



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA CONSTITUCIONAL

Res. Nº 5445-99.—San José, a las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve. (Expediente Nº 94-000757-007-CO-E)

Acción de inconstitucionalidad de la Municipalidad de San José, representada por Johnny Araya Monge, vecino de San José, cédula de identidad Nº 1-476-624, en su condición de Ejecutivo Municipal, para que se declare que los artículos 5º, 10, 21 inciso d), 63, 67 párrafo cuarto, 70, 71, 74, 76, 78, 79, 80, 85, 90, 96 inciso 2), 105, 107, 133, 134, 139, 140, 149 inciso e), apartes 5 y 6, 184, 186 y Transitorio I. del Código Municipal; los artículos 7º y 19 de la Ley Nº 6890 del 14 de setiembre de 1983; el Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios; los artículos 2º al 5º de la Ley Nº 4340/69, reformada por Leyes Nº 5909/76 y Nº 6026/77; los artículos 2º en relación con el 102 y 125 inciso a) y 217 inciso b) de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres; el artículo 2º de la Ley General de Caminos Públicos Nº 5066/72 y sus reformas; el artículo 13 del Reglamento de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo Nº 7576-H/77; la Ley de Planificación Nacional en general y específicamente sus artículos 9º y 10; los artículos 26 inciso b), 27 inciso 1), 98, 99, 100 de la Ley General de Administración Pública Nº 6227/78; los artículos 10, incisos 1) y 2), 16, 17 inciso 2) y 18 de la Ley de Planificación Urbana Nº 4240/68; y los artículos 3º y 4º de la Ley Nº 5691/75, son contrarios a la Constitución Política. Intervienen el entonces Servicio Nacional de Electricidad, representado por el Presidente de su Junta Directiva Leonel Fonseca Cubillo, vecino de San José, cédula Nº 1-284-899; el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, representado por el entonces Presidente Ejecutivo Víctor Evelio Castro Retana, vecino de Aserri, cédula Nº 1-463-557; la Procuraduría General de la República, representada por el Procurador General Adjunto Farid Beirut Brenes, vecino de San José, cédula Nº 1-394-673; el Ministerio de Hacienda, representado por el entonces titular de esa Cartera Francisco de Paula Gutiérrez Gutiérrez, vecino de Curridabat, cédula Nº 1-372-957; el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, representado por la Ministra ad interim al momento del informe María Teresa Solís Zamora, vecina de San José, cédula Nº 1-407-239; el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, representado por el entonces Presidente Ejecutivo, Eteberto Jiménez Piedra, vecino de Desamparados, cédula Nº 1-227-984; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, representado por la entonces Presidente Ejecutiva Anna Gabriela Ross González, vecina de San José, cédula Nº 1-522-814; y la Contraloría General de la República, representada por el Contralor General Luis Fernando Vargas Bejarano, vecino de Heredia, cédula Nº 9-007-508.

Resultando:

1º—La Municipalidad accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de las siguientes normas jurídicas: A) Del Código Municipal: los artículos 5º, 10, 21 inciso d), 63, 67 párrafo cuarto, 70, 71, 74, 76, 78, 79, 80, 85, 90, 96 párrafo segundo, 105, 107, 133, 134, 139, 140, 149 inciso e) apartes 5 y 6, 184, 186 y Transitorio I. Señala que el artículo 5 es inconstitucional porque sobrepone a las competencias municipales las de otros entes descentralizados, con infracción del artículo 4 del mismo Código; y porque se puede entender que cualquier atribución legal en favor de esos otros entes es constitucional sin ningún límite, lo que violenta el artículo 169 de la Constitución Política. También se señala que en cuanto a las obras y proyectos que allí se mencionan, no es cuestión de que tales entidades informen y coordinen con las municipalidades, pues a juicio del accionante, toda obra o proyecto local, si no es de interés nacional, debe ser ejecutado por la respectiva municipalidad; en cuanto al artículo 10, se señala que los intereses y servicios locales deben ser atendidos por la Municipalidad, y por lo tanto, conforme al artículo 169 constitucional, aún cuando aquélla esté de acuerdo en que otras entidades estatales o privadas realicen obras o presten servicios locales, no puede ceder una competencia constitucional suya; el artículo 21 inciso d) se impugna por cuanto define la competencia del Ejecutivo y del Concejo Municipal, en cuanto a compromisos y egresos en razón del monto, con lo que se establece una categorización de las municipalidades en razón de su presupuesto. En este extremo, se señala que la Constitución Política no tiene categorizadas a las municipalidades y por ello, la diferenciación establecida en la norma impugnada no puede darse en nuestro medio; que además, la norma es irracional, atenta contra la autonomía municipal y lesiona los artículos 140 incisos 3) y 18) de la Constitución, en cuanto otorga potestades reglamentarias a la Contraloría General de la República; el artículo 63 lo impugna en relación con el Transitorio I., en cuanto permite continuar funcionando a los concejos municipales distritales, que

fueron declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional, solicita que por conexidad y consecuencia se declare la inconstitucionalidad de la normativa que intente revivir tales concejos; el numeral 67 párrafo cuarto en cuanto señala que la Contraloría General de la República debe dar su anuencia para la donación o préstamo no referido a dinero o valores, cuando fuere de interés para el cantón y en favor de una institución estatal, también por implicar un control de oportunidad que afecta la autonomía municipal; del artículo 70 se cuestiona la frase “si guardan proporción con la situación económica de la corporación”, que permite a la Contraloría General de la República improbar cualquier partida presupuestaria y porque permite, por su redacción, un control de oportunidad contrario a la autonomía política de los entes locales; el artículo 71 en cuanto establece que para dar en garantía real bienes o derechos municipales, se requiere autorización de la Contraloría General de la República, lo que lesiona la autonomía administrativa de las municipalidades, pues dicha autorización se otorga o deniega con base en motivos de oportunidad; el artículo 74, se indica, lesiona la autonomía municipal, pues cuando se trata de la determinación de las responsabilidades pecuniarias en que incurran los empleados y funcionarios municipales en perjuicio de la municipalidad, y con motivo de la custodia o administración de los fondos y bienes municipales, un órgano extraño como la Contraloría General de la República, se impone a la Administración Local, a la que ni siquiera deja actuar; en cuanto al artículo 76, se señala que es inconstitucional, por hacer diferentes categorías de municipalidades y porque deja en manos de la Contraloría General de la República y del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, fijar los salarios de los Ejecutivos y aprobar sus aumentos, lo cual lesiona abiertamente la autonomía municipal; el artículo 78 se impugna en cuanto establece una “previa anuencia” de la Contraloría General de la República para realizar toda clase de contrataciones con entidades reconocidas como ajenas al espíritu de lucro, lo que implica un control de oportunidad contrario a la autonomía administrativa de esos entes. El artículo 79 también establece la “anuencia previa” de ese órgano contralor, para realizar operaciones con sus inmuebles cuyo valor sea superior a los cincuenta millones de colones, monto que, además, constituye una restricción irrazonable; el artículo 80 se impugna en cuanto permite el control por parte de la Contraloría General de la República sobre los contratos que la municipalidad realice cuyo valor sea superior a los cincuenta millones de colones, a excepción de los contratos de trabajo, y sobre los acuerdos municipales en que se acojan reclamos pecuniarios por un valor de diez mil colones o más; el artículo 85 se cuestiona en cuanto permite a todo organismo que apruebe tasas municipales modificarlas, lo cual contraviene también la autonomía municipal; en el artículo 90 se dispone que la Contraloría General de la República debe aprobar los actos de imposición individual de contribuciones, e inclusive, se le permite modificarlos, potestades que son incompatibles con las autonomía administrativa y con la potestad tributaria de las municipalidades, en los términos en que la ha delimitado la Sala Constitucional; el párrafo segundo del artículo 96 le otorga a la Contraloría General de la República potestades para reglamentar los límites máximos dentro de los cuales deben fijarse las tarifas del impuesto de patente, lo que lesiona la autonomía política de las municipalidades y las potestades reglamentarias del Poder Ejecutivo; el numeral 105 se impugna por estimarse que la autorización de la Contraloría General de la República para celebrar los empréstitos que realicen las municipalidades, se extiende al control de la oportunidad de la operación; el artículo 107 se cuestiona en cuanto permite a la Contraloría General de la República modificar los actos controlados, lo que se considera inadmisibles respecto de entes con autonomía garantizada constitucionalmente; en lo referente al artículo 133, se señala que la necesidad de requerir autorización de la Contraloría General de la República para abrir cajas auxiliares y nombrar entes recaudadores para recibir pago de los tributos y otros ingresos municipales, también afecta la autonomía municipal; del numeral 134 se impugna el monto de diez mil colones como límite para efectuar gastos por medio de caja chica, pues se considera que ese monto, además de ser irracional, debe ser decidido por cada ente local, lo que viola la autonomía política de las municipalidades, puesto que sujeta a las municipalidades a las normas de la Contraloría General de la República y se señala que ésta no tiene potestades reglamentarias y, además, que sólo en el caso de las municipalidades se establece una norma semejante, discriminación que se considera inaceptable; el artículo 139 establece que la Contraloría General de la República fijará también atribuciones a los Contadores y Auditores de las municipalidades, lo que lesiona la autonomía municipal; el artículo 140 se cuestiona en cuanto impide a las municipalidades regular su propia contabilidad, y las sujeta a las normas que al efecto dicte la Contraloría General de la República, lo que lesiona su autonomía política; también se cuestionan los apartes 5 y 6 del inciso e) del artículo 149: el primero por cuanto dispone que la estimación de daños y perjuicios por incumplimiento de becas otorgadas a los funcionarios municipales deberá

hacerla la Contraloría General de la República y no las municipalidades, lo que atenta contra la autonomía administrativa de éstas últimas; y el aparte 6, en cuanto a la aprobación de los contratos de beca por parte de la misma Contraloría es desproporcionada y discriminatoria, y atenta igualmente contra la autonomía administrativa de los entes locales; en cuanto al artículo 184, se señala que la autorización de la Contraloría General de la República para formalizar las donaciones que hagan los entes o empresas públicas en favor de las municipalidades es inconstitucional, en cuanto se entiende que la Contraloría puede hacer una valoración que cubra aspectos de conveniencia, lo cual es contrario a la autonomía de los diversos entes estatales; y en cuanto al artículo 186, referido a los Comités de Deportes, señala el accionante que conforme a esa norma, éstos se limitan a ejecutar los programas de la Dirección de Educación Física y Deportes, lo cual afecta la competencia local y su autonomía política y administrativa. En cuanto a la constitución de la Directiva de esos Comités, señala que las municipalidades sólo nombran dos de los siete miembros, lo cual es contradictorio con el carácter de los comités locales, que sólo podrían serlo si tuvieran un claro carácter municipal. B) El artículo 7° de la Ley N° 6890, del catorce de setiembre de mil novecientos ochenta y tres, se impugna en relación con este último tema, en tanto obliga a transferir al Comité Cantonal de Deportes y Recreación el 1.5% del presupuesto municipal, lo cual atenta contra el gobierno municipal que es el único que puede definir cómo se emplean los recursos locales; y el artículo 19 de la misma ley, en cuanto prescribe que las tasas locales por servicio de agua son acordadas por las municipalidades, "previo estudio" del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, en "consulta con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados" y aprobadas por el "Servicio Nacional de Electricidad", por atentar contra la autonomía municipal. C) Del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se cuestiona el Transitorio VIII, en cuanto es utilizado por la Contraloría General de la República para sostener que debe aprobar las tasas locales. Dicha norma lesiona, según se señala, la autonomía local, pues permite un control de oportunidad de las decisiones de los gobiernos municipales y, además, excede el artículo 184 de la Constitución Política, dado que pone a la Contraloría General de la República a ejercer controles impropios en relación con su función de vigilancia de la Hacienda Pública. D) Los artículos 2° a 5° de la Ley N° 4340/69, reformada por las Leyes N° 5909/76 y N° 6026/77, se cuestionan en cuanto mantienen la administración del impuesto territorial en manos de la Dirección General de Tributación Directa pese a que se trata de un impuesto municipal, motivo por el cual no puede ser administrado por el Poder Ejecutivo. Alega que a efecto de no lesionar la autonomía municipal, debe crearse una administración autónoma de ese impuesto, a la que le corresponda, a su vez, la distribución, momento en que debe suprimirse el 8.6% que corresponde al Poder Ejecutivo. E) De la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, se cuestiona el artículo 2° el cual, se señala, excluye a las municipalidades de sus potestades de fijar zonas de estacionamiento, autorizar vehículos con altoparlantes (en relación con el artículo 102 ídem) marcar zonas de paso de peatones, señalar paradas de buses, autorizar el cierre de calles para eventos varios (en relación con el artículo 125 íbidem) y otras acciones de intereses social, potestades que se le atribuyen al Ministerio de Obras Públicas y Transportes; el artículo 212 inciso a) en tanto atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la facultad de aprobar las tarifas de los parquímetros municipales, con lo que se permite a un órgano del Poder Ejecutivo ejercer control de oportunidad sobre los recursos de las municipalidades; y el numeral 217 inciso b), por cuanto obliga a las municipalidades a coordinar con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes para poder emplear los fondos provenientes de las multas. F) De la Ley General de Caminos Públicos, se impugna el artículo 2°, en cuanto atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en exclusiva, la construcción y mejora de todos los caminos públicos, incluidos los vecinales, aunque sean de interés local. G) Se impugna el artículo 13 del Reglamento de la Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 7576-H/77, en cuanto permite ejercer un control de oportunidad, además del de legalidad, en todos los casos de autorización para contrataciones que corresponda emitir a la Contraloría General de la República, lo que se ha extendido a las aprobaciones. H) La Ley de Planificación Nacional se impugna en general por cuanto monta, a juicio del accionante, un sistema de planificación y coordinación que afecta a todo ente público, que comprende a las municipalidades, lo cual, en este último aspecto, lo torna inconstitucional, pues el sistema es vinculante y ello afecta la autonomía política local derivada del artículo 170 de la Constitución Política. En concreto se impugnan, de esa misma ley, los numerales 9 y 10, en cuanto contienen controles puntuales que valoran la oportunidad de los actos y someten la política local a la del Poder Ejecutivo, con violación de la norma constitucional señalada. I) De la Ley General de la Administración Pública se impugnan los artículos 26 inciso b) y 27.1), que facultan al Poder Ejecutivo a ejercer una dirección y coordinación vinculantes contra todo ente público, lo que lesiona según se indica, el artículo 170 constitucional. Por conexidad, y por las mismas razones expuestas, se solicita declarar inconstitucionales los artículos 98, 99 y 100 ídem. J) De la Ley de Planificación Urbana, se impugna el artículo 10 incisos 1) y 2), por cuanto supeditan decisiones locales a la aprobación de entes gubernamentales (Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo) que en todo caso ejercen un control de oportunidad contrario a la autonomía municipal. Asimismo, se impugnan los artículos 16, 17.2 y 18, por los que se sujetan los planes reguladores locales a los objetivos políticos de los órganos centrales, lo que lesiona la autonomía política local. K) De la Ley N° 5691, se cuestionan los artículos 3° y 4°, en cuanto establecen, el primero, que la Contraloría General de la República promulgará el "Reglamento para el

Uso de los Vehículos Municipales", norma que se impugna por atribuir potestades reglamentarias a un órgano distinto del Poder Ejecutivo y por tratarse además de una norma irracional que discrimina en perjuicio de las municipalidades; y el segundo, por implicar un control de oportunidad por parte de ese ente, que lesiona la autonomía municipal.

2°—El accionante fundamenta su legitimación en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en la consideración de estar en juego un interés general, tomando en cuenta que la municipalidad es un ente político-territorial encargado constitucionalmente de atender los intereses de la respectiva colectividad, y señala que actúa en defensa de la autonomía municipal, que constituye a su vez, una garantía de los derechos colectivos de los miembros de cada municipio.

3°—Por resolución de las catorce horas treinta y seis minutos del veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y seis (visible a folio 31 del expediente), se le dio curso a la acción, confiéndolese audiencia a la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República, los Ministerios de Obras Públicas y Transportes, de Planificación y Política Económica y de Hacienda, al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, al Servicio Nacional de Electricidad, al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

4°—La Procuraduría General de la República rindió su informe visible en los folios 61 a 130 y se refirió a los puntos que a continuación se detallan: I.- LA MUNICIPALIDAD: UN ENTE DESCENTRALIZADO. Al basar la Municipalidad su discurso impugnatorio en un concepto amplio de autonomía, que incluso podría afirmarse, en un concepto de autonomía como libertad de acción, obliga a referirse a la naturaleza jurídica de esos entes y el significado de autonomía establecido en el artículo 170 de la Constitución Política. A) Un ente descentralizado territorialmente: La municipalidad es un ente corporativo, manifestación de una descentralización territorial. La atribución de competencias es un fin general y no específico, que permite a la corporación municipal perseguir cualquiera que se relacione con el bien común de los habitantes de su territorio, así como la libertad de auto fijarse los cometidos y definir su propia esfera de acción. Sin embargo, al hablar de descentralización no es posible dejar de lado que el ente territorial tiene una esfera de acción fijada por el propio ordenamiento estatal y es precisamente ese ordenamiento el que fija también sus límites, los cuales debe respetar; B) La Autonomía municipal: La relación entre un ente descentralizado y el ente que descentraliza no puede ser una relación de independencia, de igualdad, de "frenos y contrapesos", propia de la supremacía estatal. La autonomía no puede ser entendida como un derecho de la Municipalidad en los términos en que se conciben las libertades públicas reconocidas constitucionalmente en favor de los administrados. No puede afirmarse que esa autonomía otorga a la Municipalidad la capacidad legal para hacer todo lo no prohibido por el ordenamiento jurídico dentro de la localidad. La autonomía debe verse desde dos perspectivas: la de la organización y su régimen subjetivo y la de las competencias concretas a través de las cuales se materializa, en cada momento, la esfera de actuación de la estructura. En efecto, la autonomía alude a un autogobierno, que en el caso de nuestras Municipalidades es democrático. II.- NECESIDAD DE MANTENER LA UNIDAD ESTATAL. El considerar que los entes municipales tienen una potestad de autodirección, independiente y excluyente de la orientación política del Estado, es dar una interpretación parcial y asistemática de lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución, prescindiéndose así del contexto y la finalidad generales de la Constitución; A) La autonomía se ejerce en el marco del ordenamiento estatal: Según la Constitución Política, la soberanía reside exclusivamente en la Nación, no puede considerarse diluida en cada una de las corporaciones municipales, como pretende la tesis de la autonomía política plena. Los principios de unidad del Estado y soberanía estatal constituyen, así, un límite negativo que circunscribe, necesariamente, el ámbito en que puede desarrollarse la autonomía local; B) Lo local es también estatal: La comunidad local es parte dependiente de la comunidad estatal; y si la autonomía local pudiese ser entendida en los términos en que se pretende, resultaría absolutamente improcedente que el Estado destine recursos financieros a las Municipalidades para el cumplimiento de sus funciones. III.- LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y ENTE AUTÓNOMO. Expresa la accionante que la autonomía comprende el estudio de las relaciones posibles entre el Gobierno Central y el ente descentralizado: relaciones de planificación, de dirección, de coordinación y de control; A) La planificación: Sostiene el accionante la inconstitucionalidad de toda disposición legal que tienda a permitir una planificación estatal de los intereses locales (específicamente la Ley de Planificación Nacional, en cuanto establece que la planificación nacional vincula a las municipalidades), tesis que no comparte la Procuraduría, pues considera que la afirmación de que la potestad municipal para definir y adoptar planes diferentes e independientes del Estado presenta el riesgo del desmembramiento del Estado a causa de la afloración de localismos y de la apropiación del aparato administrativo por el funcionario municipal, con el riesgo de que la administración local -justificada por principios democráticos- se distancie de la comunidad. El planteamiento del Estado unitario y soberano que establece la Constitución, deja a salvo la importancia que pueda tener la municipalidad en el desenvolvimiento del Estado democrático y social, dada la idoneidad para el engarce entre sociedad y Estado, especialmente en el ámbito administrativo, aspecto en que mantiene su sentido la autonomía entendida como garantía institucional. Consideran que esta es la conclusión que se extrae a partir de la interpretación sistemática de la Constitución; B) Potestad de dirección: Alega el accionante que la autonomía de las Municipalidades es

incompatible con una relación de dirección política, y en ese sentido, impugna la constitucionalidad de los artículos 26.b y 27.1, y por conexión los numerales 98, 99 y 10 de la Ley General de Administración Pública. Considera la Procuraduría que la actividad de orientación política tiene como objetivo asegurar la unidad estatal y la existencia del propio Estado, pues con ello se vincula la actividad del ente menor a un determinado programa estatal. Al igual que la planificación, la dirección es un instrumento para ordenar la actividad gubernamental y administrativa, y por ello no comparte la tesis del accionante; C) La coordinación: Negar la posibilidad de coordinación, es negar el acceso a mecanismos que permitan información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las administraciones coordinadora y coordinada en el ejercicio de sus respectivas competencias. Las normas que establecen mecanismos de coordinación no pueden considerarse per se como contrarias a la Constitución. Esa inconstitucionalidad sólo se produciría si, a causa del proceso coordinador, el ente autónomo pierde su capacidad de decidir, impidiéndosele valorar la oportunidad, el momento y la forma de su acción; D) En cuanto al control: La Procuraduría no estima que la norma constitucional prohíba la existencia de un control administrativo sobre la entidad local. En esta acción se impugnan diversas disposiciones que otorgan a la Contraloría General de la República la potestad de controlar la actividad de la Municipalidad, tema sobre el que ya la Sala se pronunció mediante el voto 2934-93. Así, el control de legalidad es procedente, pero no así el control de oportunidad o conveniencia.

IV.- LA ADMINISTRACIÓN DE LOS INTERESES LOCALES. Conforme a lo expuesto por el accionante, la definición de la competencia municipal es reserva de ley. Corresponde a la ley definir que es "interés local" y, por ende, cuál es la competencia de la Municipalidad; A) En cuanto a la reserva de ley: En virtud de la reserva de ley existente en materia de definición de competencias, el ámbito de actuación de cada ente u organismo público es establecido por la ley dentro del marco constitucional. El término "locales", empleado en la Constitución, es un concepto jurídico indeterminado, de allí que sea el legislador el competente para precisarlo y lo hace por medio de la ley; B) Las competencias no son exclusivas: El Código Municipal en su artículo 5° se pronuncia por una interpretación menos estricta sobre las competencias, permitiendo que el Estado u otros entes puedan intervenir en el ámbito local, pues en el fondo, los intereses locales son también intereses estatales. En cuanto al artículo 10 del mismo Código, éste no limita la esfera de actuación del Concejo, sino todo lo contrario, la extiende en el tanto establece una forma de control sobre la actuación de entes no estatales y personas privadas dentro de su cantón. No comparte la Procuraduría que el término autonomía tenga en la Constitución, el significado de separación de acción reservada en forma exclusiva a las Municipalidades, con exclusión de toda incidencia de otros niveles de gobierno y de gestión de los intereses públicos. La interpretación constitucional debe tomar en cuenta una concepción articulada de la autonomía como participación de diversas instancias territoriales de gobierno en la ordenación y prestación de los servicios públicos; C) Problemas concretos de competencia: El accionante impugna determinadas disposiciones del Código Municipal, por considerar que permiten esa "invasión" de lo local por otras entidades, o bien, que la ley excede su marco de acción. En el primer caso, tenemos lo atinente a los Comités de Deportes y en el segundo, los artículos 21 y 186 del Código Municipal. En cuanto a éste último, se impugna porque se estima que los Comités de Deportes se limitan a ejecutar los programas de la Dirección General de Educación Física Deportes, lo cual afecta la competencia local y la autonomía administrativa y política de las Municipalidades. Estima la Procuraduría que si el comité cantonal de deportes y recreación se constituye como ente local, se justifica el deber de la Municipalidad de contribuir con su financiamiento, de forma que no sea el Estado el que deba asumir la totalidad de los gastos de un ente que es local. Además, es claro que debe existir una cierta coordinación entre el órgano encargado de dirigir el deporte nacional y los entes encargados del deporte local. Se impugna además el artículo 21 inciso d) del mismo Código, en cuanto establece una diferenciación entre municipalidades en razón de sus ingresos, aspecto que tiene incidencia en la distribución interna de competencia entre el Ejecutivo Municipal y el Concejo Municipal. No considera la Procuraduría que esto sea así, pues más bien la norma tiende a lograr una gestión administrativa más ágil, pronta y eficiente en relación con los gastos que financieramente pueden considerarse fijos, o bien, cuyo monto no justifica la intervención de todo el cuerpo deliberante.

V.- POTESTAD REGLAMENTARIA. Señala el recurrente que diversas disposiciones legales atribuyen a la Contraloría General de la República la potestad de reglamentar la ley, lo que afecta la autonomía local. La materia propia de reglamentación de la ley escapa tanto a la competencia de las municipalidades como excede el ámbito de la autonomía local, sea política, sea administrativa, por lo tanto no puede existir violación del artículo 140, incisos 3 y 18, por ser un problema concomitante de violación del numeral 170 constitucional; A) Competencia del Poder Ejecutivo: El accionante impugna el artículo 21 inciso d) del Código Municipal alegando que faculta a la Contraloría a reglamentar determinados montos. Se trata de casos de contratación administrativa, materia en la que ha existido una prevalente competencia del órgano contralor. El punto es si en razón de esa competencia prevalente de la Contraloría puede atribuírsele la potestad de modificar los parámetros en cuestión. En este caso la competencia de la Contraloría se refiere a la potestad de modificar los parámetros que señala el artículo, y al respecto señala la Procuraduría que al atribuir esa potestad a un órgano diferente al Poder Ejecutivo, resulta violentado el numeral 140, incisos 3) y 18) de la Constitución Política; B) La reglamentación en materia financiera local:

Se impugnan los artículos 96, segundo párrafo y 134 del Código Municipal, el primero posibilita al órgano contralor para que defina los límites máximos para la fijación de tarifas (del tributo). No resulta inconstitucional el que la Contraloría dé su criterio sobre la procedencia de ciertas tarifas, siempre y cuando esto no sea vinculante para la Municipalidad, pues ésta es absolutamente autónoma en la fijación de las mismas, por lo que el segundo y tercer párrafo del artículo 96 referido lesionan el artículo 170 de la Constitución. Igual conclusión debe sostenerse en cuanto al artículo 134, pues excede el marco de su competencia constitucional el que se le atribuya una potestad para revisar y modificar el monto establecido para el manejo de las cajas chicas por parte de las Municipalidades. Sin embargo, a igual conclusión no puede llegarse con respecto a la posibilidad de que la Contraloría reglamente el manejo de las cajas chicas por parte de las Municipalidades o de cualquier otro ente público, pues este aspecto sí está amparado dentro de la potestad de vigilancia de la Hacienda Pública. Con respecto al artículo 140 del Código Municipal, alegan que lesiona la autonomía política de las Municipalidades, debido a que se les excluye la posibilidad de que revisen sus propias contabilidades. La Procuraduría considera que el ámbito de la contabilidad es parte del control financiero y que éste es atribuido en forma última a la Contraloría General de la República, por ello no puede considerarse que resulte lesionada la autonomía política de los entes autónomos y las Municipalidades. No se trata de que la Contraloría dicte órdenes o instrucciones concretas a los órganos del sistema de control interno, pero sí que a través de las disposiciones que dicte, oriente el ejercicio de ese control. Esa interpretación debe darse también en cuanto al artículo 139 del Código Municipal. Sin embargo, esa fijación por el órgano contralor no puede ser respecto de una Municipalidad en específico, sino que debe ser general, pues en caso contrario, se excedería el marco del control financiero, lesionando la autonomía administrativa de las municipalidades, sobre estos aspectos de control; C) El reglamento de vehículos de las Municipalidades: Se impugna el artículo 3° de la Ley N° 5691 del diecinueve de mayo de mil novecientos setenta y cinco, por cuanto faculta a la Contraloría a promulgar un reglamento para uso de los vehículos municipales, con el objeto de racionalizar su uso y la correcta utilización de fondos públicos. Al decir el numeral 4° de esa misma Ley, "si lo considera conveniente", el accionante lo ha interpretado como el establecimiento de un control de oportunidad, lo cual no puede compartir este órgano, en razón del contenido general de la Ley de Tránsito, cuyas prescripciones son bastante taxativas, y del concepto mismo de aprobación. Sin embargo, ese artículo 3° desconoce la potestad reglamentaria autónoma de las Municipalidades, lo que lesiona abiertamente la autonomía política de esos entes locales, violentando así el artículo 170 constitucional.

VI.- CONTROL DE LA CONTRALORÍA. A) Un control de oportunidad: Considera el accionante que los artículos 67 párrafo cuarto, 70, 71, 78, 79, 105, 133, y 184 del Código Municipal permiten a la Contraloría ejercer un control de oportunidad sobre las Municipalidades contrario a la autonomía política, porque permiten una coadministración en el manejo de los fondos locales. En general, estos artículos permiten a la Contraloría General de la República ejercer un control de oportunidad sobre actos municipales, lo que violenta la autonomía municipal. Al exceder el campo propio del control financiero, se violentan, además, los artículos 183 y 184 de la Carta Política; B.- Una sustitución del poder de decidir: Afirma el accionante que varias disposiciones del Código Municipal lesionan la autonomía administrativa, porque facultan que un órgano extraño se sobreponga a la administración local, en un aspecto interno, a la que no deja actuar. Entre ellas están los artículos 74, 76, 107, 149 inciso e) aparte 5, disposiciones que, a criterio de la Procuraduría, permiten a la Contraloría General sustituir a las municipalidades en la realización de actos que son de entero resorte de los entes locales. Sin embargo no considera que el aparte 6 del artículo 149 inciso e) lesione la autonomía municipal, pues se trata de un refrendo de contratos administrativos, que entra dentro de la esfera de atribuciones constitucionalmente garantizada a la Contraloría General de la República, por lo que no existe interferencia de este órgano en el ejercicio de las competencias locales.

VII.- MODIFICACIÓN DE LOS TRIBUTOS MUNICIPALES. Se impugnan los artículos 85 y 90 del Código Municipal, el Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios y el artículo 19 de la Ley N° 6890 del 14 de setiembre de 1983, normas que otorgan -a criterio del accionante- competencia a la Contraloría en materia de ingresos municipales. En cuanto al artículo 85 referido, considera la Procuraduría que es contrario al artículo 170 constitucional, pues la potestad tributaria municipal corresponde a cada una de las Municipalidades, y el hecho de que se le atribuya a un organismo externo la posibilidad de modificar lo dispuesto por éstas va en contra de esa potestad. Con respecto al artículo 90 del Código Municipal, considera la Procuraduría que se refiere a ingresos que no son estrictamente de naturaleza tributaria, por lo que no puede plantearse una violación a la potestad tributaria municipal, ya que este numeral más bien, autoriza una intervención precisa del órgano contralor en el ejercicio de la actividad administrativa de la Municipalidad. Sin embargo esa intervención tiende a determinar el monto concreto que debe cubrir cada uno de los dueños de los inmuebles beneficiados por la inversión realizadas por la corporación local, lo que implica una flagrante violación de la autonomía administrativa propia de la Municipalidad. Por su parte, el Transitorio VIII del Código Tributario, no es inconstitucional, pues no está atribuyendo a la contraloría la potestad de modificar los actos sujetos a su control. Cualquier interpretación del Transitorio que condujera a afirmar la competencia de la Contraloría para modificar, estaría viciada tanto de legalidad como de constitucionalidad. El artículo 19 de la Ley N° 6890, se impugna ya que se considera que establece diversidad de trámites que

impiden el manejo de las tarifas. Este criterio no lo comparte la Procuraduría ya que la protección del usuario- consumidor del servicio de agua contable justifica que las tarifas de este servicio estén sujetas a control económico y jurídico; en cuanto a la asesoría del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), ésta tiene por objeto suplir las deficiencias técnicas y financieras que enfrenta un porcentaje elevado de nuestras Municipalidades, por lo que es un mecanismo de ayuda para el correcto desempeño de las funciones municipales. VIII.- EN MATERIA DE TRÁNSITO. Se alega que el artículo 2° de la Ley de Tránsito lesiona las competencias locales, en el sentido de que encarga la administración de esa ley al MOPT, sin tomar en cuenta la competencia municipal de fijar zonas de establecimiento, marcar zonas de paso de peatones, señalar paradas de buses, etc. Considera la Procuraduría que la regulación del tránsito y la seguridad vial no son precisamente servicios locales, por lo que no pueden considerarse cubiertos por el artículo 169 de la Constitución. Por otra parte, alega la Municipalidad que el artículo 212 inciso a) de la misma ley, permite que un órgano del Poder ejecutivo ejerza un control de oportunidad sobre las Municipalidades, al aprobar las tarifas de los parquímetros municipales. La Procuraduría es del criterio que cuando se trata de aspectos que forman parte de la circulación en las vías públicas, no hay violación a la competencia municipal; pero en tratándose de estacionómetros colocados en calles estrictamente locales, la fijación de las tarifas debe corresponderle a la Municipalidad del cantón. Añade el accionante que el artículo 217 inciso b) de la ley referida, obliga a la Municipalidad a coordinar con la Dirección de Ingeniería de Tránsito del MOPT para emplear los fondos provenientes de las multas por infracciones de tránsito. Sin embargo, la coordinación no contraría la autonomía administrativa del ente coordinado, salvo en los supuestos en que el ente autónomo pierde su capacidad de decidir, impidiéndosele valorar la oportunidad, el momento y la forma de su acción. Fuera de estos supuestos debe pronunciarse por la necesidad de una coordinación como mecanismo para evitar duplicidades y contradicciones entre las actividades realizadas por distintos entes (los municipales) y órganos. IX.- LO LOCAL Y LOS CAMINOS PÚBLICOS. Se impugna el artículo 2° de la Ley N° 5060 del 22 de agosto de 1972 (Ley General de Caminos Públicos), al otorgar en exclusiva al MOPT, la construcción y mejora de todos los caminos públicos, lo que incluye los vecinales, que son de interés local, violándose la competencia municipal. Conforme al artículo 1° de esa misma ley, tanto el MOPT, respecto de los caminos de la red vial nacional, como las Municipalidades en lo que se refiere a la red cantonal, son titulares de una competencia de administración. Esto por cuanto los caminos pertenecen al Estado, excepto en lo que se refiere a las calles dentro de un cantón que son de dominio de la respectiva municipalidad. Así, con respecto al numeral 2°, en la medida en que los caminos vecinales no son de dominio municipal, se justifica que su construcción y mejora esté a cargo del MOPT. X.- FUNCIÓN DE DIRECCIÓN POLÍTICA. Se alega que la Ley de Planificación Nacional, en su totalidad, establece un sistema de planificación y coordinación que afecta a las Municipalidades, "pues el sistema es vinculante y ello afecta la autonomía política local". A) La Ley de Planificación Nacional: En concreto se impugnan los artículos 9° y 10 de esa ley. En cuanto al artículo 9°, considera la Procuraduría que dada la regulación sobre presupuesto, se está ante un trámite que efectivamente puede retrasar la presentación del presupuesto pero que, en estricto derecho, no puede conducir a una negativa de aprobación del presupuesto municipal por parte de la Contraloría. La razonabilidad de la disposición es clara: constituye un mecanismo que tiende a asegurar la correspondencia, en lo que se refiere a la inversión pública, entre la gestión local y los intereses nacionales, tal y como éstos son definidos en el Plan de Desarrollo. En cuanto al artículo 10, esta norma encuentra justificación suficiente en los efectos que el endeudamiento produce, efectos que trascienden lo concerniente a los intereses económicos y financieros de las Municipalidades, ya que conciernen a la economía nacional. Por ello, no puede considerarse que es propio de la autonomía política de un ente y fundado en una competencia constitucional, el decidir libremente suscribir los contratos de crédito externo; B) La planificación urbana: En cuanto al artículo 10 incisos a) y b) de la Ley de Planificación Urbana, en relación con el artículo 17, inciso 2) de la misma, considera la Procuraduría que esas disposiciones organizan una forma de control que no lesiona la autonomía de los entes municipales, pues el objeto de esas aprobaciones es verificar que los planes municipales se ajustan a la reglamentación existente en materia de urbanismo, así como a los criterios técnicos que informan la materia y que, en la mayoría de los casos, no son de dominio de las Municipalidades. En cuanto a los artículos 16 y 18 y los demás artículos en general de la misma ley, se considera que el control establecido por la ley es de legalidad, comprensiva del respeto a los lineamientos, criterios y normas técnicas en materia de urbanismo, sin que la Dirección de Urbanismo se sustituya a la administración local en la elaboración y aplicación del plan regulador del cantón. XI.- LA PUBLICACIÓN DE LA LEY DE TRÁNSITO. Alega el accionante que la Ley de Tránsito no fue debidamente publicada, ya que en vez de publicarse en La Gaceta, se incluyó en un folleto que vendió la Imprenta Nacional. La publicación de la referida ley se hizo en el Alcance N° 13 a La Gaceta N° 76 del 22 de abril de 1993, Alcance que cumplió con lo establecido en el Decreto Ejecutivo N° 13178-G del 2 de diciembre de 1981 que dice que cuando así lo exija la extensión de un texto legal, éste podrá publicarse en un folleto que se considerará un Alcance para todos sus efectos, lo cual ha sido ya señalado por la misma jurisprudencia de la Sala Constitucional mediante el voto 1266-95. XII.- CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO. En el escrito inicial de la acción, la Municipalidad impugnó el artículo 63, Transitorio I, del Código Municipal, por permitir la creación de mini-municipalidades fuera del contexto del artículo 169 de la

Constitución. Posteriormente, dado que la Sala declaró inconstitucional dicho Transitorio, el accionante señala que debe tenerse por impugnada "cualquier ley posterior que intente revivir los concejos municipales de distrito". Este es el caso de la Ley N° 7564 del 11 de diciembre de 1995, que reformó el Código Municipal en varios artículos como el 185, 190 y 191, que le continúan atribuyendo al concejo municipal de distrito competencias propias de la Municipalidad. Si bien no se le otorga personería jurídica a esos concejos, se les califica de "entes auxiliares de derecho público", lo que unido a la capacidad contractual que se le atribuye, permitiría presuponer la existencia de una personalidad jurídica de estos entes creados por acuerdo administrativo. La Procuraduría es del criterio que las normas señaladas y que dan vida a estos concejos municipales de distrito, son inconstitucionales.

5°—Luis Fernando Vargas Benavides, en su condición de Contralor General de la República, contestó la audiencia conferida (folios 159 a 190) e indicó: I.- La Contraloría General de la República como Órgano de Fiscalización Superior de la Hacienda Pública y como órgano Rector del Sistema de Control y Fiscalización Superior de la Hacienda Pública. De suma importancia resulta ser la fiscalización de fondos públicos en una Administración Pública más compleja y cambiante. Dicha fiscalización no constituye un fin en sí misma, pues su objetivo es garantizar el uso adecuado de los recursos públicos como acción fundamental para la prosperidad económica del país; así, el control interno es responsabilidad de la administración, y el control externo es potestad de las entidades fiscalizadoras superiores. La emisión de normativa por parte del Órgano Contralor se ha venido dando dentro de su ámbito de competencia - respetando con ello la independencia y autonomía de los entes y órganos a los que va dirigido-, y con un marcado propósito de contribuir al desarrollo de una eficiente estructura de control interno en las entidades y órganos que conforman la Hacienda Pública. II.- El control de oportunidad ejercido por la Contraloría General de la República. La Contraloría no ejerce controles de oportunidad o conveniencia, tal y como las conoce el Poder Administrativo. El control que establece el artículo 11 de su Ley Orgánica pretende, no coadministrar ni modificar los procedimientos usuales o proponer formas para llevar a cabo la gestión sustantiva de la entidad sujeta a fiscalización sino, más bien, proponer a la entidad pública la introducción de las mejoras en su control interno, y dicha facultad es perfectamente compatible con el perfil constitucional. ANÁLISIS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS. Del Código Municipal: Artículo 21 inciso d): Este numeral no conlleva ejercicio de potestad reglamentaria alguna, sino simplemente de actualizar los montos que el Código estableció y que a la luz del desenvolvimiento económico de nuestro país, requiere de un reajuste cada cierto tiempo a fin de no crear desfases entre realidad y la letra de la ley. Artículo 67 párrafo cuarto: Esta disposición no resulta ser inconstitucional, pues se trata solamente de que la Contraloría verifique que se den los presupuestos de rigor, o sea, que la donación resulte de interés para el cantón y comprobar que se hará en favor de una institución estatal. Artículo 70: Dado que la Contraloría General tiene como mandato constitucional la fiscalización de los fondos públicos, no puede pasar inadvertida al órgano contralor la situación económica del sujeto pasivo que presenta sus ingresos y gastos previstos, lo cual resulta un parámetro válido para el estudio y aprobación correspondiente, máxime si se trata de gastos que no ocupan una posición prioritaria dentro de los mandatos legalmente asignados a los gobiernos locales. Artículo 71: En este numeral se encuentra un principio general de Derecho Público, en el sentido de que los bienes del Estado no son susceptibles de embargo. La participación de la Contraloría para que la corporación municipal pueda proceder a imponer una garantía real sobre sus bienes es perfectamente compatible con el perfil constitucional que posee este Órgano Contralor. El acto de gravar cualquier bien constituye una de las facultades de máximo alcance de todo administrador, sea éste público o privado, tan grave como la misma venta o traslado de dominio. De allí que resulte atendible que existan restricciones y controles cuando se trata de la Hacienda Pública. Artículo 74: La potestad sancionatoria de la Contraloría se limita al campo de la Hacienda Pública, dejándose intactas las atribuciones de la corporación local para disciplinar las faltas de sus funcionarios dentro del ámbito de su relación de servicio, de modo que sólo en ejercicio de sus competencias de fiscalización superior podrá la Contraloría General determinar responsabilidades de los empleados municipales que hayan actuado "en perjuicio de la municipalidad y con motivo de la custodia o administración de los fondos y bienes municipales". La constitucionalidad de dicha potestad fue confirmada por la Sala Constitucional mediante sentencias N° 0016-95 y N° 0201-I-95. Artículo 76: Aún cuando la norma establece la facultad de la Contraloría y del IFAM de fijar el salario del Ejecutivo Municipal, la exactitud y claridad del artículo en cuanto al procedimiento a seguir para definir el salario de ese puesto, no permite ejercer potestades discrecionales ni posibilita introducir criterios de oportunidad, pues es una potestad reglada. Artículo 78: La labor del órgano contralor en estos casos se limita a la verificación del cumplimiento de los requisitos que la ley exige para el caso concreto. No obstante, la Dirección General de Contratación Administrativa de este órgano contralor ha considerado que se está ante una competencia de mera legalidad, que se encontraba asignada además por el artículo 96 de la Ley de Administración Financiera de la República y el artículo 203 del Reglamento de la Contratación Administrativa, hoy derogados. Artículo 79: Esta competencia no entraña límite alguno a la autonomía municipal, pues, conforme lo permite el inciso 5) del artículo 184 constitucional, constituye una potestad asignada por el legislador en completa consonancia con las funciones que son propias del órgano contralor, por la naturaleza de los bienes que se pretenden negociar y en función de valor del inmueble que se pretende enajenar. En cuanto al hecho de que la

restricción resulta irracional en razón del monto fijado, este no es un problema de constitucionalidad. Se aplica en este supuesto la observación hecha de que las verificaciones sobre el punto se limitan a la legalidad de los supuestos exigidos por la ley. Artículo 80: Este numeral fue derogado por el artículo 111 de la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 del 2 de mayo de 1995. Artículo 85: Coincide con el criterio del accionante respecto de la frase "podrá modificarlas", toda vez que la Sala Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades en cuanto a la única posibilidad del órgano de control de aprobar o improbar los impuestos, tasas o contribuciones, pero no de modificarlos. Artículo 90: Coincide con el accionante, dado que la Sala ya emitió su criterio respecto de la potestad y competencia impositiva municipal, entre otros, en su Voto 687-96. Artículo 96, párrafo 2: De conformidad con la ley, la Contraloría no ha intervenido en la elaboración o verificación de impuestos de patente, de los cuales, aparentemente, se encarga en exclusiva la municipalidad respectiva, según lo dispuesto en el artículo 99 del Código Municipal. Artículo 105: La materia de crédito público es particularmente sensible, por lo que la existencia de mecanismos de control, bajo la forma de aprobaciones o autorizaciones, es sumamente frecuente en todo el Sector público, no sólo en la esfera municipal. En la medida en que tales actos son cumplidos por un órgano de rango constitucional, como la Contraloría, no ve roce alguno con la Carta Fundamental. Artículo 107: Este numeral no se ha aplicado en la práctica, no sólo en atención a las posibles infracciones constitucionales que aparejaría el que la Contraloría modifique o reforme los actos del controlado, sino también por razones prácticas. Sin embargo, consideran que esta norma podría subsistir en la medida en la que la Sala disponga su correcta interpretación. Artículo 133: Esta competencia tiene un carácter de control de legalidad que debe ejercer esta Contraloría al aprobar la entidad que se ha escogido como ente rector, en resguardo de las finanzas municipales, que a fin de cuentas forman parte de los fondos públicos, cuya recaudación y uso debe fiscalizar esta Contraloría General. Artículo 134: Como ya se mencionó, la fiscalización necesaria de los límites que se fijan por ley, es la labor que en concreto ha desempeñado la Contraloría en atención al mandato de este numeral cuestionado. Si bien es cierto la Contraloría no tiene la potestad constitucional específica de reglamentar leyes, es necesario aclarar que la Ley Orgánica respectiva le confiere a la Contraloría un papel rector en materia de control gubernamental de la Hacienda Pública, lo que le permite ser rector y emisor de normativa técnica en materia de control interno y presupuestos públicos, función que no debe confundirse con la potestad reglamentaria de las leyes, reservada al Poder Ejecutivo. Artículo 139: Las atribuciones que el Órgano Contralor asigne a los Contadores y Auditores Municipales de que habla este numeral, no operan en razón de una relación de servicio, sino como consecuencia de las funciones de ambos órganos como fiscalizadores de la Hacienda Pública, y en virtud además, de la tarea de miembro "Rector del Sistema de Fiscalización" del primero. Artículo 140: La emisión de normas relativas a la contabilidad municipal, no constituyen una intervención injustificada por parte de la Contraloría General, ya que esta potestad no surge de una relación jerárquica, sino de un control que -por mandato constitucional- se ejerce sobre los fondos públicos y como una labor íntimamente ligada a la Contraloría por su carácter de órgano rector del Ordenamiento de Control y Fiscalización. Artículo 149 inciso e), apartes 5 y 6: El aparte 5) puede estimarse que es una facultad impropia de la Contraloría de acuerdo con su naturaleza de órgano de fiscalización superior. En cuanto al aparte 6), en las argumentaciones referentes a las facultades de aprobación de los actos municipales. Se trata de un control de legalidad, que no se ha vertido en un mecanismo que trastorne la administración de los asuntos municipales. Artículo 184: El control que ejerce en estos casos la Contraloría es de legalidad y no de oportunidad, y en esa medida esa competencia obedece a la naturaleza de los bienes que se pretende donar y al acto en sí de traslado de dominio (donación), siendo responsabilidad de esta Contraloría otorgar su autorización en función de que los bienes que se vayan a donar en favor de una determinada Municipalidad, sean usados por ésta exclusivamente para sus fines. Ley 5691/75: La Contraloría no puede sobreponerse a la competencia del Poder Ejecutivo en la reglamentación de las leyes. La normativa que cuenta con total validez es la que, en su carácter de rector del ordenamiento de fiscalización y control, emita a través de manuales e instructivos. Pero esta normativa no es fuente de Derecho, y, a nivel práctico las directrices emitidas por la Contraloría en las materias de su competencia, no constituye formalmente reglamentos, los que de conformidad con el ordenamiento jurídico costarricense surgen del Poder Ejecutivo. En este sentido, la Contraloría se ha limitado a emitir esa "normativa" por imperativo legal en su carácter de órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización. Por todos los argumentos expuestos, solicita que se declare sin lugar la acción interpuesta.

6°—Francisco de Paula Gutiérrez Gutiérrez, entonces Ministro de Hacienda, contesta a folios 131 y siguientes la audiencia concedida, manifestando que en cuanto a lo manifestado por el accionante sobre los artículos 2° a 5° de la Ley N° 4340/69, reformada por las Leyes N° 5909/76 y N° 6026/77, la misma fue derogada por la Ley N° 7509 del 19 de junio de 1995 (Ley de Impuestos sobre Bienes Inmuebles). No obstante, con esa nueva ley, se establece en favor de las municipalidades ese impuesto, trasladando a su cargo la administración del tributo en su respectivo territorio, así como la elaboración, la fijación y la fiscalización de los avalúos sobre los inmuebles, para determinar el monto del impuesto aplicable; asimismo serán las encargadas de facturar, recaudar y administrar el impuesto correspondiente y el cobro judicial. Se concluye entonces, que los alegatos del accionante carecen de interés actual, toda vez que, con la nueva normativa, las Municipalidades no sólo tienen a su

cargo la administración del impuesto territorial, sino que también se eliminó el porcentaje que se otorgaba en favor del Poder Ejecutivo, que era una de las pretensiones de la accionante.

7°—María Teresa Solís Zamora, en su condición de Ministra a. i. de Planificación Nacional y Política Económica, para la fecha, contestó la audiencia a folio 133 y manifestó lo siguiente: La Ley de Planificación Nacional N° 5525 del 2 de mayo de 1974 y sus reformas, constituye un instrumento jurídico cuyo espíritu es propiciar mediante el Sistema Nacional de Planificación, la coherencia de la gestión administrativa del Estado (comprendidas dentro de éste las Municipalidades) en relación con el desarrollo del país. La inclusión de las Municipalidades en el Sistema Nacional de Planificación y la facultad de aprobación que señalan los artículos 9° y 10 de la ley de marras, tienen fundamento en el principio de unidad estatal, sea la unidad de acción del Estado para el cumplimiento de un fin común. En efecto, la autonomía no es soberanía, y dado que toda organización territorial dotada de autonomía es parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste, donde se alcanza su verdadero sentido. Además estas normas encuentran sustento en el principio de supremacía del interés general. Es necesario que exista un poder de coordinación que vele por la supremacía de este interés general sobre el local, razón por la que, las municipalidades, pese a ser autónomas deben someterse al interés general. La planificación, orientación y control estatales deben ser siempre constitucionalmente posibles sobre toda atribución municipal, tanto para proteger el interés público nacional como el de la propia municipalidad, dado su carácter simultáneamente estatal. El Poder Ejecutivo, como unidad máxima de acción política del Estado, debe poder guiar y coordinar la autonomía municipal mediante planes, y no debe ni puede desentenderse de los programas descentralizados, sino que, por el contrario, debe garantizar la coherencia global de esas acciones, programas y políticas que se impulsen.

8°—Etelberto Jiménez Piedra, entonces Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, contestó a folio 137, la audiencia conferida, y señaló: La autonomía es el grado de soltura o sujeción de los entes descentralizados frente a los órganos fundamentales. Si la autonomía se da en relaciones concretas, esto implica que toda planificación vinculante y dirección, lesiona la autonomía política, al igual que toda coordinación y control, dependiendo de su nivel afectan la autonomía administrativa y política. En resumen, lesionan la autonomía municipal, la coordinación vinculante y el control de oportunidad por implicar una coadministración. En relación con el Código Municipal, Ley N° 5474 y sus reformas: Artículo 5°: Esta norma, no necesariamente, lesiona la autonomía municipal, si se le interpreta que es de carácter obligatorio y vinculante la coordinación con el Gobierno local, cualquier servicio u obra que las instituciones descentralizadas ejecuten en el cantón. Artículo 10: El Estado costarricense está en la facultad de crear entes públicos especializados, o bien entes públicos no estatales, como forma integrante de la Administración Pública, y ello per se, no vulnera la autonomía municipal consagrada en la Constitución. Artículo 21 inciso d): Al establecer una categorización de municipalidades se viene a restringir la capacidad de éstas, además que sujeta un asunto de administración y política de presupuesto a la Contraloría General de la República, con lo cual se controla aspectos de índole de conveniencia y discreción, incompatibles con los entes que gozan de autonomía política. Artículo 63, Transitorio I: Ya la Sala declaró inconstitucionales los Concejos Municipales de Distrito. Artículo 70: El control de la Contraloría General de la República, es de oportunidad, discrecionalidad, y por ende, incompatible con la autonomía municipal, con la cual se sujeta a los Gobiernos Locales, produciendo una coadministración de los fondos e intereses locales. Artículo 71: Con relación a la participación de la Contraloría en el ámbito municipal en el hecho de examinar, aprobar o improbar los presupuestos, esto no debe extenderse a dar de previo "la autorización" referida al patrimonio municipal. Artículo 74: Esta norma no tiene su razón de ser, pues por un lado, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, otorga dicha potestad de control del patrimonio público, para toda la Administración Pública; sin embargo, ello es un control a posteriori, que no conlleva a imposibilidad de administrar. Artículo 76: El IFAM no ha hecho uso de esta norma para fijar los aumentos de los salarios de los ejecutivos municipales, tal proceder lo ha venido haciendo la Contraloría, sin que ello lesione los intereses y la autonomía municipal. El monto de las dietas de los concejales, así como el salario de los ejecutivos municipales, debe ser resorte de cada uno de los respectivos concejos, en atención a sus ingresos y una fiscalización posterior, o en el momento de aprobar el presupuesto por la Contraloría. Artículo 78: Este numeral efectivamente lesiona el artículo 170 de la Constitución, al señalar "previa anuencia de la Contraloría General de la República", por ser un control más de oportunidad en la administración. Igualmente lesiona la autonomía municipal el refrendo de los contratos municipales, por cuanto la competencia del órgano contralor viene del artículo 185 de la Constitución Política, y se circunscribe al Estado persona y no a la Administración Pública. Artículo 79: De acuerdo a los razonamientos anteriores, no debe ningún órgano interferir en la parte administrativa y política de los gobiernos locales. Artículo 80: Esta norma, fue derogada por la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 del 2 de mayo de 1995. Artículo 85: En cuanto a las tasas municipales, no es posible que la institución que las apruebe tenga la posibilidad de modificarlas al resolver su aprobación. Artículo 90: Es válido lo expresado para el artículo anterior, en cuanto se analiza la potestad tributaria de las corporaciones municipales, principalmente en lo relacionado con las contribuciones locales. Artículo 96, párrafo segundo: La Asamblea Legislativa puede aprobar o improbar los impuestos municipales de conformidad con el artículo 121 inciso 13) de la Constitución, de manera

que, no puede el órgano contralor, desarrollar una ley sin que entre en violación a las competencias tanto de la Asamblea Legislativa como del poder Ejecutivo. Artículo 107: Si bien, pareciera que la norma lo que pretende es garantizar el pago de las obligaciones contraídas, la Contraloría puede aprobar o no el presupuesto, si es que no se incluyen en el proyecto las partidas para honrar la deuda; empero ello, no posibilita al órgano contralor a que de oficio haga las inclusiones, pues este proceder menoscaba la autonomía municipal. Artículo 134: El fijar montos a un gobierno local, es condicionarlo a que su actuar no sea eficiente ni eficaz. La Contraloría en cumplimiento de sus facultades, no puede emitir disposiciones jurídicas que vengán a interferir en la administración, sino que solamente puede emitir políticas y directrices generales, con el fin de que las municipalidades se organicen en forma autónoma y de acuerdo a sus intereses. Artículo 139: Este artículo lesiona la autonomía municipal al ampliar e imponer a los contadores y auditores de los gobiernos locales atribuciones dadas por la Contraloría General, pues ellos deben ejercer sus funciones con independencia funcional y de criterio respecto del patrono, así como organizar su oficina conforme lo establecen el manual para el ejercicio de la auditoría interna. Artículo 140: Si bien es cierto, la Contraloría General está en la posibilidad de emitir lineamientos generales para ejercer su fiscalización, esto no debe ir en detrimento de que las municipalidades regulen su propia contabilidad. Artículo 149 inciso e), apartes 5 y 6: Esta facultad que se le otorga a la Contraloría, es darle la posibilidad de sustituir a la administración en labores propias y de su entera responsabilidad, con lo que se lesiona la autonomía municipal. Igualmente, el hecho de supeditar los contratos de becas al refrendo del contralor para su eficacia, sujeta el buen funcionamiento y sana administración de los intereses locales. Artículo 184: El hecho de que la donación que se realice a las Municipalidades deba ser autorizada por la Contraloría, es un reflejo de la lesión a la autonomía municipal. Artículo 186: Es válido lo expresado por el recurrente en cuanto a que se exige a los Gobiernos locales por imposición legal una asignación específica en favor de los Comités Cantonales de Deporte y Recreación.

9°—Leonel Fonseca Cubillo, en ese entonces Presidente de la Junta Directiva del Servicio Nacional de Electricidad, rindió el informe, limitándose a la impugnación del artículo 19 de la Ley No. 6890 (reformas al Código Municipal, norma que le otorgó al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal la realización de estudios de tasas y tarifas de los acueductos municipales, en consulta con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, con la aprobación posterior o rechazo del Servicio Nacional de Electricidad. Presenta una reseña histórica de la regulación de Acueductos y Alcantarillados con un análisis de las leyes emitidas y sus reformas y luego el procedimiento tarifario para Municipalidades y una reseña de los criterios emitidos sobre esta materia por la Procuraduría General de la República, señalando, además, que el Servicio no contaba con una ley que le facultara para ejercer una regulación tarifaria completa, lo que variará cuando entre en vigencia la Ley constitutiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, que le permitirá fijar precios y tarifas.

10.—Víctor Evelio Castro Retana, entonces Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en su informe, sobre la impugnación de los artículos de la Ley de Planificación Urbana se refiere al Transitorio II de esa Ley, para afirmar que junto con las normas de la Ley Orgánica de ese Instituto, se le otorgan competencias por suplencia, es decir, para sustituir a los gobiernos locales que no hayan dictado planes reguladores y por ello no existe violación de la autonomía municipal, lo que la Sala ya ha reconocido en sentencia 5062-95.

11.—Ana Gabriela Ross González, para entonces Presidente Ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, contestó la audiencia conferida, e indicó: Que se limitará a hacer referencia a los aspectos impugnados en los que el Instituto tiene algún tipo de participación, que son particularmente el artículo 5° y el 85 del Código Municipal y el artículo 19 de la Ley N° 6890-83. Señala que es claro que las Municipalidades tengan plena autonomía, y es loable que se trate de rescatar dicha prerrogativa al máximo, sin embargo, no se puede llegar al extremo de reclamarla sacrificando aspectos fundamentales como la prestación eficiente de determinados servicios que sólo un órgano especializado en la materia podría ejecutar en forma idónea, pues como bien se sabe, muchos Gobiernos Locales no están en capacidad de asumir y brindar en forma adecuada determinados servicios. En este aspecto no está no sólo en juego la determinación de los alcances de la autonomía municipal, sino que se pone en juego salud pública, y siendo fundamental la prestación del servicio que ofrece el AYA, la competencia del Instituto prima sobre la competencia genérica que tienen las Municipalidades. Otro punto objetado en la acción es lo relativo a las tarifas, alegando que el artículo 85 del Código Municipal y el artículo 19 de la Ley N° 6890 prescribe que las tasas locales por servicio de agua son acordadas por las Municipalidades “previo estudio” del IFAM, “en consulta” con AYA, y “aprobadas” por el SNE. Consideran que este procedimiento para fijar las tasas locales por servicio de agua no viola la autonomía municipal, toda vez, que las Municipalidades tienen participación en la fijación de dicha tarifa y de que existe prevalencia del interés nacional sobre el local, por lo que debe existir un mecanismo para ejercer un efectivo control de las tasas por los servicios públicos que se brindan, que permitan una protección adecuada a los usuarios evitando distorsiones, desigualdades en las cargas y violaciones a los principios presupuestarios. Si bien en esta acción se hace alusión a aspectos meramente formales, se está reclamando en este caso una autonomía que los Gobiernos Locales no están en capacidad de afrontar, ya que la realidad ha demostrado que las Municipalidades no han dado una respuesta adecuada a los problemas locales. Solicitan que se declare sin lugar la acción interpuesta.

12.—Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 171, 172 y 173 del *Boletín Judicial* de los días 9, 10 y 11 de setiembre de mil novecientos noventa y seis.

13.—La audiencia oral prevista en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se celebró a las nueve horas quince minutos del tres de julio de mil novecientos noventa y siete (razón a folio 211), con la presencia de los siguientes magistrados propietarios: Rodolfo Piza Escalante, quien presidió, Luis Fernando Solano Carrera, Eduardo Sancho González, Carlos Arguedas Ramírez, Ana Virginia Calzada Miranda, y los magistrados suplentes Alejandro Rodríguez Vega y Danilo Elizondo Cerdas. Además contó con la presencia de la Licenciada Carmen María Arias y el Doctor Mauro Murillo Arias en su condición de apoderados de la accionante; los Doctores Román Solís Zelaya y Magda Inés Rojas en representación de la Procuraduría General de la República; el Licenciado Ronald Hidalgo Cuadra por la Contraloría General de la República; el Ministro de Planificación y Política Económica, Licenciado Leonardo Garnier acompañado de los Licenciados Ana Cecilia M. Cantero y Luis Román Hernández; y por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Licenciado Alner Palacios García, y la Licenciada Silvia Poveda Donato por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

14.—Mediante escrito del tres de julio de mil novecientos noventa y siete (visible a folios 212 a 216), el apoderado especial judicial del accionante solicita que se declaren inconstitucionales los artículos 4 inciso f), 5°, 6° inciso a), 14 a 25, 27, 28, 29, 38 y siguientes de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, N° 7593, en tanto dispone que para la aprobación de las tarifas de agua potable, las mismas deben ser “estudiadas” por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; faculta a esa institución para regular los servicios públicos, dictar resoluciones vinculantes en solución de conflictos con usuarios, y más que aprobar, fija las tarifas, e inclusive puede fijar multas a las municipalidades, disposiciones que considera violatorias de los artículos 169 y 170 de la Constitución Política.

15.—La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, aportó al expediente un esquema de la exposición que hizo en la audiencia oral del tres de julio y lo propio ha hecho la Procuraduría General de la República a solicitud de la Sala, documentos que se encuentran en los folios 224 y siguientes.

16.—En los procedimientos se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Sancho González; y,

Considerando:

I.—**Del objeto de la acción.** Se alega la inconstitucionalidad de las normas enlistadas en el resultando primero, por cuanto se considera que lesionan los principios fundamentales del régimen municipal, que atañen a la competencia y a la autonomía, derivados en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política. Independientemente de los principios generales que ya esta Sala ha examinado en varias ocasiones, sobre el concepto y la naturaleza de los llamados entes autónomos, es importante replantear el tema y definir de manera clara y precisa la autonomía municipal y con base en ese concepto, establecer el parámetro que debe utilizarse a la hora de determinar cuáles son las atribuciones de las municipalidades y si existe o no posibilidad de control por parte de las otras entidades públicas; es decir, si las normas impugnadas son o no compatibles con esos principios de competencia y autonomía municipales.

II.—**De la vigencia de la normativa impugnada.** Previo a analizar la normativa cuestionada en esta acción, debe hacerse la advertencia de que mediante Ley N° 7794, de veintisiete de abril de mil novecientos noventa y ocho, la Asamblea Legislativa promulgó una reforma general del Código Municipal, con lo que derogó la Ley N° 4574, de cuatro de mayo de mil novecientos setenta y cinco—Código Municipal anterior—, según disposición expresa del artículo 183, cuyas normas, en su mayoría, son objeto de impugnación en esta acción; sin embargo, en virtud de los efectos jurídicos que produjeron durante su vigencia y que podrían seguirse dando, se analizan esas disposiciones en concordancia con la nueva legislación. Asimismo, varias de las otras disposiciones que se cuestionan también han sido reformadas y derogadas, como el Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en virtud de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos; las leyes referentes a la distribución del impuesto territorial (Nos. 4340, 5443, 5909 y 6026) que fueron derogadas por la Ley del Impuesto de Bienes Inmuebles, N° 7509; el artículo 212 de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, N° 7331, que fue reformado parcialmente por Ley 7717, que es Ley Reguladora de los Estacionamientos Públicos; la Ley de Planificación Nacional que ha tenido varias reformas, como el artículo 10, que lo fue por la Ley N° 7010; y la Ley N° 5991, que fue derogada parcialmente por la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, todo lo cual se analizará en su oportunidad.

III.—**Conceptos generales sobre el Régimen Municipal.** En Costa Rica el régimen municipal es una modalidad de la descentralización territorial, según se desprende del párrafo primero del artículo 168 constitucional. Se define, principalmente, en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política que señalan, en lo que interesa, que la “administración de los intereses y servicios locales estará a cargo del Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designa la ley” (hoy día Alcalde Municipal); es un “sistema corporativo que goza de autonomía y de recursos económicos propios (competencia presupuestaria)”. De esta enunciación de los principales rasgos jurídicos de la institución municipal,

resulta absolutamente claro que se derivan ciertos elementos, a saber: la existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local; la constitución de una población fincada en lazos de vecindad, de manera que todo habitante del Cantón es munícipe; el gobierno formado por dos órganos diferenciados (Concejo y Alcalde) con funciones y relaciones entre ellos definidas; la naturaleza corporativa de la institución; garantía constitucional de independencia (autonomía); y la materia objeto de su administración, que está formada por todo aquello que sea o constituya "interés y servicio local". Desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus municipios (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad. Puede decirse, en síntesis, que las municipalidades o gobiernos locales son entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento, lo que quiere decir, por ejemplo, que la autonomía municipal involucra aspectos tributarios, que para su validez requieren de la autorización legislativa, la contratación de empréstitos y la elaboración y disposición de sus propios ingresos y gastos, con potestades genéricas. Todo esto implica, necesariamente, que para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir un ensamble exacto en la suma de los Gobiernos Municipales en su conjunto e individualmente, en orden a las relaciones y funcionamiento coordinado con el Gobierno de la República, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas. Lo expresado conduce, en consecuencia, a la necesidad de definir desde la perspectiva constitucional, cuál es el ámbito municipal, lo que dará en los siguientes considerandos, para examinar, posteriormente y contra el marco general de lo local, los alcances y la compatibilidad de las normas que han sido impugnadas.

IV.—Autonomía municipal. Generalidades. Gramaticalmente, es usual que se diga que el término "autonomía", puede ser definido como "la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios". Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonomía, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede diverger de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una

posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos.

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

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

y el representante Baudrit Solera agregó:

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

Aparece claro, entonces, que la Asamblea Nacional Constituyente al ocuparse del tema de la autonomía municipal, lo hace como una reacción evidente a la experiencia histórica de la intervención del Poder Ejecutivo en los asuntos locales. Es decir, si lo que privaba en los años anteriores al proceso constituyente, era un sistema municipal intervenido directamente por el Poder Ejecutivo, lo que se quiso fue concebir uno distinto, que se desligara por completo de esa interferencia. En esa misma acta N° 80 se cita la moción presentada por el representante Leiva Quirós, que decía textualmente:

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

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

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

En la siguiente sesión -acta N° 81- se pidió revisión del texto que se había aprobado con el concepto de soberanía incluido y el representante Esquivel Fernández indicó

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

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

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

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

VI.—**De las atribuciones de las municipalidades en razón de la materia (concepto de "lo local").** Por disposición constitucional expresa -artículo 169-, hay una asignación de funciones o atribuciones en favor de los gobiernos locales en razón de la materia a "lo local", sea, "la administración de los servicios e intereses" de la localidad a la que está circunscrita, para lo cual se la dota de autonomía (de la que hemos hecho referencia en los Considerandos anteriores), aunque sujeta al control fiscal, financiero, contable y de legalidad de la Contraloría General de la República. De manera que sus potestades son genéricas, en tanto no hay una enumeración detallada de sus cometidos propios, sino una simple

enunciación del ámbito de su competencia; pero no por ello no determinable, a lo que hizo referencia este Tribunal en sentencia N° 6469-97, de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, en los siguientes términos:

“IV.—Las funciones municipales en materia de licencias.- A partir de los conceptos expresados en el considerando anterior, resulta importante, a los efectos de definir las funciones de las municipalidades en lo que atañe a las licencias comerciales en general, y a manera de conclusión inicial sobre el tema, transcribir el siguiente párrafo del informe de la Procuraduría General de la República, visible a folios 77 y siguientes:

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

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

El examen de la Procuraduría General de la República conduce a señalar, sin embargo, que la descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos del Estado (id. folio 81), de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos, lo que ha sido objeto de un trato legislativo muy claro en el artículo 5 del Código Municipal, al indicar que la competencia municipal genérica no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública, y esa afirmación debe entenderse, desde luego, como conclusión constitucionalmente posible, pero únicamente como tesis de principio. Y es así, porque al haber incluido el constituyente un concepto jurídico indeterminado en el artículo 169, al señalar que le corresponde a la Municipalidad de cada cantón administrar los servicios e intereses «locales», se requiere, para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que va destinado de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, es por medio de un texto legal, es decir, que es la ley la que debe hacerlo, o en su defecto, y según sea el caso, deberá hacerse por medio de la interpretación jurisprudencial que de esos contenidos haga el control jurisdiccional. Y puede decirse que el empleo de conceptos indeterminados por la Constitución significa, ante todo, un mandato dirigido al Juez para que él -no el legislador- los determine, como bien lo afirma la mejor doctrina nacional sobre el tema. Es a partir de estas conclusiones resultantes de la labor de interpretación legal, que se concluye, como expresamente se dirá más adelante, que todo lo atinente a las licencias comerciales es materia que está inmersa dentro de lo local, síntesis que es complementada con la naturaleza misma de lo que es gobierno comunal. O lo que es lo mismo, **lo local tiene tal connotación que definir sus alcances por el legislador o el juez, debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales, de manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial), si no lo hace observando los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política; ni tampoco promulgar aquella que coloque a sus habitantes (población) en claras condiciones de inferioridad con relación al resto del país; ni la que afecte la esencia misma de lo local (gobierno), de manera que se convierta a la Corporación en un simple contenedor vacío del que subsista solo la nominación, pero desactivando todo el régimen tal y como fue concebido por la Asamblea Nacional Constituyente. En otro giro, habrá cometidos que por su naturaleza son municipales -locales- y no pueden ser substraídos de ese ámbito de competencia para convertirlos en servicios o intereses nacionales, porque hacerlo implicaría desarticular a la Municipalidad, o mejor aún, vaciarla de contenido constitucional, y por ello, no es posible de antemano dictar los límites infranqueables de lo local, sino que para desentrañar lo que corresponde o no al**

gobierno comunal, deberá extraerse del examen que se haga en cada caso concreto [...] Consecuentemente, no sólo por norma legal expresa (el Código Municipal, la Ley de Licores), sino, y esto es lo más importante, por contenido constitucional expreso (artículo 169), no pueden subsistir funciones de ningún ente público, que disputen su primacía con las municipalidades, cuando se trata de materia que integra lo local.”

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

VII.—Descentralización de la función política en materia local.

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

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

Dados estos antecedentes, es dable afirmar, junto con la doctrina costarricense más calificada, que lo territorial del ente (municipio) es, en realidad, lo territorial de sus potestades para dictar actos de imperio y de sus facultades para prestar servicios públicos y consiste en que tanto el sujeto que lo hace, como la atribución de competencia para hacerlo y la legalidad de esa conducta, vienen determinados por el propio territorio. Pero el poder público del ente territorial no es ilimitado ni exclusivo; su definición la recibe del Estado, generalmente por vía constitucional, y lo tiene junto a otros entes de igual naturaleza y de mayor o menor grado espacial, respecto de los cuales se armoniza mediante la distribución de competencias. Por ello se dice que la municipal es una vez más una descentralización de la función política en materia local, que incluye la capacidad de dictar normas con valor reglamentario, que resultan superiores en el campo reservado, o sea, en la administración de los intereses y servicios locales. En otras palabras, en lo atinente a lo local no caben regulaciones de ningún otro ente público, salvo que la ley disponga lo contrario, lo que implica un fundado motivo para dictar la regulación; o lo que es lo mismo, el municipio no está coordinado con la política del Estado y solo por la vía de la ley se puede regular materia que pueda estar vinculada con lo local, pero a reserva que esa norma jurídica resulte razonable, según los fines que se persiguen. Es por ello que las normas y la conjugación de cada una de ellas, sean los artículos 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y 10 del anterior Código Municipal, no resultan contrarias a la autonomía municipal, porque en todo caso, lo que debe privar por jerarquía de las disposiciones, es, en primer lugar, la supremacía de la norma constitucional y de seguro que lo local prima sobre los objetos de los entes descentralizados, que son creación de la ley cuando se trata de definir lo que es local.

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

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

“Dispone el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas. De esa autonomía se deriva, por principio la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales, en cuanto son verdaderos gobiernos locales, por lo que la iniciativa para la creación, modificación o extinción de los impuestos municipales corresponden a esos entes, ello sujeto a la autorización legislativa establecida en el artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política, la cual es, por su naturaleza, más bien un acto de aprobación.”

Asimismo, sentó el principio de que las municipalidades son entidades de naturaleza territorial y corporativa, es decir, de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado. En este mismo orden de ideas, con posterioridad, y en sentencia N° 2311-95, de las dieciséis horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco, reafirmó el principio de que la Asamblea Legislativa no puede válidamente, por medio de una ley, autorizar de manera unilateral (es decir, sin la adecuada participación municipal) una exención de los tributos municipales. En sentencia N° 2153-93, de las nueve horas veintiuno minutos del veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y tres, se determinó que es competencia exclusiva de las municipalidades el controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio, para lo cual pueden y deben dictar los correspondientes planes reguladores; lo cual ha sido confirmado en sentencias N° 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre, N° 6706-93, de las quince horas veintiún minutos del veintinueve de diciembre, todas de ese año, N° 3494-94, del doce de julio de mil novecientos noventa y cuatro, y N° 4205-96, de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis.

En la sentencia N° 2934-93, de las quince horas veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres (confirmada por la sentencia N° 5829-93, de las nueve horas cincuenta y un minutos del doce de noviembre de mil novecientos noventa y tres), se dijo que resultaban abiertamente inconstitucionales, por ser contrarias a la autonomía municipal contenida en el artículo 170 de la Constitución Política, las regulaciones impugnadas en las que se establecía la intromisión de la Contraloría General de la República en el orden disciplinario interno de las municipalidades. En el texto se elaboran las ideas ya expuestas de que el alcance de esa autonomía que proviene de la propia norma superior y, esencialmente, se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (única descentralización territorial del país, se repite), encargado de administrar los intereses locales y por ello, las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción), en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva, también, la de poder dictar su propio presupuesto. Esta autonomía política implica, desde luego, la de dictar los reglamentos internos de organización de la corporación, así como los de la prestación de los servicios públicos municipales. Por ello se ha dicho en la doctrina local, que “se trata de una verdadera descentralización de la función política en materia local”. Y en cuanto a los alcances, se señala que la autonomía municipal no excluye el control de legalidad, del que la doctrina es unánime en admitir, en las manifestaciones de las autorizaciones y aprobaciones (control a priori y a posteriori, como requisitos de validez y eficacia de los actos, respectivamente), compatibles con ella. La doctrina costarricense más calificada ha expresado sobre el punto: “**No reputamos incompatibles con la autonomía municipal, sino más bien aconsejables, los controles de legalidad con potestades de suspensión, anulación y sustitución, por la Contraloría General de la República, de actos administrativos municipales totalmente reglados, pues ello vendría abonado por la lógica de ese tipo de control y por la conveniencia de frenar los desmanes administrativos antes de la vía judicial, como tal lenta e incumplida**”. Es decir, que el control que emana de la Contraloría General de la República, que es de origen también constitucional según los textos de sus artículos 183 y 184, no contraría la autonomía municipal, porque su función principal es el control de legalidad de la administración financiera del sector público estatal y municipal, de donde se infiere que en lo que toca a los gobiernos locales, su procedencia tiene sustento en un texto constitucional expreso (artículo 184 inciso 2).

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

En el considerando primero de la sentencia N° 0140-94, de las quince horas cincuenta y un minutos del once de enero de mil novecientos noventa y tres (en la misma dirección las Nos. 0946-91 y 0023-95), se indica que el artículo 170 de la Constitución Política

establece que las corporaciones municipales son autónomas y que el párrafo primero del artículo 7° del Código Municipal desarrolla ese concepto, diciendo que en el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución Política, con las potestades de Gobierno y de Administración inherentes a la misma y como consecuencia de lo dispuesto en esas normas resulta que cada Municipalidad está autorizada para procurarse los ingresos necesarios siempre que cumplan con los procedimientos legales necesarios. Y se señala que sería contrario a la autonomía constitucionalmente otorgada a esas entidades, pretender que todas las Municipalidades regularan en forma igual lo referente al cobro de sus impuestos.

- 6) En sentencia N° 1691-94, de las diez horas cuarenta y ocho minutos del ocho de abril de mil novecientos noventa y cuatro, se indicó que el Ejecutivo Municipal (hoy día, Alcalde Municipal) es el encargado del régimen disciplinario de los gobiernos locales, con el fin de preservar el ámbito de su autonomía declarada en el artículo 170 constitucional.
- 7) La sentencia N° 4091-94, de las quince horas, doce minutos del nueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, definió que el ámbito municipal es la única descentralización territorial posible en nuestro sistema, que se desarrolla la función política en materia local y en este sentido, sus competencias están determinadas por la jurisdicción territorial, según se anotó en el Considerando VII anterior.
- 8) En la sentencia N° 6000-94, de las nueve horas treinta y nueve minutos del catorce de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, que se refiere a la acción de inconstitucionalidad que cuestiona a los llamados concejos municipales de distrito, la Sala, sobre el decreto ejecutivo que los creaba (número 5.595-G), indicó:

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

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

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

Este texto lesiona, sin ninguna duda, los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, creando una administración local distinta de la que ésta ha concebido y excluyendo el Gobierno Local originario, para ser sustituido por una dependencia del Poder Ejecutivo. La autonomía que la propia Constitución Política le ha otorgado a las Corporaciones Municipales, es sustituida por un acto de rango inferior en detrimento de aquélla. Y por último, el artículo 16:

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

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

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

“La confluencia política del Estado central y de las corporaciones municipales bien puede expresarse mediante una disposición legal general, que, en consecuencia autorice (incluso imperativamente, como lo hace la Ley de Fomento Avícola) la exoneración tributaria municipal, a condición de que se respete en su integridad el poder de eximir de todas y cada una de aquellas entidades. El modo práctico de lograr esto es, evidentemente, la consulta a los concejos durante el proceso legislativo; consulta

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

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

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

VI.—Es de todos sabido el problema que envuelve la ubicación de los centros de depósito y de disposición final de los desechos que afronta el país, y el consiguiente problema sanitario que de ello se deriva, según las experiencias vividas por las comunidades de este país, pero **no puede esta Sala dejar pasar por alto que todo proyecto a ejecutarse en esta materia, como en el caso que nos atiende, puedan obviarse los trámite y los requisitos derivados de las normas de control de esas actividades, contenidas en la Ley General de Salud, precisamente para proteger la vida y la salud de los habitantes y el medio ambiente.** En este sentido proveen las normas legales que regulan el establecimiento y funcionamiento de los rellenos sanitarios de la Ley General de Salud y también, las normas reglamentarias que el Poder Ejecutivo ha emitido en desarrollo de los principios legales generales antes señalados. Es por ello que **para autorizar el funcionamiento de un relleno sanitario es imprescindible que se cumplan los requisitos correspondientes, siendo como se dijo en considerandos anteriores, en razón de la especialidad de la materia y de la autoridad de gobierno local, que será entonces al Ministerio de Salud y a la Municipalidad del lugar, a quienes corresponde, una vez revisados los estudios técnicos que deban presentarse al efecto, como por ejemplo el estudio de impacto ambiental, contaminación de aguas y otros, que deban, razonablemente, y tomando en consideración los intereses nacionales y locales, autorizar o no el funcionamiento del proyecto que interesa.** En última instancia, es a la Municipalidad de la Jurisdicción a la que corresponde conceder o no la licencia para el ejercicio de actividades comerciales, a la vez que verificar si la actividad es compatible con los usos y limitaciones propias de los planes de desarrollo urbano que pudieran estar vigentes y todo ello, tratándose del funcionamiento de una empresa privada en la venta de servicios. Cuando se trata de la iniciativa de otras administraciones estatales o de entidades públicas no estatales, es más que evidente, en razón de la autonomía municipal consagrada en texto constitucional, que no se pueden establecer sin la debida coordinación del gobierno local, como lo exigen los artículos 5° y 10 del Código Municipal. Como en el caso concreto, es una empresa privada la que ha ofrecido sus servicios a otras municipalidades del Área Metropolitana, aparentemente sin la intervención de entes públicos, la decisión final, como lo ordena el artículo 169 constitucional, será de la Municipalidad del Cantón de Santa Ana, la que deberá actuar velando y protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos de esa localidad, pero en todo caso con apego absoluto al principio de legalidad constitucional”.

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

“Debe hacerse notar también que el accionante incurre en un error al señalar que para que una disposición de carácter normativo de las municipalidades tenga asidero legal, debe ser aprobada por la Contraloría General de la República; olvida con ello el principio de la autonomía municipal establecido en la propia Constitución Política, en el artículo 170 y la función encomendada a estas corporaciones, cual es la «administración de los intereses y servicios locales en cada cantón», de conformidad con lo señalado en el artículo 169 de la Carta Fundamental. Además, en el Código Municipal, tampoco se establece como requisito para dictar reglamentos de servicios de una Municipalidad la aprobación de la Contraloría General de la República, y en el artículo 7 del Código Municipal se reitera el principio de la autonomía de que gozan las

municipalidades; principio del que se deriva su potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y de servicios, entre los que lógicamente se encuentra la administración del Mercado Central de San José”.

11) En sentencia N° 6469-97, de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, se definió el proceso para la determinación del ámbito de competencia de las Municipalidades en razón de la materia a lo local, según se anotó en el Considerando VI de esta sentencia.

IX.—**Metodología a seguir para el análisis de la normativa impugnada.** A partir de los conceptos doctrinales expuestos, del análisis de la voluntad del constituyente que se reproduce en el Considerando V anterior y de la jurisprudencia citada, la Sala estima que el concepto de la autonomía municipal debe ser contrastado contra este marco de referencia, de manera que a él se deben enfrentar las normas impugnadas, a los efectos de definir si son o no conformes con el sistema municipal de la Constitución Política. También se requiere definir con nitidez la forma jurídica de articulación de los gobiernos locales con el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas y el resto de los entes públicos; se debe examinar en cada una de las normas impugnadas, su conformidad con este marco genérico de lo que es materia local para evaluar sus alcances, razonabilidad y proporcionalidad, definir si pueden coexistir junto con el concepto constitucional de lo municipal y establecer así, lo que es compatible y lo que es violatorio de la autonomía municipal, todo lo cual se hará en los siguientes considerandos. A efecto de sistematizar el análisis de la normativa que se cuestiona en esta acción, la misma se agrupa en seis grandes grupos en razón de la unidad temática. En el primero, las disposiciones en las que se establece el criterio de la coordinación con otras dependencias, sean estatales o privadas; en el segundo grupo se analiza el control de legalidad ejercido por la Contraloría General de la República sobre las municipalidades, tanto en lo que se refiere a la elaboración y ejecución de su presupuesto municipal, como las normas referentes a la contratación administrativa y a la intervención que tiene el órgano contralor en esta materia; en el tercero, la organización territorial en relación con los cometidos locales; cuarto, la potestad impositiva de los gobiernos locales en relación con la fijación de los tributos y la administración de esos fondos; en el quinto, el régimen disciplinario interno de las municipalidades; y en el último, la potestad reglamentaria que varias disposiciones han otorgado a la Contraloría General de la República.

A. DE LAS RELACIONES DE LAS MUNICIPALIDADES CON LAS DEMÁS INSTITUCIONES ESTATALES Y LA SOCIEDAD.

X.—**De la obligación de coordinación con las instituciones estatales.** Varias de las disposiciones que se cuestionan en esta inconstitucionalidad -artículos 5°, 10 y 186 del Código Municipal, 2° de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, 2° de la Ley General de Caminos Públicos, 9° y 10 de la Ley de Planificación Nacional, 26 y 27 de la Ley General de la Administración Pública y 4°, 10, 16, 17 y 18 de la Ley de Planificación Urbana-, se refieren a la obligación de coordinación que debe existir entre los gobiernos locales, las instituciones descentralizadas y el Poder Ejecutivo, para llevar a cabo las funciones que le han sido encomendadas, lo que debe ser analizado a partir de la naturaleza misma de la autonomía municipal. Es en virtud de lo dispuesto en el artículo 70 constitucional, que las municipalidades (entes corporativos locales) gozan de autonomía funcional, administrativa y financiera en la administración de los intereses y servicios locales (artículo 169 de la Constitución Política), lo que ha sido reconocido en la jurisprudencia constitucional en forma reiterada (en este sentido, entre otras ver sentencias Nos. 01119-90, 02934-93, 00140-94, 03494-94, 06000-94, 03930-95, 02231-96, y 06469-97). Y como se ha señalado en esa jurisprudencia y en los conceptos contenidos en los anteriores considerandos, la esfera de competencia y definición de atribuciones que tienen encomendadas las municipalidades se determinan en la propia Carta Fundamental, en tanto se refieren estrictamente a lo “local”. Debe entenderse el mandato constitucional como una reserva de competencia material en favor de los gobiernos locales y de su reglamento para definir “lo local”, ámbito que sólo puede ser reducido por ley -por tratarse de materia constitucional y de un verdadero derecho a favor de estas instituciones-, de manera tal que conduzca al mantenimiento de la integridad de los servicios e intereses locales, en los términos señalados por este Tribunal en sentencia N° 06469-97, supra citada. No puede, entonces, crearse un conflicto por antagonismo o protagonismo entre la materia que integra el fin general de “los intereses y servicios locales” de los intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales”, intrínsecamente distintos unos de otros, pero que en realidad están llamados a coexistir; y ello es así, porque ambos tipos de interés pueden estar, eventualmente, entremezclados y más bien, es frecuente que, dependiendo de la capacidad económica y organizativa de los gobiernos locales, sus limitaciones propias conduzcan a ampliar el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales, lo que hace ver que la distinción no debe ser inmutable, sino gradual o variable; pero en todo caso, como lo ha expresado la jurisprudencia antes citada, corresponderá en última instancia al juez decidir si los criterios de distinción se conforman o no con el dimensionamiento constitucional. Definida la competencia material de la municipalidad en una circunscripción territorial determinada, queda claro que habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales; por ello es esencial definir la forma de cooperación de atribuciones que resulta inevitable, puesto que la capacidad pública de las municipalidades es local, y la del Estado y los demás entes, nacional; de

donde resulta que el territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida en que lo exijan las circunstancias. Es decir, las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos como está definida en la ley (artículo 5° del Código Municipal anterior, artículo 7° del nuevo Código), que establece la obligación de **“coordinación”** entre la municipalidades y las instituciones públicas que concurren en el desempeño de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones, sobre todo, porque sólo la coordinación voluntaria es compatible con la autonomía municipal por ser su expresión. En otros términos, **la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa**, dado el carácter concurrente o coincidente -en muchos casos-, de intereses en torno a un asunto concreto. En la doctrina, la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por materia, pero por concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno. De manera que **la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes**. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible **“concierto”** interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, **las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado las pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la “tutela administrativa” del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector).**

La relación de cooperación definida ha sido comprendida por la Sala Constitucional, que en forma reiterada ha señalado que para que puedan llevarse a cabo los proyectos de las distintas instituciones públicas, debe hacerse con respeto del ordenamiento jurídico: en primer lugar, las normas de rango constitucional, y después, las de rango legal y reglamentarias, de manera tal que, para que el Poder Ejecutivo o los otros entes públicos lleven a cabo proyectos de su iniciativa en una determinada localidad, deben contar con los respectivos permisos y licencias municipales, si es del caso, como lo indicó en sentencia de amparo N° 02231-96, transcrita, en lo que interesa, en el Considerando VIII de esta sentencia.

Esta obligación de coordinación entre las instituciones del Estado y las municipalidades está implícita en la propia Constitución Política; así por ejemplo, en lo que se refiere a la potestad tributaria municipal, en tanto que la iniciativa debe ser de los propios Concejos, tanto para su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, como para la exención de los tributos, aún tratándose de la política económica del Estado, como se indicó en sentencia N° 2311-95, supra citada; con lo cual, se está diciendo que **debe existir una debida y obligada coordinación entre el Estado y los entes corporativos locales, cumpliéndose así lo ordenado por esta disposición, sin que ello implique una invasión a la autonomía municipal**. Igualmente, estima la Sala que en materia de planificación urbana se debe dar esa misma relación de coordinación, aún cuando se ha definido -por disposición constitucional- que la planificación urbana es competencia de los gobiernos locales, la misma debería ordenarse de conformidad con las directrices y lineamientos generales del Plan Nacional de Urbanismo elaborado por el Poder Ejecutivo (a propuesta de la Dirección de Urbanismo del INVU y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) e integrado en el Plan Nacional de Desarrollo a que alude la Ley de Planificación Nacional, en el entendido de que ese Plan debe ser aprobado por una ley ordinaria. Con este marco de referencia, es que analizan las normas cuestionadas.

XI.—**Del artículo 5° del Código Municipal**. Se señala en la acción que con el artículo 5° del Código Municipal las competencias municipales se ven mermadas, si se entiende que las atribuciones legales a que alude el artículo son ilimitadas, en tanto pone por encima de las competencias municipales, las de los otros entes descentralizados, con el siguiente texto:

“La competencia municipal, definida en el artículo anterior, no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública. No obstante, estas entidades informarán al Concejo y coordinarán con éste, con la debida antelación, las obras y proyectos que pretendan realizar en el cantón respectivo.”

De conformidad con lo señalado en el Considerando anterior, respecto de la coordinación que debe existir entre las municipalidades y demás instituciones públicas, el artículo 5° del anterior Código Municipal resulta constitucional, debiendo declararse sin lugar la acción respecto de esta impugnación; y consecuentemente, el artículo 6° del Código Municipal vigente, en cuanto dispone

“La municipalidad y los demás órganos y entes de la Administración Pública deberán coordinar sus acciones. Para tal efecto deberán comunicar, con la debida anticipación, las obras que proyecten ejecutar”;

el que tampoco es inconstitucional.

XII.—**Del artículo 10 del Código Municipal**. El artículo 10 del mismo cuerpo legal es cuestionado en cuanto permite que cualquier entidad estatal o privada realice obras públicas de interés general, incluso hasta prestar un servicio local, con la debida aprobación de la municipalidad respectiva:

“Las entidades públicas no estatales o privadas que se constituyan legalmente para cumplir finalidades de interés cantonal sólo podrán ejecutar obras de interés o servicios públicos con la aprobación del Concejo Municipal o mediante concierto con la corporación”;

lo cual se estima violatorio de la autonomía municipal, ya que las competencias municipales no pueden cederse. El análisis de esta disposición debe ubicarse en el contexto doctrinario que se definió en el considerando X de esta sentencia. Sin embargo, el ámbito de aplicación de la norma en comentario se extiende más allá, al referirse a “entes públicos no estatales o privados”, como las asociaciones de desarrollo o asociaciones constituidas conforme a la Ley de Asociaciones, debidamente inscritas en el Registro respectivo, creadas con el fin de satisfacer necesidades de interés para el cantón, y también las de interés nacional. La accionante incurre en un error de concepción al estimar que la autonomía municipal es lesionada por la posible participación de entidades privadas o públicas no estatales en la administración de los cometidos locales, ya que la concurrencia no viola tal autonomía, sino que más bien la conforma y la fortalece, en tanto debe partirse de que la base de los entes municipales es, precisamente, el grupo de vecinos, según lo definió el artículo 1° del Código Municipal derogado, y que lo reitera el texto del vigente artículo 1° del Código Municipal:

“El Municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal.”

De manera que, debe hacerse la distinción de la iniciativa privada que se conforma según lo dispuesto en la norma transcrita, para emprender una tarea o servicio que ya presta la municipalidad, sea en forma parcial (organización de vecinos por barrios o calles) o total (la agrupación de vecinos de un cantón), lo que no es contrario a la autonomía municipal, en el tanto no desplace la figura y cometidos municipales. Con lo anterior queda claro que los vecinos, no sólo pueden coadyuvar en la solución de los problemas y administración de los intereses locales, por responder a la naturaleza y esencia de lo que son las municipalidades, sino que deben hacerlo. En este sentido, es la inteligente cooperación entre las iniciativas pública y privada, la causa que origina los avances y cambios sociales de importancia; participación que en todo caso, para salvaguardar el interés municipal, debe llevarse en forma ordenada, en tanto la disposición exige que toda obra o servicio de interés local que proyecten llevar a cabo en el cantón las entidades privadas o públicas no estatales, sea sometido a la aprobación del Concejo, o incorporado por concertación, como objetivo municipal. De manera que las atribuciones municipales y la actividad privada pueden ir dirigidas en un mismo sentido, en lo que a bienestar de la comunidad se refiere, siempre bajo la supervisión de las autoridades locales, y en todo caso, la iniciativa privada debe armonizarse, o bien subordinarse (la segunda a la primera), a través de la aprobación municipal discrecional, con lo que no es posible estimar que haya lesión a la capacidad municipal de gestión de “lo local”, según lo dispuesto en el artículo 10 impugnado. Asimismo, cabe recordar que mediante el régimen propio de las concesiones, la Administración puede contratar con el particular la prestación de los servicios públicos que le competen, régimen que es de plena aplicación para las autoridades municipales, sobre todo para la prestación de los intereses y servicios locales, de manera que la recolección de basura, limpieza de aceras y cunetas o la prestación del servicio de suministro de agua potable -entre otros-, bien puede atribuirse a asociaciones privadas o a particulares, mediante el contrato respectivo. En este sentido, y referido a la materia, cabe resaltar que la concesión no traslada la competencia de lo local al particular o entidad privada autorizada en los términos del artículo 10 impugnado, sino que se trata del otorgamiento de un derecho de explotación o de prestación del servicio, de manera que

“[...] (e) concesionario tiene evidentemente el deber, y no sólo el derecho, de prestar el servicio público, quedando la titularidad de ese servicio en la Administración, a quien corresponde la organización del servicio público y el control de la prestación que haga el concesionario” (sentencia número 5403-95, de las dieciséis horas seis minutos del tres de octubre de mil novecientos noventa y cinco);

con lo cual, queda claro que, al no existir una transferencia de las competencias municipales, sino una convención en lo que respecta a su prestación, la cual para su verificación debe contar con la aprobación del Concejo y concretización mediante el respectivo contrato de concesión, no hay infracción a la autonomía municipal. Las tareas municipales admiten participación de la iniciativa privada, salvo que exista ley reforzada que lo prohíba y declare un monopolio municipal al respecto (artículo 46 constitucional); por lo que, más bien, puede decirse que la prestación de

los servicios por particulares debidamente aprobada consolida un verdadero derecho a la empresa y a su valor económico, con entera independencia, en tanto existe en nuestro país, el derecho a la libre empresa.

XIII.—**Del artículo 186 del Código Municipal.** Se impugna esta disposición en cuanto ordena que los comités cantonales de deportes y recreación, adscritos a las municipalidades, ejecuten los programas de la Dirección General de Educación Física y Deportes. Para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esta disposición, debe hacerse un estudio cronológico de la normativa que los regula.

- a) Inicialmente los comités cantonales de deportes y recreación no formaban parte de la organización interna de las municipalidades, así como tampoco tienen asignada competencia en lo local, ya que fueron creados mediante la Ley Orgánica de la Dirección General de Educación Física y de Deportes, N° 3656, de seis de enero de mil novecientos sesenta y seis, en su artículo 6, como órganos dependientes de la Dirección General de Educación Física y Deportes (organismo dependiente del Ministerio de Educación Pública), con el único fin de administrar sus instalaciones recreativas y deportivas.
- b) Mediante el artículo 186 del Código Municipal, Ley N° 4574, de cuatro de mayo de mil novecientos setenta -impugnado en esta acción- se establece la participación de las municipalidades en la integración de los comités cantonales de deportes, y establece la obligación de coordinación con los gobiernos locales en lo "concerniente a sus inversiones y obras del cantón" y la sujeción a los programas y planes nacionales del deporte y recreación dados por la Dirección General de Educación Física y Deportes.
- c) El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes emitió el Reglamento de los Comités de Deportes, que es el Decreto Ejecutivo N° 3170-C, del nueve de agosto de mil novecientos setenta y tres, con fundamento y según los lineamientos establecidos en la citada Ley N° 3656.
- d) El veintiséis de abril de mil novecientos noventa y ocho la Asamblea Legislativa promulga el nuevo Código Municipal, aprobado mediante Ley N° 7794, el cual entró en vigencia el dieciocho de julio del año pasado. Con esta legislación, cambia la conformación de los comités cantonales de deportes, los cuales dejan de ser órganos dependientes de la Dirección General de Educación Física y Deportes, para integrar la organización de las municipalidades; en cuanto el artículo 164 dispone:

"En cada cantón, existirá un Comité cantonal de deportes y recreación, que **estará adscrito a la municipalidad respectiva** y gozará de personalidad jurídica instrumental para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad u otorgadas en administración. Asimismo habrá Comités comunales de deportes y recreación, adscritos al comité cantonal respectivo";

en virtud de lo cual, están sujetos a la regulación normativa que dicte la respectiva municipalidad (artículo 169). Es importante resaltar en este análisis que la integración de estos comités la realizan los mismos vecinos de la comunidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 165, con lo cual, ya no habrán miembros en representación de instancias públicas descentralizadas o del Poder Ejecutivo, como sucedía anteriormente; y lo referente a su presupuesto y financiación está estipulado en el artículo 170, como una asignación que le hace el gobierno municipal.

- e) Y por último, mediante 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, que entró en vigencia el primero de agosto de mil novecientos noventa y ocho, en los artículos 64 a 66, se volvieron a pasar estos comités a la organización del Poder Ejecutivo, pero esta vez, adscritos a ese Instituto (artículo 64), al que se le otorgó el carácter de institución semiautónoma, con personalidad jurídica propia e independencia administrativa (artículo 1°).

El análisis anterior, es importante para determinar que, en un principio, y hasta la promulgación del nuevo Código Municipal, el artículo 186 no es contrario al orden constitucional, toda vez que al no conformar los comités cantonales la organización interna de los municipios, la única participación o relación que tenían las entidades locales con estos comités era la de coadyuvar en su integración, de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del artículo 65 ibidem. Y dentro de este contexto normativo, bien se puede afirmar que una ley posterior que eliminara la colaboración de las municipalidades en lo que corresponde a la integración de estos comités no sería inconstitucional, en tanto no constituía una atribución propiamente municipal, sino que más bien se definía dentro de las funciones de colaboración y cooperación debida entre los diversos entes estatales, según se definió en el Considerando X anterior.

En relación con lo impugnado concretamente por el accionante, disponía la norma:

"Los comités cantonales de deportes y recreación podrán realizar, en el respectivo municipio, los planes nacionales que para el deporte y la recreación dicte la Dirección General de Educación Física y Deportes, y le brindarán a esa dependencia toda la colaboración posible, sobre todo en el aspecto del cuidado de las instalaciones de su propiedad, cuando ésta lo solicite."

Debe notarse que no se trata de una norma imperativa, sino de una disposición que posibilita en un sentido, el actuar de los comités cantonales de deportes y recreación, todo dentro del espíritu que orientó al

legislador el dictar el comentado artículo 5° del Código Municipal; es decir, la de mantener una relación de cooperación entre las diversas instituciones que conforman el Estado. El texto de la norma continúa diciendo:

"Asimismo, la Dirección, dentro del marco que le señale la ley orgánica, brindará a los comités toda la colaboración en materia de deportes y recreación, dentro de la política nacional que en este campo debe promulgar y dirigir";

lo cual no es violatorio de la autonomía municipal, dentro del contexto definido en el Considerando X de esta sentencia.

Sin embargo, a partir de la promulgación del nuevo Código Municipal, si resultan contrarios a su autonomía municipal 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, por implicar una desmembración de la organización interna de las municipalidades, para traspasarla a una institución semiautónoma, según se explicó en el punto e) de este Considerando. Esta declaratoria de inconstitucional es retroactiva a su fecha de entrada en vigencia, sea el primero de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

No obstante lo anterior, es importante resaltar que el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación no es inconstitucional en sí mismo, y está en plena potestad para dictar políticas y programas en el campo del deporte y la recreación a nivel nacional, en los términos en que se establecen en el párrafo segundo del artículo 1° de su ley de creación:

"El fin primordial del Instituto es la promoción, el apoyo y el estímulo de la práctica individual y colectiva del deporte y la recreación de los habitantes de la República, actividad considerada de interés público por estar comprometida la salud integral de la población. Para tal efecto, el Instituto debe orientar sus acciones en programas y proyectos a fomentar el fortalecimiento de organizaciones privadas relacionadas con el deporte y la recreación, dentro de un marco jurídico regulatorio adecuado en consideración con el interés público, que permita el desarrollo del deporte y la recreación, así como de las ciencias aplicadas, en beneficio de los deportistas en particular y de Costa Rica en general";

tarea para la cual, el artículo 3° de la misma ley le confiere las siguientes atribuciones:

- a) Estimular el desarrollo integral de todos los sectores de la población, por medio del deporte y la recreación.
- b) Fomentar e incentivar el deporte a nivel nacional y su proyección internacional.
- c) Contribuir al desarrollo de disciplinas de alto rendimiento.
- d) Reconocer, apoyar y estimular las acciones de organización y promoción del deporte y la recreación, realizadas por las entidades deportivas y recreativas gubernamentales y no gubernamentales.
- e) Desarrollar un plan de infraestructura deportiva y velar por el adecuado mantenimiento, seguridad y salubridad de las instalaciones deportivas y los espectáculos públicos deportivos y recreativos.
- f) Velar porque en la práctica del deporte, en especial de alto rendimiento o competitivo, se observen obligatoriamente las reglas y recomendaciones dictadas por las ciencias del deporte y la técnica médicas, como garantía de la integridad de la salud del deportista.
- g) Garantizar la práctica del deporte y la recreación a las personas discapacitadas.
- h) Velar por la planificación de corto, mediano y largo plazo del deporte y, en particular, porque los planes y programas respectivos sean armónicos con la salud del deportista, financieramente viables y acordes con la calendarización de las actividades y campeonatos a nivel regional e internacional del deporte de que se trate.
- i) Velar porque los programas y calendarios nacionales de competición de los deportes y actividades deportivas, así como las formas o modalidades que rijan para ellos sean aprobados de manera definitiva y publicados con antelación de seis meses como mínimo a la fecha de inicio y que las reglas y los horarios se cumplan estrictamente durante toda la celebración, salvo caso de fuerza mayor o fortuito. Por razones de interés público, los horarios de las actividades y competiciones tomarán en cuenta, al menos, los siguientes factores:
 - i) La homogeneidad.
 - ii) Las condiciones climáticas de los lugares donde se celebrarán.
 - iii) La armonía con la celebración de actividades comunales, cívicas y religiosas.
 - iv) Los deberes laborales de los trabajadores.
 - v) Las recomendaciones de salud dictadas por el Ministerio de Salud, en consideración a los deportistas y al público.
- j) Velar porque en los deportes de alto rendimiento y competición, los clubes o las agrupaciones deportivas incluyan, obligatoriamente, dentro de sus planes, programas de corto, mediano y largo plazo, la promoción de ligas menores, prospectos o pioneras.