

- k) Fomentar la salud integral promoviendo la actividad física, la recreación y el deporte.
- l) Promover y velar porque las empresas y centros de trabajo reconozcan el valor de la práctica del deporte y las actividades recreativas en la calidad de vida de los trabajadores.
- m) Fiscalizar el uso de los fondos públicos que se inviertan en el deporte y la recreación y tomar las acciones pertinentes que garanticen una puntual y eficaz rendición de cuentas de esos fondos.
- n) Ejecutar un plan nacional de formación, capacitación y especialización e intercambio de experiencias para entrenadores, árbitros, periodistas deportivos, médicos del deporte, dirigentes y administradores del deporte en el exterior o en Costa Rica. Especialmente se utilizan los recursos de la cooperación internacional, tanto de organismos gubernamentales como no gubernamentales, nacionales o internacionales en los campos del deporte y la recreación."

Obviamente, dentro de este marco normativo señalado (Código Municipal y la Ley N° 7800), los comités cantonales de deportes, aunque estrictamente de naturaleza local o municipal, pueden ejecutar los planes y programas del gobierno o los propios, ya que no están sujetas al Poder Ejecutivo, y mucho menos a una institución semiautónoma, pero pueden estar en coordinación con el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación en lo que se refiere a los programas que ésta promueve en el cantón, en virtud de lo señalado en esta sentencia en los Considerandos X y XI.

XIV.—**De la impugnación del artículo 7° de la Ley N° 6890.** Debe analizarse de seguido, la impugnación que se hace del artículo 7° de la Ley N° 6890, de catorce de setiembre de mil novecientos ochenta y tres, en tanto obliga a transferir al comité cantonal de deportes y recreación el uno como cinco por ciento (1,5%) del presupuesto ordinario anual municipal. Esta disposición es inconstitucional toda vez que estos comités inicialmente no formaban parte de la organización interna de los municipios, según se explicó en el Considerando anterior, por lo que resulta a todas luces improcedente obligar a las municipalidades a cooperar en su financiamiento, en violación de su autonomía municipal; inconstitucionalidad que se hace retroactiva a la fecha de su entrada en vigencia, sea, el veintitrés de setiembre de mil novecientos ochenta y tres.

XV.—**De la planificación nacional. (artículo 1° Ley de Planificación Nacional).** En forma general, se impugna la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, de veintiséis de abril de mil novecientos setenta y cuatro y sus reformas, por establecer un sistema de planificación y coordinación vinculante que afecta a todo ente público, que comprende también a las municipalidades, y se afirma que eso es inconstitucional, por violación de la autonomía municipal. Como lo señala el accionante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1° de esta ley, se establece un sistema nacional de planificación, con los siguientes objetivos:

- a) Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.
- b) Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.
- c) Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales."

En este programa, obviamente, tienen participación las municipalidades, en tanto forman parte del Estado costarricense, pues, aún se dijo antes, los gobiernos locales tienen plena autonomía en lo que corresponde a sus cometidos (estrictamente referidos a "lo local"), pero -como se indicó también-, no puede crearse un antagonismo entre los intereses y servicios locales con los nacionales, puesto que ambos están llamados a coexistir. De modo que, al estar las municipalidades integradas al Estado, su accionar puede ser encauzado en los lineamientos generales del país en un gran Plan Nacional de Desarrollo que abarque los aspectos económicos, productivos y de organización más importantes para la Nación -como lo ha dicho en forma reiterada la jurisprudencia constitucional en la materia de planificación urbana-; y en el caso en estudio, nótese que la norma trata de objetivos generales, "aumentar la productividad nacional", "mejorar los servicios sociales que presta el Estado", "propiciar la participación ciudadana" y no de planes concretos y específicos como argumenta la promovente. Sí debe hacerse la advertencia, de que a juicio de la Sala, únicamente es constitucional la Planificación Nacional de Desarrollo que haya sido aprobada mediante ley, de manera que solamente pueden ser vinculantes para los gobiernos locales, aquellas directrices que se originen en una ley, no las originadas directamente de la Presidencia de la República, de Ministerios u organismos estatales, y en este caso, tampoco de la antes llamada Oficina de Planificación Nacional y Política Económica. Por ello es que la normativa en cuestión no es inconstitucional según lo dicho en esta sentencia.

XVI.—**Del artículo 2° de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres.** Esta norma es cuestionada en cuanto encarga la administración y ejecución de la Ley (de Tránsito por Vías Públicas Terrestres) al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, sin hacer la salvedad general de las competencias locales, lo que excluye a las municipalidades de sus potestades de fijar zonas de estacionamiento, autorizar el tránsito de vehículos con altoparlantes (en relación con el artículo 102 íbidem), marcar zonas de paso para peatones, y señalar paradas de buses, autorizar el cierre de calles para eventos varios (en relación con artículo 125 de la misma Ley). Efectivamente, como lo señala la accionante, corresponde a los gobiernos locales la ordenación urbanística o planificación urbana,

para lo cual, se les faculta para adoptar el plan regulador y los reglamentos de desarrollo urbano conexos en las áreas donde debe regir, competencia que ha sido reconocida en forma reiterada por este Tribunal (entre otras, ver sentencias Nos. 2153-93; 5305-93. 5700-93, 3493-94 y 4205-96), y que debe ser entendida en los términos previstos en la legislación nacional como

"[...] el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad";

según la definición que da la propia Ley de Planificación Urbana, número 4240, en su artículo 1°, materia en la que tienen competencia exclusiva los municipios de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 169 constitucional y 15 de esa ley, en cuanto dispone:

"Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para **planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional**";

y que el propio artículo 4 inciso 4) del Código Municipal, Ley N° 4574, derogado desarrolló de la siguiente manera

"Corresponde a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional.

Dentro de los cometidos de las Municipalidades deberán:

[...]

- 4) Establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la ley respectiva y las disposiciones de este Código, que persigue el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos y que garantice por lo menos; eficientes servicios de electrificación y de comunicación; buenos sistemas de provisión de agua potable y de evacuación de aguas servidas, mediante adecuados sistemas de acueductos y alcantarillado; modernos sistemas de iluminación y ornato de las ciudades; eficientes servicios de construcción, reparación y limpieza de calles y otras vías públicas; adecuados programas de parques, jardines y zonas verdes para uso público; programas de vivienda de interés social y en general planes concretos y prácticos para hacer comfortable la vida de la población urbana."

Asimismo, debe recordarse que hay calles que son municipales, de conformidad con la clasificación de la red vial nacional que hace la Ley General de Caminos Públicos, N° 5060, en su artículo 1°, en tanto la red vial cantonal está conformada por los

- a) Caminos vecinales: caminos públicos que suministren acceso directo a las fincas y a otras actividades económicas rurales; unen caseríos y poblados con la Rd Vial Nacional, y se caracterizan por tener bajos volúmenes de tránsito y altas proporciones de viajes locales de corta distancia.
- b) Calles locales: Vías públicas incluidas dentro del cuadrante de un área urbana, no clasificadas como travesías urbanas de la Red Vial Nacional.
- c) Caminos no clasificados: Caminos públicos no clasificados dentro de las categorías descritas anteriormente. tales como caminos de herradura, sendas, veredas, que proporcionen acceso a muy pocos usuarios, quienes sufragarán los costos de mantenimiento y mejoramiento";

cuya administración corresponde en exclusiva a las municipalidades. En este mismo sentido, no debe olvidarse que los urbanizadores deben prever el espacio requerido para las vías públicas, que debe traspasarse a las corporaciones municipales al terminarse la construcción de la urbanización (artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana).

Por su parte, la ordenación urbanística está muy relacionada con la ordenación de las vías públicas terrestres que están destinadas al servicio y uso público en general, materia que por definición legal ha sido asignada al Ministerio de Obras Públicas y Transportes; según definición de la propia Ley de su creación, cuando indica en lo que interesa:

"El Ministerio de Obras Pública y Transportes tiene por objeto:

- a) [...] Regular y controlar los derechos de vía de las carreteras existentes o en proyecto. Regular, controlar y vigilar el tránsito y el transporte por los caminos públicos."

Por lo tanto, la regulación de la circulación de los vehículos, personas y semovientes en las vías, de las gasolineras y estacionamientos públicos, la definición de la seguridad vial, su financiamiento, pago de impuestos, multas y derechos de tránsito y lo referente a la propiedad de los vehículos automotores (artículo 1° de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres) son tareas específicas que derivan de la ordenación general de las vías públicas, que por su naturaleza son temas nacionales, no locales (municipales), y que en consecuencia le corresponden al Poder Ejecutivo llevar a cabo su regulación; de manera que es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes quien dicta y ejecuta la ordenación referente a las concesiones de transporte público remunerado de personas, define la ubicación de las paradas de buses, y la señalización de las vías públicas, por ejemplo. Sin embargo, de conformidad con lo señalado en el Considerado X de esta sentencia, ésta es una labor que el MOPT debe desarrollar en coordinación con las funciones locales, en los términos señalados en la norma impugnada y en lo dispuesto en el analizado artículo 5 del derogado Código Municipal y del artículo 7° del nuevo cuerpo legal,

de manera que al dictarse la ordenación de las vías públicas debe hacerse respetándose el ordenamiento jurídico local, lo que equivale en esta materia, que debe hacerse conforme a los planes reguladores dictados por las municipalidades para su jurisdicción territorial en donde existan, o en coordinación con ellas para resolver lo que mejor convenga, en las jurisdicciones en las que no existan planes reguladores. En atención a las anteriores consideraciones, el artículo 2 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres no es violatorio de la autonomía municipal, por lo que debe declararse sin lugar la acción, también en este extremo.

XVII.—DEL MANTENIMIENTO DE LOS CAMINOS PÚBLICOS. Señala el accionante, que el artículo 2° de la Ley General de Caminos Públicos, N° 5060, de veintidós de agosto de mil novecientos setenta y dos y sus reformas, atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la construcción y mejora de los caminos públicos, incluidos los vecinales, de interés local. La norma impugnada dispone, según texto dado por Ley N° 6312, de doce de enero de mil novecientos setenta y nueve, en lo que interesa:

“Son propiedad del Estado todos los terrenos ocupados por carreteras y caminos públicos existentes o que se construyan en el futuro. Las municipalidades tienen la propiedad de las calles de su jurisdicción. Las carreteras y caminos públicos únicamente podrán ser construidos y mejorados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Sin embargo, con previa autorización de dicho Ministerio, las municipalidades y las instituciones descentralizadas del Estado, que tengan funciones relacionadas con la construcción de vías públicas, podrán ejecutarlas directamente o a través de terceros.”

La norma en cuestión atribuye al Estado -entendido como un todo, sea la entidad superior jurídicamente organizada, con personalidad y responsabilidad propias, que le corresponde la representación política de la colectividad nacional- la propiedad de las carreteras y caminos públicos, pero de seguido reconoce la jurisdicción de las municipalidades al atribuirle la propiedad de las calles de su jurisdicción. Sin embargo, en lo que se refiere a la manutención y reparación de las vías públicas, la función debe ser entendida en relación con lo dispuesto en el artículo 2° inciso a) de la Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, que dice:

“El Ministerio de Obras Públicas y Transportes tiene por objeto:

- a) Planificar, construir y mejorar las carreteras y caminos. Mantener las carreteras y colaborar con las Municipalidades en la conservación de los caminos vecinales.”

Queda en evidencia que no se trata de quitarle competencias ni atribuciones a las municipalidades, sino más bien de la debida coordinación que debe existir con las dependencias públicas, a fin de que los intereses y servicios locales no se contrapongan con los nacionales, en tanto el mantenimiento de la red vial nacional no implica la administración ni la regulación de las mismas; por este motivo tampoco resulta inconstitucional, en los términos impugnados, esta disposición.

XVIII.—De la coordinación en la planificación urbana. El artículo 10 incisos 1) y 2) de la Ley de Planificación Urbana, N° 4240 y sus reformas, se cuestiona en cuanto supedita las decisiones locales en materia de planificación urbana a la aprobación de la Dirección de Urbanismo; y los artículos 16, 17.2 y 18, en cuanto obliga a que los planes reguladores deben sujetarse a los objetivos de los órganos centrales. Como se indicó en el Considerando X de esta sentencia, en la materia de planificación urbana se debe dar una relación de coordinación entre las diversas dependencias públicas que tienen competencia respecto de ella, en tanto, aún cuando por disposición constitucional y legal su desarrollo y aplicación corresponde a los gobiernos locales -según lo ha reconocido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional-, la misma debe ordenarse según las directrices y lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, elaborado por el Poder Ejecutivo (Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), aprobado por ley de la República, según quedó dicho, y a la falta de tal requisito, por voluntaria adhesión que de él haga cada municipalidad. En este sentido, la jurisprudencia es conteste al indicar:

“I.—De conformidad con lo establecido por el artículo 169 de la Constitución Política y 15 de la Ley de la Planificación Urbana, es competencia de las Municipalidades planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio. Para cumplir con este objetivo las Municipalidades pueden implantar planes reguladores en los que podrán determinar -entre otros muchos aspectos (artículo 16 Ley N° 4240 y sus reformas) - la zonificación del uso de la tierra para vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente. **Para implantar un plan regulador en forma total o parcial, las Municipalidades deben seguir el procedimiento establecido en el artículo 17 ibídem**” (sentencia N° 2153-93, de las nueve horas, veintiún minutos del veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y tres).

Ese procedimiento ha sido definido en la ley y especificado por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

“III.—Dentro de lo que puede denominarse la organización administrativa del urbanismo en nuestro país, la Dirección de Urbanismo -adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- y la Oficina de Planificación (hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica) son los órganos encargados de

elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas. Dicho Plan -que concretamente es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto- debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes, entre otros. **Además, la Dirección de Urbanismo funciona como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus Reglamentos antes de su adopción definitiva. Sin embargo, lo expuesto debe entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes, pues no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia.** Tal situación atenta no sólo contra los más elementales principios de la lógica y la conveniencia, habida cuenta de que se trata de los intereses particulares de cada cantón de la República, sino también contra los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175. **La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y Vivienda y Urbanismo”** (sentencia N° 6706-93; de las quince horas, veintiún minutos del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres).

Asimismo, en sentencia N° 4205-96, de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis, además de reiterar la competencia municipal en la ordenación urbanística, reconoció que la participación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en materia urbanística se dirige a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano,

“[...] instrumento a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas, y que es elaborado por la Dirección de Urbanismo y es propuesto por la Junta Directiva del Instituto; [...]”

En virtud de lo anterior, es que el artículo 16 impugnado no es inconstitucional en cuanto sujeta el contenido de los planes reguladores al Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y consecuentemente, los artículos 10 incisos 1) y 2), 17 inciso 2) y 18 tampoco son contrarios a la autonomía municipal en cuanto confieren a la Dirección de Urbanismo las atribuciones para revisar y aprobar los planes reguladores y para examinar y visar los planes correspondientes a proyectos de urbanización o de fraccionamiento para efectos de urbanización, previamente a su aprobación por las municipalidades correspondientes, en tanto se entienda que esa tarea debe darse en los términos señalados en el propio artículo 18 impugnado, sea, por motivos “legales o técnicos, cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional”, de conformidad con los lineamientos dados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; motivo por el cual, también debe desestimarse la acción en relación con estas disposiciones.

XIX.—De la impugnación de los artículos 26 inciso b) y 27.1 de la Ley General de la Administración Pública. Se impugnan los artículos 26 inciso b) y 27.1 de la Ley General de la Administración Pública, por los que se facultan al Poder Ejecutivo a ejercer una dirección y coordinación vinculantes en todo ente público; y por conexidad y por las mismas razones, los artículos 98, 99 y 100 ibídem; que en lo que interesa disponen:

“Artículo 26.—El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:

- [...]
 - b) Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;”
- “Artículo 27.—

- 1. Corresponderá a los Ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que le señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizada, del respectivo ramo.”

La Sala estima que esas disposiciones no son aplicables al régimen municipal, ya que las normas hacen referencia únicamente a las instituciones descentralizadas llamadas autónomas como en el caso del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), entre otras, en las que necesariamente debe darse esa relación de dirección, y no por mandato legal, sino constitucional, en tanto el artículo 188 de la Carta Fundamental establece que:

“Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.”

Por los mismos motivos, los artículos 98, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública no pueden entenderse de aplicación a los entes municipales, en tanto no son entes subordinados al Poder Ejecutivo, y desde esta perspectiva, ninguna de esas normas resultan inconstitucionales.

B DE LOS CONTROLES EJERCIDOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN LA FUNCIÓN LOCAL.

XX.—De los principios generales en relación con el control y fiscalización en la administración pública. En toda organización administrativa debe existir un sistema de control o medios de fiscalización de esa actividad, lo que la dota de un conjunto de garantías de legitimación y de verificación de oportunidad y legalidad, a la vez que logra la eficiencia y moralidad de su funcionamiento. De esta manera, para el cumplimiento de cada uno de los objetivos de los actos administrativos, se requiere el ejercicio del correspondiente medio de control o fiscalización; algunos de ellos están previstos expresamente en la ley y otros, surgen en forma implícita de algún precepto esencial de tipo constitucional, como sucede con el control que ejerce la Contraloría General de la República con la actividad de la contratación administrativa. La doctrina más calificada señala que el control o fiscalización que se realice en la Administración Pública puede ser clasificado desde tres puntos de vista fundamentales: a) en cuanto al momento o tiempo en que se realiza con relación al acto o comportamiento, lo que reviste carácter preventivo o represivo, según sea el caso; y el cual, también, puede presentarse de tres maneras diferentes: el control anterior (“a priori”), que en realidad funciona a modo de autorización para el acto o contrato y actúa como condicionante de validez, de manera que cuando el acto sometido al examen no sea conforme a lo debido, proceda, según sea el caso, la suspensión o sustitución; el control posterior (“a posteriori”), que es en realidad una aprobación de lo actuado por la Administración, y constituye un requisito de eficacia del acto; y el control concomitante, que se verifica durante el proceso, a modo de una verdadera fiscalización de la actuación de los entes públicos, constituyéndose en requisitos de validez y eficacia al mismo tiempo; b) en cuanto a la iniciativa del control, si es a petición de parte (recursos) o actuación de oficio (vigilancia); y c) en cuanto al objeto que se pretenda lograr con el control o fiscalización, si es de legitimidad o legalidad, si se pretende impedir o reprimir la violación de normas legales, o de oportunidad, en cuanto examina la conveniencia o mérito de lo actuado.

XXI.—Del control fiscal, financiero y contable a que están sujetas las municipalidades por parte de la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República es un órgano constitucional auxiliar de la Asamblea Legislativa, con competencia expresas para la fiscalización y vigilancia de la hacienda pública -artículo 183 de la Constitución Política-, a la que le corresponde la verificación de la correcta utilización de los fondos públicos, lo que se concreta en un control de la legalidad en la administración financiera del Estado y sus instituciones -incluyendo a las municipalidades-, labor que desempeña con absoluta independencia y objetividad, en tanto no cabe, en principio, el control de discrecionalidad, sino únicamente el de legalidad, al examinarse la conformidad de lo actuado con el ordenamiento jurídico, no el dictado ni intención de la Administración. En síntesis, este control se reduce a la verificación del cumplimiento de los presupuestos de legalidad aplicables, con prescindencia de toda alusión a las cuestiones de política o de mera conveniencia u oportunidad en la administración controlada, así como de la eficiencia y rentabilidad de la administración financiera; desde luego, mientras la conveniencia o inoportunidad no rebasen los límites más allá de los cuales se convertiría en ilegalidad de conformidad con los criterios legalmente reconocidos respecto de los límites de la discrecionalidad. En términos generales, este mecanismo de control contiene siempre un ingrediente lógico, que es la verificación de la conformidad del acto o actividad con un patrón normativo de conducta, y una medida consecuente, que constituye un verdadero acto de voluntad, dirigido a permitir o impedir los efectos de la actividad controlada, según que sean correctos o contrarios a derecho. La jurisdicción de la Contraloría sobre las municipalidades es inescapable y obligatoria por dictado constitucional, en virtud de lo dispuesto en los artículos 183 y 184, competencia que ha sido reconocida con anterioridad por este Tribunal de manera tal que no implica una infracción a la autonomía de los gobiernos locales:

“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), como 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 los 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 también de origen 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 lo que toca a los gobiernos locales, su procedencia tiene sustento en un texto constitucional expreso (artículo 184 inciso 2)” (sentencia N° 2934-93; de las quince horas, veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres).

En los siguientes considerandos se analizarán los diversos controles posibles que ejerce la Contraloría sobre las municipalidades.

XXII.—De los controles que se ejercen en la aprobación del presupuesto municipal. Las municipalidades están facultadas para dictar su propio presupuesto, lo cual encuentra sustento en la autonomía que la Constitución Política les confiere en su artículo 170, según lo expresado con anterioridad por este Tribunal:

“La autonomía municipal, contenida en el artículo 170 de la Constitución Política, esencialmente se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (única descentralización territorial del país), 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 poder dictar los reglamentos internos de organización de la corporación, así como los de la prestación de los servicios municipales. Por ello se ha dicho en la doctrina local, que «se trata de una verdadera descentralización de la función política en materia local.» (sentencia N° 2934-93, de las quince horas, veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres).

Sin embargo, también es de orden constitucional el control que ejerce la Contraloría General de la República sobre el presupuesto municipal, puesto que el artículo 184 de la Carta Fundamental dispone expresamente:

“Son deberes y atribuciones de la Contraloría:

[...]

b) **Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación;**”

competencia que debe completarse con lo dispuesto en el artículo 175, también de la Constitución Política, que supedita la entrada en vigencia del presupuesto municipal (tanto ordinario como extraordinario) a la aprobación de este órgano constitucional, el cual, asimismo, fiscalizará su ejecución, atribución que ha sido reconocida en la jurisprudencia constitucional, según se dijo en sentencia N° 3789-92:

“La Constitución, al fijar las competencias de la Contraloría (artículo 184), le atribuye con respecto a las municipalidades las de examinar, aprobar o improbar los presupuestos de ellas y fiscalizar su ejecución. Es decir, este control fiscal está constitucionalmente previsto y su cobertura o ámbito de ejercicio está delimitado en la propia Constitución, [...]”

Asimismo, el artículo 18 de su Ley Orgánica, N° 7428, determina la forma en que este control debe verificarse:

“La Contraloría General de la República examinará y aprobará, total o parcialmente, los presupuestos de la Administración, conforme lo determina el artículo 184 de la Constitución Política; los de los entes que por ley deban cumplir con tal requisito y los de las empresas públicas de cualquier tipo, salvo ley especial en contrario respecto de estas.

La Contraloría General de la República fiscalizará que esos presupuestos sean organizados y formulados para cada ejercicio, de conformidad con las prescripciones técnicas y con los planes de desarrollo o, en su defecto, con los lineamientos generales de política del desarrollo nacional, según la jerarquía de tales planes y lineamientos.

Los presupuestos deberán presentarse balanceados y con el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente.

Cuando se trate de programas o proyectos, cuya ejecución se extienda más allá de dicho período, la entidad que formule el presupuesto deberá mostrar, a satisfacción de la Contraloría, que dispondrá de la financiación complementaria para determinación del programa o del proyecto respectivo”;

con lo que queda claro que lo examinado es únicamente la conformidad de los gastos con las partidas asignadas para el año fiscal correspondiente, de manera que se satisfagan los créditos y obligaciones de los entes públicos, es decir, se trata de un simple control técnico, o si se quiere, de legalidad. Por ello, es que la autonomía presupuestaria de las municipalidades no se ve afectada por este control, en tanto son las propias autoridades locales las que dictan su presupuesto (ordinario y extraordinario) conforme a sus políticas y planes de acción, según lo ordenado en el artículo 111 del Código Municipal derogado:

“Las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que registrá del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año, en el que se comprenderán todos los ingresos probables y todos los egresos. Estos no podrán en ningún caso exceder de aquéllos.”

ahora artículo 91:

“Las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que registrá del primero de enero al treinta y uno de diciembre de cada año. Para tal fin, utilizarán la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República. EL presupuesto deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos”;

y la Contraloría únicamente puede aprobar o improbar los presupuestos municipales pero por cuestiones técnicas: la verificación del cumplimiento de los requisitos de legalidad aplicables, con prescindencia de toda alusión a las cuestiones de conveniencia, oportunidad, rentabilidad o eficiencia, según lo anotado en el artículo 18 transcrito. En este orden de ideas, el artículo 70 del Código Municipal no es inconstitucional, al facultar a la Contraloría para aprobar las partidas de los gastos que se refieren en los artículos 18 (celebración de congresos regionales o nacionales), 67 (celebraciones cívicas, atención de miembros de Supremos Poderes y delegaciones extranjeras, donaciones, préstamos, disposición de bienes muebles e inmuebles), 68 (ayudas temporales a vecinos, subvenciones a centros educativos, beneficiencias o servicio social, ayudas para obras o actividades que pertenezcan al cantón, reparto de juguetes para niños pobres), y 69 (becas en el país) "si guardan proporción con la situación económica de la Corporación", por tratarse de un control de legalidad, únicamente, y conformar partidas del presupuesto. Sin embargo, el artículo 107 del Código Municipal sí es violatorio de la autonomía municipal, al facultar a la Contraloría para que "de oficio" haga las inclusiones necesarias en el presupuesto a fin de dar cumplimiento a las obligaciones previamente contraídas, ya que como se dijo anteriormente, corresponde en exclusiva a las autoridades municipales elaborar su propio presupuesto conforme a sus propios lineamientos y modificar el presupuesto implica hacer valoraciones de oportunidad. No obstante lo anterior, debe aclararse que si la Contraloría verifica la situación prevista en la norma, sea, la falta de previsión para incluir partidas suficientes para cubrir con los compromisos adquiridos, no puede aprobar el presupuesto, lo cual debe comunicarse a la municipalidad respectiva, a fin de que ésta haga las enmiendas del caso, dejándose en suspenso la aprobación hasta que se incluyan dichas partidas. En este sentido, debe recordarse que la autorización de la Contraloría para endeudarse (créditos y otros) implica necesariamente, una obligación para la municipalidad de incluir en los presupuestos futuros las partidas de amortización necesarias para su cancelación; consecuentemente, si no se hacen esas provisiones, se incurre en una violación a dicha autorización. El Código vigente es más claro y preciso en esta materia, al disponer el artículo 90:

"Las municipalidades deberán diseñar planes de pago y atención adecuados a sus obligaciones. Para ello, deberán incluir, en sus presupuestos ordinarios, partidas suficientes para cumplir con los compromisos adquiridos. El incumplimiento acarreará la falta de aprobación del presupuesto municipal por la Contraloría General de la República."

Conforme a lo dicho, es inconstitucional el artículo 107 del Código Municipal N° 4574, de cuatro de mayo de mil novecientos setenta, declaratoria que es retroactiva a la fecha de entrada en vigencia, sea el primero de enero de mil novecientos setenta y uno.

XXIII.—Del pretendido control a cargo de la oficina de planificación nacional en el presupuesto municipal. En relación con la materia presupuestaria, se impugna el artículo 9° de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, y sus reformas, en cuanto ordena de previo a la aprobación de la Contraloría General de la República, todos los entes públicos -y en consecuencia a las municipalidades también- deben enviar a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, el presupuesto a fin de que ésta determine su compatibilidad con las previsiones y órdenes de prioridad establecidas en los planes nacionales de desarrollo. La aplicación de esta disposición a los gobiernos locales es contraria al orden constitucional, por dos motivos principales. Primero que nada, no hay ninguna norma constitucional que disponga que un organismo dependiente del Poder Ejecutivo tenga participación alguna en la aprobación de los presupuestos municipales, siendo la Contraloría General de la República la única institución que tiene competencia constitucional en la materia. En este sentido, debe recordarse que los constituyentes, al conformar el régimen municipal, pretendieron sacar a las municipalidades del control ejercido por el Poder Ejecutivo, de manera que resulta improcedente la disposición en comentario. Y en segundo lugar, debe hacerse mención de que el único control al que están sujetas las corporaciones municipales es al que está en manos de la Contraloría, de manera que pretender someter los presupuestos municipales a controles distintos resulta inconstitucional, salvo que dichos planes hubiesen sido aprobados por ley, caso en el cual, sería un control de legalidad, que en todo caso, correspondería verificarlo al órgano contralor, no a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (hoy Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), según lo previsto en los comentados artículos 175 y 184 de la Constitución Política y en la frase final del párrafo segundo del transcrito artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

XXIV.—De los controles posibles en la contratación administrativa. Interesa resaltar ahora varios principios fundamentales que definen la contratación administrativa; el primero de ellos es que se refiere a **todas las instituciones públicas que conforman el Estado sin excepción**, con lo que el régimen de la contratación administrativa es de aplicación obligatoria a las municipalidades. El segundo es que la contratación del Estado y sus múltiples instituciones debe verificarse mediante el procedimiento de licitación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 182 de la Constitución Política, medio considerado el más idóneo por los constituyentes para la selección del contratante de la Administración, en tanto es un procedimiento de garantía del interés público, a la vez que constituye el mecanismo más apto para el control de la hacienda pública y el correcto uso de los recursos financieros del Estado, con la finalidad de promover una sana administración de los fondos públicos. El tercer principio importante en la materia es que la

obligación constitucional que deriva del artículo 182 de la Carta Fundamental comprende **toda la actividad contractual del Estado**, por lo que no puede distinguirse -para exceptuarse- en el tipo de contrato a realizar, sea de servicios, ejecución de obras, ventas, arrendamientos de bienes, compras, o en razón de la materia; y la única distinción que cabe hacer a efecto de determinar la modalidad de contratación a seguir (licitación pública, restringida, por registro, o directa) es en razón del monto, el cual corresponde definir al legislador conforme a los parámetros dados por la jurisprudencia constitucional (concretamente en sentencia N° 0998-98, de las once horas treinta minutos del dieciséis de febrero del año pasado). El cuarto gran principio se refiere al control que ejerce la Contraloría General de la República en la contratación administrativa; el cual constituye uno de los pilares fundamentales sobre los que se conforma el sistema, de manera tal que deriva directamente de lo dispuesto en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, en tanto se trata del órgano constitucional encargado de la vigilancia de la hacienda pública, de manera que se constituye en la garantía de la correcta utilización de los fondos públicos, en aras de la satisfacción del interés público. Y en este sentido,

"[...] aún cuando no existiera normativa legal específica que desarrollara las competencias propias de esta institución - Contraloría General de la República-, la misma estaría legitimada para ejercer actuaciones tendientes a vigilar y fiscalizar la Hacienda Pública, precisamente por estar basada su competencia en normas de rango constitucional" (sentencias N° 0998-98, supra citada).

Lógica consecuencia de lo anterior, es que mediante ley común no pueden rebajarse, disminuirse, suprimirse o atribuirse a otro órgano público las atribuciones propias del órgano contralor, de manera que la normativa en general tiene que reconocer estos principios, para no ser contraria a estos parámetros y valores constitucionales. La legitimidad y constitucionalidad de este control ha sido reconocido con anterioridad por este Tribunal, así, en sentencia N° 2398-91, de las quince horas veintidós minutos del trece de noviembre de mil novecientos noventa y uno, en el que indicó:

"En primer término, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de la Administración Financiera de la República y el Reglamento de la Contratación Administrativa, **corresponde a la Contraloría General, ejercer las funciones de fiscalización y control en todo lo que concierne a los procedimientos de contratación administrativa**";

y reafirmó en sentencia N° 0998-98, supra citada:

"[...] de manera que la Contraloría, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el ordenamiento jurídico -según se anotó anteriormente-, se encarga de ejercer un control financiero y de legalidad en el manejo de los fondos públicos, que comprende las diversas operaciones de ejecución del presupuesto del Estado, control que consiste en fiscalizar la coincidencia entre la acción administrativa financiera y la norma jurídica, por lo que, como lógica consecuencia, no escapa a este control de la Contraloría, la actividad referente a la contratación administrativa, [...]"

Esta labor de control y fiscalización sobre la actividad contractual del Estado la hace la Contraloría a través de dos análisis principales: examina el nexo de la actividad propuesta con los fines de la institución (control de legalidad del gasto), lo que en el caso de las municipalidades se traduce en la correspondencia del servicio o necesidad propuesto con el artículo 169 constitucional (interés y servicio local en relación con cantón determinado), y examina la capacidad de pago o económica de la institución.

Es a la luz de estos principios, que se analizan las disposiciones impugnadas relativas a la actividad contractual realizada por las municipalidades.

XXV.—De la contratación directa en las municipalidades. Se alega que el inciso d) del artículo 21 Código Municipal anterior, establece una categorización de las municipalidades en razón del monto de su presupuesto al definir la competencia de sus órganos (entonces Ejecutivo y Concejo) para asumir compromisos económicos en razón de su presupuesto. La norma impugnada disponía concretamente:

"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 los siguientes montos, los cuales estarán bajo la competencia del Ejecutivo municipal:

- 1) De hasta cuarenta y ocho mil colones, en las municipalidades cuyo presupuesto anual sea de diez millones de colones o menos.
- 2) De hasta ochenta y cuatro mil colones, en las municipalidades cuyo presupuesto anual sea mayor de diez millones de colones y menor de cuarenta millones.
- 3) De hasta ciento setenta mil colones, en las municipalidades cuyo presupuesto anual sea de cuarenta millones de colones o más.

Los límites aquí señalados podrán ser modificados por la Contraloría General de la República, sin que puedan exceder de las variaciones del índice de precios al por mayor del Banco Central de Costa Rica. Tal modificación la hará la Contraloría mediante resolución razonada que deberá publicar en el Diario Oficial."

En relación con esta norma, debe hacerse la advertencia que no se trata de una categorización, como alega el accionante, sino más bien de una autorización para las autoridades municipales para que puedan contraer obligaciones en la modalidad de las compras menores, en virtud del rango de sus presupuestos, lo que debe ser examinado conforme a la jurisprudencia constitucional de la materia. Así, en sentencia número 5947-98, de las catorce horas treinta y dos minutos del diecinueve de agosto de mil novecientos noventa y ocho, se indicó que el principio general que rige la contratación administrativa obliga a que la misma se verifique mediante licitación pública; sin embargo, **a manera de excepción y en determinadas circunstancias muy calificadas, previamente definidas en la ley**, puede justificarse la utilización del procedimiento de la contratación directa, limitándola para contrataciones menores, lo que encuentra su justificación en atención al orden público e interés general que debe satisfacer la Administración Pública, cuando resulta imposible para el ente contratante convocar a la licitación pública, bajo sería amenaza de ver comprometido el interés público:

“Se trata de situaciones especiales en las cuáles el uso de los procedimientos concursales ordinarios, y más específicamente el de la licitación pública, más bien implicarían un serio entorpecimiento en el cumplimiento del fin público encomendado a la Administración Pública, donde el cumplimiento «per se» de exigencias legales más bien podría traducirse en serias alteraciones al orden institucional establecido en la propia Constitución Política. Situaciones como la adquisición de bienes para la atención de una emergencia o urgencia apremiante, cuando exista un único proveedor en el mercado, cuando se trate de servicios conceptualizados como «actividad ordinaria» de la institución contratante, o de negociaciones en las que se requieran especiales medidas de seguridad y que se encuentran establecidas precisamente en el artículo 2° de la Ley de la Contratación Administrativa, sin que esta afirmación constituya una valoración constitucional de cada uno de los supuestos establecidos en esta disposición, los que deberán ser analizados en su oportunidad.”

De manera que, no encuentra este Tribunal razón o fundamento constitucional que justifique la exclusión de las municipalidades en la aplicación de las reglas que rigen la contratación administrativa, compiladas en la Ley de la Contratación Administrativa, en tanto el artículo 1° dispone:

“Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, **el sector descentralizado territorial**, los entes públicos no estatales y las empresas públicas.”

De lo anterior se infiere que no hay motivo para excepcionar a las municipalidades de esta normativa general y por ello, la disposición resulta irrazonable e inconstitucional en cuanto constituye una excepción al régimen de contratación administrativa en lo que respecta a la autorización para la contratación directa, la que procede únicamente en razón del monto y por las causales expresamente previstas en el artículo 2° de la Ley de la Contratación Administrativa, tal y como lo prevé la normativa municipal vigente:

“Artículo 13.—Son atribuciones del Concejo:

[...]

- 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 la Contratación Administrativa, N° 7494, del 2 de mayo de 1995 y su reglamento.”**

Por ello, resultan inconstitucionales los textos de la norma comentada, tanto en su texto original (que excepcionaba los procedimientos licitatorios hasta por un monto de cinco mil colones), como el dado por Ley N° 6890 (texto que ha sido analizado).

En todo caso, cabe hacer la advertencia de que a falta de norma legal que así lo disponga, la Contraloría General de la República tiene competencia para determinar los límites económicos para determinar la procedencia de los diversos procedimientos licitatorios, conforme se indicó en sentencia N° 0998-98, pero únicamente como una situación transitoria y excepcional, al señalar que

“La Sala no deja de advertir que la determinación por vía legal de los límites económicos dificultan la necesidad de actualizarlos, motivado en la variación de las condiciones económicas del país, pero tampoco ignora que jurídicamente es posible que la norma jurídica de base, tenga como en el anterior, una remisión a una facultad para que un órgano objetivo -como la Contraloría General de la República, por ejemplo- haga la determinación de los límites”;

La inconstitucionalidad del inciso d) del artículo 21 inciso d) del Código Municipal, N° 4574, es declarativa y retroactiva a la fecha de su vigencia, sea el primero de enero de mil novecientos setenta y uno.

XXVI.—De la autorización de la contraloría para la disposición de bienes y derechos municipales. En relación con las facultades de las municipalidades para contraer obligaciones y para disponer de sus

recursos (bienes muebles o inmuebles, créditos), se impugnan los artículos 67 párrafo cuarto, 71, 78, 79, 80, 105, 134 y 184 del Código Municipal y 13 del Reglamento de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 7576-H, los cuales de seguido se analizan.

El artículo 67 párrafo cuarto del Código Municipal es impugnado en cuanto supedita la donación no referida en dinero en efectivo, de interés para el cantón y a favor de una institución estatal, a la previa anuencia de la Contraloría, lo que se estima implica un control de oportunidad y conveniencia, convirtiendo al órgano contralor en coadministrador en el manejo de los fondos públicos. Asimismo, se impugna el artículo 71 del Código Municipal, en cuanto dispone:

“Ni los bienes, ni los derechos municipales pueden ser objeto de embargo ni de remate judicial, salvo que sobre ellos pesare una garantía real autorizada por la Contraloría General de la República, la que no será necesaria cuando se trate de compraventa al crédito. Se incluyen dentro de esta disposición, los derechos de arrendamiento de locales municipales y las licencias para ejercer actividades lucrativas, las cuales no podrán ser cedidas o dadas en garantías sin la autorización expresa de la Municipalidad respectiva.”

En esta materia, y dada la sensibilidad de los bienes y derechos involucrados, el único control permitido es el de legalidad, el cual resulta compatible con la autonomía municipal, motivo por el cual, en primera instancia, la norma no es inconstitucional. Asimismo, del mandato constitucional contenido en los artículos 183 y 184 de la Carta Fundamental, deriva el principio general de que en la administración de los recursos municipales, la Contraloría General tiene a su cargo lo que constituye su control y fiscalización, de manera que le corresponde verificar la capacidad para adquirir obligaciones y comprometer bienes, en tanto su patrimonio forma parte integral de los fondos públicos, conformado en los términos del artículo 9° de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República:

“Fondos públicos son los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos”;

entre los que se incluyen bienes municipales y demaniales, que por definición son imprescriptibles, inalienables e inembargables, y que están fuera del comercio de los hombres -como lo ha dicho en reiteradas ocasiones la jurisprudencia constitucional (entre otras ver sentencias N° 0447-91, N° 2306-91, N° 5976-93)-:

“El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad. El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa. La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por la construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, [...] los coloca fuera del comercio de los hombres y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración, unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalan.”

Lo anterior hace ver que la autorización que se exige de la Contraloría para que las municipalidades puedan dar en préstamo (crédito), arrendamiento, donación o constituyan en garantía, no es una infracción a su autonomía para disponer de sus recursos, en tanto el órgano contralor debe verificar en primera instancia la naturaleza de los bienes que se quieren comprometer, y luego el destino que se les quiera dar, verificando su correspondencia con el contenido del artículo 169 constitucional. De manera que la disposición de los bienes está sujeta al control en los términos previstos por la legislación pertinente (Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Ley de la Contratación Administrativa), puesto que la Contraloría verifica un control de legalidad y financiero-contable (análisis del presupuesto, para determinar la relación entre ingresos y egresos y definir la capacidad de pago), para constatar que no se afecta de ninguna manera el normal equilibrio que debe existir en relación con sus otros compromisos y deudas, y en el que obviamente, están previstas las responsabilidades del caso.

El párrafo segundo del artículo 62 del vigente Código Municipal recoge estos principios, pero sin supeditar las donaciones a la anuencia previa (autorización) de la Contraloría, lo cual tampoco la hace contraria al orden constitucional. Ello no significa que tales operaciones estén exentas de control por parte de este órgano constitucional, ya que en virtud de lo dicho en la citada sentencia N° 0998-98, él ejerce su función contralora y fiscalizadora de la contratación administrativa -aún sin que haya norma expresa que lo disponga-, y en el caso, no sólo por disposición de norma constitucional expresa -artículo 183 y 184-, sino por derivación de lo dispuesto en los artículos 11, 12, 14, 17, 20, 25, 30 y 37 de su Ley Orgánica, tiene plena competencia para hacerlo en esta materia. Por su parte, la nueva legislación municipal no establece norma concreta respecto de la posibilidad de dar o no en garantía bienes inmuebles, derechos, licencias o patentes municipales, ni de la autorización previa a cargo del órgano contralor, sin embargo, debe de entenderse que las normas relativas a ello deben completarse con lo dispuesto en la Ley de la Contratación Administrativa y la Ley Orgánica de la Contraloría, de modo que, la actividad contractual por la que se pretenda comprometer bienes municipales, si está sujeta al control en los términos previstos por la legislación pertinente.

Resulta improcedente la impugnación del artículo 184 del mismo cuerpo legal, en cuanto dispone:

“Se autoriza al Estado, a sus instituciones y empresas públicas constituidas como sociedades anónimas, para donar bienes muebles o inmuebles a las municipalidades, con el propósito de dedicarlos exclusivamente a sus fines. La donación deberá contar, en cada caso, con la autorización de la Contraloría General de la República”;

porque el control que se impugna es el que la Contraloría ejerce sobre las otras instituciones del Estado cuando quieran disponer bienes a favor de las municipalidades, con lo cual queda en evidencia que no puede haber infracción a la autonomía municipal, sino en todo caso, la de aquellas instituciones públicas, para lo cual no alcanza la legitimación del accionante, motivo por el que la acción debe rechazarse de plano respecto de esta norma, al tenor de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

XXVII.—De la autorización de la contraloría para el ejercicio de diversas actividades contractuales de las municipalidades. Se repite que de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia constitucional citada y en Considerandos anteriores, la intervención de la Contraloría General de la República en la actividad contractual realizada por las distintas instancias públicas, es un pilar fundamental en el sistema de la contratación administrativa. En este orden de ideas, es que no resulta inconstitucional el control y fiscalización que se exige en el artículo 78 del Código Municipal, por el que se requiere la autorización del órgano contralor para que las municipalidades puedan

[...] realizar toda clase de contrataciones con entidades reconocidas como ajenas al espíritu de lucro o cuyo afán en el caso concreto sea, ayudar a la municipalidad, [...]”;

en tanto la contratación con empresas sin espíritu o ánimo de lucro constituya una modalidad de la contratación directa, y por lo tanto, una excepción al artículo 182 de la Constitución Política, y por ende, de los procedimientos licitatorios de la contratación administrativa de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96.6 de la Ley de la Administración Financiera de la República al disponer que

“Se establecen excepciones a lo dispuesto en los tres artículos que preceden, conforme con las siguientes reglas:

a) Puede recurrirse, además, a la contratación directa en los siguientes casos:

[...]

6) Respecto de contratos que se celebren con Gobiernos o entidades de otros países, o con organismos nacionales o extranjeros de utilidad pública o bien social, ajenos al ánimo de lucro; y [...]”;

y 203 del antiguo Reglamento de la Contratación Administrativa,

“Constituye sexta excepción a los procedimientos de concurso, la contratación directa con gobiernos o entidades de otros países, o con organismos nacionales o extranjeros de utilidad pública o bien social, ajenos al espíritu de lucro. Para celebrar la contratación en forma directa con ellos la Administración tomará en cuenta que el precio o estimación de la contraprestación a cargo del ente público, no exceda los límites de lo razonable según los precios que rijan operaciones similares ya sea en el mercado nacional o internacional”;

procedimiento que requiere -por principio constitucional y definición-, el control directo de la Contraloría General de la República. Con la nueva legislación, la actividad contractual de los gobiernos municipales se remite a las disposiciones y principios de la Ley de la Contratación Administrativa (artículo 62 del vigente Código Municipal), cuyo artículo 2° regula los supuestos en que procede la contratación directa, en el que no se previó el supuesto analizado.

Por su parte, el artículo 79 del mismo cuerpo legal exige la anuencia de la Contraloría respecto de

“Las operaciones que hagan las municipalidades con sus inmuebles cuyo valor sea superior a cincuenta mil colones [...]”;

Esta norma hay que entenderla en idénticos términos que los señalados en relación con los artículos 67 y 71 del Código Municipal, en tanto es necesario el control y fiscalización ejercido por el órgano contralor, a fin de que verifique que los bienes que se pretenden negociar estén disponibles y liberados en razón de su naturaleza (es decir que no se trate de bienes demaniales), y que el destino que se pretenda dar sea conforme con el contenido del artículo 169 constitucional. Sin embargo, estima esta Sala que si son contrarias a la autonomía municipal las partes de la norma que dicen “tanto” y “como la oportunidad”, al ser posible únicamente el control de legalidad, pero no el de oportunidad y conveniencia, en los términos que se han expuesto en el considerando XXI de esta sentencia, cuando se examina el tema del control de oportunidad o conveniencia; lo contrario implicaría que la Contraloría ejerce funciones que no le corresponden, asumiendo las de “coadministrador activo”; esta inconstitucionalidad es declarativa y retroactiva a la fecha de vigencia, sea el primero de enero de mil novecientos setenta y uno. Por último, en este mismo sentido se impugna el artículo 80 del Código Municipal que exige el refrendo de la Contraloría respecto de

“Todo contrato suscrito por las municipalidades, cuyo valor sea superior a los ciento cincuenta mil colones, excepto los de trabajo, [...] sin el cual no podrá surtir efecto alguno. A igual control estarán sujetos los acuerdos municipales en que se acojan reclamos pecuniarios por un valor de diez mil colones o más”;

el cual es inconstitucional por tratarse de una norma atípica, en tanto su texto fue reformado por Ley de Presupuesto Extraordinario para el período fiscal de mil novecientos ochenta y ocho, N° 7083, de veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y siete, con lo cual, al ser su contenido diverso de la materia presupuestaria, debió de haberse promulgado conforme al procedimiento ordinario para la formación de las leyes previsto en el artículo 124 de la Constitución Política; inconstitucionalidad que es declarativa y retroactiva a su fecha de vigencia, sea nueve de setiembre de mil novecientos ochenta y siete. El texto que inicialmente tenía esta disposición no es contrario al orden constitucional, en tanto lo que preveía era el refrendo de la Contraloría como condición sine qua nom para que pudieran surtir efectos las obligaciones derivadas de todos los contratos celebrados por las municipalidades -excepto los de trabajo- cuyo valor fuera superior a los diez mil colones.

La normativa municipal vigente (Ley N° 7794) es más clara y sencilla en lo que respecta a la actividad contractual de las municipalidades, a establecer una norma genérica (artículo 62) que remite a la Ley de la Contratación Administrativa, y en consecuencia a los principios constitucionales que la rigen, donde, según se anotó en el Considerando XXIII de esta sentencia, el control ejercido por la Contraloría General de la República es esencial.

En este orden de ideas, cabe desestimar la acción respecto de la impugnación que se hace del artículo 13 del Reglamento de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 7576-H, de veintitrés de setiembre de mil novecientos setenta y siete, que permitía ejercer un control de oportunidad en la actuación, ya que fue derogado mediante el Reglamento General de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 25038-H, de siete de marzo de mil novecientos noventa y seis, el cual no tiene disposición alguna semejante a la impugnada; procediendo, en consecuencia, el rechazo de plano respecto de esta impugnación. Queda claro, eso sí, que la competencia de control y fiscalización de la actividad contractual del Estado es únicamente para verificar un examen de legalidad.

XXVIII.—De la autorización para el funcionamiento de las cajas chicas de las municipalidades. El artículo 134 del Código Municipal es cuestionado en cuanto fija un monto de diez mil colones como límite para que los Concejos efectúen gastos por medio del sistema de caja chica, monto que se estima irrisorio y contrario al principio de razonabilidad. Varios son los puntos que deben ser analizados respecto de esta disposición. En primer lugar, que el texto de esta norma fue reformado por la Ley N° 7051, de treinta de octubre de mil novecientos ochenta y seis, que es Ley de Presupuesto Extraordinario para el período fiscal de mil novecientos ochenta y siete, con lo cual, esta reforma resulta inconstitucional, al constituir una norma atípica; es decir, al ser su contenido no presupuestario debió de haberse promulgado conforme al procedimiento ordinario de formación de las leyes que se establece en el artículo 124 de la Constitución Política, inconstitucionalidad que es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia, sea el seis de noviembre de mil novecientos ochenta y seis. No obstante lo anterior, cabe señalar, que con esta reforma, lo que se variaron fueron los montos por los cuales se autoriza la contratación de bienes y servicios a través de la caja chica (de quinientos colones a diez mil colones) y el conferimiento a la Contraloría de la facultad para revisar y aumentar tales montos cada dos años, a lo que es importante hacer referencia.

El término de caja chica es un término contable por el que se comprende un fondo de dinero en efectivo o en depósito, por cantidades relativamente pequeñas, disponible para desembolsos menores que generalmente se lleva bajo el sistema de fondo fijo. Lo anterior hace comprensible su objetivo, tanto en las empresas privadas como en las instituciones públicas, sea el de atender al pago de las necesidades urgentes que se presentan y cuyo monto no amerita la emisión de un cheque en el caso de las primeras, o seguir los procedimientos establecidos en la Ley de la Contratación Administrativa, para las segundas, motivo por el cual el sistema tiene una gran importancia en el engranaje de la Administración Pública. La regulación del uso de las cajas chicas del Estado no resulta ajena a las competencias propias de la Contraloría,

entendida ésta no como reglamentación, sino a modo de directrices generales en lo que corresponde a la correcta administración de los fondos públicos (parámetros para su fiscalización y manejo), por lo que el control que ejerce la Contraloría en el manejo de las cajas chicas del Estado es consustancial con su función asignada por Constitución; pero no le corresponde su reglamentación -fijación de los montos, ni tampoco la autorización de tales rubros-, competencia que es de cada institución en particular. En este sentido, el inciso c) del artículo 13 del nuevo Código Municipal le atribuye al Concejo la potestad de "dictar los reglamentos de la Corporación", entre los que se encuentra el uso de la caja chica (artículo 109), el cual, para su eficacia, debe ser aprobado por la Auditoría de la Contraloría General de la República. Sin embargo, este órgano contralor, bien puede dictar directrices generales para el normal funcionamiento de esas cajas, como las que se contienen en los artículos del 202.01 al 202.7 del Manual sobre Normas Técnicas de Auditoría para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización, que en lo conducente disponen:

"202.01.—Debe dictarse un reglamento específico para cajas chicas.

202.2.—Los fondos de cada caja deben estar bajo la custodia de una sola persona.

202.3.—Todo desarrollo por caja chica deberá contar con una autorización escrita y será respaldado con el correspondiente justificante.

202.4.—Todo reembolso de caja chica deberá respaldarse con documentos originales que serán revisados en cuanto a su integridad y autenticidad y marcados a efecto de que puedan ser utilizados posteriormente.

202.5.—Los cheques que se emitan para reembolso de caja chica deben hacerse a nombre del responsable del manejo del fondo.

202.6.—No se cambiarán cheques personales con fondos de caja chica.

202.7.—Deben efectuarse arquezos por sorpresa de los fondos de caja chica."

En virtud de lo dicho, la frase final del párrafo segundo, que confiere a la Contraloría la fijación y variación de los montos cada dos años

"las cual podrá revisar y aumentar cada dos años el monto establecido";

es inconstitucional, por implicar una fase de la autonomía administrativa propia de las municipalidades, inconstitucionalidad que es declarativa y retroactiva a la fecha de su entrada en vigencia, sea el primero de enero de mil novecientos setenta y uno. Por su parte, la legislación municipal vigente establece que tales regulaciones son a cargo del Concejo, tanto en lo que corresponde a la autorización de su funcionamiento, como su reglamentación, y fijación de los montos, en el párrafo tercero del artículo 109 del nuevo Código, con lo que se respeta a plenitud la autonomía municipal:

"Los Concejos podrán autorizar el funcionamiento de cajas chicas que se regularán por el reglamento que emitan para el efecto; estarán al cuidado del tesorero y por medio de ellas podrán adquirirse bienes y servicios, así como pagar viáticos y gastos de viaje. Los montos mensuales serán fijados por cada Concejo y todo egreso deberá ser autorizado por el alcalde municipal."

La propia Contraloría General de la República ha entendido que la caja a adquisición de bienes y servicios a través de la caja chica es importante, a tal punto que la conceptualiza como un mecanismo de los procedimientos de pago concebido para agilizarlos en situaciones excepcionales, para la compra de bienes y servicios indispensables y urgentes, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de la Administración Financiera de la República en relación con el artículo 279 del Reglamento de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 7576-H, y más recientemente, con la nueva Ley de la Contratación Administrativa, como una excepción a los procedimientos concursales de la contratación administrativa, en lo dispuesto en el artículo 2° inciso e), en relación con el artículo 81 de su Reglamento (ver los oficios número PI/ES-395, de cuatro de setiembre de 1996, DGCA 104-97, DGCA 105-97, ambos de veintuno de enero de 1997). En este sentido, debe hacerse la advertencia de que, en todo caso, ninguna compra o gasto hecho por la caja chica puede exceder los límites previstos para las diversas modalidades de la contratación administrativa, según se especifica en dicha norma.

XXIX.—De la aprobación de los contratos de beca. Por último, el artículo 149 inciso e) aparte 6 del Código Municipal es impugnado por exigir la aprobación final de la Contraloría en la formalización de los contratos de beca para los empleados municipales; sin embargo, con vista en el texto de la norma, queda claro que lo que se exige es el refrendo del contrato por el órgano contralor, a modo de aprobación de legalidad y no de autorización:

"Para que pueda disfrutarse de una licencia de adiestramiento deberá suscribirse previamente un contrato, el que requerirá, para su eficacia refrendo de la Contraloría y otorgarse garantía de cumplimiento a satisfacción del Concejo".

lo cual no es violatorio de la autonomía municipal, debiendo desestimarse la acción respecto de esta norma.

XXX.—De la autorización requerida para contratar empréstitos. En virtud de lo dispuesto en el artículo 105 del anterior Código Municipal, se requería de la autorización previa de la Contraloría

General de la República -además de la legislativa en algunos casos-, para que las municipalidades pudieran contratar empréstitos, lo cual, alega la accionante, es un control de oportunidad y conveniencia violatorio de la autonomía propia de los gobiernos locales. El texto de esta disposición es el de la reforma de la misma mediante el artículo 36, norma segunda, de la Ley N° 7111, de veinticuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y seis, que es Ley de Presupuesto para el período fiscal de mil novecientos ochenta y nueve, con lo cual, la norma es inconstitucional, al constituir una norma atípica, al tener un contenido distinto del de orden estrictamente presupuestario, debiendo de ser aprobada mediante ley ordinaria, conforme el procedimiento previsto en el artículo 124 de la Constitución Política, inconstitucionalidad que es retroactiva a su fecha de entrada en vigencia, sea el primero de enero de mil novecientos ochenta y nueve. El texto anterior a esta reforma, es prácticamente el mismo, salvo que con la reforma se introdujo la referencia a los concejos municipales de distrito y a las ligas municipales, lo cual se comentará de seguido.

Primero que nada, es importante resaltar el hecho de que el artículo 174 de la Constitución Política hace una remisión a la ley, para que ésta determine los casos en que las municipalidades requieran de la autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantías sus bienes o rentas, o enajenar sus bienes muebles o inmuebles, motivo por el cual, el párrafo primero de esta disposición tiene fundamento constitucional, al exigir tal autorización cuando se trate de empréstitos con entidades o capital extranjeros. Sin embargo, debe de hacerse la aclaración de que únicamente los gobiernos locales en general y la Unión o Liga de Municipalidades de la Provincia de Cartago tienen competencia para contratar créditos; los primeros, en virtud de su categoría y autonomía constitucional y la segunda, en virtud de la Ley N° 5119, de veinte de noviembre de mil novecientos setenta y dos, que le confirió a esta asociación esa facultad, siempre y cuando sus estatutos estuvieren refrendados por el órgano contralor, ya que como se verá, los concejos municipales de distrito son inconstitucionales.

En lo que respeta a la competencia de la Contraloría para autorizar los empréstitos que la ley le asigna (con capital o entidades nacionales), no resulta inconstitucional en los términos ya señalados por esta sentencia, en cuanto el control que se ejerce es el de legalidad, de manera que lo que examina es la capacidad de pago o económica de la entidad local que quiere comprometer su patrimonio (control financiero-contable), y el nexo de la actividad propuesta con los fines de la institución (control del gasto). que es la correspondencia del servicio o necesidad propuesto con el artículo 169 constitucional (interés y servicio local en relación con el cantón determinado). No parece lógico que los empréstitos que se contraigan con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal escapen al control de la Contraloría, lo que a criterio de este Tribunal sí es inconstitucional, según lo anotado anteriormente.

En relación con este tema, también resulta inconstitucional la aplicación de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, reformado por el artículo 7° de la Ley N° 7010, a las corporaciones municipales, ya que en virtud de la autonomía constitucional que éstas ostentan, resulta impropio someter a las corporaciones municipales al control ejercido por un órgano del Poder Ejecutivo (ahora Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) a efecto de que éste autorice los créditos con capital y empresa extranjero de las entidades locales.

C. DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN RELACIÓN CON LOS COMETIDOS LOCALES.

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

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

del Municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia» (sentencia N° 6000-94);

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

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

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

- a) Celebrar pactos, convenios o contratos con otros concejos municipales de distrito dentro y fuera de su cantón; además, con otras municipalidades, instituciones u organismos públicos. El concejo municipal dispondrá de treinta días hábiles para otorgar la aprobación. De lo contrario, se tendrá por aprobada.
- b) Dictar, respetando las directrices de la municipalidad, los reglamentos autónomos de organización y servicio, los cuales serán refrendados por ella.
- c) Proponer los presupuestos anuales al concejo municipal de su cantón.
- d) Convocar a consultas populares y fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones que afecten sus distritos.
- e) Fiscalizar el buen cumplimiento y la realización de las obras municipales en el distrito.
- f) Coadyuvar con la municipalidad en el correcto desempeño de las funciones tributarias.
- g) Cuidar el ornato y limpieza del distrito.

En cualquier momento, el concejo municipal del cantón mediante acuerdo de dos terceras partes de sus miembros podrá avocar determinadas competencias, **pero no todas**. Asimismo, podrá avocar, por igual mayoría, las competencias delegadas en el concejo municipal de distrito. La avocación de competencias tendrá un plazo máximo de seis meses y será posible únicamente en situaciones de urgencia o incapacidad transitoria de los concejos municipales de distrito para cumplir sus funciones.”

con lo cual, se da un desmembramiento de las competencias de las municipalidades, violatorio de los artículos 169 y 170 de la Constitución Política. Nótese que se trata de atribuciones que son propias y exclusivas de las municipalidades, que implican la potestad reglamentaria, de contratación, presupuestaria y tributaria, y que de alguna manera, conforman su autonomía garantizada por la propia Carta Fundamental; y

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

En virtud de lo anterior, es inconstitucional, en su totalidad, el Título VIII del Código Municipal, N° 7794, de veintisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, concretamente los artículos 173 a 181, inconstitucionalidad que es retroactiva a su fecha de entrada en vigencia, sea el veintiocho de julio de mil novecientos noventa y ocho, salvo los derechos adquiridos de buena fe, inconstitucionalidad que, por razones obvias, se dimensiona y gradúan sus efectos en los mismos términos que se hizo en la sentencia de referencia, lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, a fin de evitar que se produzcan graves dislocaciones de la seguridad, la justicia y la paz sociales, en los siguientes términos: a.- todas las comunidades que integran los concejos de distrito o concejos municipales de distrito, que ahora se declaran inconstitucionales, se reintegran, de inmediato, bajo la administración de las Municipalidades de los cantones a que pertenecen sus territorios; b.- todo lo concerniente a la materia presupuestaria (recaudación de ingresos y control de egresos), se incorporarán en los presupuestos ordinarios correspondientes a las Municipalidades a las que se reintegran. La Contraloría General de la

República dispondrá lo necesario para ajustar los presupuestos e integrarlos en uno sólo; c.- La Municipalidad respectiva dispondrá lo necesario sobre el personal administrativo. En caso de que se opte por la supresión de plazas, se aplicarán las normas pertinentes del artículo 146 inciso b) del vigente Código Municipal y la Contraloría General de la República aprobará las enmiendas presupuestarias necesarias para hacerle frente a los gastos; y d.- todos los ingresos y las rentas serán recaudadas e incorporadas por las municipalidades a sus propios presupuestos y los gastos, cuentas por pagar, contratos y obligaciones pendientes en general, serán asumidos por las municipalidades respetando los derechos adquiridos por terceros.

D. DEL RÉGIMEN TRIBUTARIO MUNICIPAL.

XXXII.—De la autonomía municipal en materia tributarias. principios generales. En forma reiterada, este Tribunal ha indicado que de lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política deriva la autonomía de las municipalidades, principio del cual emana el poder impositivo o tributario municipal para procurarse los ingresos necesarios y para sufragar el costo de los servicios públicos que el particular recibe de la municipalidad, siempre que cumplan con los procedimientos legales necesarios, y se manifiesten en tributos que se sujeten a los principios constitucionales propios de esa materia; de modo tal que la Asamblea Legislativa únicamente emite en esta materia un “acto de autorización típicamente tutelar”, cuando ejercita la facultad que le confiere el inciso 13) del artículo 121 de la Constitución Política, de manera que la iniciativa para la creación, modificación o extinción de los impuestos municipales le corresponde a estos entes, así como la potestad de eximir de los tributos municipales (en este sentido, entre otras ver sentencias N° 1631-91, de las quince horas, quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno; N° 0140-94, de las quince horas, cincuenta y un minutos del once de enero de mil novecientos noventa y cuatro; N° 2494-94, de las catorce horas, cincuenta y cuatro minutos del doce de julio de mil novecientos noventa y cuatro; N° 4496-94; N° 4497-94, de las quince horas, treinta y nueve minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y cuatro; N° 4510-94, de las catorce horas, cincuenta y un minutos del veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro; N° 4512-94, de las catorce horas, cincuenta y siete minutos del veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro; N° 6362-94, de las quince horas, treinta y nueve minutos del primero de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro; N° 1269-95, quince horas, cuarenta y ocho minutos del siete de marzo de mil novecientos noventa y cinco; N° 2311-95, de las dieciséis horas, doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco; N° 2631-95, de las dieciséis horas, tres minutos del veintitrés de mayo de mil novecientos noventa y cinco; N° 1974-96, de las nueve horas del treinta de abril de mil novecientos noventa y seis; y N° 4982-96, de las diez horas, doce minutos del veinte de setiembre de mil novecientos noventa y seis).

“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 autorización o desautorización de lo propuesto, no la sustitución de la voluntad municipal” (sentencia N° 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.

XXXIII.—De la potestad de autoadministración de las municipalidades en materia tributaria. En virtud de lo dicho en el Considerando anterior, el artículo 133 del Código Municipal, en cuanto requiere la autorización de la Contraloría General de la República, para que las municipalidades puedan abrir cajas auxiliares y nombrar entes recaudadores para recibir el pago de los tributos y otros ingresos, resulta inconstitucional por infringir la autonomía municipal, ya que como se vio, los gobiernos locales tienen plena competencia tributaria o impositiva, lo que implica que puede darse su propia administración interna para la recaudación y administración de los impuestos locales. Esta disposición se enmarca en la esfera propiamente organizativa de las municipalidades, por lo que una intervención y control previo por lo parte de la Contraloría excede el ámbito de sus competencias propias al implicar una actuación de “coadministrador activo”, lo que escapa a sus competencias constitucional y legalmente asignadas. Por ello, debe declararse inconstitucional la frase que dice: “con la previa autorización de la Contraloría General de la República y de acuerdo con el procedimiento que establece el artículo 15 de esta ley.” No obstante lo anterior, debe señalarse que quedan a salvo las

responsabilidades correspondientes por el incorrecto manejo de estos fondos, conforme a lo dispuesto en el párrafo final de esta disposición (sanción de despido para el funcionario local que incumpla lo dispuesto en la norma), esfera en la que si tiene competencia el órgano contralor, conforme lo prevén los artículos 7°, 67, 68, 69, 70, 71, 72, y concretamente el 73 de su Ley Orgánica, que en términos generales lo facultan para coadyuvar en los procedimientos disciplinarios de los funcionarios públicos encargados de recibir, custodiar, administrar o pagar bienes o valores del Estado ante el incorrecto uso de los fondos públicos, a fin de determinar las responsabilidades del caso, en los términos que se dirán en los considerandos subsiguientes, a fin de que esta atribución no implique una intromisión en la potestad disciplinaria propia de las municipalidades, y en consecuencia de su autonomía organizativa. Esta inconstitucionalidad es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de la norma —artículo 133 del Código Municipal anterior—, sea, el veintitrés de setiembre de mil novecientos ochenta y seis.

El artículo 108 del vigente Código Municipal, N° 7794, no establece el requisito de tal autorización por parte de la Contraloría, limitándose a disponer:

“Todos los ingresos municipales entrarán directamente a la tesorería municipal respectiva, por medio de cajas instaladas para el efecto. Las municipalidades están autorizadas para celebrar convenios de recaudación con cualquier ente del Sistema Financiero y Bancario Nacionales, supervisado por la Superintendencia General de Entidades Financieras.

En el término acordado por el Concejo o cuando se complete una suma igual al cincuenta por ciento (50%) de la garantía de fidelidad rendida por el tesorero auxiliar, las tesorías auxiliares reintegrarán los fondos percibidos a la tesorería municipal o al banco recaudador, en su caso.

La violación de lo dispuesto en este artículo será considerada falta grave y, por lo tanto, causa de despido sin responsabilidad.”

XXXIV.—**De las contribuciones especiales.** A su vez, se impugna el artículo 90 del Código Municipal que dispone en su texto:

“El valor de las obras nuevas de pavimentación de calles, de construcción de nuevas vías y caminos vecinales, aceras, cordones de caño, cunetas, acueducto y distribución e iluminación eléctrica, así como su reparación realizada por las municipalidades, deberá ser cubierto por los dueños de los inmuebles, directamente beneficiados, proporcionalmente a su medida frontal; **corresponde a la Contraloría General de la República la aprobación del valor total de la obra y de cada contribución. La Contraloría estará facultada para modificar los valores estimados por la municipalidad.**

De previo a tal aprobación, la Contraloría hará una publicación de la misma en el Diario Oficial confiriendo audiencia a los interesados para que hagan valer sus derechos.”

Efectivamente, en virtud de esta disposición se faculta a las municipalidades para establecer un tributo, que se configura como contribución especial, motivada en el valor de una obra nueva, y que encuentra sustento jurídico en la autonomía tributaria de que gozan estas instituciones, en los términos previstos en el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios:

“Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o 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.”

De esta manera, en lo que respecta a las municipalidades, estas contribuciones especiales se justifican y se determinan en el costo efectivo invertido en las obras nuevas. En principio, y en virtud de la jurisprudencia constitucional, sólo los impuestos municipales deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa, por lo que la determinación y aprobación de las contribuciones especiales corresponde a las propias autoridades locales, de manera que únicamente están sujetas al control ordinario. En este sentido, la competencia que se le confiere a la Contraloría General de la República en el artículo 90 del Código Municipal respecto de la aprobación de las contribuciones especiales en concepto de obra nueva, en cuanto dispone:

“El valor de las obras nuevas de pavimentación de calles, de construcción de nuevas vías y caminos vecinales, aceras, cordones de caño, cunetas, alcantarillado pluvial y sanitario, acueducto y distribución e iluminación eléctrica, así como su reparación realizada por las municipalidades, deberá ser cubierto por los dueños de los inmuebles directamente beneficiados, proporcionalmente a su medida frontal; **corresponde a la Contraloría General de la República la aprobación del valor total de la obra y de cada contribución. La Contraloría estará facultada para modificar los valores estimados por la municipalidad.**

De previo a tal aprobación, la Contraloría hará una publicación de la misma en el Diario Oficial confiriendo audiencia a los interesados para que hagan valer sus derechos”;

no puede ser entendida como una interferencia en el procedimiento de su tramitación y aprobación ante la Asamblea Legislativa. La intervención del órgano contralor se justifica en las funciones que constitucionalmente le son asignadas, de manera que tratándose del financiamiento de obras públicas con fondos públicos, la Contraloría General de la República, tiene plena competencia para ejercer sus

atribuciones de control y fiscalización, pero, se reitera, en un control de legalidad, contable y técnico, de manera que no está facultada para variar los montos propuestos por la municipalidad, sino únicamente para revisar la legalidad de lo actuado (a modo de auditora o investigación especial) de conformidad con lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 25 de su Ley Orgánica. En otras palabras, lo único que puede hacer la Contraloría General de la República, si determina la existencia de errores en los cálculos de las tarifas, es importar, devolviendo las diligencias a la Municipalidad, para que se hagan los ajustes y correcciones necesarias. Conforme con estas consideraciones, la impugnación de esta norma debe ser desestimada.

El artículo 77 del Código Municipal vigente no establece tal aprobación por parte de la Contraloría, lo cual no hace que estén exentos del control y fiscalización ejercido por este órgano, en los términos en que se ha venido desarrollando en esta sentencia; así como tampoco le confiere la potestad para modificar estas tasas, limitándose a disponer:

“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.”

XXXV.—**De la aprobación de las tasas municipales.** Debe hacerse la distinción de lo que son las licencias o patentes municipales, definidas por la jurisprudencia constitucional como el impuesto municipal en concepto de autorización para ejercer una actividad lucrativa, que se paga por la

“[...] imperiosa necesidad de sufragar el costo de los servicios públicos que el particular recibe de la Municipalidad; es decir, que los negocios comerciales o las actividades lucrativas, según la nomenclatura que utiliza nuestro Código Municipal, se ven altamente beneficiados con la seguridad, el orden, el aseo y la actividad municipal en general, por lo que deben contribuir con el Gobierno local” (sentencia N° 2197-92, supra citada);

tributos que pueden tener distinto hecho generador, dependiendo de la corporación local de que se trate, cuya aprobación corresponde a la Asamblea Legislativa, según se anotó en el Considerando XXIX de esta sentencia, de las tasas municipales, que son las contribuciones que se pagan a los gobiernos locales por los servicios urbanos que éstos prestan a la comunidad (agua, recolección de basura, limpieza de cunetas, mantenimiento de parques), cuya tarifa está en relación directa con el costo efectivo invertido por estas autoridades y cuyo pago no puede ser excepcional aunque el usuario no esté interesado en la prestación efectiva y particular de estos servicios, en los términos establecidos en el artículo 74 del vigente Código Municipal:

“Para 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 queda autorizada para emanar el reglamento correspondiente, que norme en qué forma se procederá para organizar y cobrar cada tasa.”

Debe hacerse la advertencia de que la mención de esta norma en esta sentencia, no implica en absoluto que se esté prejuzgando sobre la condición de tasa de todos y cada uno de los presupuestos o rubros establecidos en ella, porque esto corresponderá determinarlo en su oportunidad en cada caso concreto.

Es precisamente la intervención de la Contraloría General de la República en el procedimiento de aprobación de las tasas municipales lo que cuestiona la Municipal de San José en esta acción, en tanto en el Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, y el artículo 85 del Código Municipal, N° 4574, se dispone la participación directa del órgano contralor, lo que se estima violatorio de los artículos 170 (autonomía municipal) y 184 (definición de funciones de éste órgano constitucional), ambos de la Constitución Política, al permitirle a este órgano realizar un control de oportunidad y conveniencia de las decisiones de los gobiernos locales. Efectivamente, el Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios dice:

“Organismo regulador de las tarifas de servicios públicos. Mientras no se establezca por ley del organismo específico que tendrá a su cargo la fijación de las tarifas de los servicios públicos, la modificación de las mismas, conforme a la facultad prevista en el último párrafo del artículo 5 requerirá la aprobación previa de la Contraloría.”

Debe hacerse la advertencia que esta norma, a juicio de la Sala, fue parcialmente derogada en virtud de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593, de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, por la que se creó la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a quien le corresponde la fijación de los precios y tarifas de los servicios públicos definidos en el artículo 5° de su ley, de manera que en lo que respecta a los servicios locales, únicamente tiene competencia para fijar las tarifas para la recolección y tratamiento de los desechos sólidos e industriales. Es decir, hasta la vigencia del nuevo Código Municipal, este Transitorio tenía plena aplicación a las municipalidades, en lo que corresponde a la fijación de las tasas municipales, y a partir de la Ley N° 7593, sigue teniendo vigencia en lo que no se transfirió expresamente a la Autoridad Reguladora.

Estima este Tribunal, que dejar sólo a la discrecionalidad de las autoridades municipales la determinación de los montos que deben pagar los vecinos en concepto de tasas, sin ningún control previo, resulta no sólo riesgoso por los abusos que se pueden cometer, sino contrario a los principios constitucionales de protección a las grandes mayorías. Por ello, es necesario establecer un control, ya sea a priori o a posteriori, a cargo de la Contraloría General de la República, control que se repite, es estrictamente de legalidad, a efecto de que verifique que el costo propuesto del servicio es el correcto, a fin de evitar que las municipalidades cobren más de lo que corresponde en justicia. En este sentido, cabe advertir que la única participación constitucionalmente posible por parte de la Contraloría en la fijación de las tasas municipales, es ese control de legalidad, en el que podría objetar la tasa que sea desproporcionada al costo del servicio que se pretende cobrar, y obviamente, estaría legitimada para señalar el límite para modificar la tasa a efecto de que guarde relación con el costo efectivo del servicio, al resolver sobre su aprobación; motivos por los cuales, el artículo 85 del Código Municipal no es inconstitucional y tampoco lo es el Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

El artículo 74 del Código Municipal vigente, eliminó la intervención de la Contraloría para la fijación de las tasas municipales, pero subsiste, a juicio de la Sala, la aplicación del Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, hasta tanto no sean traspasados en su integridad, la fijación de las tasas y precios a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

En relación con este tema, se cuestiona el artículo 212 inciso a) de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, N° 7331, en tanto, atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la determinación de las tarifas para el estacionamiento de vehículos en las vías municipales, su regulación y fiscalización, disposición que es inconstitucional por las mismas razones y consideraciones dadas anteriormente, ya que al tratarse de un ingreso exclusivamente municipal, le corresponde a los gobiernos locales la fijación de su tarifa. Esta inconstitucionalidad es declarativa y retroactiva a su fecha de entrada en vigencia, sea el veintidós de abril de mil novecientos noventa y tres.

Por último, en relación con este tema, debemos pronunciamos acerca de la inadmisibilidad de la impugnación del artículo 19 de la Ley N° 6890, en cuanto prescribe que las tasas locales por el servicio de agua deben ser acordadas por las municipalidades "previo estudio" del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, en consulta con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, y aprobado por el Servicio Nacional de Electricidad. Lo anterior, en virtud de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que prescribe que para la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, la misma debe constituir medio razonable de amparar el derecho considerado lesionado, y en el caso en estudio, al ser la accionante la Municipalidad de San José, las impugnaciones que hace deben entenderse que son en defensa de los intereses de esta entidad local, motivo por el cual, al no prestar el servicio de agua, ya que el abastecimiento lo hace más bien el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la acción deviene en improcedente respecto de esta impugnación, procediendo su rechazo de plano al tenor de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 9° de la Ley que rige esta Jurisdicción, en relación con el párrafo primero del citado artículo 75. Debe hacerse la advertencia de que en virtud de lo dispuesto en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593, de veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis, es a esa institución a quien le corresponde fijar los precios y tarifas del suministro de los servicios de agua potable, y en el caso de que el servicio lo preste el gobierno local, será a esa entidad a quien corresponda su fijación.

XXXVI.—De la administración de impuestos nacionales. Por último, en relación con la autonomía tributaria de las municipalidades, se cuestionan el artículo 217 inciso b) de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, N° 7331, de trece de abril de mil novecientos noventa y tres, por el que se "obliga a las municipalidades a coordinar con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para poder emplear los fondos provenientes de las multas" por infracciones a la Ley de Tránsito:

"De las sumas recaudadas por el concepto de multas por infracciones, que señala el inciso d) del artículo 10 de la Ley N° 6324, el Concejo de Seguridad Vial realizará, semestralmente las siguientes transferencias:

[...]

b) un diez por ciento (10%) a las municipalidades de toda la República, el cual se distribuirá tomando en consideración, en igual porcentaje, su población y su área geográfica. Estas sumas se destinarán, exclusivamente, para financiar proyectos de seguridad vial, en coordinación con la Dirección General de Ingeniería de Tránsito"

[...];

y los artículos del 2° al 5° de la Ley N° 4340, de diecinueve de mayo de mil novecientos sesenta y nueve, reformada por las N° 5443, de dieciséis de diciembre de mil novecientos setenta y tres, N° 5909, de diez de junio de mil novecientos setenta y seis, N° 6026, de diecisiete tres de enero de mil novecientos setenta y siete, por los que se mantiene la administración del impuesto territorial en manos de la Dirección General de Tributación Directa, pese a que se trata de un impuesto local, de manera que, para que se respete la autonomía municipal, "debe crearse una administración autónoma de ese impuesto, que se encargue de su administración" y, consecuentemente, eliminarse el ocho punto seis por ciento (8.6%) que se le asigna al Poder Ejecutivo, ya que no puede imponerse una distribución que atente contra las potestades propias de los gobiernos locales. Debe hacerse la advertencia, que esta última normativa fue derogada en virtud de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, N° 7509, de nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco, la cual crea un impuesto territorial en favor de las municipalidades y le otorga su administración. Ambas disposiciones, aunque corresponden a impuestos distintos, son de la misma naturaleza, en tanto se trata de impuestos nacionales pero con un destino municipal, lo cual no es inconstitucional, según lo ha señalado con anterioridad esta Sala. Así, en sentencia N° 3930-95, de las quince horas veintisiete minutos del dieciocho de julio de mil novecientos noventa y cinco, señaló:

"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 que da el 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 municipios de jurisdicción territorial correspondiente, entonces la iniciativa tributaria sólo puede ser municipal, 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 un determinado número de gobiernos locales; o bien, mediante un impuesto especial que grave determinadas actividades, como resulta ser la exportación de 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 creado en el artículo 36 del Código de Minería, o en 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 nacionales, 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."

Lo dicho fue confirmado en sentencia N° 4268-95, de las dieciocho horas veintisiete minutos del primero de agosto del mismo año, en que se indicó que la forma en que los tributos que el Estado cobra por la utilización del Complejo Portuario de Caldera son de naturaleza nacional, motivo por el cual bien puede el legislador determinar la forma en que serán distribuidos, lo cual no es violatorio de su autonomía local. En virtud de lo anterior, es que el artículo 217 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, no es contrario al orden constitucional, ni mucho menos la normativa que confiere la administración a las municipalidades del impuesto territorial.

E. RÉGIMEN DISCIPLINARIO MUNICIPAL.

XXXVII.—Del régimen disciplinario municipal y el funcionario a quien le corresponde su dirección. Entiéndase por régimen disciplinario el conjunto de normas y principios tendentes a mantener el orden y la subordinación entre los miembros de un cuerpo o institución, con lo cual queda en evidencia el ligamen que debe existir entre los sujetos obligados al acatamiento de estos ordenamientos y la institución a la que pertenecen, cuyo objeto final en el sector público es la mantener y asegurar en forma preventiva el funcionamiento del servicio público, en tanto su aplicación se origina en el cumplimiento de los deberes funcionales de los empleados públicos (acción u omisión). En este sentido, los antecedentes jurisprudenciales de este Tribunal Constitucional han sido pocos en esta materia, sin embargo, sí han sido claros en unos puntos concretos. Así, en sentencia N° 1264-95, de las quince horas treinta y tres minutos del siete de marzo de mil novecientos noventa y cinco, se señaló el fundamento jurídico-constitucional respecto de la potestad disciplinaria

del Estado, como derivado de la potestad sancionatoria de la Administración, la cual en relación con los servidores públicos se desenvuelve de la siguiente manera:

“[...] se puede concluir que, las faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de su cargo, quebrantando el orden interno de la administración, origina la responsabilidad disciplinaria, por cuanto la falta disciplinaria entraña un desajuste del empleado a su función, afectando la propia esencia de la ordenación administrativa: sin perjuicio de las responsabilidades penal y civil, todo con la salvedad que en relación a los hechos se señaló con anterioridad. Por ello, el fin de la responsabilidad disciplinaria es asegurar la observancia de las normas de subordinación y, en general, del exacto cumplimiento de todos los deberes de la función que se le tiene encomendada. Así, el derecho disciplinario presupone una relación de subordinación entre el órgano sometido a la disciplina y el órgano que la establece o aplica, más para castigar, para corregir, e incluso educar al infractor de la norma, de ahí el carácter correctivo de las sanciones disciplinarias.”

De manera que la aplicación del régimen disciplinario se limita a las actividades del individuo en su carácter de agente o funcionario público, para compeler y asegurar, preventivamente, el cumplimiento de los deberes jurídicos del empleo, de la función o del cargo; según se indicó en la citada sentencia N° 1265-95:

“Las faltas generadoras de esta responsabilidad son muchas y variadas, como por ejemplo, la desidia, apatía, descuido, inasistencia, incorrección con superiores, iguales o subordinados y con el público, conducta social irregular, falta de probidad, abandono del cargo, etc., que según su gravedad se clasifican de leves, graves o muy graves. Los deberes de los funcionarios derivan, como sus derechos, de la ley y de la naturaleza del cargo o función que desempeñan, es decir, tienen carácter objetivo. Los deberes de los funcionarios son de dos clases, los generales, que atañen a todo funcionario por el sólo hecho de serlo, y los especiales, impuestos en relación con la función administrativa específica desempeñada. Así por ejemplo, la obediencia es un deber para todo funcionario público, pero el deber de obediencia de un catedrático no resulta igual del deber de un policía. Algunos deberes generales son: el de obediencia, que consiste en el respeto y obediencia a las autoridades superiores jerárquicas; y la prestación del servicio, que consiste en el deber del funcionario de la realización de las prestaciones propias de su cargo, que viene dado por la naturaleza de la función, para el mejor servicio público, rendimiento o productividad en los servicios, quedando los funcionarios obligados al fiel cumplimiento de la función o cargo, cumpliendo la jornada de trabajo reglamentario, debiendo colaborar lealmente con sus jefes y compañeros de trabajo, para el mejoramiento de los servicios y consecución de los fines de la unidad administrativa en que se halle destinado. La prestación del servicio debe ser personal, en virtud de la presunción oficial en favor de la competencia del funcionario asignado. También constituyen deberes generales el deber de reserva, que estriba en la obligación de proceder con la debida discreción en el desempeño del cargo, guardando el oportuno silencio en los casos en que la índole de la función lo exija -en el sector público el quebrantamiento del secreto puede generar severas sanciones disciplinarias, e inclusive de tipo penal, como es el caso del ámbito disciplinario diplomático y del Poder Judicial, en la revelación de los secretos afectan la seguridad del Estado, o los intereses de las partes, causando graves daños-; y el deber del decoro exige que el oficio público sea atendido por su titular con el debido respeto y corrección, tanto en lo profesional como en lo social, en razón de la institución que representa. El deber de consagrarse por entero y con todo celo y decoro al cargo asignado, veda al funcionario el ejercicio de otros cargos o funciones, por cuanto imposibilitaría el buen servicio de ambos. En ocasiones la índole del empleo excluye el ejercicio de determinadas profesiones, así el juez no puede desempeñar cargos de dirección o asesoramiento a empresas particulares. El funcionario público no podrá actuar al servicio de terceros en asuntos en que esté interviniendo por razón de su cargo, ni de los que se hallen en tramitación o pendientes de resolución en la oficina en que labore, ni tampoco podrá ser abogado, procurador o perito de tercero en cualquier clase de litigio contra el Estado. El incurrir en alguna de estas incompatibilidades se calificará como falta grave o muy grave, debiéndose además sancionar las faltas o ausencias, retrasos, descuidos, informalidades o negligencias que se originen en el ejercicio de actividades compatibles”.

Al implicar el régimen disciplinario una relación de subordinación del empleado público para con la institución para la que labora, queda en evidencia, que es a esa institución a la que le corresponde su dirección y aplicación directamente, sin interferencias de otras dependencias administrativas. El caso del régimen disciplinario de las municipalidades no es una excepción, en tanto corresponde al Ejecutivo Municipal -ahora Alcalde- la función disciplinaria de los funcionarios y empleados del los gobiernos locales que no dependan directamente del Concejo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 141, 142, 148, 150 y 154 del Código Municipal anterior, artículos 17 inciso k) del Código Municipal vigente; de manera que el personal de las municipalidades es nombrado y administrado por este funcionario, salvo los que corresponden

directamente al Concejo (auditor o contador y al Secretario del Concejo, -incisos f) del artículo 13 del Código Municipal, N° 7794), según lo dicho en sentencia N° 1691-94, de las diez horas, cuarenta y ocho minutos del ocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro. Asimismo, en sentencia N° 1355-96, de las doce horas, dieciocho minutos del veintidós de marzo de mil novecientos noventa y seis, se dijo respecto del Ejecutivo Municipal

“La Sala lo dijo la sentencia N° 2895-92, considerando II., que el Ejecutivo Municipal no es sólo un funcionario más, sino un verdadero agente político, responsable de la rama ejecutiva del gobierno local autónomo, que tiene funciones políticas, ejecutivas y administrativas, razón por la que no está más que subordinado a la ley en el ejercicio de sus funciones y al propio Concejo Municipal.”

Y continúa diciendo:

“Al Ejecutivo Municipal, quien forma parte del gobierno local y además es el administrador general y jefe de las dependencias municipales (artículos 169 constitucional, 20 y 57 del Código Municipal), no se le puede privar de tal condición, transfiriendo todo el poder disciplinario a una Junta de Relaciones Laborales, creada por una convención colectiva, sin infringir los principios de la autonomía municipal y de la exclusividad en la formación de las leyes, que señalan los artículos 121 inciso 1) y 170 de la Constitución Política, y menos para desplazar el poder disciplinario hacia un órgano del Poder Ejecutivo, como lo hace el artículo 13 inciso a) de la convención colectiva que aquí se impugna.”

Este grupo de normas que se analizan a continuación, tienen como marco de referencia la esfera disciplinaria de las municipalidades, en lo que se refiere a la determinación de funciones, salarios y responsabilidades de los servidores municipales a cargo de la Contraloría General de la República.

XXXVIII.—De la determinación de responsabilidad pecuniaria de los funcionarios y empleados municipales. Los artículos 74 y 149 inciso e) aparte 5 del Código Municipal son impugnados en cuanto le asignan a la Contraloría General de la República la determinación de la responsabilidad pecuniaria de los empleados municipales; en la primera disposición, respecto de los que custodian o administran los fondos o bienes municipales, y en la segunda norma, la estimación de daños y perjuicios por el incumplimiento de becas otorgadas.

Efectivamente, el régimen disciplinario de las municipalidades corresponde verificarlo internamente a las propias corporaciones locales, en la persona de su Ejecutivo -ahora Alcalde Municipal-, lo cual encuentra su sustento jurídico-constitucional en la autonomía administrativa de que gozan estas instituciones, y para lo cual se aplicará el Capítulo XIII del nuevo Código Municipal (del Procedimiento de sanciones, artículos 150 a 152), específicamente el artículo 161, en cuanto dispone:

“El servidor municipal que incumpla o contravenga sus obligaciones o las disposiciones de esta ley o sus reglamentos, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que el mismo hecho pueda originar”;

o los procedimientos establecidos en la Ley General de la Administración Pública, cuando así corresponda. Sin embargo, según lo dicho en el Considerando XX de esta sentencia, corresponde a la Contraloría General de la República, la fiscalización y control de la hacienda pública, lo que consecuentemente implica el control y fiscalización en los funcionarios públicos que manejan fondos públicos, según lo dicho en el Considerando XXXIII anterior. Se trata siempre de un control de legalidad “a posteriori”, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7°, 67, 68, 69, 70, 71, 72, y concretamente el 73 de la Ley Orgánica de este órgano contralor, que en términos generales lo facultan para **coadyuvar** en los procedimientos disciplinarios de los funcionarios públicos encargados de recibir, custodiar, administrar o pagar bienes o valores del Estado ante el incorrecto uso de los fondos públicos, a fin de determinar las responsabilidades del caso. Sin embargo, esta competencia debe entenderse en la forma correcta, a fin de que no implique una intromisión de la Contraloría en lo que podría decirse, es la esfera íntima organizativa y disciplinaria de las municipalidades. Así, la Contraloría no puede ser en modo alguno, el director del procedimiento disciplinario, porque lo contrario implicaría sustituir la autoridad disciplinaria municipal por un órgano totalmente ajeno y externo de la relación de subordinación, motivo por el cual, la competencia que se le asigna para “ordenar que se imponga la sanción” del artículo 7° de la Ley Orgánica de la Contraloría no puede entenderse en sentido estricto, sino únicamente para **recomendar la aplicación de la sanción disciplinaria correspondiente**. El artículo 74 impugnado, dispone:

“La Contraloría General de la República determinará la responsabilidad pecuniaria en que incurran los funcionarios y empleados municipales, en perjuicio de la municipalidad y con motivo de la custodia o administración de los fondos y bienes municipales, siempre que haya evidente culpa o manifiesta violación de la ley.

Previo a decidir, la Contraloría dará audiencia al interesado.

La resolución será título ejecutivo y la ejecución correspondiente la interpondrá la Contraloría a nombre de la municipalidad respectiva, si ésta no iniciare el cobro judicial dentro del plazo de un mes.

Los efectos de la resolución de la Contraloría quedarán sin lugar sólo si fuere anulada en la jurisdicción contencioso-administrativa, o por sentencia penal firme que la contradiga.”

En virtud de lo cual, esta disposición es violatoria de la autonomía administrativa, organizativa y correctiva propia de las municipalidades, al conferirle directamente a la Contraloría General de la República la determinación de las responsabilidades pecuniarias y daños causados por los funcionarios municipales, a tal punto que lo convierte en el director del procedimiento iniciado al efecto, con exclusión de toda participación del funcionario municipal a quien corresponde la aplicación del régimen disciplinario de sus empleados, inconstitucionalidad que es declarativa y retroactiva a su fecha de vigencia, sea el primero de enero de mil novecientos setenta y uno. El nuevo Código Municipal, es reflejo fiel de la autonomía propia de que gozan las municipalidades en la materia disciplinaria, al disponer los artículos 64 y 66 lo siguiente:

“Artículo 64.—Los funcionarios municipales encargados de recibir, custodiar o pagar bienes o valores municipales o aquellos cuyas atribuciones permitan o exijan tenerlos, serán responsables de ellos y de cualquier pérdida, daño abuso, empleo o pago ilegal imputable a su dolo o culpa.

Se considera empleo ilegal el manejo de los bienes o valores en forma distinta de la prescrita por las leyes, los reglamentos o las disposiciones superiores.

El autor de tales hechos será sancionado administrativamente, de acuerdo con el régimen disciplinario vigente, previo cumplimiento del debido proceso, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales en que pueda haber incurrido.”

“Artículo 66.—Conforme al régimen interno, se determinará la responsabilidad pecuniaria en que incurran los funcionarios municipales, por acciones u omisiones en perjuicio de la municipalidad, con motivo de la custodia o administración de los fondos o bienes municipales.

La resolución firme que se dicte, certificada por el contador o auditor interno, constituirá título ejecutivo y su cobro judicial deberá iniciarse dentro de los quince días naturales, contados a partir de su emisión.”

Por su parte, el artículo 149 inciso e) aparte 5) no es violatorio del principio de la autonomía municipal, en cuanto supedita la actuación del órgano contralor a la petición de la propia entidad municipal, al decir:

“Si el servidor incumpliere la anterior obligación, deberá resarcir a la municipalidad los daños y perjuicios ocasionados, cuya estimación la hará la Contraloría de la República a solicitud de la Corporación y con audiencia del interesado y la fijación que hiciera será título ejecutivo.”

XXXIX.—De la definición de funciones de los empleados municipales. En los Considerandos anteriores se ha indicado que la competencia organizativa de las dependencias municipales es expresión de la autonomía administrativa de que gozan las corporaciones municipales. En este sentido, al ser el Alcalde Municipal -antes Ejecutivo Municipal- el administrador general de las dependencias locales, es a quien corresponde la asignación de funciones de sus empleados, conforme lo disponía el artículo 142 del Código Municipal anterior:

“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 de Servicio Civil, la cual estará obligada a prestarla”;

competencia que se mantiene en el Código Municipal vigente, en los artículos 120 y 121 que disponen en lo que interesa:

“Artículo 120.—Las municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el Manual Descriptivo de Puestos General, con base en un Manual descriptivo integral para el régimen municipal. Contendrá una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización. El diseño y la actualización del manual descriptivo de puestos general estará bajo la responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales.

Para elaborar y actualizar tanto el Manual general como las adecuaciones respectivas en cada municipalidad, tanto la Unión Nacional de Gobiernos Locales como las Municipalidades podrán solicitar colaboración a la Dirección General de Servicio Civil.

Las municipalidades no podrán crear plazas sin que estén incluidas, en dichos manuales, los perfiles ocupacionales correspondientes.”

“Artículo 121.—Las municipalidades mantendrán actualizado un Manual de organización y funcionamiento, cuya aplicación será responsabilidad del alcalde municipal.”

No obstante lo anterior, no son inconstitucionales los artículos 139 del Código Municipal anterior, en tanto asigna a la Contraloría General de la República la determinación de las funciones de los contadores y auditores municipales:

“Serán también atribuciones de los Contadores y Auditores las que además fije la Contraloría General de la República”;

ni el artículo 140 del mismo cuerpo legal, en cuanto impide que los gobiernos locales regulen su propia contabilidad al sujetarla a la regulación que sobre la materia dicte la Contraloría:

“Las normas relativas a la contabilidad municipal serán dictadas por la Contraloría General de la República.”

En este sentido, debe tenerse en cuenta que aún cuando los auditores y contadores que laboran en las municipalidades son empleados directos de estas corporaciones y no del órgano contralor, y por lo tanto tienen una relación de subordinación respecto de las primeras, en virtud de la función que tienen encomendada, sí existe una sujeción directa, no al órgano contralor, sino a las directrices que dicte en relación con las funciones de contaduría y auditoría de las entidades locales. Nótese que se trata de directrices tendientes a unificar las funciones de control que los auditores y contadores de las municipalidades llevan a cabo en relación con los fondos públicos del que son responsables, por lo que deben ser consideradas como reglas básicas de coordinación unitarias que tienen una gran utilidad práctica en el ejercicio de las funciones de control jurídico y fiscal de los recursos públicos, con lo cual, se simplifica en gran medida la fiscalización de los fondos públicos constitucionalmente asignada a la Contraloría -artículo 183 constitucional-, a fin de que haya una sana administración de los mismos (como se había indicado en sentencia N° 2934-93, de las quince horas, veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres.

El legislador al promulgar la nueva normativa municipal, comprendió que la designación de funciones de los empleados municipales es una expresión de la autonomía administrativa de las corporaciones locales, y por ello dispuso que la asignación de atribuciones se haga en el Manual Descriptivo de Puestos, según lo anotado anteriormente, y concretamente en relación con las normas relativas a los asuntos financieros contables, también se remitió al Manual de procedimientos financieros-contables aprobado por el Concejo (artículo 114).

XL.—De la fijación de salarios. El artículo 76 del Código Municipal es impugnado en cuanto establece una categorización de las municipalidades en razón del presupuesto y confiere al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, en coordinación con la Contraloría General de la República, la tarea para fijar los salarios de los entonces Ejecutivos Municipales y sus aumentos en relación con los presupuestos de las mismas, lo cual se estima violatorio de la autonomía municipal y el principio de razonabilidad. Efectivamente, conforme a todo lo dicho anteriormente en esta sentencia, esta disposición es absolutamente inconstitucional, en abierta violación de la autonomía administrativa de las municipalidades definida en el artículo 170 constitucional, en tanto la fijación del salario de su Alcalde (antes Ejecutivo) es materia propia de su gobierno y administración, debiendo corresponder a sus autoridades su determinación, conforme a las funciones que tiene encomendadas, lo cual, en todo caso, debe estar en relación proporcional con el presupuesto de la municipalidad, tal y como se define en el artículo 20 del Código Municipal, N° 7794. En virtud de lo cual, la frase del párrafo tercero del artículo 76 que dice

“La Contraloría General de la República y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal fijarán, anualmente, los salarios de los ejecutivos municipales, con base en el monto de los presupuestos municipales a que se refiere este artículo”;

resulta inconstitucional. Esta inconstitucionalidad es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada de vigencia de la norma, sea el seis de noviembre de mil novecientos ochenta y seis.

F. DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

XLI.—De la potestad reglamentaria. En forma reiterada esta Sala ha dicho que la facultad reglamentaria que se otorga al Poder Ejecutivo en virtud de lo dispuesto en los incisos 3) y 18) del artículo 140 de la Constitución Política, está reducida a parámetros muy definidos que la condicionan y limitan, puesto que la misma en ningún caso puede violentar la dinámica propia e inmanente que deriva de la división de poderes y que constituye, por así decirlo, la esencia misma del sistema democrático. Uno de esos parámetros fundamentales de la facultad reglamentaria es el hecho de que dentro del sistema democrático, los poderes públicos tienen claramente definidas sus funciones, sin que pueda ninguno de ellos asumir las propias de los otros, pues tal transgresión viola flagrantemente el concepto mismo de la división de poderes que recoge de diversa manera los artículos 9°, 11, 121 inciso 1) y 140 incisos 3) y 18) constitucionales. Así lo ha dicho esta Sala en una nitida línea jurisprudencial que encuentra eco en varias resoluciones suyas, entre las que es oportuno citar la N° 1130-90, de las diecisiete horas, treinta minutos del dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa; la N° 1635-90, de las diecisiete horas del catorce de noviembre de mil novecientos noventa; la N° 1876-90, de las dieciséis horas del diecinueve de diciembre de mil novecientos noventa, y la N° 243-93, de las quince horas, cuarenta y cinco minutos del diecinueve de enero de mil novecientos noventa y tres. Así, ha señalado:

“II.—El Poder Ejecutivo, aunque no tiene la facultad de dictar leyes -la cual únicamente la ostenta el Poder Legislativo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 105 y 121 de la Constitución Política-, sí participa en la formación del ordenamiento jurídico a través de la potestad reglamentaria que la Carta Magna le confiere en los artículos 140 incisos 3.) -que señala la atribución de la Administración de «reglamentar las leyes, ejecutarlas, sancionarlas y velar por su exacto cumplimiento»- y 18.) -que permite a éste Poder del Estado para «darse el reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarias para la pronta ejecución de las leyes»-, potestad que, como se ha visto, se expresa a través de los decretos y reglamentos que dicte la Administración Pública. Sin embargo, en

virtud de la jerarquía de las normas, en relación con las fuentes escritas del Derecho, corresponde la primacía normativa a la Constitución Política, le siguen los tratados internacionales, luego las leyes y por último los reglamentos y decretos dictados por la Administración Pública. Por ello, el reglamento es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la Ley, necesitada de justificación caso por caso, supeditada a aquélla en varios sentidos: 1.) no se produce más que en los ámbitos que la ley le permite; 2.) no puede intentar dejar sin efecto o contradecir los preceptos legales; y 3.) no puede suplir a la ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido. Así, se llama reglamento a toda norma escrita dictada por el Poder Ejecutivo en el desempeño de las funciones y materia que les son propias; la administrativa, que comprende los aspectos organizativos del sector público. En virtud de lo anterior, es que el Poder Ejecutivo puede dictar reglamentos autónomos, entre los que figuran los llamados reglamentos de organización, los cuales se refieren a la institución y estructura de las instituciones que conforman la Administración Pública, entre los que se encuentran los Reglamentos Autónomos de Servicio de los Ministerios, según lo dispuesto en el inciso 18.) del artículo 140 constitucional. Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el citado inciso 3.) de la misma norma constitucional, el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, están legitimados para reglamentar las leyes, lo cual significa que el Ejecutivo desarrolla los conceptos utilizados en la ley para hacerla efectiva y ejecutoria."

De manera que el reglamento ha sido definido por esta Sala como normativa secundaria supeditada a la Ley, de rango inferior y que la complementa. Su sumisión a la ley es absoluta en varios sentidos, no se produce más que en los ámbitos que la ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, y no puede suplir a la ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido, en lo que doctrinariamente se denomina el "orden jerárquico de las normas". Esta potestad reglamentaria se reconoce en dos sentidos únicamente: la relativa a la reglamentación y desarrollo de las leyes, que se encuentra contenida en el inciso 13) del artículo 140 constitucional (reglamentos ejecutivos); y la relativa a la organización y funcionamiento de las oficinas y dependencias administrativas en los términos del inciso 18) de la misma norma (reglamentos autónomos de organización y de servicio). Éstos últimos son los únicos que puede dictar la Contraloría General de la República, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 de su Ley Orgánica, que dispone:

"La Contraloría General de la República tendrá la potestad exclusiva para dictar los reglamentos autónomos de servicio y de organización, en las materia de su competencia constitucional y legal."

XLII.—De la constitucionalidad de los artículo 96 párrafo segundo del Código Municipal y artículo 3° de la Ley N° 5691. El artículo 96 párrafo segundo del Código Municipal, N° 4574, es impugnado en cuanto le confiere a la Contraloría General de la República la atribución para reglamentar los límites máximos dentro de los que deben fijarse las tarifas de las patentes municipales:

"La Contraloría General de la República reglamentará los límites máximos dentro de los cuales deberán fijarse las tarifas.

Lo dispuesto en los párrafos anteriores será resuelto por la Contraloría General de la República en un término no mayor de treinta días. Cumplido ese plazo, continuará el trámite que proceda."

Considera este Tribunal que al ser la patente un impuesto o tributo propuesto por las municipalidades para su aprobación a la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República no puede interferir o limitar su tramitación; y en este sentido, como no se tiene conocimiento de que el procedimiento legislativo haya sido afectado por la aplicación de la norma en cuestión, y como en la nueva normativa municipal no se tiene una legislación con este mismo contenido, no resulta procedente declarar con lugar la acción respecto de esta disposición. Es decir, el reproche de inconstitucionalidad debe ser real y no una mera hipótesis, como parece ser el presente alegato.

Asimismo, el artículo 3° de la Ley N° 5691, de veintinueve de abril de mil novecientos noventa y cinco, es inconstitucional por violación de los artículos 140 inciso 3) y 170 de la Constitución Política, en lo que se refiere a la potestad reglamentaria en relación con la autonomía municipal, lo anterior, por cuanto se le confiere a la Contraloría General de la República la tarea para que promulgue un reglamento para el "uso adecuado" de los vehículos municipales. A lo largo de esta sentencia han quedado en manifiesto tres principios fundamentales que motivan esta inconstitucionalidad: en primer lugar, que la autonomía administrativa municipal implica la posibilidad para que las entidades municipales administren sus recursos, sin interferencia de otras dependencias públicas; en segundo lugar, que la Contraloría tiene limitada su potestad reglamentaria a los reglamentos autónomos de servicio y de organización, en las materia de su competencia, únicamente; y en tercer lugar, que las municipalidades tienen la potestad para dictar reglamentos de organización y de servicio, lo que constituye expresión de la autonomía municipal. Esta inconstitucionalidad es declarativa y retroactiva a la fecha de su vigencia, sea el veintiocho de mayo de mil novecientos setenta y cinco. Debe advertirse, que esta Ley, fue tácitamente derogada en virtud de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, que en el Título VII, se refiere a la regulación del uso de los vehículos del Estado costarricense, con exclusión de los municipales.

Por último, resulta improcedente referirse a la inconstitucionalidad del artículo 4° de la misma ley (N° 5691), por referirse al uso de los vehículos de las instituciones autónomas, semiautónomas y demás, con lo cual no tiene relación con las municipalidades; motivo por el cual, al tenor de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 9° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la acción debe rechazarse de plano respecto de esta impugnación.

XLIII.—Conclusión. Con fundamento en lo dicho, la Sala declara con lugar la acción respecto de las siguientes disposiciones:

Se declara parcialmente con lugar la acción, y en consecuencia se anulan del ordenamiento jurídico las siguientes disposiciones:

- Artículos 74 y 107 del Código Municipal, N° 4574; artículos 173 a 181 del vigente Código Municipal, adicionados por Ley N° 7812, de dos de julio de mil novecientos noventa y ocho; el artículo 3° de la Ley N° 5691, de veintinueve de abril de mil novecientos setenta y cinco;
- Artículo 21 inciso d), tanto en su texto original como el de su reforma por Ley N° 6890;
- La frase del párrafo tercero del artículo 76 del Código Municipal, Ley N° 4574, que dice
"La Contraloría General de la República y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal fijarán, anualmente, los salarios de los ejecutivos municipales, con base en el monto de los presupuestos municipales a que se refiere este artículo";
- La palabra "tanto" y la frase "como la oportunidad" del párrafo primero del artículo 79 del Código Municipal, Ley N° 4574;
- El texto del artículo 80 del Código Municipal, Ley N° 4574, aprobado por Ley de Presupuesto Extraordinario para el periodo fiscal de mil novecientos ochenta y ocho, N° 7083, de veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y siete;
- El texto del artículo 134 del Código Municipal, Ley N° 4574, aprobado por Ley de Presupuesto Extraordinario para el periodo fiscal de mil novecientos ochenta y siete, N° 7051, de treinta de octubre de mil novecientos ochenta y seis;
- El texto del artículo 105 del Código Municipal, dado por Ley de Presupuesto para el periodo fiscal de mil novecientos ochenta y nueve, Ley N° 7111, de veinticuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho;
- Los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 de 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, de veintiocho de abril de mil novecientos noventa y ocho.
- La frase que dice "con la previa autorización de la Contraloría General de la República y de acuerdo con el procedimiento que establece el artículo 15 de esta ley", del artículo 133 del Código Municipal, Ley N° 4475;
- El artículo 7° de la Ley N° 6890, de catorce de setiembre de mil novecientos ochenta y tres.

Se interpretan conforme al orden constitucional las siguientes disposiciones:

- Únicamente es constitucional la Planificación Nacional de Desarrollo que haya sido aprobada mediante ley, de manera que solamente pueden ser vinculantes para los gobiernos locales, aquellas directrices que se originen en una ley;
- No son inconstitucionales los artículos 9° y 10 de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, en sí mismos, pero sí la aplicación de lo dispuesto en ellos a las municipalidades, ya que éstas no están sujetas al control político y económico del Poder Ejecutivo (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), en lo que se refiere a la autorización de los presupuestos municipales y créditos con capital extranjero, respectivamente;
- No es inconstitucional el Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, pero sí su aplicación a las municipalidades, en tanto la Contraloría General de la República no tiene competencia para intervenir en la fijación y modificación de las tarifas de los servicios municipales (tasas).

Esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de las normas anuladas, sea el primero de enero de mil novecientos setenta y uno, en relación con los artículos 21 inciso d), 74, 79 y 107 del Código Municipal, N° 4574; el veintiocho de mayo de mil novecientos setenta y cinco, en relación con el artículo 3° de la Ley N° 5691; el veintitres de setiembre de mil novecientos ochenta y tres, en relación con los artículos 133 del Código Municipal, N° 4574, y 7° de la Ley N° 6890; el seis de noviembre de mil novecientos ochenta y seis, en relación con los artículos 76 y 134 del Código Municipal, N° 4574; el nueve de setiembre de mil novecientos ochenta y siete, en relación con el artículo 80 del Código Municipal, N° 4574; primero de enero de mil novecientos ochenta y nueve, en relación con el artículo 105 del Código Municipal, N° 4574; el veintisiete de julio de mil novecientos noventa y ocho, en relación con los artículos 173 a 181 del Código Municipal, adición dada por Ley N° 7812; y el primero de agosto de mil novecientos noventa y ocho, en relación con los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley de Creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, N° 7800, salvo derechos adquiridos de buena fe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensiona la declaratoria de inconstitucionalidad relativa a los concejos municipales de distrito, a fin de evitar que se produzcan graves dislocaciones de la seguridad, la justicia y la paz sociales, en los siguientes términos: a.- todas las comunidades que

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

Se rechaza de plano la acción respecto de las impugnaciones de los artículos 184 del Código Municipal, N° 4574, 19 de la Ley N° 6890, 13 del Reglamento de la Contratación Administrativa, decreto Ejecutivo Número N° 7576-H, y artículo 4° de la Ley N° 5691.

En lo demás se declara sin lugar la acción. **Por tanto,**

Se declara **parcialmente con lugar la acción**, y en consecuencia se **anulan del ordenamiento jurídico** las siguientes disposiciones:

- Artículos 74 y 107 del Código Municipal, N° 4574; artículos 173 a 181 del vigente Código Municipal, adicionados por Ley N° 7812, de dos de julio de mil novecientos noventa y ocho; el artículo 3° de la Ley N° 5691, de veintinueve de abril de mil novecientos setenta y cinco;
- Artículo 21 inciso d), tanto en su texto original como el de su reforma por Ley N° 6890;
- La frase del párrafo tercero del artículo 76 del Código Municipal, Ley N° 4574, que dice
“La Contraloría General de la República y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal fijarán, anualmente, los salarios de los ejecutivos municipales, con base en el monto de los presupuestos municipales a que se refiere este artículo”;
- La palabra “tanto” y la frase “como la oportunidad” del párrafo primero del artículo 79 del Código Municipal, Ley N° 4574;
- El texto del artículo 80 del Código Municipal, Ley N° 4574, aprobado por Ley de Presupuesto Extraordinario para el período fiscal de mil novecientos ochenta y ocho, N° 7083, de veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y siete;
- El texto del artículo 134 del Código Municipal, Ley N° 4574, aprobado por Ley de Presupuesto Extraordinario para el período fiscal de mil novecientos ochenta y siete, N° 7051, de treinta de octubre de mil novecientos ochenta y seis;
- El texto del artículo 105 del Código Municipal, dado por Ley de Presupuesto para el período fiscal de mil novecientos ochenta y nueve, Ley N° 7111, de veinticuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho;
- Los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 de 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, de veintiocho de abril de mil novecientos noventa y ocho.
- La frase que dice “con la previa autorización de la Contraloría General de la República y de acuerdo con el procedimiento que establece el artículo 15 de esta ley”, del artículo 133 del Código Municipal, Ley N° 4475;
- El artículo 7° de la Ley N° 6890, de catorce de setiembre de mil novecientos ochenta y tres.

Se interpretan conforme al orden constitucional las siguientes disposiciones:

- Únicamente es constitucional la Planificación Nacional de Desarrollo que haya sido aprobada mediante ley, de manera que solamente pueden ser vinculantes para los gobiernos locales, aquellas directrices que se originen en una ley;
- No son inconstitucionales los artículos 9° y 10 de la Ley de Planificación Nacional, N° 5525, en sí mismos, pero sí la aplicación de lo dispuesto en ellos a las municipalidades, ya que éstas no están sujetas al control político y económico del Poder Ejecutivo (Oficina de Planificación Nacional y Política Económica), en lo que se refiere a la autorización de los presupuestos municipales y créditos con capital extranjero, respectivamente;
- No es inconstitucional el Transitorio VIII. del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, pero sí su aplicación a las municipalidades, en tanto la Contraloría General de la República no tiene competencia para intervenir en la fijación y modificación de las tarifas de los servicios municipales (tasas).

Esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de las normas anuladas, sea el primero de enero de mil novecientos setenta y uno, en relación con los artículos 21 inciso d), 74, 79 y 107 del Código Municipal, N° 4574; el veintiocho de mayo de mil novecientos setenta y cinco, en relación con el artículo 3° de la Ley número 5691; el veintitrés de setiembre de mil novecientos ochenta y tres, en relación con los artículos 133 del Código Municipal, N° 4574, y 7° de la Ley N° 6890; el seis de noviembre de mil novecientos ochenta y seis, en relación con los artículos 76 y 134 del Código Municipal, N° 4574; el

nueve de setiembre de mil novecientos ochenta y siete, en relación con el artículo 80 del Código Municipal, N° 4574; primero de enero de mil novecientos ochenta y nueve, en relación con el artículo 105 del Código Municipal, N° 4574; el veintidós de abril de mil novecientos noventa y tres, en relación con el artículo 212 inciso a) de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres; el dieciocho de julio de mil novecientos noventa y ocho, en relación con el artículo 164 del Código Municipal, N° 7794; el veintisiete de julio de mil novecientos noventa y ocho, en relación con los artículos 173 a 181 del Código Municipal, adición dada por Ley N° 7812; y el primero de agosto de mil novecientos noventa y ocho, en relación con los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley de Creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, N° 7800, salvo derechos adquiridos de buena fe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensiona la declaratoria de inconstitucionalidad relativa a los concejos municipales de distrito, a fin de evitar que se produzcan graves dislocaciones de la seguridad, la justicia y la paz sociales, en los siguientes términos: a.- todas las comunidades que integran los concejos de distrito o concejos municipales de distrito, que ahora se declaran inconstitucionales, se reintegran, de inmediato, bajo la administración de las Municipalidades de los cantones a que pertenecen sus territorios; b.- todo lo concerniente a la materia presupuestaria (recaudación de ingresos y control de egresos), se incorporarán en los presupuestos ordinarios correspondientes a las Municipalidades a las que se reintegran. La Contraloría General de la República dispondrá lo necesario para ajustar los presupuestos e integrarlos en uno sólo; c.- La Municipalidad respectiva dispondrá lo necesario sobre el personal administrativo. En caso de que se opte por la supresión de plazas, se aplicarán las normas pertinentes del artículo 146 inciso b) del vigente Código Municipal y la Contraloría General de la República aprobará las enmiendas presupuestarias necesarias para hacerle frente a los gastos; y d.- todos los ingresos y las rentas serán recaudadas e incorporadas por las municipalidades a sus propios presupuestos y los gastos, cuentas por pagar, contratos y obligaciones pendientes en general, serán asumidos por las municipalidades respetando los derechos adquiridos por terceros.

Se rechaza de plano la acción respecto de las impugnaciones de los artículos 184 del Código Municipal, N° 4574, 19 de la Ley N° 6890, 13 del Reglamento de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 7576-H, y artículo 4° de la Ley N° 5691.

En lo demás se declara sin lugar la acción.

Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Comuníquese a los Poderes Legislativo y Ejecutivo y a la Contraloría General de la República.—R. E. Piza E., Presidente a. i.—Luis Fernando Solano C.—Luis Paulino Mora M.—Eduardo Sancho G.—Carlos M. Arguedas R.—Ana Virginia Calzada M.—Susana Castro A.

San José, 20 de mayo del 2002.

Gerardo Madriz Piedra,
Secretario

1 vez.—(37113)

TRIBUNALES DE TRABAJO

Remates

SEGUNDA PUBLICACIÓN

A las trece horas, treinta minutos del día once de julio del dos mil dos, en la puerta exterior de este Despacho, con la base de quinientos cincuenta mil colones, libre de gravámenes prendarios, y anotaciones al mejor postor remataré: una refrigeradora marca Armeg, modelo York 2500, serie número CT90813-00257BMN-AM-Z0075, de fabricación italiana, de acero inoxidable con puertas corredizas acrílicas, presenta acabados en aluminio con vidrios cóncavos y bandejas de acero inoxidable, cuenta con un sobre de acero inoxidable al fondo, propiedad de la demandada Pollos Don Dago, S. A. Lo anterior por haberse ordenado así en demanda laboral de Luis Eduardo Ugalde Ugalde contra Pollos Don Dago, S. A., representada por Oscar Gerardo Steller Vargas.—**Juzgado de Menor Cuantía de Grecia**, 24 de abril del 2002.—Lic. Roxana Alvarez González, Jueza.—(36629).

Avisos

Licenciada Luz Marina Méndez Mora, Jueza del Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía de Heredia, a la demandada Aquastar, S. A., representada por Carlos Cevallos Gómez Piñan o Cristina Saldarrea Zambrana, se le hace saber que en demanda ordinario laboral N° 99-000518-505-LA, establecida por Bojorge Rojas Luis Manuel contra la empresa Aquastar, S. A., se ordena notificarle por edicto, la sentencia de primera instancia N° 427-00, dictada a las quince horas con treinta minutos del veintidós de setiembre del dos mil, que se reproduce literalmente por el Sistema de fotocopias y que en lo conducente dice: Sentencia de Primera Instancia N° 427-1-2000. Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía de Heredia, a las quince horas con treinta minutos del veintidós de setiembre del dos mil. Proceso ordinario laboral establecido por Luis Manuel Bojorge Rojas, mayor, casado, cédula de residencia N° 270-1777199-102626, operario, vecino de Heredia, contra Aquastar, S. A., representado por Carlos Cevallos Gómez Piñan, mayor, casado, ingeniero, vecino de San José. Resultando: I.—Con base en los hechos expuestos, y citas de ley que invoco solicita, el actor que en sentencia se condene a la