de la consulta, es decir si es inconstitucional que 152.440.926.759 de gastos corrientes estén siendo financiados con ingresos extraordinarios, resulta aplicable lo dicho en la sentencia N° 08192-99 de las 12:30 horas del 23 de diciembre de 1999, en el sentido de que resulta errado que para determinar cuáles erogaciones son efectivamente corrientes y cuáles no lo son es suficiente la sumatoria de los gastos corrientes y los extraordinarios, según la distinción por el objeto. No resulta posible determinar si en el presente caso se está dando la situación acusada, pues se requiere de un pormenorizado análisis técnico contable del proyecto en estudio, información que no está disponible para la Sala Constitucional, ni ha sido hallada en el expediente legislativo ni proporcionada por los consultantes. Por lo anterior, no ha lugar a evacuar la consulta en cuanto a este extremo.*

*(...)*



Asimismo, aunque los consultantes hubiesen indicado específicamente las partidas en cuestión, la materia consultada excede la competencia de la Sala. Para hacer sus afirmaciones, según se ha podido deducir, se fundan en la confrontación de dos clasificaciones posibles para los gastos del presupuesto nacional, la clasificación por el objeto del gasto y la clasificación económica, que son dos de las cuatro posibles -institucional, por el objeto del gasto, económica y funcional-. De ese análisis no puede deducirse que un determinado gasto, descrito según la clasificación económica, es un gasto corriente o de capital. Se trata de dos clasificaciones diferentes que al ser contrastados dan resultados diferentes. Para aclarar lo anterior, utilizaremos un sencillo ejemplo. La construcción de un puente puede ser clasificado según la clasificación económica como gasto de capital. Su construcción involucra, entre otros gastos, el pago de salarios a las cuadrillas de construcción. Un examen superficial de la cuestión podría llevar al equívoco de considerar que tales salarios son gastos corrientes cuando en realidad son gastos de capital. En consecuencia, el análisis correspondiente debe ser efectuado por el órgano constitucionalmente competente para ello, la Contraloría General de la República y no en esta sede, razón por la cual también resulta inevacuable la consulta en cuanto a este extremo.

(...)

A juicio de este Tribunal procede reiterar el criterio externado al evacuar la consulta sobre el proyecto de ley de presupuesto correspondiente a 1999, en el sentido de que, pese a lo dicho en la sentencia parcialmente transcrita, no compete a la Sala Constitucional valorar el porcentaje del gasto público que puede ser válidamente financiado con ingresos provenientes del endeudamiento interno, pues la determinación de tal valor también supone una decisión propia de la política fiscal del Estado. También en este caso, es importante subrayar que la inconstitucionalidad de una norma presupuestaria que autorice la emisión de bonos no dependerá de su cuantía bruta, ni del porcentaje del gasto total que represente, sino de que dichos ingresos extraordinarios hayan sido previstos para la cobertura de gastos de capital, y no de gastos corrientes. En suma, la Sala entiende que la financiación del Presupuesto con endeudamiento, traducido en ingresos extraordinarios, en el caso de bonos de la deuda interna no es en sí inconstitucional, a condición



*de que no se transgredan los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad presupuestarios a fin de salvaguardar los valores y fines del Estado Social y Democrático de Derecho."*

Ya en concreto sobre la constitucionalidad de tres de las cuatro partidas impugnadas en esta acción, esta Sala, al resolver respecto de la consulta facultativa de constitucionalidad referida al entonces proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico de dos mil uno, mediante sentencia número 2000-10136, de las nueve horas del dieciséis de noviembre de dos mil, se pronunció en los siguientes términos:

*"IV.- Cuestionan los señores diputados la constitucionalidad de las partidas número 821 27 121 80 206 (intereses deuda interna), la 831 27 121 80 887 (diferencial por tasas de interés de mercado) y la 851 27 122 81 750 (intereses deuda externa), pues están financiadas con títulos de deuda interna, por un monto total de 195,503,230,547.00 millones de colones. Aducen que dichas partidas, de gasto corriente, se están financiando con ingresos extraordinarios, específicamente con emisión de bonos, por lo que violentan los principios de equilibrio presupuestario y de anualidad del presupuesto, así como lo dispuesto en los artículos 176 y 177 de la Constitución Política. La jurisprudencia de la Sala ha sido constante en el sentido de que los gastos ordinarios del Estado deben ser financiados con ingresos ordinarios y que los gastos extraordinarios con ingresos extraordinarios. La sentencia N° 06859-96 ya citada, indicó en ese sentido:*

*(...)*

*Este pronunciamiento fue reiterado en las sentencias número 09192-98 y 08710-99, en los que se resolvió nuevamente que no es posible financiar gastos corrientes con recursos provenientes del endeudamiento público. En consecuencia, las partidas que señalan los diputados, destinadas al pago de intereses de la deuda interna y externa y diferencial de tasas de interés de mercado, sí resultan inconstitucionales por violar el principio de equilibrio financiero, de acuerdo con los precedentes de este Tribunal Constitucional."*

Sobre el necesario cambio de criterio de la Sala Constitucional en torno al tema de la financiación de gastos corrientes con ingresos extraordinarios. A pesar de la contundencia con que esta Sala ha



declarado reiteradamente -según se vio líneas atrás- la inconstitucionalidad de la práctica de financiar gastos presupuestarios corrientes con ingresos extraordinarios, estima este tribunal que un cambio de criterio se hace necesario, a fin de adaptar su jurisprudencia en esta materia no solo a la normatividad fundamental, sino además a la realidad financiera del país. Así, lo primero que debe ser considerado es lo que disponen los principios constitucionales de universalidad y unidad, colegibles de la lectura del artículo 176 de la Constitución Política, los cuales informan toda la actuación presupuestaria, imponiendo la regla de que el Presupuesto debe contener todos los ingresos previstos y todos los gastos autorizados para el ejercicio económico respectivo (universalidad) y determinando que el Presupuesto es un documento único, aun cuando comprensivo de una pluralidad de dispositivos referentes a previsión de ingresos, autorización de gastos, normas de ejecución, etc. (principio de unidad). Como se puede apreciar, ninguno de esos principios transita en dirección a la disección de la Ley del Presupuesto, sino en torno a su condensación en un documento único, comprensivo de todas las disposiciones necesarias para garantizar la adecuada financiación de los diversos servicios y encargos públicos. A lo anterior debe ser agregada una consideración respecto de la redacción laxa dada por el constituyente al artículo 176 en lo que al equilibrio financiero atañe:

*"Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables .*

(...)"

Es decir, que lo que el constituyente previó fue un equilibrio de tipo contable, en el sentido de que el total de las erogaciones previstas nunca podrían superar el total de los ingresos proyectados. La Constitución Política no hace diferenciaciones entre los diversos tipos de gastos a ser contemplados en la Ley de Presupuesto (como sí hace entre los ingresos), por lo que la distinción entre gastos corrientes y gastos de capital (de acuerdo con el criterio económico de clasificación) es extrajurídica, de efectos meramente económicos y no en el ámbito de la validez de las normas presupuestarias. Si el Presupuesto de la República se encuentra equilibrado contablemente (los ingresos no son menores que los gastos), en lo que a esta jurisdicción atañe, el mismo resulta acorde con el principio constitucional de equilibrio. Por otra parte, la regla según la cual los gastos corrientes autorizados en el Presupuesto deben necesariamente ser financiados



con ingresos ordinarios (provenientes de fuentes perennes y estables) y no con rentas extraordinarias (endeudamiento público y otras fuentes eventuales), no se encuentra previsto en el texto de la Ley Fundamental. De ahí que la línea jurisprudencial que la Sala ha mantenido en este campo deba ser revisada, pues más que un ejercicio de interpretación del Derecho de la Constitución, refleja una actuación creativa, innovadora del ordenamiento positivo y por ende excedida de las competencias que la Constitución Política y la Ley de la Jurisdicción Constitucional dan a este tribunal. La regulación del principio en cuestión podemos encontrarla en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, cuyo artículo 6º ordena lo siguiente:

*"ARTÍCULO 6.- Financiamiento de gastos corrientes. Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital."*

Para asegurar una transición factible a la nueva regla (ya que la antigua Ley de Administración Financiera de la República no contenía disposición al respecto y la financiación de gastos corrientes con ingresos extraordinarios es una práctica extendida) el legislador determinó un plazo de tres ejercicios económicos para la total adecuación a la referida norma:

*"TRANSITORIO V.- Para cumplir el principio presupuestario establecido en el artículo 6 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo dispondrá de un plazo de tres ejercicios económicos para tomar las medidas necesarias que permitan su cabal cumplimiento."*

Como se puede apreciar, el tema en discusión es de relevancia evidentemente legal, por lo que corresponderá a las autoridades correspondientes el control de su estricto cumplimiento, y no a la Sala Constitucional, encargada de la defensa del orden fundamental, y no del ordenamiento jurídico en general. De ahí que una eventual violación a la regla en cuestión constituiría a lo sumo una infracción, pero nunca una violación al Derecho de la Constitución. En ese sentido, debe la Sala rectificar el criterio sostenido en las sentencias transcritas, en las cuales reconocía rango constitucional al principio según el cual la Ley de Presupuesto no puede contener normas que favorezcan la financiación de gastos corrientes con ingresos extraordinarios. Así, la práctica impugnada en esta acción respecto de las partidas concretas respecto de las cuales formula su planteamiento el accionante, no puede ser tenida como inconstitucional, razón por la cual esta acción debe ser declarada sin lugar en todos sus extremos. Una reflexión final lleva a esta Sala a reconocer que la aplicación a ultranza de las normas positivas no puede llevar a ordenar la paralización de las



funciones desempeñadas por el Estado Social y Democrático de Derecho que nos rige, lo que podría ocurrir si se le impide a los órganos encargados de elaborar y aprobar el Presupuesto de la República, decidir -basados en sus respectivas competencias constitucionales- acerca de la forma en que obtendrán los recursos presupuestarios, y cómo destinarán los mismos para la cobertura de los diversos gastos que su compleja gama de responsabilidades y competencias le impone. La Sala Constitucional no debe propiciar, con sus decisiones, el incumplimiento de los deberes del Estado y las otras instituciones públicas, sino por el contrario contribuir a que los ciudadanos reciban cumplida y oportunamente los servicios a que tienen derecho.

Así las cosas, a partir del cambio expreso de criterio que acaba de ser descrito, esta Sala considera que las partidas presupuestarias de la Ley número 7952 "Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2000" y que se encuentran bajo el título 124 "Servicio de Deuda Pública", programa 825, que son intereses deuda interna, diferencial por tasa de interés de mercado e intereses de deuda externa, que suman 185.051.457.801 colones, no son contrarias al Derecho de la Constitución por las razones alegadas por los accionantes, es decir, por tratarse de gastos corrientes que están siendo financiados con ingresos provenientes del endeudamiento público (ingresos extraordinarios), lo cual a juicio de este tribunal no vulnera los artículos 176 y 177 de la Constitución Política, así como tampoco los principios constitucionales de equilibrio, unidad y universalidad presupuestarios. En razón de lo anterior, la acción debe ser declarada sin lugar en todos sus extremos."<sup>31</sup>

## **g. Régimen tributario municipal**

### **i. Potestad tributaria de las municipalidades**

**"DE LA POTESTAD TRIBUTARIA RECONOCIDA A LAS MUNICIPALIDADES.** Con anterioridad, y en forma reiterada, esta Sala ha reconocido que en virtud de lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política se deriva el poder impositivo o tributario de las municipalidades para procurarse los ingresos necesarios y para sufragar el costo de los servicios públicos que el particular recibe de los gobiernos locales, siempre que cumplan con los procedimientos legales necesarios, y se manifiesten en tributos que se sujeten a los principios constitucionales propios de esa materia. Es así, como la iniciativa para la creación, modificación o extinción de los impuestos municipales le corresponde en



exclusiva a los Concejos Municipales, así como también la potestad de eximir de los tributos municipales (en este sentido, entre otras ver sentencias número 1631-91, de las quince horas quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno; 0140-94, de las quince horas cincuenta y un minutos del once de enero de mil novecientos noventa y cuatro; 2494-94, de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del doce de julio de mil novecientos noventa y cuatro; 4496-94; 4497-94, de las quince horas treinta y nueve minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y cuatro; 4510-94, de las catorce horas cincuenta y un minutos del veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro; 4512-94, de las catorce horas cincuenta y siete minutos del veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro; 6362-94, de las quince horas treinta y nueve minutos del primero de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro; 1269-95, quince horas cuarenta y ocho minutos del siete de marzo de mil novecientos noventa y cinco; 2311-95, de las dieciséis horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco; 2631-95, de las dieciséis horas tres minutos del veintitrés mayo mil novecientos noventa y cinco; 1974-96, de las nueve horas del treinta de abril de mil novecientos noventa y seis; 4982-96, de las diez horas doce minutos del veinte de setiembre de mil novecientos noventa y seis, y 5445-99, de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve); donde la Asamblea Legislativa se limita a emitir un "acto de autorización típicamente tutelar", cuando ejercita la facultad que le confiere el inciso 13) del artículo 121 de la Constitución Política.

*"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 una simple proposición sujeta a la voluntad constitutiva y libre del legislador. Por consiguiente, la fijación tributaria municipal enmarca la materia del pronunciamiento legislativo, cuya función es tutelar y no constitutiva del impuesto municipal, y cuyo resultado consecuente sólo puede ser la autorización o desautorización de lo propuesto, no la sustitución de la voluntad municipal "* (sentencia número 1631-91, supra citada).

Esta competencia esta establecida en el artículo 68 del vigente Código Municipal que dispone:



*"La municipalidad acordará sus respectivos presupuestos, propondrá sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijará las tasas y precios de los servicios municipales. Sólo la municipalidad previa ley que la autorice, podrá dictar exoneraciones de los tributos señalados."*

Asimismo, de la autonomía propia de estas corporaciones, deriva la posibilidad de administración de sus recursos, en tanto cada gobierno local es libre para definir los límites de su propio poder impositivo, de donde los sistemas de imposición tributaria municipal para su cobro y aplicación concretos son de los más variados.

**DEL OBJETO DE REGULACIÓN DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES.** En todo caso, es importante recordar que el ámbito o esfera de la competencia en el quehacer municipal ha sido definido y delimitado en el artículo 169 de la Constitución Política, en tanto únicamente se refiere a la "**administración de los servicios e intereses locales en cada cantón**"; lo cual a ha sido interpretado por este Tribunal Constitucional como referido a "lo local", entendiéndose por tal una serie de potestades genéricas referidas a ese ámbito, en tanto no hay una enumeración detallada de sus cometidos propios, sino una simple enunciación del ámbito de su competencia; pero no por ello no determinable, a lo cual hizo referencia este Tribunal en sentencia número 6469-97, de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, en los siguientes términos:

**" IV.- LAS FUNCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE LICENCIAS.-** A partir de los conceptos expresados en el considerando anterior, resulta importante, a los efectos de definir las funciones de las municipalidades en lo que atañe a las licencias comerciales en general, y a manera de conclusión inicial sobre el tema, transcribir el siguiente párrafo del informe de la Procuraduría General de la República, visible a folios 77 y siguientes:

«A partir de 1949, se otorga a la Municipalidad la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, estableciéndose que la misma estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley (artículo 169), e indicándose que gozan de autonomía (artículo 170). Se agrega además, en el artículo 175, que éstas dictarán sus presupuestos ordinarios y extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la



aprobación de la Contraloría General, que fiscalizará su ejecución.

**Es claro entonces, que a partir de la promulgación de la actual Carta Magna, las Corporaciones Municipales tienen a su cargo la administración de los intereses locales, para lo cual se les otorga autonomía, incluida la presupuestaria, aunque sujeta a la Contraloría General de la República. Asimismo, en aplicación del artículo 121 inciso 13) [de la Constitución Política], tienen potestad para imponer tributos. En virtud de ello, cualquier normativa que, con anterioridad a la Carta Magna actual, restringiera tales atribuciones, habría quedado derogada con la entrada en vigencia de ésta (artículo 197 constitucional). Asimismo, cualquier disposición dictada con posterioridad a dicho texto que violente las competencias y atribuciones otorgadas a esas Corporaciones, sería inconstitucional.»**

*El examen de la Procuraduría General de la República conduce a señalar, sin embargo, que la descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos del Estado (id. folio 81), de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos, lo que ha sido objeto de un trato legislativo muy claro en el artículo 5 del Código Municipal, al indicar que la competencia municipal genérica no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública, y esa afirmación debe entenderse, desde luego, como conclusión constitucionalmente posible, pero únicamente como tesis de principio . Y es así, porque al haber incluido el constituyente un concepto jurídico indeterminado en el artículo 169, al señalar que le corresponde a la Municipalidad de cada cantón administrar los servicios e intereses « locales» , se requiere, para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que va destinado de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, es por medio de un texto legal, es decir, que es la ley la que debe hacerlo, o en su defecto, y según sea el caso, deberá hacerse por medio de la interpretación jurisprudencial que de esos contenidos haga el control jurisdiccional. Y*



puede decirse que el empleo de conceptos indeterminados por la Constitución significa, ante todo, un mandato dirigido al Juez para que él -no el legislador- los determine, como bien lo afirma la mejor doctrina nacional sobre el tema. Es a partir de estas conclusiones resultantes de la labor de interpretación legal, que se concluye, como expresamente se dirá más adelante, que todo lo atinente a las licencias comerciales es materia que está inmersa dentro de lo local, síntesis que es complementada con la naturaleza misma de lo que es gobierno comunal. O lo que es lo mismo, **lo local tiene tal connotación que definir sus alcances por el legislador o el juez, debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales, de manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial), si no lo hace observando los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política; ni tampoco promulgar aquella que coloque a sus habitantes (población) en claras condiciones de inferioridad con relación al resto del país; ni la que afecte la esencia misma de lo local (gobierno), de manera que se convierta a la Corporación en un simple contenedor vacío del que subsista solo la nominación, pero desactivando todo el régimen tal y como fue concebido por la Asamblea Nacional Constituyente. En otro giro, habrá cometidos que por su naturaleza son municipales -locales- y no pueden ser substraídos de ese ámbito de competencia para convertirlos en servicios o intereses nacionales, porque hacerlo implicaría desarticular a la Municipalidad, o mejor aún, vaciarla de contenido constitucional, y por ello, no es posible de antemano dictar los límites infranqueables de lo local, sino que para desentrañar lo que corresponde o no al gobierno comunal, deberá extraerse del examen que se haga en cada caso concreto [...] Consecuentemente, no sólo por norma legal expresa (el Código Municipal, la Ley de Licores), sino, y esto es lo más importante, por contenido constitucional expreso (artículo 169), no pueden subsistir funciones de ningún ente público, que disputen su primacía con las municipalidades, cuando se trata de materia que integra lo local. "**

De la anterior definición, es que es dable concluir que constitucionalmente no resulta legítimo que los impuestos municipales se impongan sobre actividades que escapan a la competencia constitucionalmente asignada, definida y delimitada a la esfera de lo local; de tal suerte que no puede pretenderse el



establecimiento un tributo de tal naturaleza -de orden municipal- sobre hechos imponible o gravables por el Estado, debiendo, en consecuencia, limitarse a la competencia municipal, cuyo ámbito o esfera fue delimitado por la voluntad del constituyente, según se acaba de explicar. No obstante lo anterior, si resulta pertinente señalar que tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional han admitido que el Estado establezca impuestos nacionales con destino municipal, toda vez que las municipalidades están constitucionalmente dotadas de poder tributario (en este caso, consultar las sentencias números 4784-93, de las ocho horas treinta y nueve minutos del treinta de setiembre de mil novecientos noventa y tres; 3930-95, de las quince horas veintisiete minutos del dieciocho de julio de mil novecientos noventa y cinco; 4072-95, de las diez horas treinta y seis minutos del veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco; 4286-95, de las dieciocho horas veintisiete minutos del primero de agosto de 1995; 0687-96, de las quince horas dieciocho minutos del siete de febrero de mil novecientos noventa y seis; y 0467-99, de las catorce horas treinta y nueve minutos del veintiséis de enero de mil novecientos noventa y nueve. En esas oportunidades la consideración esencial que se hizo fue en relación a la posibilidad constitucional de que la Asamblea Legislativa creara impuestos de orden nacional, en razón de la materia, cuyos fondos son destinados (recaudados y administrados) por los gobiernos locales, como una concesión especial:

*"La acción está dirigida a combatir la forma como se distribuyen los tributos que el Estado cobra por la utilización del Complejo Portuario de Caldera. Se afirma que por el hecho de estar ubicado ese Complejo en el Cantón de Esparza, ningún sujeto de derecho distinto a la Municipalidad de la localidad, puede derivar beneficios tributarios. La acción confunde el poder tributario municipal con el poder tributario nacional, explicado en los considerandos anteriores y la jurisprudencia transcrita. Según la definición del artículo 121 inciso 14), párrafo final de la Constitución Política, los muelles son bienes propios de la nación que no pueden salir definitivamente del dominio y control del Estado. **Dada la especial naturaleza del bien y la calidad jurídica de los servicios que se prestan en el Complejo, esa actividad portuaria no puede ser municipal en los términos de la legislación que actualmente regula su funcionamiento y por ello los tributos que el legislador ha concebido por la utilización de ese bien nacional, no es municipal. Ahora bien, sí puede el legislador destinar fondos específicos para determinados sujetos beneficiarios, como ha quedado dicho y ello no provoca,***



**ni puede provocar, ninguna lesión a la autonomía municipal, como se afirma en la acción "** (Sentencia número 4286-95, supra citada).

**" VII).- POTESTAD IMPOSITIVA MUNICIPAL BIS.-** Lo expresado en el considerando anterior, no debe provocar la falsa conclusión, que solamente son constitucionales los tributos municipales que se originen en una iniciativa del gobierno local. La jurisprudencia lo que ha señalado, claramente, es que existen servicios públicos que por su naturaleza no pueden ser más que municipales y que se involucran en la definición del artículo 169 de la Constitución Política al señalar que «La Administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal». Si esos intereses y servicios requieren del pago de impuestos y contribuciones de los munícipes de la jurisdicción territorial correspondiente, entonces la iniciativa tributaria solo puede ser municipal, como producto de la potestad tributaria del gobierno local y es la que se define en la jurisprudencia antes comentada. Pero ello no quiere decir que el legislador no pueda dotar a las Municipalidades de recursos extraordinarios, mediante un impuesto general a distribuir, como en el caso del impuesto territorial; mediante un impuesto regional que beneficie a un determinado número de gobiernos locales; o bien, mediante un impuesto especial que grave determinadas actividades, como resulta ser la exportación del banano, a distribuir entre los cantones productores. En estos casos la iniciativa de la formulación de la ley tributaria es la ordinaria, puesto que aquí no se trata de la autorización de un tributo de naturaleza municipal, sino la creación de uno diverso, en el que resulta que el o los destinatarios o beneficiarios, serán uno o varios gobiernos locales, como en el caso del impuesto que ha creado el artículo 36 del Código de Minería, o el impuesto sobre la venta de licores. En este caso, el tributo será municipal por su destino, pero su origen es la ley común, por tratarse de recursos extraordinarios y beneficiosos para las comunidades. En síntesis, la potestad impositiva municipal, que es la que se origina en la creación del tributo por el gobierno local para que sea autorizado por la Asamblea Legislativa, no obsta para que el legislador pueda, extraordinariamente y por los trámites de la ley común, conceder rentas y recursos económicos distintos, de carácter nacional en cuyo caso el proyecto de ley respectivo, no deberá originarse, necesariamente, en la iniciativa municipal, aunque los



*beneficiarios del tributo sean los propios gobiernos locales. En este último caso, la recaudación, disposición, administración y liquidación, corresponde a las Municipalidades destinatarias de los tributos. "*  
(Sentencia número 0467-99, supra citada.)

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 8024 POR LA INCOMPETENCIA DEL GOBIERNO LOCAL EN RAZÓN DE LA MATERIA.** En consonancia con las anteriores consideraciones, es que el impuesto impugnado es inconstitucional, precisamente por escapar a la competencia de la municipalidad de Santa Cruz la posibilidad de gravar actividades generales o nacionales. En este sentido, debe tenerse en cuenta que en el caso en estudio el hecho generador del tributo es una actividad típicamente nacional, en tanto el impuesto impugnado grava los ingresos y salidas de los extranjeros y las salidas de los nacionales que lo hagan por Peñas Blancas, cuyos fondos se destinan al mantenimiento, reparación y limpieza de las vías del cantón. Nótese que la materia regulada no se ubica en la esfera propia de la competencia municipal, sea la " *administración de los servicios e intereses locales* " circunscritos a la jurisdicción del gobierno local, sea el cantón de Santa Cruz, ya que aunque la actividad se desarrolla en su jurisdicción, ello ocurre más por accidente geográfico, en tanto las actividades que se gravan involucran funciones propias del gobierno costarricense; al implicar el desarrollo de la política migratoria del Estado y de los controles migratorios a cargo de las autoridades migratorias, materia en la que las municipalidades no tienen ninguna competencia. Es así como la iniciativa y gestión del Concejo Municipal en la tramitación de este impuesto deviene en inconstitucional, al rebasar los límites que el Derecho de la Constitución impone a los gobiernos municipales respecto de la potestad tributaria, de modo que en modo alguno podía pretender la regulación de tales actividades, y mucho menos, obligar a las autoridades migratorias para el cobro de ese impuesto.

**INCONSTITUCIONALIDAD DEL IMPUESTO IMPUGNADO EN RAZÓN DEL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN LEGISLATIVA.** Consecuentemente con la inconstitucionalidad analizada en el Considerando anterior, deviene la segunda inconstitucionalidad del impuesto establecido en el artículo 1º de la Ley 8024. De esta suerte, en tanto se suponía que era un impuesto municipal, la Asamblea Legislativa se limitó a su aprobación, en los términos previstos en el inciso 13) del artículo 121 de la Constitución Política, remitiendo el proyecto a la segunda comisión permanente con potestad legislativa plena para su conocimiento y aprobación. Sin embargo, por la materia regulada, y tratándose de la creación de un impuesto nacional, el impuesto de ingreso y salida por Peñas Blancas de tres dólares (\$3.00) al tipo de cambio fijado por el Banco Central de Costa Rica, debió haber



tenido el trámite ordinario de creación de las leyes, en el cual los diputados tienen plena posibilidad para participar en su tramitación, sea, en formulando la propuesta, o presentando mociones para su reforma (obviamente dentro del margen permitido del derecho de enmienda reconocida a los diputados). Asimismo, por la materia de que se trata, no debió haberse delegado su conocimiento a una comisión permanente con potestad legislativa plena, sino del Plenario Legislativo, en virtud de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 124 de la Constitución Política:

*"No procede la delegación [en comisiones permanentes] si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales, o la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política."*

En virtud de las anteriores consideraciones, es que el artículo 1º de la Ley 8024 es inconstitucional, declaratoria que retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de la norma, sea el doce de octubre del dos mil, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe, que en este caso son los impuestos pagados en concepto de este impuesto.

**DE LA DETERMINACIÓN DE LA TARIFA DEL IMPUESTO DE ENTRADA Y SALIDA DE PEÑAS BLANCAS.** Contrario a lo estimado por la representación de la Procuraduría General de la República, esta Sala considera que la norma impugnada no es inconstitucional en cuanto refiere a una competencia inexistente del Banco Central de Costa Rica para la determinación del valor económico en la moneda nacional (colones) de los tres dólares estadounidenses en que se fijó el impuesto. En este sentido, considera que aunque en sentido estricto el Banco Central de Costa Rica no determina el tipo de cambio de la moneda extranjera, no tanto por inexistencia legal de esa competencia, toda vez que el artículo 48 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, número 7558, de tres de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, delega en esa entidad la competencia de fijar el tipo de cambio promedio donde no existan restricciones para la compra y venta de divisas con el fin de determinar el valor comercial de la moneda extranjera; sino por cuanto por las reglas del mercado económico, en la actualidad no es el ente emisor el que fija el tipo cambiario, sino el mercado, como consecuencia de la interacción de oferentes y demandantes de divisas, la labor del Banco Central de Costa Rica se limita únicamente a hacer el cálculo de conformidad con la norma. Dicho cálculo tiene el carácter de



oficial, y por lo tanto, obligatorio y determinante en las relaciones y transacciones económicas que se hacen en el país; y aunque en sentido estricto no se trata de la fijación del tipo de cambio de la moneda extranjera, sí constituye la determinación del valor económico de la moneda extranjera. En virtud de lo cual, el elemento de la tarifa, constitutivo del impuesto, no sólo está previsto en la ley, sino que también es determinable, como en efecto sucede.

**DEL RESPETO A LAS NORMAS COMUNITARIAS.** Tampoco encuentra este Tribunal que la norma en cuestión sea violatoria del principio de jerarquía normativa, contenido en el artículo 7 constitucional. En este sentido, los accionantes deben tener en cuenta que las obligaciones derivadas del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, aprobado y vigente en virtud de la Ley número 3150, de veintinueve de julio de 1963, y del Protocolo de Guatemala, aprobado y vigente por la Ley número 7629, de veintiséis de setiembre de 1996, se refieren a la exención de toda clase de derechos, impuestos o contribuciones fiscales, no así respecto del pago de las tasas normales por concepto de prestación de servicios, las cuales no podrán exceder del costo de los mismos, de forma que no constituyen impuestos a la importación o exportación de productos. Por ello no existe ninguna contradicción con la norma impugnada, en cuanto el impuesto en cuestión se establece respecto de personas.

**DE LA NO INFRACCIÓN DE LAS LIBERTADES DE TRÁNSITO Y DE EMPRESA.** Por último, no se considera que se infringen las libertades de tránsito y de empresa, contenidos en los artículos 22 y 46 de la Constitución Política, respectivamente. Respecto del primero de los derechos, se remite a los accionantes a lo considerado por este Tribunal en sentencia 3934-95, de las quince horas treinta y nueve minutos del dieciocho de julio de mil novecientos noventa y cinco, respecto de la libertad de tránsito, en el sentido de que no se trata de un derecho irrestricto, ni absoluto, de donde resulta legítimo el establecimiento de ciertos límites y admite restricciones razonables en relación a su ejercicio, como lo son los impuestos de entrada y salida del país o el pago de la obligación alimenticia, entre otros. Asimismo, debe considerarse que el impuesto impugnado no es en modo alguno confiscatorio ni de imposible cumplimiento. Igualmente, no resulta violatoria de la libertad de empresa, por cuanto el impuesto no afecta la actividad del comercio ni las mercancías, según se comentó en el Considerando anterior."<sup>32</sup>

#### **h. Finanzas municipales**



**i. Autonomía municipal**

**"V.- AUTONOMÍA MUNICIPAL. Proceso constituyente.** Para ubicar debidamente el análisis del tema principal de esta acción, resulta imprescindible examinar el debate que se produjo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente y que se inició con una moción presentada por el representante Leiva Quirós, en la sesión No. 78, discusión que se recoge en las páginas 208 y siguientes del Tomo II de las actas de la Asamblea. Así, por ejemplo, en el acta No. 80 (id. pg. 220) el representante Chacón Jinesta expresó:

*"[...] la autonomía municipal en Costa Rica nunca había existido, ya que las municipalidades siempre han estado supeditadas al Poder Ejecutivo por una serie de funcionarios y organismos. Si se desea realmente otorgar a las municipalidades su plena autonomía, deben desligarse del Ejecutivo " ;*

y el representante Baudrit Solera agregó:

*" Por todos lados las municipalidades se ven obstruccionadas por el Ejecutivo, que interviene en las mismas a través de una serie de funcionarios y organismos. Si se ha de seguir así, lo mejor es establecer que el Ejecutivo nombrará directamente, para el gobierno de las localidades a tres funcionarios. Las municipalidades en Costa Rica van poco a poco perdiendo facultades. Es tan poco el interés que despiertan, que las funciones de munícipes se desempeñan con desgano. Es necesario que los ciudadanos se interesen más por los asuntos locales, creando una verdadera autonomía del régimen municipal " .*

Aparece claro, entonces, que la Asamblea Nacional Constituyente al ocuparse del tema de la autonomía municipal, lo hace como una reacción evidente a la experiencia histórica de la intervención del Poder Ejecutivo en los asuntos locales . Es decir, si lo que privaba en los años anteriores al proceso constituyente, era un sistema municipal intervenido directamente por el Poder Ejecutivo, lo que se quiso fue concebir uno distinto, que se desligara por completo de esa interferencia . En esa misma acta No. 80 se cita la moción presentada por el representante Leiva Quirós, que decía textualmente :

*" Las Corporaciones Municipales son órganos de la soberanía, autónomos y de elección popular",*



lo que desató una calurosa discusión, encabezada por la intervención del representante Ortíz Martín (pgs. 222 y 223), quien expresó :

**"[...] que la soberanía la tiene fundamentalmente el pueblo y la delega en la Asamblea Legislativa. De ninguna manera puede atribuirse esa soberanía a las corporaciones municipales, que son órganos administrativos de los intereses comunales [...] Una municipalidad, es decir, muchas municipalidades soberanas constituyen pequeños Estados dentro de un Estado, lo que viene a ser técnicamente imposible ."**

En la siguiente sesión -acta No. 81- se pidió revisión del texto que se había aprobado con el concepto de soberanía incluido y el representante Esquivel Fernández indicó

**"[...] que votaría la revisión planteada, ya que la completa autonomía municipal, tal como la propone el artículo 135, ha dado en Costa Rica los más desastrosos resultados [...] No se puede otorgar esa autonomía en una forma absoluta [...]"**;

y la revisión fue aprobada, pero durante el debate, el representante Leiva Quirós, proponente del texto que fue revisado, expresó (pg. 229):

**"[...] que la autonomía otorgada a las municipalidades no es absoluta, sino relativa, pues está sometida a cierto tutelaje por parte del Estado. Los presupuestos de las corporaciones municipales estarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.**  
"

En síntesis, al aprobar la Asamblea Nacional Constituyente el texto del actual artículo 170, que señala que las corporaciones municipales son autónomas, creó un sistema de administración local tal, que lo sacó, o por lo menos pretendió sacarlo, formalmente, de las influencias e injerencias del Poder Ejecutivo, pero a la vez, **esa autonomía no se otorgó en forma plena o ilimitada, sino que la concepción de gobierno local autónomo, implicó que quedaba sujeta a ciertos límites (tutelajes, llamó el constituyente)** , cuya naturaleza y alcances, se desarrollarán en los subsiguientes considerandos.

**VI.- DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES EN RAZÓN DE LA MATERIA (CONCEPTO DE "LO LOCAL").** Por disposición constitucional expresa -artículo 169-, hay una asignación de funciones o



atribuciones en favor de los gobiernos locales en razón de la materia a " **lo local** ", sea, " *la administración de los servicios e intereses* " de la localidad a la que está circunscrita, para lo cual se la dota de autonomía (de la que hemos hecho referencia en los Considerandos anteriores), aunque sujeta al control fiscal, financiero, contable y de legalidad de la Contraloría General de la República. De manera que sus potestades son genéricas, en tanto no hay una enumeración detallada de sus cometidos propios, sino una simple enunciación del ámbito de su competencia; pero no por ello no determinable, a lo que hizo referencia este Tribunal en sentencia número 6469-97, de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, en los siguientes términos:

" **IV.- LAS FUNCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE LICENCIAS.-** *A partir de los conceptos expresados en el considerando anterior, resulta importante, a los efectos de definir las funciones de las municipalidades en lo que atañe a las licencias comerciales en general, y a manera de conclusión inicial sobre el tema, transcribir el siguiente párrafo del informe de la Procuraduría General de la República, visible a folios 77 y siguientes:*

«A partir de 1949, se otorga a la Municipalidad la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, estableciéndose que la misma estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley (artículo 169), e indicándose que gozan de autonomía (artículo 170). Se agrega además, en el artículo 175, que éstas dictarán sus presupuestos ordinarios y extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General, que fiscalizará su ejecución.

Es claro entonces, que a partir de la promulgación de la actual Carta Magna, las Corporaciones Municipales tienen a su cargo la administración de los intereses locales, para lo cual se les otorga autonomía, incluida la presupuestaria, aunque sujeta a la Contraloría General de la República. Asimismo, en aplicación del artículo 121 inciso 13) [de la Constitución Política], tienen potestad para imponer tributos. **En virtud de ello, cualquier normativa que, con anterioridad a la Carta Magna actual, restringiera tales atribuciones, habría quedado**



derogada con la entrada en vigencia de ésta (artículo 197 constitucional). Asimismo, cualquier disposición dictada con posterioridad a dicho texto que violente las competencias y atribuciones otorgadas a esas Corporaciones, sería inconstitucional.»

El examen de la Procuraduría General de la República conduce a señalar, sin embargo, que la descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos del Estado (id. folio 81), de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos, lo que ha sido objeto de un trato legislativo muy claro en el artículo 5 del Código Municipal, al indicar que la competencia municipal genérica no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública, y esa afirmación debe entenderse, desde luego, como conclusión constitucionalmente posible, pero únicamente como tesis de principio . Y es así, porque al haber incluido el constituyente un concepto jurídico indeterminado en el artículo 169, al señalar que le corresponde a la Municipalidad de cada cantón administrar los servicios e intereses « **locales**» , se requiere, para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que va destinado de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, es por medio de un texto legal, es decir, que es la ley la que debe hacerlo, o en su defecto, y según sea el caso, deberá hacerse por medio de la interpretación jurisprudencial que de esos contenidos haga el control jurisdiccional. Y puede decirse que el empleo de conceptos indeterminados por la Constitución significa, ante todo, un mandato dirigido al Juez para que él -no el legislador- los determine, como bien lo afirma la mejor doctrina nacional sobre el tema. Es a partir de estas conclusiones resultantes de la labor de interpretación legal, que se concluye, como expresamente se dirá más adelante, que todo lo atinente a las licencias comerciales es materia que está inmersa dentro de lo local, síntesis que es complementada con la naturaleza misma de lo que es gobierno comunal. O lo que es lo mismo, **lo local tiene tal connotación que definir sus alcances por el legislador o el juez, debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales, de**



*manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial), si no lo hace observando los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política; ni tampoco promulgar aquella que coloque a sus habitantes (población) en claras condiciones de inferioridad con relación al resto del país; ni la que afecte la esencia misma de lo local (gobierno), de manera que se convierta a la Corporación en un simple contenedor vacío del que subsista solo la nominación, pero desactivando todo el régimen tal y como fue concebido por la Asamblea Nacional Constituyente. En otro giro, habrá cometidos que por su naturaleza son municipales -locales- y no pueden ser substraídos de ese ámbito de competencia para convertirlos en servicios o intereses nacionales, porque hacerlo implicaría desarticular a la Municipalidad, o mejor aún, vaciarla de contenido constitucional, y por ello, no es posible de antemano dictar los límites infranqueables de lo local, sino que para desentrañar lo que corresponde o no al gobierno comunal, deberá extraerse del examen que se haga en cada caso concreto [...] Consecuentemente, no sólo por norma legal expresa (el Código Municipal, la Ley de Licores), sino, y esto es lo más importante, por contenido constitucional expreso (artículo 169), no pueden subsistir funciones de ningún ente público, que disputen su primacía con las municipalidades, cuando se trata de materia que integra lo local. "*

De lo anterior, resalta el hecho de que, por voluntad expresa de nuestra Carta Fundamental, se asigna una competencia específica a los gobiernos locales, atribución que además es exclusiva de éstos; es decir, se trata de una competencia originaria de la municipalidad y sólo mediante una ley de nacionalización o de regionalización es que puede ser desplazada, total o parcialmente. En este orden de ideas, no debe dejarse de lado la problemática institucional, en tanto debe determinarse para que la transferencia del caso proceda, si la municipalidad está o no en capacidad real y técnica para cumplir con los servicios públicos que le competen, prefiriéndose el traslado del servicio a instituciones de carácter regional o nacional; y asimismo, cuando el problema desborda la circunscripción territorial a la que están supeditados los gobiernos locales, es que puede trasladarse esa competencia a las instituciones del Estado nacionales o regionales correspondientes; en ambos supuestos, se insiste, se requiere de una ley de nacionalización o de regionalización, según sea el caso.



**VII.- DESCENTRALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN POLÍTICA EN MATERIA LOCAL.** El otro parámetro constitucional para determinar la competencia de las municipalidades es el territorio, y puesto que el artículo 169 de la Carta Fundamental circunscribe la "administración de los intereses y servicios locales" al cantón correspondiente, con ello se define que se trata de una descentralización territorial - posible en nuestro sistema, como se ha dicho antes-, tal y como se consideró en sentencia 4091-94, de las quince horas doce minutos del nueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro:

*" XXIX.- Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento, ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa y otras formas posibles de descentralización, la política. Esto obliga a considerar fundamentales para la decisión de este caso, las disposiciones de carácter legal, reglamentario o meramente administrativos que, a lo largo de los años han organizado los territorios en cuestión, desde la perspectiva de la división territorial administrativa, única que se conoce en Costa Rica [...] "*

Dados estos antecedentes, es dable afirmar, junto con la doctrina costarricense más calificada, que lo territorial del ente (municipio) es, en realidad, lo territorial de sus potestades para dictar actos de imperio y de sus facultades para prestar servicios públicos y consiste en que tanto el sujeto que lo hace, como la atribución de competencia para hacerlo y la legalidad de esa conducta, vienen determinados por el propio territorio. Pero el poder público del ente territorial no es ilimitado ni exclusivo; su definición la recibe del Estado, generalmente por vía constitucional y lo tiene junto a otros entes de igual naturaleza y de mayor o menor radio espacial, respecto de los cuales se armoniza mediante la distribución de competencias. Por ello se dice que la municipal es una verdadera descentralización de la función política en materia local, que incluye la capacidad de dictar normas con valor reglamentario, que resultan superiores en el campo reservado, o sea, en la administración de los intereses y servicios locales. En otras palabras, en lo atinente a lo local no caben regulaciones de ningún otro ente público, salvo que la ley disponga lo contrario, lo que implica un fundado motivo para dictar la regulación; o lo que es lo mismo, el municipio no está coordinado



con la política del Estado y solo por la vía de la ley se puede regular materia que pueda estar vinculada con lo local, pero a reserva que esa norma jurídica resulte razonable, según los fines que se persiguen. Es por ello que las normas y la conjugación de cada una de ellas, sean los artículos 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del anterior Código Municipal, no resultan contrarias a la autonomía municipal, porque en todo caso, lo que debe privar por jerarquía de las disposiciones, es, en primer lugar, la supremacía de la norma constitucional y de seguro que lo local prima sobre los objetos de los entes descentralizados, que son creación de la ley cuando se trata de definir lo que es local.

**VIII.- Jurisprudencia de la Sala en relación con la autonomía municipal.** Esta Sala ya ha abordado el tema de la autonomía municipal en varias de sus sentencias, aunque de diversos puntos de vista y de alcances también distintos de los que en esta acción se persiguen. Por ello resulta de importancia para el desarrollo del análisis, citar esos antecedentes propios:

1).- En la sentencia número **1631-91**, de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno (confirmada luego por las sentencias número 3494-94, 4496-94, 4497-94, 4510-94, 4511-94, 4512-94, 6362-94, 7469-94, 1269-95, 2311-95, 2631-95, 3930-95, 4072-95, 4268-95), se dijo, que al disponer el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas, de ese concepto se deriva, por principio, la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales, al indicar:

*"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."*

Asimismo, sentó el principio de que las municipalidades son entidades de naturaleza territorial y corporativa, es decir, de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado. En este mismo orden de ideas, con posterioridad, y en sentencia número 2311-95, de las dieciséis horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco, reafirmó el principio de que la Asamblea Legislativa no puede válidamente, por



medio de una ley, autorizar de manera unilateral (es decir, sin la adecuada participación municipal) una exención de los tributos municipales.

2).- En sentencia número **2153-93** , de las nueve horas veintiuno minutos del veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y tres, se determinó que es competencia exclusiva de las municipalidades el controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio, para lo cual pueden y deben dictar los correspondientes planes reguladores; lo cual ha sido confirmado en sentencias número 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre, número 6706-93, de las quince horas veintiún minutos del veintiuno de diciembre, todas de ese año, 3494-94, del doce de julio de mil novecientos noventa y cuatro, y 4205-96, de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis.

3.) En la sentencia número **2934-93**, de las quince horas veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres (confirmada por la sentencia número 5829-93, de las nueve horas cincuenta y un minutos del doce de noviembre de mil novecientos noventa y tres), se dijo que resultaban abiertamente inconstitucionales, por ser contrarias a la autonomía municipal contenida en el artículo 170 de la Constitución Política, las regulaciones impugnadas en las se establecía la intromisión de la Contraloría General de la República en el orden disciplinario interno de las municipalidades. En el texto se elaboran las ideas ya expuestas de que el alcance de esa autonomía que proviene de la propia norma superior y, esencialmente, se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (única descentralización territorial del país, se repite), encargado de administrar los intereses locales y por ello, las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción), en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva, también, la de poder dictar su propio presupuesto. Esta autonomía política implica, desde luego, la de dictar los reglamentos internos de organización de la corporación, así como los de la prestación de los servicios públicos municipales. Por ello se ha dicho en la doctrina local, que "se trata de una verdadera descentralización de la función política en materia local". Y en cuanto a los alcances, se señala que la autonomía municipal no excluye el control de legalidad, del que la doctrina es unánime en admitir, en las manifestaciones de las autorizaciones y aprobaciones (control a priori y a posteriori, como requisitos de validez y eficacia de los actos, respectivamente), compatibles con ella. La doctrina costarricense más calificada ha expresado sobre el punto: **"No reputamos incompatibles con la autonomía municipal, sino más bien**



aconsejables, los controles de legalidad con potestades de suspensión, anulación y sustitución, por la Contraloría General de la República, de actos administrativos municipales totalmente reglados, pues ello vendría abonado por la lógica de ese tipo de control y por la conveniencia de frenar los desmanes administrativos antes de la vía judicial, como tal lenta e incumplida". Es decir, que el control que emana de la Contraloría General de la República, que es de origen también constitucional según los textos de sus artículos 183 y 184, no contraría la autonomía municipal, porque su función principal es el control de legalidad de la administración financiera del sector público estatal y municipal, de donde se infiere que en lo que toca a los gobiernos locales, su procedencia tiene sustento en un texto constitucional expreso (artículo 184 inciso 2).

4).- En la sentencia número **3278-93** , de las diez horas tres minutos del nueve de julio de mil novecientos noventa y tres, el recurrente afirmó que se invadía la autonomía municipal con la posible instalación de un relleno sanitario por parte del Poder Ejecutivo, sobre lo cual la Sala expresó que había tenido por demostrado que el Poder Ejecutivo no le impone a las Municipalidades del país el sistema de disposición final de los desechos sólidos, sino que se trataba de promover un sistema alternativo que puede, o no, ser utilizado por los Gobiernos Locales, de donde se deduce que con lo actuado no se violentaban los posibles derechos derivados de la autonomía municipal. Con ello, se reconoce que es necesaria la adhesión libre y voluntaria de las municipalidades a los planes y programas del Estado, ya que puede generar un interés autónomo distinto de los otros órganos públicos.

5).- En el considerando primero de la sentencia número **0140-94**, de las quince horas cincuenta y un minutos del once de enero de mil novecientos noventa y tres (en la misma dirección las números 0946-91 y 0023-95), se indica que el artículo 170 de la Constitución Política establece que las corporaciones municipales son autónomas y que el párrafo primero del artículo 7 del Código Municipal desarrolla ese concepto, diciendo que en el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución Política, con las potestades de Gobierno y de Administración inherentes a la misma y como consecuencia de lo dispuesto en esas normas resulta que cada Municipalidad está autorizada para procurarse los ingresos necesarios siempre que cumplan con los procedimientos legales necesarios. Y se señala que sería contrario a la autonomía constitucionalmente otorgada a esas entidades, pretender que todas las Municipalidades regularan en forma igual lo referente al cobro de sus impuestos.



6).- En sentencia número **1691-94**, de las diez horas cuarenta y ocho minutos del ocho de abril de mil novecientos noventa y cuatro, se indicó que el Ejecutivo Municipal (hoy día, Alcalde Municipal) es el encargado del régimen disciplinario de los gobiernos locales, con el fin de preservar el ámbito de su autonomía declarada en el artículo 170 constitucional.

7).- La sentencia número **4091-94**, de las quince horas doce minutos del nueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, definió que el ámbito municipal es la única descentralización territorial posible en nuestro sistema, que se desarrolla la función política en materia local y en este sentido, sus competencias están determinadas por la jurisdicción territorial, según se anotó en el Considerando VII anterior.

8).- En la sentencia número **6000-94**, de las nueve horas treinta y nueve minutos del catorce de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, que se refiere a la acción de inconstitucionalidad que cuestiona a los llamados concejos municipales de distrito, la Sala, sobre el decreto ejecutivo que los creaba (número 5.595-G), indicó:

*"[...] que resultan violados también los artículos 168 y 169 de la Constitución Política, al sobreponer, sobre un ente municipal creado por la misma Constitución Política, un organismo corporativo cuyo acto fundacional es un simple decreto que contradice los textos superiores. Solo el análisis de este artículo, concede razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad de los Concejos Municipales de Distrito. Sin embargo, es de importancia señalar lo que al respecto indica el artículo 2°:*

*«Artículo 2°.- Cometidos.- los Concejos Municipales de Distrito, tienen por objeto promover el desarrollo integral de los respectivos distritos, en armonía con el desarrollo nacional.*

*Les corresponde la administración de los servicios e intereses locales y de las rentas e ingresos originados en el correspondiente distrito.»*

*Este texto lesiona, sin ninguna duda, los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, creando una administración local distinta de la que ésta ha concebido y excluyendo el Gobierno Local originario, para ser sustituido por una dependencia del Poder Ejecutivo. La autonomía que la propia Constitución Política le ha otorgado a las Corporaciones Municipales, es sustituida*



por un acto de rango inferior en detrimento de aquélla. Y por último, el artículo 16:

«Artículo 16.- Traslado de Fondos.- Instalado el Concejo Municipal de Distrito, su Presidente lo comunicará así a la Municipalidad respectiva para que ésta, dentro de los treinta días hábiles siguientes, a más tardar, haga entrega a la nueva Corporación de los fondos pertenecientes al Distrito autónomo, conforme al resultado de la liquidación que practique la Contraloría, según se dispone en el artículo 18 de este Reglamento.»

*También aquí, la autonomía concebida para ser ejercitada por el Gobierno Municipal Local, con exclusión de toda interferencia extraña, es violada para subordinar el actuar del órgano constitucional, al que se hace nacer de un acto ejecutivo, inferior en rango y de constitucionalidad imposible y si a ello agregamos que el artículo 24 indica que en cuanto a lo no previsto en el reglamento, se aplicará «supletoriamente» el Código Municipal, entonces se concluye que los vicios de inconstitucionalidad atribuidos al reglamento, son insalvables y por ello, debe declararse con lugar la acción [...]"*

9).- En sentencia número **2311-95** , de las dieciséis horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco, se indicó claramente que la política estatal debe desarrollarse e implementarse con respeto al ordenamiento jurídico constitucional, lo que implica que la política estatal que se analizó, al requerir la exención de los tributos municipales, " exige de paso sumar o reclutar la aquiescencia de las municipalidades para esa política, porque sin esta conformidad el empleo instrumental del poder eximitorio municipal sería jurídicamente imposible "; se expresó allí:

*"La confluencia política del Estado central y de las corporaciones municipales bien puede expresarse mediante una disposición legal general, que, en consecuencia autorice (incluso imperativamente, como lo hace la Ley de Fomento Avícola) la exoneración tributaria municipal, a condición de que se respete en su integridad el poder de eximir de todas y cada una de aquellas entidades. El modo práctico de lograr ésto es, evidentemente, la consulta a los concejos durante el proceso legislativo; consulta obligada no por obra -como de ordinario- de expresa disposición de la Constitución -que la prevé para otras*



hipótesis-, sino de los requisitos constitucionales para el ejercicio de la potestad eximitoria tal como aquí se ha enunciado; consulta, en fin, cuyo resultado es vinculante para la Asamblea, puesto que la negativa municipal impide, caso por caso, que la ley autorice por sí lo que cada concejo municipal no permite."

Posteriormente, sentencias número 2231-96 y 2237-96, ambas del catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis, se complementa lo anterior, siendo importante por los efectos que se persiguen con este examen de los precedentes de la Sala, resaltar lo que se indicó en esas ocasiones:

" V.- Es importante, entonces, vista la repercusión que esta resolución puede ocasionar, dejar establecido que, si bien es cierto el Estado a través de sus órganos constitucionales competentes -particularmente la Asamblea Legislativa y, en menor escala el Poder Ejecutivo- puede establecer una política general en cuanto a prioridades por las necesidades que afronta el país en determinado momento, de acuerdo con nuestro sistema democrático y según lo establece la propia Constitución Política, corresponde a cada municipalidad en su jurisdicción velar por los intereses y servicios locales con exclusión de toda otra interferencia que sea incompatible con el concepto de «lo local», en los términos que fija la Constitución Política; todo lo relativo a la recolección, tratamiento y disposición de las basuras y desechos sólidos pertenece a la esfera de los «intereses y servicios locales», por lo menos mientras no se disponga su «nacionalización» mediante ley formal.

VI.- Es de todos sabido el problema que envuelve la ubicación de los centros de depósito y de disposición final de los desechos que afronta el país, y el consiguiente problema sanitario que de ello se deriva, según las experiencias vividas por las comunidades de este país, pero no puede esta Sala dejar pasar por alto que todo proyecto a ejecutarse en esta materia, como en el caso que nos atiende, puedan obviarse los trámite y los requisitos derivados de las normas de control de esas actividades, contenidas en la Ley General de Salud, precisamente para proteger la vida y la salud de los habitantes y el medio ambiente. En este sentido proveen las normas legales que regulan el establecimiento y funcionamiento de los rellenos sanitarios de la Ley General de Salud y también, las normas reglamentarias que el Poder Ejecutivo ha emitido en desarrollo de los



principios legales generales antes señalados. **Es por ello que para autorizar el funcionamiento de un relleno sanitario es imprescindible que se cumplan los requisitos correspondientes, siendo como se dijo en considerandos anteriores, en razón de la especialidad de la materia y de la autoridad de gobierno local, que será entonces al Ministerio de Salud y a la Municipalidad del lugar, a quienes corresponde, una vez revisados los estudios técnicos que deban presentarse al efecto, como por ejemplo el estudio de impacto ambiental, contaminación de aguas y otros, que deban, razonablemente, y tomando en consideración los intereses nacionales y locales, autorizar o no el funcionamiento del proyecto que interesa.** En última instancia, es a la Municipalidad de la Jurisdicción a la que corresponde conceder o no la licencia para el ejercicio de actividades comerciales, a la vez que verificar si la actividad es compatible con los usos y limitaciones propias de los planes de desarrollo urbano que pudieran estar vigentes y todo ello, tratándose del funcionamiento de una empresa privada en la venta de servicios. **Cuando se trata de la iniciativa de otras administraciones estatales o de entidades públicas no estatales, es más que evidente, en razón de la autonomía municipal consagrada en texto constitucional, que no se pueden establecer sin la debida coordinación del gobierno local, como lo exigen los artículos 5 y 10 del Código Municipal.** Como en el caso concreto, es una empresa privada la que ha ofrecido sus servicios a otras municipalidades del Área Metropolitana, aparentemente sin la intervención de entes públicos, la decisión final, como lo ordena el artículo 169 constitucional, será de la Municipalidad del Cantón de Santa Ana, la que deberá actuar velando y protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos de esa localidad, pero en todo caso con apego absoluto al principio de legalidad constitucional".

10).- En sentencia número 1974-96, de las quince horas nueve minutos del treinta de abril de mil novecientos noventa y seis, se hace mención a la potestad reglamentaria de los gobiernos municipales, específicamente para dictar reglamentos de organización y de servicio, en los siguientes términos:

" Debe hacerse notar también que el accionante incurre en un error al señalar que para que una disposición de carácter normativo de las municipalidades tenga asidero legal, debe ser aprobada por la Contraloría General de la República; olvida con ello el principio de la autonomía



*municipal establecido en la propia Constitución Política, en el artículo 170 y la función encomendada a estas corporaciones, cual es la « administración de los intereses y servicios locales en cada cantón », de conformidad con lo señalado en el artículo 169 de la Carta Fundamental. Además, en el Código Municipal, tampoco se establece como requisito para dictar reglamentos de servicios de una Municipalidad la aprobación de la Contraloría General de la República, y en el artículo 7 del Código Municipal se reitera el principio de la autonomía de que gozan las municipalidades; principio del que se deriva su potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y de servicios, entre los que lógicamente se encuentra la administración del Mercado Central de San José".*

11).- En sentencia número **6469-97**, de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, se definió el proceso para la determinación del ámbito de competencia de las municipalidades en razón de la materia a lo local, según se anotó en el Considerando VI de esta sentencia."<sup>33</sup>



**FUENTES CITADAS:**

- <sup>1</sup> SALAZAR, Roxana, HERNÁNDEZ, Ana Lucía y ROJAS, Francisco. Manuel para la participación Ciudadana. Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, San José, 1999, pp. 9.
- <sup>2</sup> SALAZAR, Roxana, HERNÁNDEZ, Ana Lucía y ROJAS, Francisco. Manuel para la participación Ciudadana. Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, San José, 1999, pp. 19.
- <sup>3</sup> JINESTA Lobo, Ernesto. Evolución de resultados y rendición de cuentas en la Administración Pública. La reforma al artículo 11 de la Constitución Política. Revista IVSTITIA (No. 166-167): pp.15-16, octubre-noviembre, 2000.
- <sup>4</sup> ABELLÁN Carmelo. Tratado Práctico de la Administración Local Española. Instituto de estudios de Administración Local. Madrid, 1972. Tomo II. pp. 306-307.
- <sup>5</sup> DÍAZ Chanto, Gabriela [et al.]. Régimen Municipal: Perspectivas de cambio en la administración de los intereses locales. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2003. pp. 55-56.
- <sup>6</sup> ARAYA Sobaja, Edgardo Vinicio y VALVERDE Fonseca, José Alonso. La Regionalización Tributaria como forma de Descentralización de la Administración Pública. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2003. pp. 78-80.
- <sup>7</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 27ª Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 2001. Tomo IV. Pp. 236.
- <sup>8</sup> MIRANDA Alvarado, Amy, SOLANO Ulloa, Evelyn y TRIGUEROS González Xenia. El Principio de Caja Única y su Interacción e Implementación con otros Principios Presupuestarios. Tesis (Maestría en Derecho Público). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Sistema de Estudios de Posgrado, 2004. pp. 103-114.
- <sup>9</sup> DÍAZ Chanto, Gabriela [et al.]. Régimen Municipal: Perspectivas de cambio en la administración de los intereses locales. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2003. pp. 87-88, 589-590.
- <sup>10</sup> DÍAZ Chanto, Gabriela [et al.]. Régimen Municipal: Perspectivas de cambio en la administración de los intereses locales. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 2003. pp. 66-67.
- <sup>11</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.
- <sup>12</sup> Ley N° 7794. Costa Rica, 30 de abril de 1998.



- 
- <sup>13</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.
- <sup>14</sup> Ley N° 7794. Costa Rica, 30 de abril de 1998.
- <sup>15</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.
- <sup>16</sup> Ley N° 7794. Costa Rica, 30 de abril de 1998.
- <sup>17</sup> Ley N° 4755. Costa Rica, 3 de mayo de 1971.
- <sup>18</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.
- <sup>19</sup> Ley N° 8131. Costa Rica, 18 de setiembre de 2001.
- <sup>20</sup> Ley N° 7794. Costa Rica, 30 de abril de 1998.
- <sup>21</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.
- <sup>22</sup> Ley N° 7794. Costa Rica, 30 de abril de 1998.
- <sup>23</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°10304-2001 de las diez horas con quince minutos del doce de octubre de dos mil uno.
- <sup>24</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°5649-2005 de las catorce horas con treinta y nueve minutos del once de mayo de dos mil cinco.
- <sup>25</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2462-2003 de las diez horas con dieciséis minutos del veintiuno de marzo de dos mil tres.
- <sup>26</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N°5590-2004 de las trece horas con cincuenta y dos minutos del veintiuno de mayo de dos mil cuatro.
- <sup>27</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Resolución N°181-2003 de las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del veintisiete de junio de dos mil tres.
- <sup>28</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Resolución N°0004-2002 de las diez horas con quince minutos del catorce de enero de dos mil dos.
- <sup>29</sup> SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°0012-1994 de las once horas del veinticinco de marzo de mil novecientos noventa y cuatro.
- <sup>30</sup> SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°648-2004 de las quince horas del cuatro de agosto de dos mil cuatro.



- 
- <sup>31</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°480-2002 de las catorce horas con cuarenta y un minutos del veintitrés de enero de dos mil dos.
- <sup>32</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°9677-2001 de las once horas con veintiséis minutos del veintiséis de setiembre de dos mil uno.
- <sup>33</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°5445-1999 de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.