



# 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: Jurisprudencia relacionada articulo 71 Código Municipal**

### Sumario

<a href="#">Jurisprudencia.....</a>	<a href="#">2</a>
<a href="#">Resolución 2003-06907 .....</a>	<a href="#">2</a>
<a href="#">Dictámenes Procuraduría General de la Republica.....</a>	<a href="#">11</a>
<a href="#">C-134-98 .....</a>	<a href="#">11</a>

### RESUMEN

Jurisprudencia y dictámenes de la Procuraduría General de la República sobre el articulo 71 del Código Municipal



## Desarrollo

### Jurisprudencia

#### Resolución 2003-06907 <sup>1</sup>

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las ocho horas con cuarenta y ocho minutos del once de julio del dos mil tres.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por Manuel Alpízar Méndez, mayor, casado, portador de la cédula de identidad número 2-276-107, en su condición de apoderado generalísimo sin límite de suma de la empresa TRANSMAN S.A.; contra los artículos 1, 3, 4, 10 inciso b) y 15 inciso c) de la Ley No. 7424 del trece de junio de 1994, Ley de Tarifa de Impuestos Municipales del Cantón de Buenos Aires, y el artículo 71 de la Ley 7794 del 27 de abril de 1998, Código Municipal.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las ocho horas y veinte minutos del dieciséis de abril de dos mil dos, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 4, 10 inciso b) y 15 inciso c) de la Ley No. 7424 del trece de junio de 1994, Ley de Tarifa de Impuestos Municipales del Cantón de Buenos Aires, y el artículo 71 de la Ley 7794 del 27 de abril de 1998, Código Municipal. Alega que la normativa impugnada establece un régimen impositivo que no contempla las posibilidades de pérdidas de los actores económicos, haciendo que el mismo sea especial, al permitir supuestos concretos en que se da lugar a un régimen tributario confiscatorio, excesivamente gravoso para la Sociedad accionante. También arguye ilegítimo que con fundamento en una certificación emitida por la Municipalidad se inicie un proceso ejecutivo, pues no da información sobre la aceptación del obligado de tal deber, los plazos en que surgen, el interés, el concepto detallado de la obligación, así como otros datos para resolver excepciones como prescripción de intereses o los parámetros de determinación de la obligación (ejemplo: que información se utilizó como base para calcular los ingresos brutos y así determinar el impuesto a cobrar) y otros, por lo que se considera que al no contarse con la información el demandado se encuentra en indefensión, violentándose el debido proceso contenido en la Constitución Política.



2.- El artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional faculta a la Sala a rechazar de plano o por el fondo, en cualquier momento, incluso desde su presentación, cualquier gestión que se presente a su conocimiento que resulte ser manifiestamente improcedente, o cuando considere que existen elementos de juicio suficientes para rechazarla, o que se trata de la simple reiteración o reproducción de una gestión anterior igual o similar rechazada.

Redacta el magistrado Solano Carrera; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad de la acción. El artículo 75 de la Ley de esta jurisdicción establece que la admisibilidad de una acción de inconstitucionalidad está condicionada a la existencia de un asunto previo pendiente de resolver, en el que se haya invocado la inconstitucionalidad de la norma o normas impugnadas, de modo que la demanda sirva como un medio razonable para la tutela del derecho o interés que se estima lesionado. Las únicas excepciones posibles son las que señala el párrafo segundo de la misma norma, en el sentido de que no precisa la existencia del asunto previo los casos en que la acción sea deducida por el Contralor, Procurador o Fiscal Generales de la República, o bien por el Defensor de los Habitantes; así como en aquellos supuestos en que, por la naturaleza del caso, no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto. Por su parte, el artículo 48 ibídem establece que cuando las actuaciones u omisiones impugnadas en un recurso de amparo están razonablemente fundadas en normas vigentes, se suspenderá su tramitación y se otorgará al recurrente un plazo de quince días hábiles para que formalice la respectiva acción de inconstitucionalidad, bajo la prevención de archivar el expediente si no lo hiciera. En el caso que nos ocupa, el asunto previo en que se radica la presente acción se tramita ante el Juzgado Civil de Pérez Zeledón bajo expediente número 01-100722-188-CI, que es juicio ejecutivo simple de la Municipalidad de Buenos Aires contra Transman S.A., y en donde a folio 45 se invocó la inconstitucionalidad acusada.

II.- La Jurisprudencia sobre las patentes municipales basados en ingresos brutos: El tema que discute el accionante en la inconstitucionalidad ha sido definido por esta Sala en diversas ocasiones, e incluso los argumentos expuestos han sido analizados con ocasión del Proyecto de Ley de Patentes del Cantón de Liberia, expediente legislativo No. 13576. El accionante sostiene que la base imponible del impuesto a las patentes comerciales debe hacerse



con fundamento en la renta líquida gravable, no con base en los ingresos brutos, pues con ello se garantizaría que aquellas empresas que no tienen ganancias o incluso soportan pérdidas no tendrían que poner en peligro su estabilidad en razón del pago de la patente, pues agravaría su situación financiera. No obstante lo argumentado, esta Sala en resolución número 2001-13004, estableció:

" III.- Sobre el fondo.- El tema que plantean los consultantes ha sido de conocimiento por esta Sala en reiteradas oportunidades, entre ellas la sentencia 2001-012993 dictada a las catorce horas treinta y seis minutos del diecinueve de diciembre del dos mil uno, en la cual en lo conducente dispuso:

"... No es la primera vez que esta Sala tiene que pronunciarse sobre la materia de la consulta. En varias sentencias ha considerado que la fijación del impuesto municipal sobre la base de los ingresos brutos no es inconstitucional. Así lo dijo al rechazar o declarar sin lugar las acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra las respectivas leyes que establecían el cálculo del impuesto con base en el ingreso bruto, en los siguientes casos: Municipalidad de San Ramón (Ley No.7327) en sentencia No.94-6362, Municipalidad de Puriscal (Ley No.7365) en sentencia No.94-7480, Municipalidad de Upala (Ley No.7181) en sentencia No.95-3450, Municipalidad de Esparza (Ley No.7562) en sentencia No.96-5453, Municipalidad de Goicoechea (Ley No.7682) en sentencia No.99-2959, Municipalidad de Corredores (Ley No.7139) en sentencia No.99-6990 y Municipalidad de San José (Ley No.5694) en sentencia No.99-6991. Al tenor de estos precedentes, donde se analiza ampliamente la potestad general de las municipalidades de establecer impuestos en sus respectivos cantones, existe la posibilidad de establecer distintos sistemas de cálculo a criterio de la municipalidad. El cálculo con base en los ingresos brutos en sí mismo no genera desigualdad porque a todos los munícipes se les calcula el monto del impuesto con base en el mismo criterio. Podría no ser éste el mejor criterio, pero la decisión es un asunto que depende de la política municipal. Si en relación con todos los impuestos se examinan las circunstancias particulares de cada persona, se podría topar con situaciones en que un impuesto puede de hecho resultar proporcionalmente más gravoso a unas personas que a otras, lo cual no hace inconstitucional el tributo. Será la situación contable con base en la cual se determine el monto a pagar la que origine las diferencias,



pero no la ley en sí misma. Igualmente, no es de recibo la tesis de que se debe calcular el impuesto sobre la renta líquida, pues no se trata del impuesto sobre la renta. En este último caso lo que efectivamente se gravan son las utilidades, pero en el impuesto municipal no es así: lo que se grava es el ejercicio de una actividad lucrativa en un cantón, independientemente de, si esa actividad genera o no utilidades. Por otra parte, el impuesto tampoco resulta confiscatorio, puesto que se trata de un impuesto del 0,15% por ciento. Ese porcentaje equivale a 1,5 colones por cada 1.000,00 de ingreso, lo cual no considera esta Sala que sea ni desproporcionado ni confiscatorio. No habiendo en la consulta razones distintas a las aducidas en las anteriores acciones de inconstitucionalidad, que induzcan a este Tribunal a cambiar de criterio, el cual ha sido claro, firme y reiterado, se evacua la consulta en el sentido de que el proyecto no resulta inconstitucional por lo motivos consultados..."

Del precedente de cita, se extrae que no son de recibo los alegatos de los consultantes en el sentido de que un impuesto de patentes a los ingresos brutos atenta contra la igualdad establecida en la Constitución Política, habida cuenta que el cálculo con base en los ingresos brutos en sí mismo, no genera desigualdad o lo convierte en inconstitucional, porque a todos los munícipes se les calcula el monto del impuesto con base en el mismo criterio. Asimismo, tampoco es de recibo la tesis de que se debe calcular el impuesto sobre la renta líquida, pues no se trata del impuesto sobre la renta. En el impuesto municipal, lo que se grava es el ejercicio de una actividad lucrativa en un cantón, independientemente de, si esa actividad genera o no utilidades. Aunado a lo expuesto, tenemos que en el caso concreto, tampoco se observa que el monto del impuesto resulte confiscatorio, puesto que se trata de un impuesto del 2 X 1000 sobre los ingresos brutos. Lo que equivale a 2 colones por cada 1.000,00 de ingreso, lo que no considera esta Sala sea, ni desproporcionado ni confiscatorio por el solo hecho de su promulgación. En razón de lo expuesto, no considera este Tribunal Constitucional que las normas consultadas contengan los roces de constitucionalidad alegados. "

Lo argumentado en la anterior cita es de plena aplicabilidad al caso que ahora conoce la Sala, principalmente en cuanto se acusa violación al principio de igualdad, de capacidad contributiva, del principio de no confiscatoriedad de los Tributos y del principio de inviolabilidad de la propiedad privada. Se trata de un impuesto cantonal cuyo hecho generador es el ejercicio de una actividad lucrativa en el cantón de Buenos Aires de Puntarenas, con una única



forma de cálculo del impuesto, para todos aquellos que ejercen giros económicos lucrativos en el cantón de Buenos Aires, y que si ya con anterioridad la Sala encontró que un impuesto del 2 por 1000 colones no es confiscatorio bajo estas circunstancias, menos lo sería un impuesto del 1.5 por mil colones, es decir un colón y medio por cada mil colones. En tal sentido no lleva razón el accionante en estimar inconstitucional la fórmula de cálculo del impuesto, pues por lo expuesto arriba, si el tributo no se considera en si mismo confiscatorio, menos lo será respecto del principio de inviolabilidad de la propiedad privada, pues ni siquiera se acerca al núcleo o contenido esencial de ese derecho fundamental, sino de la actividad lucrativa en un porcentaje de 1.5 por mil de los ingresos brutos, todo ello no es suficiente para lesionar la libertad económica de una empresa. Más bien, lo que podría estar evidenciando es la menor viabilidad económica de una empresa que debe reexaminarse en relación con otras de su mismo giro comercial. Y si bien se acusa violación a la libertad de tránsito, y de trabajo, éstos aspectos que no debe ser discutidos en la acción de inconstitucionalidad pues tales violaciones no se derivan de la normativa, sino más bien, debe discutirse en otra vía que no sea la de la acción de inconstitucionalidad.

IV.- Sobre la jurisprudencia de la certificación de adeudos por impuestos municipales. La facultad para expedir las certificaciones que impugna el accionante, es un asunto que también la Sala ha conocido en otras oportunidades, y con ocasión de diferentes normas legales, incluida las disposiciones derogadas del anterior Código Municipal, las cuales son similares a el actual Código Municipal vigente, Ley No. 7794, que es el que impugna el accionante y que establece en su artículo 71 que:

"Las certificaciones de los contadores o auditores municipales relativas a deudas por tributos municipales, constituirán título ejecutivo y en el proceso judicial correspondiente sólo podrán oponerse las excepciones de pago o prescripción."

Sin embargo, como se dijo, lo impugnado no es nuevo para el ordenamiento jurídico costarricense, y por el contrario también ha sido analizado por la Sala en otros momentos y se ha determinado su legitimidad, particularmente cuando se examinó la legitimidad de certificar los montos en materia tributaria municipal, todo lo cual fue resuelto en la sentencia 1995-03930. En tal sentido, no se ha considerado que se violente el debido proceso e igualdad procesal como lo entiende el accionante, todo lo cual resulta aplicable al caso concreto. Así, la Sala sostuvo que:



" III ).- ARTICULO 84 DEL CODIGO MUNICIPAL.- ARGUMENTOS DE LA ACCION.- Se afirma en la acción que de la aplicación de la facultad que ha otorgado el legislador a los gobiernos locales, en el artículo 84 del Código Municipal, se producen "graves y nefastas consecuencias prácticas y jurídicas, en virtud que a la certificación de los contadores municipales, solo se pueden oponer las excepciones de pago o de prescripción, dada la naturaleza de títulos ejecutivos de esos documentos, debiéndose permitir, también, la excepción de nulidad absoluta evidente y notoria del documento; y agrega, a los propósitos que se persiguen, que la certificación es un acto administrativo y como tal debiera estar sujeto a los controles ordinarios de legalidad y al no permitirlo el sistema, se crea una desigualdad, violándose los principios constitucionales contenidos en los artículos 33, 41 y 49.

IV ).- ARTICULO 84 DEL CODIGO MUNICIPAL. INDEFENSION PROCESAL Y JURISPRUDENCIA DE LA SALA. Los argumentos de la acción, esbozados en una apretada síntesis en el considerando anterior, acusan un craso desconocimiento de la jurisprudencia que ha dictado esta Sala sobre la materia, lo que lleva, desde luego, a desarrollar criterios de conveniencia y oportunidad procesal, soluciones prácticas subjetivas y consideraciones generales sobre el régimen general de los títulos ejecutivos, pero conceptos, todos ellos, ajenos al planteamiento de la inconstitucionalidad que se acusa, como bien lo señala la Procuraduría General de la República. En efecto, la Sala en sentencia No. 395-91 de las quince horas quince minutos del catorce de febrero de mil novecientos noventa y uno, expresó lo siguiente, al examinar la alegada inconstitucionalidad del proceso de ejecución con renuncia de trámites de una garantía prendaria:

"II.- La renuncia de trámites no atañe a la ejecución normal del contrato, entendida como tal, la que concluye con el cumplimiento por ambas partes, de la totalidad de sus obligaciones. Tiene que ver única y exclusivamente, con la ejecución de la garantía, precisamente por incumplimiento del deudor. Se trata en realidad de una modificación permitida por la ley, dentro del género procesal, en favor del acreedor y es válida en tanto no se afecta ningún principio de orden público. El ejecutado, evidentemente, es parte en el proceso y tiene todo el derecho a ser oído por los medios procesales pertinentes. Si bien es cierto que la particularidad del proceso no contempla que se dé traslado de la demanda, ni abre una etapa de oposición a la pretensión, nada obsta para que por vía incidental se puedan alegar defensas de pago total o parcial, prescripción, e inclusive, por principio general de derecho procesal, inejecutividad del título por carecer de los requisitos esencia-



les para su validez, por no ser exigible la obligación o por no concurrir las condiciones necesarias para la constitución de una relación procesal válida, como la capacidad de las partes, la competencia del juez y las formalidades de la demanda, articulaciones que si bien no tienen la virtud de suspender la subasta, ésta no se aprobará hasta que aquéllas no se resuelvan definitivamente, como lo indican los artículos 673 y 675 párrafo segundo del Código Procesal Civil. Es precisamente por todo ello, que el auto que ordena el remate y la resolución que lo aprueba y su liquidación, deban notificársele al ejecutado, como se infiere de la inteligencia contenida en el artículo 691 ibídem. Desde esta perspectiva, este tipo de proceso no lesiona el derecho de defensa y si se agrega que lo que se procuren son decisiones judiciales transitorias, puesto que no son óbice para que puedan ser modificadas en un juicio ordinario de repetición, se confirma que la garantía constitucional aludida, no sufre quebranto alguno..."

La similitud de las figuras procesales, entre el proceso ejecutivo prendario con renuncia de trámites y el proceso de ejecución originado en un título ejecutivo, se advierte con toda nitidez en el contenido del artículo 673 del Código Procesal Civil, al señalar que en el proceso ejecutivo hipotecario en el que hay renuncia de trámites, no se admiten otros incidentes que el de pago, si se fundamentara en documentos o confesión, y el de prescripción (aplicables al prendario por disposición expresa del párrafo segundo del artículo 675 id.) y en lo que dispone el artículo 433 de ese Código, al señalar cuáles son las defensas oponibles en el juicio sumario fundado en un título ejecutivo, que concede mayores posibilidades de oposición, y no solo se limita a las excepciones de pago y prescripción. Adviértase, además, la posibilidad que tiene la parte demandada de acudir a la vía ordinaria o abreviada, según corresponda y hasta de argüir de falso el documento en la vía penal, en cuyo caso el proceso de ejecución se suspendería en los términos del artículo 202 inciso 2) del Código Procesal Civil. De manera que los argumentos de la acción en cuanto tocan a la probable indefensión en que se coloca al demandado en un juicio ejecutivo, por normativa procesal y por jurisprudencia de esta Sala, no pasan de ser temores infundados y en lo que atañe a este aspecto, la acción debe ser rechazada de plano.

V ).- CERTIFICACION DEL ARTICULO 84 DEL CODIGO MUNICIPAL COMO ACTO ADMINISTRATIVO.- Se completa el círculo de las alegaciones sobre el artículo 84 del Código Municipal, al expresar la empresa interesada que el acto de expedición de la certificación del contador municipal, es administrativo, sin embargo, por la naturaleza que le





concede la ley, no se le permite al particular ejercer el derecho de impugnación en sede administrativa. La Procuraduría General de la República cita como jurisprudencia vinculante de esta Sala, la sentencia No. 903-91 de las catorce horas cuatro minutos del catorce de mayo de mil novecientos noventa y uno, en la que se expresó literalmente:

"La forma en que el Concejo recurrido, hubiese estimado el monto de la obligación tributaria que se interesa -dentro del ámbito de su competencia- constituye un asunto de mera legalidad que debe dilucidarse no en esta vía sino en la legal correspondiente. No obstante, el hecho de que el Concejo Municipal de Esparza acordase la determinación de dicha obligación, sin que sobre ello se hubiese hecho la comunicación correspondiente, ni se le hubiese dado audiencia alguna a la recurrente, a fin de que ésta pudiera impugnarla, por medio de los recursos que al efecto le otorga el ordenamiento jurídico, lesiona la garantía fundamental del debido proceso que consagra a su favor el numeral 39 Constitucional, toda vez que con lo así actuado se vulnera su derecho de defensa. Asimismo, la circunstancia de que la Contaduría Municipal, hubiese expedido, en acatamiento a lo dispuesto por el Concejo demandado, la certificación de dicha determinación, para enviarla luego al cobro judicial por su no pago, sin que esta hubiese adquirido la firmeza para ello, viola el principio fundamental a la propiedad privada, que a favor del recurrente establece el artículo 45 de la Constitución Política. Ello hace que por esa omisión y la actuación indicadas, el amparo devenga procedente, por violación de lo dispuesto en los artículos 39 y 45 Constitucionales, que proceda ordenar al Concejo demandado dejar sin efecto lo por él acordado, seguir un procedimiento de determinación de la obligación tributaria a su favor con arreglo a lo legalmente establecido para ello, con observancia de las garantías esenciales del debido proceso, anular la certificación expedida por la Contaduría Municipal que sustenta el cobro judicial planteado contra la actora..."

En el caso que se resolvió con la sentencia que se transcribe, lo que la Sala conoció fue una determinación de una deuda, realizada por el Concejo Municipal de Esparza en sesión ordinaria y puesta al cobro de inmediato, sin que se le diera a la parte interesada el debido traslado administrativo sobre la determinación de la obligación tributaria. Ahora bien, como se explica por sí sola la jurisprudencia, lo que la Sala ha declarado es precisamente lo que hecha de menos la accionante en el presente asunto : que tal y como por



ejemplo se establece en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios en los artículos 115 y siguientes, la determinación de la obligación tributaria, sea sobre una base cierta, o sobre una base presunta, en forma provisional o definitiva, a solicitud de parte o de oficio, está sujeta a los controles administrativos que se derivan del derecho del contribuyente de impugnarla, como requisito previo para tener esa determinación como definitivamente establecida en sede administrativa, y poder impugnarla en la vía del procedimiento especial en materia tributaria o impositiva, a que se refieren los artículos 82 y 83 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Desde luego que en caso de un tributo municipal, los recursos con que cuenta el contribuyente, son los establecidos expresamente en el mismo Código Municipal en sus artículos 171 y siguientes, con relación a lo que dispone el artículo 173 de la Constitución Política. En consecuencia, por la vía equivocada de la acción, por no ser materia que deba ser revisada ahí, se impugna una norma, sin argumentos de constitucionalidad, cuando es lo cierto que la doctrina y la jurisprudencia de esta Sala, han reconocido que en el trámite de la determinación de toda obligación tributaria, por las municipalidades del país, deben darle traslado a la parte interesada, para que pueda ejercer, plenamente, su derecho fundamental a la defensa. Por ello y en confirmación de la jurisprudencia citada, se impone el rechazo por el fondo de la acción. "

En este sentido, derivado del artículo 18 de la Constitución Política, todos deben sufragar tributos para los gastos públicos, y de la sentencia transcrita se deriva que la misma argumentación no probó la ilegitimidad constitucional de una norma similar, con el que la Municipalidad podía certificar los adeudos municipales -con carácter de título ejecutivo- por impuestos dejados de cancelar por el particular y proceder a su ejecución forzosa. Y si bien, la vía de la ejecución judicial no ofrece las garantías que puede ofrecer un proceso ordinario o abreviado, es lo cierto que sobre este tema ya hay sentada jurisprudencia que se establece que si hay posibilidad de interponer las defensas respectivas en la vía incidental, las cuales debe resolver oportunamente el Juez. Con ello, la ejecución de los adeudos no puede considerarse inmediato y en violación al debido proceso, todo lo cual incluso admite discusión posterior a la ejecución. Pero adicionalmente, se tiene de lo discutido en la sentencia que hay temas que no pueden ser discutidos en la acción de inconstitucionalidad, y que por la particularidad del caso, no se derivan directamente de las normas impugnadas, sino de las circunstancias que dieron origen a la determinación de oficio, como se dijo, el cálculo y emisión de la certificación como título ejecutivo, y si la misma contó con la intervención de la parte interesada, situación que la Sala ha



reconocido que debe ser necesaria, pero que no es un asunto que debe discutirse en la acción de inconstitucionalidad. También quedó sentado en la sentencia transcrita que no corresponde a la Sala determinar la oportunidad y conveniencia de una fórmula de cálculo del impuesto a las actividades lucrativas, si resulta mejor tener como hecho generador los ingresos brutos o si lo es los ingresos netos, pues ello es un asunto que compete a la política y poder tributario municipal. Lejos, en consecuencia de albergar las normas impugnadas alguna inconstitucionalidad, lo que procede es desestimar las quejas y por todo lo expuesto, la acción debe rechazarse por el fondo, como en efecto se hace.

Por tanto:

Se rechaza por el fondo la acción.

Luis Fernando Solano C.

Presidente

Carlos M. Arguedas R.  
Calzada M.

Ana Virginia

Adrián Vargas B.  
Armijo S.

Gilbert

Ernesto Jinesta L.  
Sosto L.

Federico

### **Dictámenes Procuraduría General de la Republica**

**C-134-98<sup>2</sup>**

13 de julio de 1998.  
Licenciada Anabelle Barboza Castro.  
Auditora.  
Municipalidad de La Unión.  
Estimada Auditora.

Con la aprobación del Procurador General de la República, me es grato contestar la consulta por usted hecha mediante oficio de 15 de junio de 1998.



## Centro de Información Jurídica en Línea



No exigimos la opinión legal de la Municipalidad por tratarse del órgano supervisor de las finanzas municipales y responderemos por separado cada uno de los temas planteados.

1.-

Si en la Municipalidad existe el cargo de Auditor y el de Contador, ¿puede interpretarse el art. 71 del nuevo Código Municipal en el sentido de que las certificaciones de deudas tributarias, serán extendidas por el Contador, o también las pueden extender otros funcionarios? El nuevo Código Municipal estipula lo siguiente:

"ARTICULO 51.-

Cada municipalidad contará con un contador; además, aquellas con ingresos superiores a cien millones de colones deberán tener además un auditor.

"ARTICULO 52.-

Según el artículo anterior, toda municipalidad nombrará a un contador o auditor, quienes ejercerán las funciones de vigilancia sobre la ejecución de los servicios o las obras de gobierno y de los presupuestos, así como las obras que les asigne el Concejo. Cuando lo considere necesario para el buen funcionamiento de los órganos administrativos, la municipalidad solicitará al Concejo su intervención. El contador y el auditor tendrán los requisitos exigidos para el ejercicio de sus funciones.

Serán nombrados por tiempo indefinido y solo podrán ser suspendidos o destituidos de sus cargos por justa causa, mediante acuerdo tomado por una votación de dos tercios del total de regidores del Concejo, previa formación de expediente, con suficiente oportunidad de audiencia y defensa en su favor.

"ARTICULO 71.-

Las certificaciones de los contadores o auditores municipales relativas a deudas por tributos municipales, constituirán título ejecutivo y en el proceso judicial correspondiente solo podrán oponerse las excepciones de pago o prescripción." Por su parte el Código Municipal que quedará derogado a partir del 18 de julio de 1998, decía sobre los mismos puntos:

"Artículo 60.-

En toda municipalidad habrá un Contador, distinto del Tesorero. En las que tengan ingresos ordinarios superiores a diez millones de colones, deberá haber además un Auditor.



La violación a lo dispuesto en el párrafo precedente traerá como consecuencia necesaria la improbación, por parte de la Contraloría General de la República, de cualquier presupuesto de la municipalidad omisa. (Así reformado por el artículo 1º de la ley No. 6890 de 14 de setiembre de 1983 ).

Artículo 61.-

El Auditor o el Contador, cuando no hubiere Auditor, será nombrado por el Concejo y sólo podrá ser suspendido o removido con justa causa, por la mayoría de las dos terceras partes de los regidores.

Artículo 83.-

Las deudas por concepto de impuestos, contribuciones o tasas municipales constituirán hipoteca legal preferente sobre los respectivos inmuebles.

Artículo 84.-

Las certificaciones de los Contadores Municipales relativas a deudas por impuestos, contribuciones o tasas municipales serán título ejecutivo y en el juicio correspondiente sólo podrá oponerse excepción de pago o de prescripción."

Es claro entonces que en las Municipalidades donde existe un Auditor, será el Contador quien emita las certificaciones sobre deudas tributarias puesto que el Auditor cumpliría funciones de supervisión general.

Ahora bien, sobre la potestad de certificación de deudas tributarias ha dicho la Procuraduría en el dictamen C-077-94:

"II. Análisis del Caso y Conclusión.

La potestad certificante del Estado y sus instituciones se encuentra contemplada, de modo genérico, en el artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública, el cual preceptúa:

"Artículo 65.

Todo órgano será competente para realizar las tareas regladas o materiales necesarias para la eficiente expedición de sus asuntos.

La potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario."

Sobre el contenido de la misma, la doctrina se ha pronunciado en los siguientes términos:



"Puede estructurarse la función administrativa certificante como aquella desarrollada por el Estado de forma exclusiva o por entidades públicas o paraestatales e incluso personas físicas por su concesión, que tiene por objeto la acreditación de la verdad, real o formal, de hechos, conductas o relaciones, en intervenciones de las relaciones jurídicas individuales, o en intervenciones jurídico-públicas, por razones de seguridad jurídica e interés general." (MARTINEZ JIMENEZ, José Esteban, La Función Certificante del Estado, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p. 21)" Y en el dictamen C-116-96, dijo la Procuraduría:

"Delimitado el concepto jurídico de la certificación y de la constancia, constituyendo esta última una razón de certeza que da el depositario de la fe pública, es conveniente reproducir lo que esta Dependencia(3), expresó sobre una consulta similar (Dictamen C-046-92. En igual sentido C-053-94 y C-077-94):

"...esta Procuraduría y concretamente mediante pronunciamientos números 48-73 de 24 de setiembre de 1973 (C-047-82 de 17 de marzo de 1982) y C-131-79 de 9 de julio de 1979, sostuvo, en los dos primeros, "que las certificaciones, constancias o informes deben necesariamente ser expedidos por la oficina en cuyos archivos o registros aparezca en forma fehaciente y pormenorizado el dato que debe hacerse constar...", y por el tercero, que "el punto específico sobre quién puede certificar, queda resuelto por la Ley General de la Administración Pública, N° 6227 del 2 de mayo de 1978, la que en su artículo 65, inciso 2), establece textualmente lo que sigue: "... La potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario".

En igual sentido esta Procuraduría se pronunció en Dictamen C-053-94).

" (...) Sobre esta última afirmación, es menester recordar que la potestad de emitir este tipo de certificaciones constituye, como bien lo dijo esta Procuraduría en el citado dictamen, una "típica potestad de imperio" que, además, eventualmente integra el ámbito de competencias externas de un determinado órgano administrativo.

Sobre este tipo de potestades, dispone la Ley General de la Administración Pública que la competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de las mismas (artículo 59)... La función certificante es aquella "desarrollada por el Estado de forma exclusiva o por entidades públicas o paraestatales e incluso personas físicas por su concesión, que tiene por objeto la acreditación de la verdad, real o formal, de hechos, conductas o relacio-



nes, en intervenciones de las relaciones jurídicas individuales, o en intervenciones jurídico-públicas, por razones de seguridad jurídica e interés general" (José Esteban Martínez Jiménez, "La función certificante del Estado", Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 21). El acto de certificación "es una declaración de conocimiento con la finalidad de asegurar la verdad de lo que en él se contenga y que la Administración conoce. La Administración, para emitir estos actos, constituye unos datos que, por razones de seguridad jurídica e interés general, va a declarar son ciertos. Esta declaración la realiza mediante un acto administrativo de certificación en el que manifiesta ser verdad (real o formal) aquello que conoce y es objeto de dicho acto" (ibid., p. 97).-

Ciertamente, el acto de certificación se verifica en ejercicio de una potestad conservativa, que son aquellas que, en oposición a las innovativas, "se ordenan a conservar, tutelar, realizar situaciones jurídicas preexistentes, sin modificarlas o extinguirlas" (Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo", tomo I, Madrid, Civitas, 1975, p. 259). Dicho acto de certificación, entonces, no innova sino simplemente refrenda hechos o actos que preexisten, pero que sin ese refrendo son dubitables: "Todo acto de certificación se limita, por naturaleza, a investir de un alto grado de certeza su contenido, lo cual, y ya en cuanto a su posible utilización por el poder judicial, le otorga igualmente un alto valor probatorio" (José Esteban Martínez Jiménez, op. cit., p. 98).-

En relación con este último aserto, cabe resaltar que las certificaciones de adeudo tributario, al igual que las contempladas en el numeral 210 de la Ley General de Administración Pública, no sólo gozan de ese valor probatorio privilegiado ante estrados judiciales de los hechos constatados, sino que en sí mismas son base suficiente para iniciar acción ejecutiva contra el administrado. De ahí que, con claridad meridiana, puedan conceptualizarse como la manifestación de actos decisorios externos, que traducen la majestad imperial del Estado;

por lo cual, resulta más que prudente reservar su titularidad al jerarca correspondiente, tal y como expresamente lo contempla la mencionada disposición de la Ley General de la Administración Pública.-

Los órganos externos en cualquier organización administrativa, son aquellos que, a diferencia de los internos, "manifiestan y declaran la voluntad, el conocimiento o el juicio de la organización a los terceros" (José Antonio García-Trevijano Fos, op. cit., p. 226). Indudablemente, tiene tal carácter el jerarca correspondiente y, en las hipótesis en que coexista con otros órganos de la misma naturaleza, los actos de éstos últimos son plenamente recurribles ante



aquél, salvo norma en contrario o desconcentración operada por ley o reglamento (artículos 83 y 106 de la Ley General de la Administración Pública). Es decir, en principio los actos decisorios externos corresponden al jerarca, bien por provenir directamente de él, bien por ser recurribles ante el mismo.-

Coherentemente con lo expuesto y dado que la emisión de certificaciones de adeudo tributario es un acto definitivo que causa estado, debe entenderse legalmente reservada a la órbita competencial del jerarca. No cabiendo, entonces, contra este tipo de acto impugnación alguna en sede administrativa, la expedición de esos documentos públicos es del exclusivo resorte del jerarca respectivo que, en el caso que nos ocupa, es el Director General de Tributación Directa. Así ha de de la organización administrativa correspondiente.-

En abono a las anteriores conclusiones, téngase en cuenta que el artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública establece, en su párrafo segundo, lo siguiente: "La potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario".-

Dicho órgano, en la especie, no puede ser otro que el Director General de la Tributación Directa. Como jerarca de esa administración tributaria, es el órgano que tiene funciones de decisión en relación con lo certificado, es decir, el adeudo tributario".

En este caso, cabe aplicar esos criterios a las certificaciones que, por deudas tributarias, deba expedir la Municipalidad de La Unión.

2.-

Como segunda cuestión, se nos consulta si los ingresos de la municipalidad pueden ser mayores a los egresos, pues esto no lo especifica el art. 91 del Código Municipal.

Consideramos que no existe ninguna prohibición legal para que se gaste menos de los presupuestado para un período fiscal, porque el presupuesto constituye una autorización de gasto, no una obligación ineludible. Así, los fondos no utilizados pasarán al siguiente presupuesto.

Por otra parte, este fenómeno podría causar otros efectos no presupuestarias, como serían las responsabilidades personales del Alcalde y de otros funcionarios municipales encargados de ejecutar los proyectos o programas reflejados en el presupuesto, quienes tendrían que explicar a los concejales las razones de ello.

3.-

Si el art. 100 párrafo segundo prohíbe modificar el presupuesto para crear nuevas plazas y aumentar salarios, ¿Pueden crearse nuevas plazas y aumentarse salarios con el presupuesto extraordinario? Los artículos 93, 100 y 101 del nuevo Código Municipal dicen:

"ARTICULO 93.-





Las municipalidades no podrán destinar más de un cuarenta por ciento (40%) de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración.

Son gastos generales de administración los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales.

"ARTICULO 100.-

Dentro de un mismo programa presupuestado, las modificaciones de los presupuestos vigentes procederán, cuando lo acuerde el Concejo. Se requerirá que el Concejo apruebe la modificación de un programa a otro, con la votación de las dos terceras partes de sus miembros.

El presupuesto ordinario no podrá ser modificado para aumentar sueldos ni crear nuevas plazas, salvo cuando se trate de reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos o por convenciones o convenios colectivos de trabajo, en el primer caso que se requieran nuevos empleados con motivo de la ampliación de servicios o la prestación de uno nuevo, en el segundo caso.

Los reajustes producidos por la concertación de convenciones o convenios colectivos de trabajo o cualesquiera otros que impliquen modificar los presupuestos ordinarios, sólo procederán cuando se pruebe, en el curso de la tramitación de los conflictos o en las gestiones pertinentes, que el costo de la vida ha aumentado sustancialmente según los índices de precios del Banco Central de Costa Rica y la Dirección General de Estadística y Censos."

"ARTICULO 101.-

Los gastos fijos ordinarios solo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad.

Los ingresos extraordinarios solo podrán obtenerse mediante presupuestos extraordinarios, que podrán destinarse a reforzar programas vigentes o nuevos. Estos presupuestos podrán acordarse en sesiones ordinarias o extraordinarias." Del análisis de estas normas podemos concluir que no existe una prohibición absoluta de crear nueva plazas o para aumentar salarios, sino que ello está condicionado la comprobación de ciertas condiciones.

En el caso de las nuevas plazas, podrían aprobarse siempre que se hayan abierto nuevos servicios o que se amplíen los ya existentes. Así, la norma pretende que el acto por el que el Concejo Municipal crea nuevas plazas, deba necesariamente estar fundamentado en estudios que demuestren que es deficiente la prestación de un determi-



nado servicio, porque lo prestan menos empleados de lo necesario. También deberá demostrar el Concejo que las nuevas plazas creadas obedecen a la apertura de un servicio no prestado hasta ese momento.

Estos requisitos de validez de los acuerdos municipales en esta materia, son un mecanismo de fiscalización ideado por el legislador para concentrar los ya de por sí exiguos recursos municipales hacia obras y servicios públicos.

Asimismo, está previsto el aumento de salarios pero conforme al decreto sobre salarios mínimos que el Poder Ejecutivo dicta cada seis meses, o como cumplimiento de convenios colectivos de trabajo, y se haya comprobado el aumento del costo de la vida "según los índices de precios del Banco Central de Costa Rica."

Por otra parte el artículo 101 presenta un elemento condicionante sobre estos posibles aumentos de salarios o sobre la posibilidad de creación de nuevas plazas, y es que los gastos fijos ordinarios sólo pueden financiarse con el presupuesto ordinario, y además el artículo 93 impone el 40% como límite para el gasto ordinario general de la administración municipal en relación con el total del presupuesto.

Entonces, no podrán aumentarse salarios ni crearse nuevas plazas si los gastos administrativos ordinarios fijos ya han llegado al tope del 40% respecto del presupuesto total, y si no han aumentado los ingresos ordinarios de la Municipalidad.

En sentido contrario, cuando aumente la recaudación de impuestos, tasas y precios y las nuevas cifras de los gastos de administración ordinarios municipales no superan el 40% del presupuesto, sí podrán aumentarse salarios y crear nuevas plazas para ampliar servicios existentes o abrir nuevos.

Por último, no es posible financiar gastos ordinarios como salarios, con ingresos extraordinarios. En este sentido, el Código pretende que esos ingresos como lo son los créditos, sean empleados en obras específicas.

4. ¿Si en la municipalidad hay auditor, debe firmar las nóminas de pago a que se refiere el art. 104 del Código Municipal? El artículo 104 debe interpretarse en relación con el art. 51, puesto que si el presupuesto no es superior a los 100 millones de colones, no habrá un auditor además del contador. Entonces si se cumple este requisito, el contador asumiría las funciones de recibir las nominas de pago; todo bajo la fiscalización del auditor.



5.-

¿Quiere decir el artículo 122.a) que ningún salario de la municipalidad será inferior al salario mínimo? Y si es así, ¿A cuál salario mínimo se refiere el Código? Pese a que existe un régimen general de salarios mínimos regulado por la Ley N°832 de 1949 y sus reformas, y que cada 6 meses el Consejo Nacional de Salarios dicta los salarios mínimos que regirán para el Gobierno de la República, el régimen laboral de las municipalidades es completamente autónomo, como autónomas son también las municipalidades.

Véase lo resuelto por esta Procuraduría sobre el tema: "Según lo establece el numeral 170 de la Constitución Política, las corporaciones municipales son autónomas. Además dispone la misma, en su artículo 175, que las Municipalidades dictarán sus presupuestos, los cuales requerirán de la aprobación de la Contraloría General de la República para su vigencia.

Dentro del marco de dicha autonomía, encuentra asidero la fijación de los salarios de los funcionarios municipales, con los límites que la Constitución y la ley determinen.

Es así como el Código Municipal -Ley No.4574 del 4 de mayo de 1970 y sus reformas -, dispone:

"Artículo 21.-

Son atribuciones del Concejo: (...)

d) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, con la salvedad de los gastos fijos y de las adquisiciones de bienes y servicios, hasta por los siguientes montos, los cuales estarán bajo la competencia del Ejecutivo Municipal: (...)" (El resaltado no es del original).

El recién citado numeral establece que los gastos fijos, dentro de los que se encuentran los salarios, son competencia del Ejecutivo Municipal. Es así como en detalle el artículo 142 del mismo cuerpo normativo específico que:

"Artículo 142.-

El Ejecutivo elaborará y mantendrá al día un Manual Descriptivo de Empleos que contendrá una descripción clara de las labores, deberes y requisitos mínimos de cada puesto, y el salario respectivo. El Manual y la Escala de Sueldos deberá ser aprobada por el Concejo.

Para elaborar y actualizar el Manual, y la Escala de Sueldos, el Ejecutivo podrá solicitar la colaboración de la Dirección General



del Servicio Civil, la cual estará obligada a prestarla." (El resaltado no es del original).

En virtud de la norma recién citada, es evidente que el Ejecutivo Municipal puede elaborar y modificar el Manual Descriptivo de Empleos dentro del cual se especificará el salario respectivo de cada puesto de la municipalidad. Sin embargo, el Manual y la escala de salarios deberán ser aprobados por el Concejo Municipal." Dictamen C-015-96.

Como criterio adicional, cabe citar este otro dictamen de la Procuraduría: "Resulta entonces que las corporaciones municipales son las competentes para regular la estructura salarial propia, de manera autónoma en relación con las disposiciones de la Autoridad Presupuestaria, a la luz de lo preceptuado en el artículo 142 y concordantes del Código Municipal (\*\*). En el ejercicio de tal potestad, los órganos correspondientes deberán atenerse a los principios constitucionales que son propios de las relaciones de empleo público, regidas por el Derecho Administrativo (artículo 112.1 de la Ley General de la Administración Pública), a la luz de la jurisprudencia constitucional en esta materia." (Dictamen N° C-033-94, de 24 de febrero de 1994).

Así las cosas, el salario mínimo para cada categoría de puestos será fijado por cada municipalidad, cumpliendo las reglas fijadas en el Código Municipal y atendiendo las particularidades de cada cantón.

6.-

¿Cómo se interpreta el artículo 146 respecto de los plazos para computar el derecho a las vacaciones de los empleados municipales? El texto del artículo 146 tiene como antecedente el art. 153 del Código de Trabajo, que estableció el año de trabajo en 50 semanas pero para efecto del derecho a disfrutar de vacaciones. Según esta fórmula, después de 50 semanas de trabajo el empleado tiene derecho a dos semanas de vacaciones. Así se completa el año calendario. Pero el nuevo Código Municipal amplió el período de vacaciones conforme avanza el tiempo laborado, de modo que hasta los primeros 4 años y 50 semanas de trabajo, el funcionario municipal tendrá derecho a quince días hábiles anuales de vacaciones. Esto, por supuesto, sobrepasa el año calendario.

Cuando se cumplan 50 semanas laboradas del quinto año, y hasta las 50 semanas del noveno año, el funcionario tendrá derecho a 20 días hábiles de vacaciones. Por último, cuando se cumplan las 50 semanas del décimo año, los funcionarios disfrutarán de 30 días hábiles de vacaciones.



Visto así lo dispuesto por el artículo 146 incisos i, ii y iii , no consideramos que ha quedado al descubierto un año por cada período de trabajo como se nos consulta.

7.-

Si el artículo 170 del Código Municipal dice que las Municipalidades deben aportar el 3% de sus ingresos ordinarios anuales a los comités cantonales de deportes, pero la Ley General del Deporte establece que la partida será del 1.5%, ¿Cuál Ley se aplica? El Código Municipal, Ley N°7494, fue publicado en La Gaceta del 18 de mayo de 1998 y la Ley de Creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y del Régimen Jurídico de la Educación Física, el Deporte y la Recreación, N°7800, fue publicada en el Alcance N°20 a La Gaceta N°103 de 29 de mayo de 1998. El texto del artículo 170 del Código Municipal es este:

"ARTICULO 170.-

Los comités cantonales de deportes y recreación coordinarán con la municipalidad respectiva lo concerniente a inversiones y obras en el cantón. Las municipalidades deberán asignarles un mínimo de un tres por ciento (3%) como mínimo de los ingresos ordinarios anuales municipales, que se distribuirá en un diez por ciento (10%) máximo para gastos administrativos y el resto para programas deportivos y recreativos. Además, deberá proporcionarles local que será su sede y todas las facilidades para el cabal cumplimiento de sus fines." Como puede apreciarse, esta norma constituye una obligación para el Concejo Municipal de reservar "un mínimo" del 3% de sus ingresos ordinarios anuales para transferirlos a los comités cantonales de deportes. Conforme al artículo Transitorio III, el Código entrará en vigor dos meses después de publicado en el Diario Oficial, esto es el 18 de julio de 1998.

Por su parte la Ley N°7800 estipula en los artículos 67 y 68:

"ARTICULO 67.-

Las municipalidades de la República, incluyendo los concejos municipales de distrito, podrán incluir en sus presupuestos ordinarios anuales, una subvención para los programas deportivos, así como para programas de actividad física, recreación y deporte para todos, en la respectiva jurisdicción; dicha subvención no será inferior al uno y medio por ciento (1,5%), conforme al Código Municipal, con la finalidad de que estos programas puedan ser organizados por los comités cantonales.



## Centro de Información Jurídica en Línea



La municipalidad podrá proporcionarles un funcionario administrativo, un local que será su sede y todas las facilidades para el cumplimiento cabal de sus fines.

### ARTICULO 68.-

La subvención referida en el artículo anterior, deberá girarse directamente a los comités cantonales, los cuales podrán disponer de esas sumas únicamente para los programas que contemple el respectivo plan de trabajo anual, debidamente aprobado por el Consejo.

Asimismo, los comités cantonales deberán rendir informes trimestrales al Instituto y a la municipalidad respectiva, donde se especifique, entre otros asuntos que fijará su reglamento, la actividad promocionada y su costo." En cuanto al plazo de vigencia el Transitorio VI de la Ley 7800 dice que entrará en vigor el día primero de agosto de 1998. Entonces tenemos que el Código Municipal es una Ley General sobre municipalidades y es anterior tanto en su promulgación como en su fecha de vigencia, y tenemos que la Ley 7800 es una Ley especial sobre el deporte, y es posterior en su publicación y en su fecha de vigencia, de manera que prevalece la última ley publicada que regula exactamente el mismo punto jurídico.

Esta solución está avalada por lo dispuesto por el artículo 129 párrafo quinto, de la Constitución cuyo texto es el siguiente: "Artículo 129...

La ley no queda abrogada ni derogada, sino por otra posterior; y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario." No fue prevista una norma similar en el Código Municipal, ni en la Ley General de la Administración Pública. Pero esta última remite al derecho privado como complemento final de la legislación sobre las instituciones públicas (artículos 2.2 y 9.2). Entonces podemos recurrir al art. 8 del Código Civil, que debe aplicarse como norma supletoria del Código Municipal:

"Artículo 8 Las leyes sólo se derogan por otras posteriores y contra su observancia no puede alegarse ni costumbre o práctica en contrario.

La derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior.

Por la simple derogatoria de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado." Por ello es que hemos concluido que la Ley 7800 es un norma especial sobre deportes y es posterior al Código



Municipal, para el que el deporte es un tema secundario; de manera que prevalece la Ley N°7800.

Definido este punto formal, cabe indicar que con ello se produce un gran cambio en la materia, puesto que el art. 170 del Código Municipal estableció una obligación sobre la municipalidad y definió una transferencia mínima del 3% de los ingresos ordinarios anuales; en tanto la Ley 7800 define una posibilidad, no una obligación, de contribuir con los comités cantonales de deportes y disminuyó la contribución a un mínimo del 1.5% "conforme al Código Municipal", esto es, de los ingresos ordinarios anuales (art. 170). En otras palabras, a partir del 1° de agosto de 1998, las municipalidades "podrán" destinar un mínimo del 1.5% de sus ingresos ordinarios anuales, para el funcionamiento de los comités cantonales de deportes que operen en el cantón.

8.-

¿Quiénes ocuparán los cargos de Alcaldes Suplentes y cuáles son los requisitos de elección, su relación de trabajo con la municipalidad? Sobre los Alcaldes suplentes dice el artículo 14 del Código municipal: "ARTICULO 14.-

Denominase alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política.

Existirán dos alcaldes suplentes, quienes sustituirán al Alcalde Municipal en sus ausencias temporales y definitivas, además de cumplir las otras funciones asignadas en este código.

Los funcionarios mencionados en los párrafos anteriores serán elegidos popularmente, mediante elecciones generales que se realizarán el primer domingo de diciembre, inmediatamente posterior a la elección de los regidores. Tomarán posesión de sus cargos el primer lunes del mes de febrero siguiente a su elección. Podrán ser reelegidos y sus cargos serán renunciables.

El Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario que cese en su cargo o sea destituido por las causas previstas en este código, con los suplentes del mismo partido político, siguiendo el orden de elección de estos." Pese a ello, y por tratarse de materia electoral, considera la Procuraduría General de la República que la interpretación de estas normas es competencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones como lo resuelve claramente el artículo 102.3 de la Constitución, de modo que no podremos definir las demás cuestiones que se nos consultan sobre estos funcionarios.

9.-



Si el artículo Transitorio III garantiza la inamovilidad de los funcionarios actuales de las municipalidades, respecto de los nuevos requisitos legales, ¿Permanecerán en sus cargos los auditores municipales nombrados por inopia sin los requisitos legales? ¿Gozan de la inamovilidad a que se refiere el art. 15 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República? Es claro que si los auditores municipales habían sido nombrados por inopia bajo las reglas del Código anterior, y ya gozaban de la protección que establece el art. 15 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, no existe ninguna razón para considerar que deberán dejar el cargo o que no continuarán protegidos por esa norma.

Es decir, no por el hecho de haber sido nombrados por inopia bajo las reglas del Código anterior, quedan desprotegidos frente a actos ilegales de destitución en su contra. Ver los artículos 51 y 52 del nuevo Código.

10.-

¿De quién depende el Secretario del Concejo Municipal? Conforme al artículo 53 del Código Municipal, el Secretario del Concejo Municipal depende de este órgano, sobre todo porque el artículo 152 expresamente lo excluye del todo el régimen disciplinario que ejerce el Alcalde Municipal sobre los demás funcionarios o empleados. La frase final de este artículo dice: "El concejo Acordará las acciones que afectan a los funcionarios directamente dependientes de él." Quedan así respondidas todas las cuestiones presentadas por la auditora municipal de La Unión.

Me es grato renovarle las muestras de mi consideración y estima.  
Fabián Volio Echeverría PROCURADOR ADJUNTO.

**C-226-98** <sup>3</sup>

San José, 3 de Noviembre de 1998 Señor Héctor Castillo Salmerón AL-  
CALDE MUNICIPAL  
Municipalidad de Cartago S. O.

Estimado señor Alcalde:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a su Oficio AM-564-98 de fecha 25 de agosto, y recibido el 28 de agosto, mediante el cual solicita criterio sobre cuál es el órgano competente para emitir las certificaciones a que se refiere el artículo 71 del Código Municipal Ley No.7794, dado que la Municipalidad a su cargo cuenta con un contador y un auditor municipal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 51 de la misma Ley.





## Centro de Información Jurídica en Línea



Su inquietud con respecto al numeral de marras, radica, en que al existir ambas plazas de contador y auditor en la Municipalidad de Cartago, cuál es el competente entonces para certificar.

1.-

Dictamen C-134-98 de fecha 13 de julio de 1998 de este Órgano Asesor:

Mediante el dictamen C-134-98 de fecha 13 de julio de 1998, suscrito por el Lic. Fabián Volio Echeverría, Procurador Adjunto, este Órgano Asesor respondió a una inquietud similar solicitada por la Municipalidad de la Unión, donde se hace un análisis de la normativa actual, y se compara con la del Código Municipal derogado, destacándose que de acuerdo al Código anterior, "en las Municipalidades donde existe un Auditor, será el Contador quien emita las certificaciones sobre deudas tributarias, puesto que el Auditor cumpliría funciones de supervisión general".

En el mismo dictamen, se hace un análisis de la potestad de certificación de deudas tributarias, con fundamento en el artículo 65 inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública, en tanto establece que la "potestad de emitir certificaciones corresponderá únicamente al órgano que tenga funciones de decisión en cuanto a lo certificado o a su secretario"(1).

----- NOTA (1): En el dictamen C-134-98 se transcribe este párrafo tomado del Dictamen C-116-96 también de este Órgano Asesor.

Siguiendo la línea de pensamiento del dictamen que se comenta, se señala que "en principio los actos decisorios corresponden al jerarca, bien por provenir directamente de él, bien por ser recurribles ante el mismo. Coherentemente con lo expuesto y dado que la emisión de certificaciones de adeudo tributario es un acto definitivo que causa estado, debe entenderse legalmente reservada a la órbita competencial del jerarca"(2).

----- NOTA (2): Tomado del dictamen C-134-98 en la parte que transcribe el Dictamen C-053-94 de este Órgano Asesor.

-----

2.-

Enumeración de funciones relevantes del Contador y Auditor Municipal: No obstante la claridad en cuanto a las potestades de certificación que desarrolla el dictamen señalado supra, consideramos importante indicar que si bien es cierto en principio la Ley General de la Administración Pública otorga esta potestad al Jerarca, que en este caso sería el Alcalde Municipal, mediante Ley específica y



## Centro de Información Jurídica en Línea



especial, el nuevo Código Municipal mediante Ley No.7794, que es posterior y especial, en el artículo 71 como bien lo señala su persona, delega esta potestad de certificación en el contador municipal y auditor municipal.

Al darse la duda, de cuál de estos dos funcionarios corresponde, debemos necesariamente abocarnos a las funciones de uno y otro.

El contador público, in genere, examina estados financieros, la actividad económica de una empresa o actividad, y certifica o dictamina sobre ella como parte de una prestación de servicios profesionales, dirigidos al público o las empresas que así lo requieran, recibiendo remuneración por esa labor de examen y de certificación (3). En ese sentido, la Ley 7794, en el Capítulo VI se refiere conjuntamente al Auditor y al Contador, y específicamente en el artículo 52 señala de interés:

"Según el artículo anterior, toda municipalidad nombrará a un contador o auditor, quienes ejercerán las funciones de vigilancia sobre la ejecución de los servicios o las obras de gobierno y de los presupuestos, así como las obras que les asigne el Concejo. ..

El contador y el auditor tendrán los requisitos exigidos para el ejercicio de sus funciones. ..."

----- NOTA (3): Ver en ese sentido el dictamen C-009-93 de este Órgano Asesor.

-----

Así de conformidad con el artículo anterior, las funciones municipales de estos funcionarios (auditor y contador), van dirigidos a una labor de vigilancia sobre la ejecución de los servicios o las obras de gobierno y de los presupuestos, y a otras labores definidas por el Concejo.

No obstante, para esclarecer el punto sometido a estudio, debemos remitirnos al análisis del papel de las auditorías internas en cargos públicos, que aunque la mayoría lo constituyen especialistas en áreas de contabilidad, se limitan a analizar y ejecutar labores de vigilancia y análisis financiero a lo interno, y su potestad certificadora está restringida a aspectos en que limitadamente tenga funciones de decisión.

Es decir, no puede certificar aspectos ajenos a sus labores ordinarias o de decisión, o al ejercicio de sus funciones, solamente, aspectos en que se reproduzca su labor, o se encuentren dentro de la



## Centro de Información Jurídica en Línea



órbita de sus funciones o competencia, dado que la certificación tiene por objeto la acreditación de la verdad, real, o formal, de hechos, conductas o relaciones en intervenciones de las relaciones jurídicas individuales o en intervenciones jurídico-públicas (4).

----- NOTA (4): Ver en ese sentido; José Esteban Martínez Jiménez, "La función certificante del Estado", Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p.21".

-----

Cabe señalar, que el auditor interno está sujeto a las regulaciones contempladas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, al Capítulo del ordenamiento de Control Interno, artículos 59 a 65, dentro de los que cabe destacar:

Artículo 62: Organización e independencia de las Auditorias Internas

"Las auditorias internas ejercerán sus funciones con independencia funcional y de criterio, respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración activa...La unidad de auditoria interna se organizará y funcionará conforme lo establecen el Manual para el Ejercicio de y cualesquiera otras disposiciones.

Artículo 65: Prohibición de realizar funciones de administración activa

"Las auditorias internas no deberán realizar funciones ni actuaciones de administración activa, excepto las necesarias para cumplir con sus propias funciones. En caso de duda sobre la naturaleza de la función o actuación, la Contraloría General de la República, podrá dirimirla de oficio o por gestión de la parte interesada".

En consecuencia, cuando en una Municipalidad por ley subsistan tanto la plaza del contador municipal como la del auditor municipal, cada uno de estos funcionarios debe asumir su función de conformidad con el Manual de Puestos respectivo. En el caso del auditor, queda sujeto además a las regulaciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que demanden el ejercicio de la auditoria interna.

3.-

Dictamen DAJ-2029 de 22 de setiembre de 1998, de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Contraloría General de la República (5)

----- NOTA (5): Existe otro antecedente a ese dictamen sobre este tema, emitido también por la Contraloría General de la República,



## Centro de Información Jurídica en Línea



cual es el dictamen 008037 de 27 de junio de 1995, de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, dirigido a la Dirección General de Planificación Interna y Evaluación de Sistemas.

El aspecto sometido a consulta, fue analizado y dictaminado por la Contraloría General de la República, según solicitud que le hiciera la Municipalidad de Heredia, sobre una serie de inquietudes relacionadas con los artículos 52, 56, 71, 85 y 104 del Nuevo Código Municipal.

En ese dictamen, la Contraloría es lo suficientemente clara, en que la normativa del Nuevo Código Municipal, que alude a las certificaciones, tanto de los contadores municipales, como de los auditores municipales, debe interpretarse como de "obligación" para el contador municipal, y de "autorización" para el auditor municipal, dado que a éste último le correspondería certificar solamente en aspectos que tenga función de decisión, ya que dentro de sus funciones no se deriva esa potestad en razón de la materia de sus funciones.

El dictamen de marras, se refiere a este aspecto al señalar: "En razón de lo anterior, las certificaciones que se emitan por un funcionario que no tenga competencia para ello estarían viciadas de nulidad.

La incompetencia podría darse en dos aspectos:

1.-

Por razones de grado: en donde la certificación no proviene del órgano con funciones de decisión en lo que certifica, ni del secretario.

2.-

Por razones de la materia: en donde quien certifica lo hace sobre aspectos o hechos que no corresponden a la materia de sus funciones.

De igual forma, resultarían viciadas de nulidad si lo que se certifica se llegare a comprobar que no se encuentra ajustado a la verdad, así como aquellas basadas sobre hechos o actos falsos.

Cabe apuntar, que entre los Lineamientos Generales que deben observarse en la promulgación del reglamento de organización y funciones de las unidades de auditoría interna de las entidades y órganos sujetos a la fiscalización de esta Contraloría General, emitidos por su Dirección y publicados en La Gaceta No.14 de 21 de enero de



1988, no se establece en ningún punto que los auditores internos deban emitir determinadas certificaciones, de igual forma tampoco se incluyen como parte de la competencia señalada a los auditores internos en nuestra Ley Orgánica.

De lo hasta aquí expuesto, y en lo que al fondo de su consulta se refiere, podemos concluir que de conformidad con el inciso 2)

Del artículo 65 de la Ley General de la Administración Pública, los auditores internos tienen competencia para certificar sólo aquellos aspectos en los cuales tienen función de decisión.

Razón por la cual, las certificaciones por parte de los Auditores Internos que solicita esta Contraloría General como requisito indispensable para darle trámite a los documentos que someten a estudio las instituciones públicas, relacionadas con el número de plazas por sueldos fijos, jornales fijos, servicios especiales, plazas vacantes y superávit específico, en tanto técnicamente escapen del ámbito de su competencia, carecerían de validez alguna "en razón de la materia", toda vez que las mismas, no se enmarcarían dentro de las funciones que deben llevar a cabo y, por ende, deben serle requeridas a los funcionarios competentes al efecto.

A la luz de los argumentos expuestos, consideramos que los artículos del Código Municipal que aluden a las certificaciones emitidas por los contadores o auditores municipales, en lo que a estos últimos se refiere, se trata de una "autorización", pero no de una "obligación", por lo que consideramos que los Auditores Internos les corresponde certificar sólo aquellos aspectos en los cuales tienen función de decisión".

#### CONCLUSION

1.-

Ni la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, ni el Reglamento de Organización y Funciones de las unidades de auditoría interna de las entidades y órganos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, establecen la obligación del auditor interno de emitir certificaciones.

2.-

Podría derivarse una autorización para certificar, si nos avocamos al artículo 65 inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública para el auditor interno, limitada a certificar sólo aquellos aspectos en los cuales tienen función de decisión. 3.-

El artículo 71 del Nuevo Código Municipal, debe aplicarse, por razones de la materia, como obligación para el funcionario competente



## Centro de Información Jurídica en Línea



al efecto, en tanto lo que certifica sea parte de su actividad ordinaria y tenga función de decisión en esa materia, por tanto queda reservada como "obligación" para el contador municipal y como "autorización" para el auditor municipal con las limitaciones establecidas.

De usted atentamente, Lic. L. Lupita Chaves Cervantes PROCURADORA  
ADJUNTA

### **Fuentes utilizadas**

<sup>1</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 2003-06907 de las ocho horas con cuarenta y ocho minutos del once de julio del dos mil tres.

<sup>2</sup> DICATAMEN DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. No 134 del 13 de julio del año 1998

<sup>3</sup> DICATAMEN DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA. No 226 del 03 de noviembre del año 1998