

LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LAS MUNICIPALIDADES^(*)

*Dr. Jorge Enrique Romero-Pérez^(**)*

Catedrático de la Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas
Profesor de Derecho Administrativo

(*) Ponencia al Congreso Internacional de Estudios Municipales. Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica, 18 al 20 de febrero del 2004.

(**) e-mail: jorgerp@hotmail.com; y, jorgerp9@yahoo.com.
Telfax (506) 250-1160; y, (506) 259-4844
Apartado postal 1264 Y Griega 1011, San José Costa Rica

SUMARIO:

Introducción

Municipalidades: aspectos relevantes

1. Algunas definiciones necesarias
2. Tributos
3. Empleo público
4. Planificación
5. Autonomía municipal en la sentencia clásica 5445-99
6. Concepto de autonomía municipal
7. Competencia municipal
8. Alcalde municipal
9. Una situación especial: ley No. 8114 del 2001
10. Partidas específicas con destinos específicos
11. Tributos con fines específicos
12. Criterios de la Sala Constitucional respecto de los tributos con destinos específicos
13. Patentes

Conclusión

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

En el sistema político costarricense, las municipalidades desempeñan un papel estratégico para los efectos de la participación ciudadana, la descentralización política y los intereses de las comunidades de los respectivos cantones, como circunscripciones territoriales del país.

Desde sus orígenes históricos en la colonia española al presente, las municipalidades han desempeñado una función democratizante y participativa de modo relativo y circunstancial. Es evidente, que los aspectos financieros, políticos y administrativos han sido limitantes reales para el desarrollo de estos entes públicos e institucionales.

La Sala Constitucional ha afirmado la autonomía municipal, con lo cual le ha dado un respaldo importante al artículo 170 de la carta Magna.

El enfoque de esta ponencia se hace desde la perspectiva del Derecho Constitucional, anclado en sentencias importantes de dicha Sala.

MUNICIPALIDAD: aspectos relevantes

1. Algunas definiciones necesarias

Estado: Una de sus acepciones posibles, de hacerlo sinónimo de Administración Pública, la cual abarca el Poder Central y el Poder Descentralizado.

Poder Central: Poder Ejecutivo

Poder descentralizado: Las instituciones públicas ubicadas fuera del Poder central.

Institución autónoma: Tiene potestades administrativas, normativas, políticas y financieras (ejemplos: municipalidades y universidades públicas).

Institución descentralizada: Respecto de las potestades de una entidad autónoma, carece de la potestad de gobierno.

Artículo 188, *antes de 1968*

Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración y sus directores responden por su gestión.

Artículo 188, *después de 1968*

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

La reforma hecha al numeral constitucional 188 en 1968, le quitó la autonomía en materia de gobierno a esta institución.

Con esa reforma, quedo eliminada la autonomía en materia de gobierno, para dar lugar a la descentralización administrativa.

Esta reforma constitucional de 1968 no modificó el nombre del título XIV “*de las instituciones autónomas*”, como era lo procedente (tampoco se modificó el numeral constitucional 147, 3).

Por ello, la redacción técnicamente correcta del *numeral 188* debe ser así:

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

2. Tributos

Voto 1631-91: *municipalidades crean* los impuestos, la Asamblea Legislativa los autoriza o aprueba (también, el **voto 2311-95**).

Constitucionalmente no es posible que la Asamblea legislativa tenga un papel creador de los impuestos municipales, en cuanto que son las corporaciones las que crean esas obligaciones impositivas locales, en ejercicio de la autonomía consagrada en el artículo 170 de la Constitución y por su naturaleza de entidades territoriales corporativas, es decir, de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado, y las someten a la aprobación legislativa que condiciona su eficacia (considerando V).

Comentario:

El Poder Legislativo puede autorizar o desautorizar una propuesta municipal respecto de un determinado impuesto local. Lo que no puede

hacer es modificarlo o crear otro nuevo. La autonomía municipal constitucionalmente garantiza, le impide a la Asamblea Legislativa hacer esa modificación, sustitución o creación de un nuevo impuesto local. Esta potestad impositiva le corresponde exclusivamente a la municipalidad, que la tiene para su sostenimiento.

3. Empleo público

Voto No. 2934-93

Párrafo quinto del artículo 18 de la ley de enriquecimiento ilícito de servidores públicos, de 1983:

“Para cumplir con el espíritu de esta ley, cuando la Contraloría lo considere necesario, podrá permutar a los auditores de los diferentes entes públicos por el tiempo que ella fije, o los podrá sustituir por un plazo limitado para asignarlos a trabajos de investigación, dentro de la Contraloría o en el sitio que ella les fije”.

Esta *norma*, a juicio de la Sala y de conformidad con lo que señala el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por conexidad, *resulta abiertamente inconstitucional por ser contraria a la Autonomía Municipal*, contenida en el artículo 170 de la Constitución Política.

La autonomía municipal, que proviene de la propia Constitución Política, esencialmente se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (*única descentralización territorial del país*), encargado de administrar los intereses locales y por ello las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción), en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva, también, la de poder dictar su propio presupuesto.

Esta *autonomía política* implica, desde luego, la de 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”. Dentro de esta concepción muy general de la autonomía municipal, la norma que se analiza resulta contraria a sus principios, puesto que entendida en su

justa dimensión, lo que se señala es ni más ni menos, que *el Auditor Municipal deja de ser un funcionario de la Comuna, para depender, jerárquicamente, de la Contraloría General de la República, que puede disponer de él libremente, con prescindencia del criterio de la propia Municipalidad*. Esto implica, a todas luces, que el párrafo antes transcrito sea, a juicio de la Sala, *inconstitucional* y deba, por ello, anularse y eliminarse del ordenamiento jurídico.

No lo sería en cambio, si todos los Auditores de los entes públicos, fueran funcionarios de la Contraloría General de la República y dependientes de ésta, que ejercieran sus funciones de control a priori por delegación, como se ha sugerido en algunas ocasiones, pero concepto, éste, que no es objeto de la acción.

La *autonomía municipal* no excluye el control de legalidad, del que la doctrina es unánime en admitir, en las manifestaciones de las autorizaciones y aprobaciones (control a priori y a posteriori, como requisitos de validez y eficacia de los actos, respectivamente), como compatibles con ella. La doctrina costarricense más calificada ha expresado sobre el punto: “No reputamos incompatibles con la autonomía municipal, sino más bien aconsejables, los controles de legalidad con potestades de suspensión, anulación y sustitución, por la Contraloría General de la República, de 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).

Este control se reduce a la verificación del cumplimiento de los presupuestos de legalidad aplicables, prescindiendo de toda alusión a las cuestiones de conveniencia y oportunidad. Así las cosas, estima la Sala que la sola aprobación de la destitución de un auditor municipal, como medida de verificación del cumplimiento de las reglas del debido proceso, no es una medida irrazonable, ni desproporcionada, capaz de violar la integridad administrativa de las Municipalidades.

Como una nota del ejercicio de las competencias de control, no estima la Sala que la Contraloría General de la República esté suplantando las competencias municipales. Por el contrario, la ley lo que está señalando, es un procedimiento de verificación de la legalidad de lo actuado que no resulta a nuestro criterio, contrario al artículo 170 de la Constitución Política. Esta norma jurídica, como no requiere de posterior desarrollo para su aplicación a los casos concretos, resulta de obligatorio acatamiento.

Comentario

En el caso concreto, los auditores municipales no son empleados de la Contraloría, son funcionarios de la respectiva municipalidad.

4. Planificación

Voto 3278-93

Los *planes y programas* del Estado no pueden ser impuestos a las municipalidades. Si es posible su adhesión libre y voluntaria.

Solamente, la coordinación voluntaria es compatible con la autonomía municipal. La dirección que establece la ley de Administración Pública no le es aplicable a las municipalidades.

Comentario

Esta sentencia establece parte del contenido de la autonomía municipal, quedando claro que la planificación del Poder Central puede ser voluntaria o indicativa para las municipalidades, pero de ninguna manera obligatoria.

5. Autonomía municipal, en la sentencia clásica constitucional

Voto 5445- 99

En lo que respecta a la autonomía territorial municipal, el ***voto 5445-99***, es el más importante de todos los que ha emitido la Sala Constitucional.

Esta sentencia **5445-99**, afirmó que las municipalidades o gobiernos locales:

- *Operan de manera descentralizada* frente al Gobierno de la República.
- *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 colectividad.
- *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.
- La Contraloría General de la República no puede sustituir el presupuesto municipal; lo que sí puede es aprobarlo o improbarlo.
- A la Contraloría General de la República no se le puede atribuir las potestades de sentar responsabilidades civiles o disciplinarias de los empleados municipales o de ordenar sanciones. Lo que sí cabe es el ámbito de las recomendaciones, en esta materia del empleo público.
- Las municipalidades están sujetas a los *reglamentos* de la Contraloría General de la República en el campo de lo que se conoce como *autónomos y de servicio*. Los reglamentos para el uso de vehículos municipales, quedan excluidos.

6. Concepto de autonomía municipal

Aquí desglosaremos dos tipos de definición: gramatical y jurídica.

- *Gramaticalmente*, autonomía es 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.

- *Jurídicamente*, 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).

Esta autonomía municipal implica:

- Libre elección de sus propias autoridades
- Libre gestión en las materias de su competencia
- La creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos.

El artículo 170 de la Carta Magna manda que:

Las corporaciones municipales son autónomas.

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

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

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

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

- (*) *El presente artículo ha sido modificado mediante Ley No. 8106 de 3 de junio del 2001. Gaceta 132 de 10 de julio del 2001.*

Esta norma constitucional 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.

La autonomía municipal abarca el campo político, normativo, tributario y administrativo.

Autonomía política: 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 la Constitución Política en el artículo 169:

La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, 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.

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.

Autonomía normativa: 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 potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y servicios).

Autonomía tributaria: Potestad impositiva. Es la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales que corresponde a estos entes territoriales.

Autonomía administrativa: Potestad que implica no sólo la auto-normación sino también la autoadministración; y, la libertad, frente al Estado, para la adopción de las decisiones fundamentales del ente territorial.

Las municipalidades pueden gestionar y promover intereses y servicios locales, siendo esta gestión municipal autónoma.

Lo cual quiere decir, que los entes municipales tienen la libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales.

Tienen la capacidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente y más específicamente frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante.

Tienen la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que ello va unido a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo Municipal, capacidad que a su vez, es política.

*El rasgo típico de la autonomía municipal reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo, como cuerpo electoral y de que del pueblo deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad; es decir, de la mayoría electoral de esa colectividad, con la consecuencia de que tal orientación política puede divergir de la del Gobierno de la república y aún contrariarla (considerando IV, del **voto 5445-99**).*

7. Competencia municipal, ley 7794 (Código Municipal 1998)

La competencia municipal es específica, exclusiva y originaria. Con estas características ella tiene jerarquía en el ámbito local.

No está permitido desmembrar o quebrar esta competencia. (**voto 6469-97**, considerando VII).

Por esta razón, el **voto 6000-94** calificó de inconstitucionales los concejos municipales de distrito.

Artículo constitucional 169

La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, 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.

Ahora, este funcionario de elección popular se llama *alcalde*.

8. Alcalde Municipal

Lo que manda el *Código Municipal* respecto del alcalde, municipio y municipalidad.

Código Municipal, ley 7794 de 1998

Artículo 14.-

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

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

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

El Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario que cese en su cargo o sea destituido por las causas previstas en este código, con los suplentes del mismo partido político, siguiendo el orden de elección de estos.

Artículo 1.-

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.

Artículo 2.-

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

9. Una situación especial: ley No. 8114, artículo 5, inciso b), del 2001

Ley de simplificación y eficiencia tributarias del 2001, publicada en el Alcance a La Gaceta No. 131 del 9 de julio del 2001.

Artículo 5.- Destino de los recursos

Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un treinta por ciento (30%) a favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y un tres coma cinco por ciento (3,5%), exclusivamente para el pago de servicios ambientales, a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). El destino de este treinta y tres coma cinco por ciento (33,5%) tiene carácter específico y su giro es de carácter obligatorio para el Ministerio de Hacienda.

Del treinta por ciento (30%) destinado al Consejo Nacional de Vialidad, se asignará hasta el tres por ciento (3%) para garantizar la máxima eficiencia de la inversión pública de reconstrucción y conservación óptima de la red vial costarricense. Este treinta por ciento (30%) se distribuirá de la siguiente manera:

a) El setenta y cinco por ciento (75%) se destinará exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se emplearán para construir obras viales nuevas de la red vial nacional.

La suma correspondiente al tres por ciento (3%) será girada por la Tesorería Nacional al CONAVI para que la entregue a la Universidad de Costa Rica, que la administrará bajo la modalidad presupuestaria de fondos restringidos vigente en esa entidad universitaria, mediante su Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, el cual velará por que estos recursos se apliquen para garantizar la calidad de la red vial nacional, de conformidad con el artículo 6 de la presente Ley. En virtud del destino específico que obligatoriamente se establece en esta Ley para los recursos destinados al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales, se establece que tales fondos de ninguna manera afectarán a la Universidad de Costa Rica en lo que concierne a la distribución de las rentas que integran el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior, según las normas consagradas en el artículo 85 de la Constitución Política.

b) El veinticinco por ciento (25%) restante se destinará exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

La suma correspondiente será girada a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros: el sesenta por ciento (60%) según la extensión de la red vial de cada cantón y un cuarenta por ciento (40%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.

La ejecución de estos recursos se realizará de preferencia bajo la modalidad participativa de ejecución de obras. Conforme lo establece el Reglamento de esta Ley, el destino de los recursos lo propondrá, a cada Concejo Municipal, una junta vial cantonal nombrada por el mismo Concejo, la cual estará integrada por representantes del gobierno local, del MOPT y de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta.

El Ministerio de Hacienda incorporará cada año en el proyecto de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, una transferencia inicial de mil millones de colones (¢1.000.000.000,00), a favor de la Cruz Roja Costarricense, que será actualizada anualmente con base en el Índice de Precios al Consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). La Cruz Roja Costarricense asignará estos recursos de la siguiente manera:

- i) El ochenta y cinco por ciento (85%) a los comités auxiliares.*
- ii) Un cinco por ciento (5%) a la Dirección Nacional de Socorros y Operaciones.*
- iii) Un diez por ciento (10%) a la Administración General.*

El monto asignado a los comités auxiliares se distribuirá de acuerdo con los índices de población, el área geográfica y la cobertura de cada comité. Se respetarán los siguientes porcentajes:

- 1.- *El noventa por ciento (90%), a gastos de operación y a reparación, compra y mantenimiento de vehículos y equipo.*
- 2.- *Un diez por ciento (10%), a gastos administrativos.*

El aparte que nos interesa destacar es el inciso b) de este numeral 5.

b) El veinticinco por ciento (25%) restante se destinará exclusivamente a conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal, que se entenderá como los caminos vecinales, los no clasificados y las calles urbanas, según las bases de datos de la Dirección de Planificación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT).

La suma correspondiente será girada a las municipalidades por la Tesorería Nacional, de acuerdo con los siguientes parámetros: el sesenta por ciento (60%) según la extensión de la red vial de cada cantón y un cuarenta por ciento (40%), según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN); los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.

Esta ley es parte del esfuerzo por darle recursos financieros a las municipalidades. Sin embargo, como estos recursos van al Ministerio de Hacienda, éste se los apropia y cede a las municipalidades o a los sujetos beneficiarios de los impuestos con destino específico, las cantidades que quiera. Y cuando quiera. Esta situación es vieja en el país y no hay forma de impedir que los contribuyentes a los cuales se les impone un impuesto con destino específico, sean respetados, pues el gobierno central dispone (inmune, impune e irresponsablemente) de esos recursos arbitrariamente, violando el principio constitucional del destino concreto del tributo impuesto por el legislador.

Existe una variedad de estos impuestos con destino específico que el gobierno central usa arbitrariamente en perjuicio de los contribuyentes, del Estado de Derecho y de los beneficiarios de estos tributos que no reciben del todo esos dineros o captan solo un parte.

Ahora le toca el turno a los municipalidades que de los nueve mil ochocientos millones de colones a que tienen derecho de lo captado

por el impuesto único a los combustibles, el gobierno central le ofrece dar solo setecientos millones de colones (**La Nación**, *jueves 1 de julio del 2004*).

De este modo, el Ministerio de Hacienda retiene 11 mil millones de colones para arreglo de calles, producto de ese impuesto único sobre los combustibles (Diario **Extra**, *21 de junio del 2004*).

Por esta razón la Unión de Gobiernos Locales expresó que planteará una denuncia penal por incumplimiento de deberes contra el Ministro de Hacienda. (Diario **Extra**, *5 de julio del 2004*).

10. Partidas específicas con destinos específicos

La Sala constitucional ha afirmado en lo que respecta a las partidas específicas ubicadas en el presupuesto nacional que:

Partidas específicas: son aquellas que están en el presupuesto nacional con un destino concreto. Se trata de erogaciones, pagos, egresos.

Concuero con la tesis de la Sala respecto de estas partidas o renglones presupuestarios.

IV. La sala no puede admitir que la simple previsión en la ley del Presupuesto, de una partida específica para un determinado beneficiario haga a éste acreedor de un derecho subjetivo y que el Poder Ejecutivo, sin causa alguna reconocida, este automáticamente obligado a desembolsar el monto destinado.

*Como bien lo indica la Contraloría General de la República en su informe a la Sala, la autorización legislativa de un gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente y la administración, de acuerdo con sus prioridades, comprometerá los recursos con que efectivamente cuente. En efecto, durante un ejercicio presupuestario, en leyes posteriores, la misma Asamblea Legislativa estila modificar las partidas específicas y hasta alterar el destino de las que se encuentran pendientes de pago y todo ello sería inadmisibile si se concluyera que los beneficiados por el simple hecho de haber sido incluidos en esa condición en el Presupuesto Nacional tienen un derecho subjetivo al pago del monto previsto (**voto 513-95**).*

11. Tributos con fines o destinos específicos

Cosa diversa es el tema de los impuestos que son creados por la Asamblea Legislativa con destino específico. Se les llama tributos, contribuciones o impuestos afectados a un fin determinado.

Se trata de leyes tributarias que afectan a fines específicos los ingresos provenientes de la aplicación de esas leyes de impuestos (**voto 9317-99**).

Recordemos los principios del Derecho tributario:

– *Legalidad* de la tributación, mediante la reserva de ley: exclusiva regulación de la actividad tributaria por ley formal (es decir, emanada de la Asamblea Legislativa).

– *Igualdad* ante el impuesto y las cargas públicas: necesidad de asegurar el mismo tratamiento a quienes se encuentran en análogas situaciones, concepto relacionado más con la materialidad que con la formalidad. Este principio permite la formación de distintas categorías, en la medida que tales sean razonables, lo que a su vez exige que sea con total exclusión de discriminaciones arbitrarias.

– *Generalidad*: no deben resultar afectadas con el tributo personas o bienes determinados singularmente, ya que en este supuesto los tributos adquieren carácter persecutorio o de discriminación odiosa o ilegítima (voto 2197-92).

– *Progresividad*: las personas deben pagar impuestos en proporción a sus posibilidades económicas. Cada uno debe contribuir para los gastos públicos de acuerdo con su capacidad contributiva o económica.

A medida que aumenta la riqueza de los sujetos pasivos aumenta la contribución en proporción superior al incremento de la riqueza.

Este principio supone la conjunción del *principio de capacidad económica* y el objetivo de la redistribución de la riqueza.

Así lo manda el artículo 31.1 de la Constitución española:

Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario

justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrán alcance confiscatorio.

Nuestra Carta Magna no tiene una disposición igual, sin embargo, se puede indicar que la jurisprudencia de la Sala Constitucional sí ha afirmado este principio constitucional de naturaleza tributaria.

No confiscatoriedad: se refiere al hecho de que un tributo en particular o el sistema tributario en conjunto, no deben erosionar el patrimonio del contribuyente, de modo desproporcionado, irracional, arbitrario, injusto, lesionado la realidad económica de éste (**Menéndez**, cit., 2002, pp. 80 a 88).

El numeral 18 de nuestra Carta Magna lo dice así:

Los costarricenses deben observar la Constitución y las leyes, servir a la patria, defenderla y contribuir para los gastos públicos.

La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, 1789, en su numeral 13 lo afirmó.

Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, es indispensable una contribución común. Esta contribución debe ser repartida por igual entre los ciudadanos, en razón de su fortuna y capacidad.

La Constitución Francesa de 1791 lo dejó consignado de esta manera:

Los impuestos de todos los ciudadanos deben ser distribuidos en proporción a sus fortunas.

12. Criterios de la Sala Constitucional respecto de los tributos con destinos específicos

Voto 5754-94

La Sala ha declarado, siguiendo cabalmente la Constitución, que el legislador que dicta el presupuesto carece, en ese acto, de la potestad impositiva. Esta última debe ejercerse por su medio propio e idóneo, que es la ley de impuestos. De este modo, la Ley impositiva y la ley

presupuestaria siguen derroteros diferentes: la primera con vocación de permanencia, la segunda signada por el principio de anualidad.

Voto 4528-99

Se pronuncia favor de la constitucionalidad de las leyes que establecen impuestos con destino específico, ya que la voluntad del legislador constituyente fue no limitar constitucionalmente tales tributos. El legislador presupuestario no puede variar el destino de impuestos establecidos por la ley ordinaria (voto 9317-99).

El principio de unidad de caja es una manifestación contable del principio de universalidad, tiene rango constitucional, se refiere a la obligación de que exista una sola caja pagadora del Estado, que es la Tesorería nacional, lo cual implica a su vez, que todos los ingresos, aún cuando un destino específico, deban ingresar a la universalidad, para ser pagados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 constitucional (voto 4884-02).

Voto 2075-01

La Sala Constitucional le da la razón a los recurrentes, declarando con lugar el recurso de amparo, afirmando que efectivamente el Patronato Nacional de la Infancia no está recibiendo los fondos que anualmente le corresponden de conformidad con las leyes especiales que se han encargado de asignarle un porcentaje específico de determinados ingresos que percibe el fisco. El incumplimiento en la asignación de recursos para el Patronato Nacional de la Infancia lesiona las posibilidades de hacer efectivo este derecho constitucional del que gozan todos los niños y adolescentes en situación de riesgo o desamparo, de ahí que el asunto discutido se logra enmarcar dentro del ámbito de competencia de este Tribunal de garantías fundamentales.

Las pretensiones de los recurrentes encuentran sustento en las consideraciones expuestas respecto de los *impuestos con destino específico*, la subordinación que debe guardar la formulación del presupuesto respecto de la ley ordinaria y el interés superior de los menores que goza de especial protección constitucional, lo que a su vez lo hace susceptible de ser tutelado en esta vía.

Voto 4884-02

IV.- La Sala mantiene la tesis de la constitucionalidad de los impuestos con destino específico para ingresos de naturaleza fiscal, sin embargo, no de igual modo en que lo ha venido haciendo recientemente sino retomando lo que en sentencia **No. 513-95** este Tribunal consideró, en el sentido de que por la misma naturaleza de la Ley de Presupuesto, la Sala no puede admitir que la simple previsión en ella de una *partida específica* para un *determinado beneficiario* haga a éste acreedor de un derecho subjetivo y que el Poder Ejecutivo, sin causa alguna reconocida, esté automáticamente obligado a presupuestar y desembolsar el monto destinado; que la autorización legislativa de un gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente y que la administración, de acuerdo con sus prioridades comprometerá únicamente los recursos con que efectivamente cuente.

Lo que implica una visión más allá del deber por parte del Poder Ejecutivo de presupuestar los destinos específicos no estrictamente en el quantum establecido por ley, sino ajustándolo a la *realidad nacional actual y buscando una buena gobernabilidad*. El legislador ordinario, tiene competencia para crear impuestos y asignarles un destino específico, pero ello podría traer el riesgo de una intromisión del legislador ordinario dentro de las facultades del *legislador presupuestario*, lo que podría convertir una norma dictada por el primero en inconstitucional, salvo en los casos regulados por el artículo 180 párrafo tercero de la Constitución Política, que refiere a los *fondos atados*.

Se considera que este mecanismo constituye una herramienta válida, para hacer efectivo el precepto contenido en el artículo 50 constitucional –que obliga al Estado a procurar un adecuado reparto de la riqueza–, y que permite la satisfacción de necesidades sociales importantes de sectores específicos, que de lo contrario quedarían en el desamparo económico.

También se ha pronunciado este Tribunal sobre la constitucionalidad de otras posibilidades a las que ha recurrido el legislador para procurar la igualdad real de grupos sociales o personas que habiten en un sector económicamente deprimido como por ejemplo el caso de la *Creación del Depósito Libre de Golfito*, que establece la disminución de aranceles de importación o de la admisión de márgenes de utilidad en los establecimientos comerciales ubicados ahí, disposiciones dispares frente al régimen común, que favorecen la desigual-

dad real, empleando como herramienta una desigualdad formal, en tanto no se alcance la primera. Esto es lo que en doctrina se ha denominado *políticas de fomento de polos de desarrollo*, en las cuales se incentiva la instalación de industrias y empresas que logren compensar la depresión de determinadas zonas.

Sin embargo, *la Sala amplía su criterio*, señalando que todo lo expuesto anteriormente no resulta suficiente, por cuanto los mecanismos anteriormente citados, y, específicamente *los tributos creados mediante leyes* como la que en el caso de estudio se analiza, *deben tener un plazo de vigencia determinado*, el suficiente para que se satisfaga la necesidad que se pretende cubrir con el *impuesto con destino específico*. No pueden tener vigencia indefinida, ya que ello sí podría resultar inconstitucional, con fundamento precisamente en los principios constitucionales que rigen la materia presupuestaria y las potestades del *legislador presupuestario*. Los cambios de orientación o interpretación de la ley a los que se hace referencia anteriormente, dependen siempre de cambios en la demanda de servicios públicos y en la capacidad de respuesta de las instituciones.

El juez constitucional está obligado a permitir, dentro del marco normativo establecido, los instrumentos para que el gobierno sea capaz de dar respuesta a las necesidades sociales tal como se presentan hoy y no como se presentaron ayer. Estas características de vocación realista y conocedora de los problemas de la gobernabilidad que debe tener un juez constitucional, deben a su vez orientar las decisiones judiciales a su cargo para que las mismas sean propiciatorias de una maximización de la utilidad en el manejo de los recursos provenientes de impuestos.

Se trata de devolver a la sociedad lo que ella ha puesto para que se resuelvan problemas inmediatos; *no se trata de seguir tentaciones excesivamente gramaticales*, por cuanto tales *interpretaciones* podrían impedir el ejercicio del buen gobierno y en última ratio, perjudicarían sensiblemente los intereses sociales haciendo que los problemas principales no se resuelvan. *La demanda de cambio en las interpretaciones de la ley deriva, pues, de la percepción de que los nuevos arreglos institucionales o las nuevas interpretaciones que permitan esos nuevos arreglos institucionales, potencien no solo una mejor captura de recursos sino una mejor forma de gastarlos; mejor, al menos, que en el marco institucional vigente de previo a esta decisión que no ha demostrado funcionar y que ha demostrado ser generador de fuertes bolsas de ingobernabilidad.*

La oferta de cambio institucional está en función con la demanda y obliga al Estado como un todo (del que forma parte la función judicial) a coordinar decisiones y orientaciones de forma tal que cada función estatal principalmente la ejecutiva, disponga de suficiente discreción para que dirija y redirija el destino de los fondos públicos, producto o de tributos o de préstamos, *hacia donde más se necesitan en un momento determinado*. Lo contrario significaría que una interpretación excesivamente rígida de una norma por la institución judicial, vendría a perjudicar el bien común, a evitar que tal bien se genere y contradictoriamente al mandato constitucional, *la institución judicial estaría generando subdesarrollo mediante la creación de espacios de ingobernabilidad*. En el caso concreto, estas modificaciones en la interpretación de la norma van dirigidas a la *gobernabilidad económica*, responsabilidad del Poder Ejecutivo mediante el mejor uso de los fondos autorizados por el presupuesto y que abarca procesos de adopción de decisiones que afectan las actividades económicas de un país y sus relaciones con otras economías. Tiene, evidentemente, repercusiones de gran magnitud en cuanto a la equidad, la pobreza y la calidad de vida.

Además de la *gobernabilidad económica*, aquí aparece también *la gobernabilidad en los aspectos de administración de la cosa pública* que abarca el sistema de aplicación de las políticas. *La administración de los fondos públicos* mediante un plan racional de gasto es un ejercicio, en consecuencia de *gobernabilidad económica y administrativa* como también lo es, en consecuencia, *la administración de los tributos* según lo indiquen las reglas básicas de la *sana crítica administrativa*, o sea la conveniencia razonable y la distribución equitativa, funcional e inteligente de los recursos que el Estado consigue mediante el cobro de tributos.

De esta forma, *las autoridades supremas de las instituciones estatales encontrarán que algunas interpretaciones de las normas deben ser variadas de acuerdo al momento histórico y a que emerjan problemas nuevos*. Propiciar estos cambios en la interpretación de las leyes es hacer evolucionar al sistema jurídico, es permitir respuestas inteligentes a los problemas actuales y es proporcionar *herramientas de gobernabilidad sana* a la función estatal responsable, la ejecutiva. De ahí que surja un *nuevo planteamiento del tema*.

VIII. Permitir una vigencia del impuesto con destino específico más allá de la anualidad del presupuesto, transgrede el principio de equilibrio presupuestario.

La naturaleza misma del presupuesto es ser un instrumento de desarrollo social y planificación la economía del Estado. De modo que admitir una situación de esa naturaleza, puede incluso transgredir el principio constitucional de iniciativa del Poder Ejecutivo, toda vez que como ya fue indicado, un aumento excesivo y constante por parte de la Asamblea Legislativa en la creación de impuestos con destino específico, afecta seriamente el equilibrio financiero del presupuesto y la voluntad gubernamental de preparar dicho proyecto, pues es a través de éste, que el Gobierno, establece las prioridades económicas, políticas y sociales del Estado. Bajo estos términos, la Asamblea Legislativa en funciones de legislador ordinario, estaría atribuyéndose competencias que no le corresponden constitucionalmente, pues determina con ese proceder la estructuración del Presupuesto de la República, violentando de este modo el *principio de iniciativa presupuestaria*, que según la Constitución Política le corresponde al Poder Ejecutivo, lo que en modo alguno significa que la Asamblea Legislativa esté inhabilitada para ejercer posteriormente su competencia en materia presupuestaria otorgada constitucionalmente.

Por consiguiente, también en consideración del *principio de igualdad* ante el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, que implica que no es constitucionalmente válido que la satisfacción de estas necesidades pesen sobre los hombros de un sector específico de la sociedad, o de una determinada actividad económica, es que no podría entenderse como constitucionales tales impuestos en los términos señalados, sino como ya fue indicado, deberán estar sujetos a una temporalidad justificada que encuentra sus propios límites en el principio constitucional de la *anualidad del presupuesto* y por circunstancias excepcionales, de lo contrario, estos ingresos deben presupuestarse como todos los demás, y su destino se satisfecerá en la medida en que sea razonable, según su naturaleza.

IX. *La norma en estudio establece un destino específico*, en el sentido de que el 40% de lo recaudado por el impuesto sobre el consumo de refrescos gaseosos y bebidas carbonatadas de franquicia extranjera será destinado al Instituto de Fomento Cooperativo, específicamente para cubrir los gastos corrientes presupuestados anualmente.

Bajo esos términos, no se estima violatoria la omisión del Poder Ejecutivo de incluir en el Presupuesto Ordinario tal porcentaje pretendido, pues como ya fue expuesto, para que este Poder de la República se viese conminado a incluirlo, debe tratarse de un *impuesto*

que si bien tiene destino específico, éste debe serlo por un año, respetando el principio de la anualidad del presupuesto y por una necesidad especial, lo cual no se evidencia en el caso de estudio, toda vez que lo pretendido por el legislador, fue otorgarle a través de este ingreso, el financiamiento ordinario que requiere este Instituto para su funcionamiento en forma indefinida.

Desde esta percepción, no es que resulte inconstitucional la creación de tal impuesto, sino el que se obligue al Poder Ejecutivo a presupuestar todos los años y en forma continua dicho monto porcentual, pues de esta forma, se crea una desigualdad de este Instituto con relación a las demás instituciones del Estado, que se ven obligadas a recibir del presupuesto el ingreso deducido, una vez que se realiza el presupuesto de todos los ingresos y de los egresos previstos por el Gobierno cada año.

Aunado a lo anterior, el Poder Ejecutivo tiene que preparar un proyecto presupuestario que le permita cumplir con todas las obligaciones ordinarias que tiene el Estado *per se*, como el caso de los salarios, servicios públicos, educación, etc; y para ello debe tener la posibilidad de disponer de los ingresos de las arcas públicas, de lo contrario, la imposición de respetar los porcentajes antojadizos y sin previsión futura por parte de la Asamblea Legislativa, provocaría un caos económico y social importante, pues se provocaría un déficit fiscal que traería consecuencias funestas para la economía nacional, que se evidenciaría en aumentos considerables en los índices de inflación, devaluación acelerada de la moneda y en un aumento sustancial en las tasas de interés y del endeudamiento interno y externo, por ejemplo.

Correlativamente, se estarían desprotegiendo otros derechos constitucionales muy importantes, como en materia de salud, educación, justicia, etc, que deben ser proporcionados por el Gobierno, para uso y disfrute de los ciudadanos de este país.

Históricamente en sociedades subdesarrolladas como la costarricense agravado por *interpretaciones excesivamente rígidas de normas*, ha colocado a las autoridades ejecutivas en una posición que les dificulta la posibilidad de invertir los pocos recursos existentes con racionalidad y equidad. Corresponde por ello al *judicial interpretar de manera diferente las normas y sus efectos en el tiempo y evitar así la congelación del desarrollo*. No hay democracia sostenible si los actores económicos, políticos y sociales no tienen interiorizada la convicción de

que lo que les une es más importante que lo que les separa, para dar respuestas democráticas, oportunas y efectivas a las demandas. El nuevo Pacto Social generado por interpretaciones ajustadas a los problemas sociales actuales, necesario para superar los problemas de gobernabilidad que se nos presentan, obliga a crear espacios de consenso, de coordinación, de recíproco apoyo entre las instituciones y entre las funciones estatales.

La preservación de la democracia en Costa Rica exige, pues, la construcción progresiva de un Estado que garantice la eficiencia económica, no solo mediante su plan de gasto social, sino mediante el desarrollo de los mercados y debe garantizar también la legitimidad social oportuna mediante la prestación de los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades que la sociedad requiere o muestra en un momento determinado. Resulta procedente aclarar que todo lo señalado en los considerandos anteriores no implica, bajo ninguna circunstancia, que deban dejarse sin efecto los programas sociales cuyo desarrollo ya ha sido gestado, pues éstos deberán continuar funcionando de acuerdo a las prioridades del Estado y al razonable uso de los recursos públicos. Eficiencia económica y equidad social son sólo separables en los planos teóricos o de política electoral, en la práctica, no hay gobernabilidad democrática sostenible sin ambas. Los servicios de equidad no acompañados de eficiencia económica, no se sostienen en el tiempo y una supuesta eficiencia económica sin orientación social, concentraría la riqueza y generaría violencia social.

– o –

Informamos que esta acción fue declarada sin lugar con una votación de 4 a 3 magistrados, pues afirmó que es constitucional que el Poder Ejecutivo hiciera la omisión *infra*.

Se había interpuesto contra la omisión por parte del Poder Ejecutivo y del Ministerio de Hacienda, al *no incluir* en el Presupuesto de la República para el ejercicio económico del 2000, la partida presupuestaria dispuesta en el artículo 4 de la ley número 3021 del 21 de Agosto de 1962, en cuanto a que un porcentaje del impuesto sobre el consumo de refrescos gaseosos y bebidas carbonatadas destinado al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

Esta sentencia es sumamente importante, ya que constituye un cambio respecto de las resoluciones anteriores de la Sala. Por ello he

citado ampliamente este voto, que hace uso en sus argumentos de una serie de consideraciones orientadas a fundamentar su cambio de criterio.

En resumen, esta variación de la tesis anterior de la Sala consiste en afirmar que las leyes que establecen impuestos con destino específico van a la caja única del Estado (tesorería nacional), teniendo el Poder Ejecutivo la discrecionalidad de girar las respectivas partidas de los dineros (recaudados por esas leyes tributarias), a sus respectivos beneficiarios, de acuerdo a la disponibilidad de recursos que el Ministerio de Hacienda diga que tiene. Puede recaudar por esos impuestos cien colones que entran al citado ministerio y éste le da los beneficiarios con ese impuesto la suma que quiera, bajo el argumento de que esa cantidad es la que puede darle para no poner en peligro la estabilidad social, económica y política del país. Por esta vía de lo que viene sucediendo en la realidad hace años, los contribuyentes son timados por el Estado que le impone tributos, con el fundamento de asignarlos a fines específicos y luego los usa para otros fines, en un panorama en el cual la rendición de cuentas a los habitantes de este país es mera propaganda, en una ausencia plena de órgano de control y fiscalización efectiva.

Voto 8471-03

En este voto se reafirma el criterio de los destinos específicos de determinados impuestos:

IV.- *Como punto de partida, es preciso reconocer que la Ley N° 7972 fue aprobada por el Poder Legislativo para gravar determinados bienes, con el fin de destinar el impuesto a unos fines concretos y el no hacerlo constituye una grave desviación de poder. Pero es que, además, de conformidad con lo expuesto en la sentencia transcrita, en los casos en que los destinos específicos contemplados en la Ley ordinaria se encuentren ligados al disfrute de los derechos fundamentales, la omisión de asignar en la Ley de Presupuesto de la República la partida correspondiente o de girar los montos previstos en ella debe ser conocida por este Tribunal Constitucional, con el fin tutelar el goce efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos vigentes en la República. Así, en este asunto es claro que la omisión del Ministerio de Hacienda de girar los montos contemplados en la Ley N° 7972 transgrede los derechos fundamentales de las personas adultas mayores, quienes, por un lado, merecen una protección por parte del Estado al amparo del artículo 51 constitucional y, por otra, son los destinatarios*

finales de tales recursos, razón por la cual –teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional– no se encuentra vicio de legitimación alguno que impida un pronunciamiento respecto del fondo de la cuestión planteada en este amparo.

V. (...) la Sala considera que la omisión del Ministerio de Hacienda vulnera el Derecho de la Constitución, en la medida en que repercute sobre la protección especial a que tiene derecho toda persona adulta mayor, en los términos del artículo 51 constitucional. Cabe reiterar lo dicho en la sentencia transcrita en cuanto a que en tratándose de los *“recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales”*; consecuentemente, la Sala considera que el principio de anualidad del presupuesto no puede servir de excusa al Ministerio de Hacienda para dejar de girar los recursos que ha percibido con destino específico. Por último, es preciso señalar que mientras la Asamblea Legislativa no modifique el destino del impuesto, el Poder Ejecutivo debe presupuestar y otorgarlo de acuerdo con la ley.

VI. Por lo anterior procede declarar con lugar el amparo y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se ha de prevenir al Ministro recurrido que no deberá incurrir nuevamente en las omisiones que dan lugar a esta declaratoria.

Voto 11165-04

Esta sentencia afirmó que los tributos con destino específico, a favor de las municipalidades deben ser girados por el Ministerio de Hacienda, en base en estas argumentaciones contenidas en los considerandos siguientes:

VII. Cabe reiterar a los recurridos –tal y como se hizo en la sentencia N° 2003-8471 de las 14:38 hrs de 13 de agosto de 2003– que en los casos en que los destinos específicos contemplados en la Ley ordinaria se encuentren ligados al disfrute de los derechos fundamentales, la omisión de asignar en la Ley de Presupuesto de la República la partida correspondiente o de girar los montos previstos en ella, debe ser conocida por este Tribunal Constitucional, con el fin de tutelar el goce efectivo de los derechos reconocidos en la Constitución Política y en los Instrumentos Internacionales en materia de Derechos Humanos vigentes en la República. En la especie, la inactividad reclamada sin duda repercute

sobre los intereses y los derechos fundamentales de quienes habitan los cantones aludidos, en la medida en que sus municipios no cuentan con la posibilidad de obtener los recursos necesarios para mejorar las condiciones de los caminos vecinales.

VIII. Así, en este asunto es claro que la omisión del Ministerio de Hacienda de girar las sumas contempladas en la Ley N° 8114 vulnera los derechos fundamentales de las personas que habitan esos cantones, quienes son los destinatarios finales de tales recursos, de acuerdo con el artículo 5° ídem, que desarrolla con claridad la forma en que deben ser asignados. De ninguna manera se puede olvidar lo dicho en la sentencia transcrita en **(voto 8471-03)** cuanto a que en tratándose de los “recursos captados por impuestos con destino específico, no se aplican los principios de universalidad y no afectación y demás principios presupuestarios que rigen los ingresos percibidos para la satisfacción de necesidades generales”; además, el principio de anualidad del presupuesto no puede servir de excusa al Ministerio de Hacienda para dejar de girar las cantidades que ha percibido con destino específico. En virtud de lo expuesto, lo procedente es declarar con lugar el amparo, ordenándose al Ministro de Hacienda que tome las medidas pertinentes a fin de entregar los dineros que por concepto de destinos específicos deben recibir las corporaciones municipales para arreglar los caminos, en los términos del artículo 5° íbidem, sin que la inercia de las municipalidades de suministrar la información aludida sea motivo para suspender el giro, de acuerdo con la interpretación efectuada en el Considerando VI de esta sentencia. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se previene a los servidores recurridos no incurrir a futuro en los actos u omisiones que dieron mérito a la acogida del amparo.

13. Patentes

Este es otro aspecto grave en materia municipal, ya que las patentes para la venta de licores las pagan los patentados a las municipalidades, a razón de 25 a 150 colones por trimestre, en virtud de una *ley de licores* absoleta de 1936. Por su parte, el mercado real de los subarriendos en el mercado negro, es de trescientos mil colones mensuales; y, la venta –en ese mercado– de la patente se hace por la suma de 4 y cinco millones de colones (**La Nación**, 5 de julio del 2004; Diario **Extra**, 7 de julio del 2004).

Esa ley de 1936 no se ha podido modernizar, pues no existe voluntad política para ello. Existen 12.909 patentes en el país. Se da un tráfico escandaloso de patentes, acompañado del “*gemeleo*” de patentes, que consiste en duplicar o falsificar una patente de modo impune, exceso de cantinas y bares en el territorio nacional, el otorgamiento de esas patentes como botín político, como una de las formas de clientelismo de esta clase. Todo esto forma parte de la cultura del guaro y es parte de la triste situación del régimen municipal (*editorial de La Nación del 7 de julio del 2004*).

CONCLUSIÓN

Los problemas básicos de las municipalidades se pueden centrar en la inadecuada administración de sus recursos financieros y deficiencia en la formación de su personal (recursos humanos, capital humano). Hay otros problemas en estas instituciones de la administración local del país, como por ejemplo, la necesidad de conformar municipalidades regionales, ya que parece no ser idónea la organización de estos entes territoriales en cada cantón.

De todos modos, muchos de estos aspectos inciden en una discusión bizantina. Parece que no hay voluntad política para enfrentar en profundidad la problemática municipal, ligada estrechamente a una concepción democrática tanto del Estado como de la sociedad.

La Sala Constitucional ha afirmado que es una grave desviación de poder lo que hace el Ministerio de Hacienda al tomar los fondos derivados de impuestos con destinos específicos para usarlos en otros fines (voto 8471-03). Asimismo, por el voto 11165-04, este Tribunal Constitucional, ha establecido que ese Ministerio debe girar o entregar los dineros a las municipalidades, provenientes del impuesto establecido en el artículo 5 de la Ley 8114 (de simplificación y eficiencia tributaria). A su vez, rechazó, por el voto interlocutorio 12927-04, la adición y aclaración que le presentó ese Ministerio a ese Tribunal respecto de la sentencia 11165-04.

Empero, el Ministerio de Hacienda sigue deteniendo esos fondos municipales en la caja única del Estado, bajo el argumento de que las municipalidades deben presentarle documentos pertinentes para que este ministerio finalmente entregue esos dineros.

BIBLIOGRAFÍA

CORDERO, Julio; Manuel Jiménez. *La justicia administrativa municipal* (San José: IJSA, 2003).

CORRALES, Simón. *El régimen de impugnación de los actos municipales* (San José: tesis de licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, 1992).

HERNÁNDEZ, Rubén. *El Derecho de la Constitución* (San José: Juricentro, dos volúmenes, 1994).

Derecho Procesal Constitucional (San José: Juricentro, 2001).

JIMÉNEZ, Manrique. *Justicia constitucional y administrativa* (San José: IJSA, 1999).

MENÉNDEZ, Alejandro, *et al Derecho Financiero y Tributario* (Valladolid: LexNova, parte general, 2002).

MURILLO, Mauro. *Voto 5445-99. Autonomía y competencia municipales* (San José: inédito, 1999).

Fijación de la política local en el nuevo Código Municipal (San José: Iustitia, No. 138, 1998).

ORTIZ, Eduardo. *La municipalidad en Costa Rica* (Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1987).

Control sobre municipios en Costa Rica (San José: Revista Judicial, No. 35, 1985)

ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. *El Código Municipal y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal*, IFAM (San José: IFAM, 1975).

Normas jurídicas

Constitución Política
Código Municipal

Documentos

Documentos presentados al *Primer Foro Nacional sobre la sentencia 5445-99 de la Sala Constitucional*. Alcances e implicaciones en el régimen municipal y posteriores votos que lo han complementado. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y Colegio de Abogados, 7 de diciembre del 2000. San José. Costa Rica.