

De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL).

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 14) Y 174 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

DIPUTADO GILBERTO CAMPOS CRUZ

EXPEDIENTE N°24.649

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 14)
Y 174 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

Expediente N°24.649

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Asamblea Legislativa tiene como mandato constitucional aprobar la enajenación de los bienes bajo administración municipal, estos proyectos son relevantes para el desarrollo de las funciones de las instituciones beneficiarias de las donaciones, pero principalmente para la prestación de los servicios a la comunidad, desde todo ámbito y naturaleza.

En este sentido, los cambios registrales necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura o servicios consideran un paso adicional el paso por la Asamblea Legislativa en la relación Municipalidad – Beneficiario, que aumenta los tiempos de los procesos, los complejiza y atribuye una función adicional a los legisladores que se entiende como un resabio del centralismo colonial.

La complejidad de estos temas requiere un cambio significativo pues la agenda correspondiente a estos temas ocupa un espacio considerable en su agenda, por ejemplo, entre el 2018 y el 2022, del total de proyectos tramitados por la Asamblea Legislativa el 12% correspondió a proyectos relacionados a la enajenación de propiedades, y entre el 2022 a la fecha alrededor del 13%, siendo proyectos que se revisten de una estricta naturaleza local

**Cuadro comparativo sobre proyectos aprobados en relación
a traspaso de propiedades**

Periodo	Total de leyes aprobadas	Total de leyes sobre Traspasos de propiedades	Porcentaje
2018 - 2022	680	87	12%
2022 – a hoy	247	33	13%

Fuente: Departamento de servicios parlamentarios, elaboración propia

Desde hace más de un siglo, el papel crucial de los gobiernos locales ha sido minimizado por la centralización estatal. En este proceso, la Constitución Política¹, en sus artículos 121), inciso 14) y 174)² otorga a la Asamblea Legislativa la potestad de autorizar a las municipalidades la enajenación de sus bienes, una función que se contrapone a la autonomía municipal, consagrada en la misma Constitución Política en sus artículo 169 y 170.

Según la sentencia de la Sala Constitucional número 5445-99, la autonomía municipal tiene un componente administrativo que es determinante sobre la vida jurídica de los bienes públicos, de tal forma que en contraposición al 121 inciso 14) y 174) constitucionales, la vida política y administrativa de la municipalidad es violentada por la superposición de la voluntad del legislador sobre la voluntad de la comunidad y su gobierno más cercano.

La sentencia No 5445-99³ del Tribunal Constitucional costarricense establece, en cuanto a la autonomía administrativa, lo siguiente:

...autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo

¹

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

²

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

³ <https://vlex.co.cr/vid/498275182>

autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente.”

“...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.”

De igual manera En la sentencia de la sala constitucional número 1631-91⁴, de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno (confirmada luego por las sentencias número 3494-94, 4496-94, 4497-94, 4510-94, 4511-94, 4512-94, 6362-94, 7469-94, 1269-95, 2311-95, 2631-95, 3930-95, 4072-95, 4268-95), se dijo, que al disponer el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas, de ese concepto se deriva, por principio, la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales, al indicar:

"Dispone el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas. De esa autonomía se deriva, por principio la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales, en cuanto son verdaderos gobiernos locales, por lo que la iniciativa para la creación, modificación o extinción por ejemplo 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 centralizado. En este mismo orden de ideas, con posterioridad, y en sentencia número 2311-95, de las dieciséis horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco, reafirmó el principio de que la Asamblea Legislativa no puede válidamente, por medio de una ley, autorizar de manera

⁴ <https://vlex.co.cr/vid/497166374>

unilateral (es decir, sin la adecuada participación municipal) por ejemplo una exención de los tributos municipales.⁵

El paso de los proyectos previstos por la Asamblea Legislativa, según se señala en los artículos supra citados, parte de dos sistemas, el de representación democrática y el de pesos y contrapesos.

En el primer caso, podría presumirse que los diputados, al ser representantes populares, deben tener la función de resolver aquellos asuntos que sobre el territorio ocurran, sin embargo, el sistema de elección de los diputados pese a que es territorial no deviene en estricto del nivel cantonal, sino de una sumatoria de votos en el nivel provincial, lo que deja a las autoridades municipales como inmediatos referentes para los ciudadanos del ejercicio del principio de representación democrática, siendo entonces que los diputados se sobreponen en un segundo nivel de administradores municipales, inconveniente para el funcionamiento eficiente del Estado.

Este argumento, es validado toda vez que los diputados basan sus decisiones acerca de autorizar o no una enajenación, en los criterios solicitados al mismo gobierno local, a la comunidad y a las instituciones atinentes, que constan en el expediente legislativo, es decir, el criterio es el mismo que proviene de la aprobación previa del concejo municipal o de la solicitud de la alcaldía, de los movimientos previos coordinados o no entre las instituciones involucradas y la presión de la comunidad beneficiada o perjudicada. Es decir, la discusión política ya dada de previo es trasladada de manera innecesaria a la Asamblea Legislativa en un segundo nivel de decisión.

En lo que respecta al sistema de pesos y contrapesos, se parte del argumento de que el paso por la Asamblea Legislativa garantiza de alguna manera la fiscalización de la hacienda municipal, una responsabilidad prevista y reservada en el código municipal y en la misma Constitución Política para las autoridades municipales.

Como ya se indicó líneas arriba la institucionalidad democrática presupone el control y fiscalización de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la

⁵ Tomado de Sentencia nº 05445 de Sala Constitucional <https://vlex.co.cr/vid/498275182>

República, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Procuraduría de la Ética Pública, el Tribunal Supremo de Elecciones, entre otros, así como todo el sistema de justicia costarricense, que en caso de ocurrir algún ilícito, actúa en lo que corresponde; Por lo que la función de fiscalización que se presume es ontológica a la Asamblea Legislativa, en realidad ha sido superada mediante la creación de una red institucionalizada y especializada compuesta por una gran cantidad de órganos de control, fiscalización y sanción. Esto, por supuesto, no limita ni suprime la potestad de los miembros de la Asamblea Legislativa, de ejercer su función constitucional de control político en cualquier área del acontecer nacional.

Debido a esta contraposición de modelos, es necesario transformar nuestra constitución política de manera tal, que los gobiernos locales, gocen de una autonomía municipal plena.

El Estado costarricense ha evolucionado con el tiempo, los sistemas de control de la hacienda pública, así como las instituciones que los tienen a su cargo, conforman el adecuado sistema de controles que requieren los municipios para garantizar que los procesos de enajenación estén acordes con la normativa vigente.

Algunas instituciones han perdido contacto con sus funciones primordiales, esenciales para satisfacer las necesidades de la población. Por esta razón, el estado costarricense inició una reforma orientada a descentralización destinada a devolver a las instituciones públicas esas funciones. Esta reforma, también busca una mayor participación de las comunidades en la solución de sus problemas locales siendo que actualmente, las municipalidades se esfuerzan por desempeñar un papel más relevante ante sus ciudadanos. Sin embargo; temas cruciales para su autonomía y fortalecimiento, aún no han sido implementados en la agenda nacional.

El objetivo de esta reforma constitucional es permitir que las municipalidades decidan sobre la donación de bienes inmuebles, ya sea a su favor o a favor de otras entidades públicas, para beneficiar a los ciudadanos, en suma, una real y plena autonomía municipal.

Se propone reformar el artículo 174⁶ de la Constitución para permitir que las municipalidades donen inmuebles a otras entidades estatales mediante convenios interinstitucionales, sin necesidad de autorización legislativa. Además, se propone una excepción en el artículo 121, inciso 14), para que los gobiernos municipales, y ya no la Asamblea Legislativa, enajenen bienes a favor de otras entidades estatales de manera más ágil y simple.

Esta reforma fomentará la descentralización y el fortalecimiento del régimen municipal, facilitando el desarrollo local al eliminar la necesidad de autorización legislativa previa, se agilizarán los trámites de donación entre municipalidades e instituciones estatales, reduciendo los tiempos de espera.

Esta reforma permitirá además que a la Asamblea Legislativa no intervenga en las decisiones de los concejos municipales otorgando una mayor responsabilidad y capacidad de discutir y resolver sus propios asuntos. En el contexto de la reestructuración del Estado costarricense, es fundamental promover un Estado descentralizado que establezca normas claras y simples. Existe un consenso general sobre la necesidad de transferir tareas ejecutivas del Estado a las entidades directamente involucradas, permitiendo que cada órgano se concentre en sus funciones esenciales.

La función reguladora del Estado debe basarse en la simpleza de los procesos, evitar la duplicación, basados en los mínimos necesarios y la libertad del ciudadano, evitando requisitos y trámites que burocraticen y dificulten la acción tanto de entidades estatales como privadas.

El centralismo del Estado ha sido un problema histórico, que genera la debilidad municipal que no se debe solo a cuestiones presupuestarias, sino también a la falta de mecanismos eficientes para realizar sus tareas. Esto ha generado una dependencia de las poblaciones temporalmente más distantes de la administración central, haciendo que las municipalidades sean casi imperceptibles para los ciudadanos, excepto cuando

6

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871

deben pagar impuestos por servicios que rara vez reciben o perciben recibir.

Este proyecto de ley busca aumentar la responsabilidad de los que conforman los órganos de decisión del Gobierno Local, generando las condiciones para que los ciudadanos ejerzan un adecuado control político local, a la vez que se potencie una plena autonomía municipal basada en el control de la hacienda pública que ya hace el enraizado sistema costarricense de fiscalización. La descentralización y simplificación de trámites fortalecerán el régimen municipal y promoverán un Estado más eficiente y orientado a la resolución expedita de las necesidades locales.

Para terminar, es importante recalcar que la reforma de los artículos 174 y el inciso 14 del artículo 121 es importante, considerando que la Constitución Política de Costa Rica establece un marco normativo fundamental para la organización y funcionamiento del Estado, delineando con claridad las competencias entre los diversos niveles de gobierno, especialmente en lo que respecta a la administración de los bienes públicos. Sin embargo, las disposiciones actuales contenidas en los artículos 174 y el inciso 14 del artículo 121 generan obstáculos que limitan la eficiente transferencia de bienes entre municipalidades y otras instituciones del Estado, lo que afecta tanto la autonomía municipal como la agilidad en la ejecución de las políticas públicas.

La actual exigencia de aprobación legislativa para la enajenación de bienes municipales restringe la capacidad de los gobiernos locales para tomar decisiones inmediatas sobre la disposición de sus recursos. Este proceso burocrático no solo implica una sobrecarga para la Asamblea Legislativa, sino que también entorpece el desarrollo de proyectos esenciales para las comunidades. En la práctica, la demora en la aprobación de estos trámites por parte del legislador retrasa la implementación de políticas públicas que dependen de la transferencia de bienes, generando una parálisis en el dinamismo de la gestión pública local.

La autonomía municipal, garantizada en el artículo 169 de la Constitución, debe ser entendida como un pilar fundamental en el fortalecimiento del sistema democrático y el desarrollo integral del país. Las municipalidades son los entes más cercanos a la ciudadanía, y como tales, deben tener la capacidad plena para administrar sus bienes

sin la intermediación constante del Poder Legislativo. La modificación de los artículos 174 y el inciso 14 del artículo 121 permitiría a los gobiernos locales gestionar de manera más ágil sus recursos, fortaleciendo su autonomía y capacidad de respuesta ante las necesidades de las comunidades que representan.

La modificación de los artículos 174 y el inciso 14 del artículo 121 de la Constitución no solo es un acto de coherencia con el principio de autonomía municipal, sino que también representa una medida pragmática que mejoraría la eficiencia en la gestión pública local y nacional. La transferencia de bienes entre municipalidades e instituciones del Estado debe ser un proceso ágil y eficaz, que no esté supeditado a procesos legislativos innecesarios. Esta reforma no solo beneficiaría a las comunidades locales, sino que también optimizaría el funcionamiento del Estado en su conjunto.

Por lo anterior, presentamos a consideración de las compañeras diputadas y de los compañeros diputados, la siguiente propuesta de reforma constitucional:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 121 INCISO 14)
Y 174 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

ARTÍCULO 1- Refórmese el inciso 14 del artículo 121 de la Constitución Política, para que en lo sucesivo se lea:

“Artículo 121.-

(...)

Decretar la enajenación o asignación a usos públicos de los bienes propiedad de la Nación. No será necesaria la aprobación legislativa para el traspaso y cambio de usos públicos de terrenos entre instituciones estatales y las municipalidades, este proceso será fiscalizado por la Contraloría General.

(...)

ARTÍCULO 2- Refórmese el artículo 174 de la Constitución Política, para que en lo sucesivo se lea:

“Artículo 174.-

La ley indicará en qué casos necesitarán las municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas.

Rige a partir de su publicación.

GILBERTO CAMPOS CRUZ

El expediente legislativo aún no tiene comisión.