

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE ASUNTOS MUNICIPALES
Y DESARROLLO LOCAL PARTICIPATIVO**

**REFORMA DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO MUNICIPAL,
LEY N.º 7794 DEL 30 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS**

EXPEDIENTE N.º 23.396

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA
22 de marzo de 2023

PRIMERA LEGISLATURA
Del 1º de mayo de 2021 al 30 de abril de 2022

SEGUNDO PERÍODO SESIONES ORDINARIAS
Del 1º de febrero de 2023 al 30 de abril de 2023

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos legisladores, integrantes de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, encargados del análisis del proyecto de ley tramitado bajo el expediente N.º 23.396, “REFORMA DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º 7794 DEL 30 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS”, presentado a la corriente legislativa por el diputado Horacio Alvarado Bogantes, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 211 del 4 de noviembre de 2022, rendimos el presente dictamen afirmativo de mayoría con base en los siguientes aspectos:

A. Resumen del Proyecto

El proyecto de ley N.º 23.396 tiene por objeto reformar el artículo 167 del Código Municipal que refiere al remedio recursivo del veto, que tiene la alcaldía municipal hacia los acuerdos del Concejo Municipal que considere ilegales o inoportunos.

La modificación se centra en aclarar los siguientes tres aspectos que históricamente se han dejado a la interpretación de las disposiciones vigentes del artículo 167 y establece que:

1. Los días otorgados al Alcalde para la interposición del veto son hábiles.
2. El plazo de los 5 días para su interposición corre a partir del día siguiente en que el acuerdo firme le sea comunicado oficialmente por la Secretaría del Concejo Municipal.
3. Independiente del motivo por el cual el veto sea rechazado por el Concejo, ese órgano colegiado deberá remitir en alzada el expediente a la Sección (Tercera) especializada del Tribunal Contencioso Administrativo para que conozca como jerarca impropio de la procedencia o no del veto interpuesto.

B. Del proceso de consulta

El proyecto de ley se consultó con: Corte Suprema de Justicia, Procuraduría General de la República, Tribunal Supremo de Elecciones y Municipalidades del país.

C. Respuestas recibidas

Institución	Fecha y Oficio	Criterio
Municipalidad de Palmares	14 de febrero del 2023 MP-ACM-067-2023	Se acuerda por unanimidad apoyar el proyecto expediente 23.396 “REFORMA DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N°7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS”
Municipalidad de Pococí	14 de febrero de 2023 SMP-284-2023	Por Unanimidad SE ACUERDA: Voto de apoyo al Expediente N.º 23.396 “Reforma del Artículo 167 del Código Municipal, Ley N.º 7794, de 30 de abril de 1998, y sus Reformas”.
Tribunal Supremo de Elecciones	14 de febrero de 2023 TSE-0344-2023	(...) Conclusión. En razón de que la iniciativa consultada no supone materia electoral, este Tribunal no objeta el proyecto de ley que se tramita en el expediente N.º 23.396. ACUERDO FIRME.»
Procuraduría General de la República	15 de febrero de 2023 PGR-OJ-013-2023	(...) actualmente el veto es el medio de impugnación o de disconformidad interno ²¹ exclusivo y dispositivo <i>-no oficioso-</i> del Alcalde para impugnar acuerdos firmes dictados por el Concejo Municipal <i>-con excepciones-</i> , por motivos de legalidad u oportunidad, y tiene su fundamento en el artículo 173 de la Constitución Política y su regulación legal está dispuesta en los artículos 17 inciso d), 162, 167, 168 y 169 del Código Municipal vigente. (...) indiscutiblemente, es deseable que en aras de la certeza y de la seguridad jurídica, la claridad y precisión de las normas debieran ser tales que no requirieran de interpretación para su aplicación al caso concreto. Sin embargo, (...) puede ocurrir que en la fase de eficacia de las disposiciones normativas –por sus deficiencias- se presenten problemas en cuanto a su interpretación o aplicación, que necesariamente, de algún modo, deben

	<p>resolverse. La hermenéutica jurídica y más la interpretación judicial cualificada sirven, en algunos casos, como remedio al desentrañar el sentido, finalidad, propósito y alcances de la Ley, en situaciones jurídicas concretas. En otros, quizás sea necesaria la intervención del legislador, como se supone en este caso; especialmente cuando concurren interpretaciones contradictorias de la misma norma jurídica, especialmente en lo relacionado con la naturaleza natural o hábil del plazo conferido al Alcalde para interponer el veto, según explicaremos.</p> <p>(...)</p> <p>Una vez revisada nuestra doctrina administrativa, nos encontramos con que, lamentablemente, coexisten criterios contradictorios al respecto.</p> <p>(...) se ha interpretado que aquel plazo que la Ley otorga al Alcalde para la interposición del veto incluye los días inhábiles; sea que el Alcalde cuenta con 5 días naturales para vetar (Dictamen C-154-2019 de 07 de junio de 2019). Mientras que, en otro dictamen, sin mayor justificación, se alude que los cinco días de que habla el numeral 158 -hoy 167- del Código Municipal son hábiles (Dictamen C-264-2009 de 25 de setiembre de 2009).</p> <p>(...) a nivel de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, en su condición de órgano administrativo contralor no jerárquico, el plazo de cinco días señalado por el artículo 167 del Código Municipal para interponer el veto por parte del Alcalde, debe ser contabilizado en días hábiles.</p> <p>(Resolución No. 295-2020 de las 14:25 hrs. del 22 de mayo de 2020, Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Lo destacado es nuestro).</p>
--	--

		<p>En el contexto explicado, puede resultar razonable que, en ejercicio de su potestad legislativa -art. 121.1 constitucional-, por demás discrecional e inagotable, reforme el artículo 167 del Código Municipal vigente, a fin de establecer si el plazo que en dicha norma se fija para la interposición del veto por parte del Alcalde, debe contabilizarse únicamente en días hábiles o si son naturales; esto a fin de acabar con la controversia interpretativa que dicho aspecto pueda estar propiciando actualmente y brindar así mayor certeza y seguridad jurídica.</p> <p>(...)aspectos menos controvertidos pueden ser los dos restantes contemplados en el presente proyecto de ley: [la] fecha desde la que inicia o da comienzo el cómputo de aquél plazo, así como a los supuestos en que, por rechazo del veto, debe trasladarse en alzada el asunto a conocimiento de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo, en su condición de órgano contralor no jerárquico, pues sobre ellos las interpretaciones normativas efectuadas, tanto por nuestra jurisprudencia administrativa, como por aquella Sección especializada, resultan coincidentes.</p> <p>Véase que por regla de principio, en caso de recursos, los plazos empiezan a correr a partir del día siguiente a su última comunicación o del acto impugnado -art. 256 de la LGAP-, y conforme a la opción adoptada en caso del ordinal 158 -hoy 167- del Código Municipal, no cabe duda que el plazo de los cinco días hábiles debe contarse a partir del día siguiente después de aprobado definitivamente el acuerdo respectivo, toda vez que el ordenamiento jurídico le impone al Alcalde el deber de asistir a todas las sesiones del Concejo y si por motivo justificable ello no es posible, debe designarse al vicealcalde -art. 17,</p>
--	--	---

	<p>inciso c) del Código Municipal- (Dictamen C-145-2004 de 14 de mayo de 2004). En todo caso, en virtud de los principios de celeridad y eficiencia, es deber del Alcalde enterarse por sí mismo de los acuerdos adoptados por el Concejo (Dictamen C-264-2009, op. cit.).</p> <p>No obstante, hemos de admitir que, a nivel de precedente administrativo, hemos determinado que el Secretario del Concejo municipal tiene el deber de transcribir y comunicar los acuerdos de ese colegio administrativo al Alcalde, no sólo por la potestad de sanción y veto que le asiste, sino también por su función inherente de administrador general y jefe de las dependencias municipales, amén de ejecutor de los acuerdos municipales (Dictamen C-188-2019 de 05 de julio de 2019). Sin embargo, estimamos que esa posición debe matizarse, porque el poder de veto del Alcalde no se circunscribe a aquellos acuerdos del Concejo Municipal que le impongan un deber de actuar, y por tanto, deban serle comunicados, sino que el Alcalde puede ejercer su veto sobre cualquier acuerdo del Concejo que haya sido aprobado de forma definitiva, excepción hecha de las salvedades previstas legalmente (Pronunciamiento OJ-44-2017 de 17 de abril de 2017). Y por ello es que el legislador optó por contabilizar el plazo otorgado para ejercer el veto, a partir de que el acuerdo del Concejo Municipal haya quedado aprobado de forma definitiva.</p> <p>De modo que, la determinación del punto de inicio o de partida del plazo para presentar el veto, cuenta a partir de la aprobación definitiva del acuerdo y no de la notificación al Alcalde^[4], por lo que dependerá de la manera en la cual quede definitivamente aprobado el acuerdo que se pretenda votar, sea a- expresamente por votación especial conforme al art. 45 del Código Municipal, o b- con la aprobación del acta -ver art. 48 del</p>
--	--

		<p>Código Municipal en relación con el art. 56 de la LGAP.</p> <p>(...)</p> <p>Por último, interesa señalar que, conforme a una línea interpretativa coherente y uniforme, basada en el aforismo <u>“Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus”</u> (donde la ley no distingue, no debe distinguirse), la Sección Tercera de lo Contencioso Administrativo ha determinado que, en el tanto el presupuesto de alzada previsto en el ordinal 167 del Código Municipal, para el ejercicio efectivo del control de legalidad no jerárquico de los acuerdos municipales, es el “rechazo” por parte del Concejo Municipal, no es válido distinguir si aquél fue, por motivos de forma, inadmitido ad portas o declarado sin lugar por motivos de fondo. Tampoco importa si fue parcialmente acogido. Indistintamente, ante cualquier rechazo aquél debe elevarse a aquella Sección especializada.</p> <p>En el contexto explicado, siendo congruente y consistente la interpretación que han efectuado los operadores jurídicos cualificados sobre los supuestos de alzada al control de legalidad no jerárquico, podría cuestionarse en alguna medida la necesidad de modificar en los términos propuestos el ordinal 167 del Código Municipal. Lo cual, en todo caso reconocemos que es un aspecto de discrecionalidad legislativa o libre configuración del legislador (Resolución No. 2003-05090 de las 14:44 hrs del 11 de junio de 2003, Sala Constitucional), por la que puede escoger la solución normativa o regla de Derecho que estime más justa, adecuada o idónea. Pero en este caso, respetuosamente, sugerimos ponderar adecuadamente la necesidad del cambio propuesto.</p>
--	--	--

		<p>Conclusión:</p> <p>De conformidad con lo expuesto, el proyecto de ley sometido a nuestro conocimiento no presenta mayor inconveniente a nivel jurídico.</p> <p>Por lo demás, es obvio que su aprobación o no es un asunto de política legislativa que le compete en forma exclusiva a ese Poder de la República.</p>
Santa Ana	16 de febrero de 2023. Acuerdo N°095-2023	El Concejo se pronuncia en forma favorable sobre este Proyecto de ley.
Aserri	17 de febrero de 2023 SMA-0221-02-2023	Apoya la iniciativa de ley
Palmares	21 de febrero del 2023 MP-ACM-084-2023	Se acuerda por unanimidad apoyar el proyecto expediente 23.396 "REFORMA DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N°7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998 Y SUS REFORMAS".
Coto Brus	21 febrero del 2023 MCB-CM-095-2023	<p>Oficio ALCMCO-07-2023 criterio legal del Lic. Edward Cortés García, Asesor del Concejo Municipal</p> <p>(...)</p> <p>LA OBLIGACION DE ASISTIR A TODAS LAS SESIONES DEL CONCEJO MUNICIPAL y es en las mismas que los acuerdos son tomados Y COMUNICADOS EN EL PRECISO INSTANTE DE TOMARSE. No requiere la Alcaldía hacer referencia en el veto a número de acuerdo o artículo o inciso, ni a oficio de comunicación. Sino que debe hacer referencia directa al ACUERDO para lo cual se supone toma nota en la sesión en la que se encuentra.</p> <p>Por ser contrario a la celeridad procedimental y una forma de que las personas titulares de la Alcaldía busquen rehuir a su obligación de asistir a las sesiones del Concejo Municipal, no recomiendo apoyar este proyecto.</p>

		SE ACUERDA: Emitir criterio negativo al proyecto de ley tramitado en el expediente N.º 23396 Reforma del Artículo 167 del Código Municipal Ley N.º 7794, de 30 de abril de 1998, y sus Reformas.
Municipalidad de Corredores	21 de febrero del 2023 MC-SCM-ACUERDOS-0130-2023	Por mayoría de cinco votos afirmativos, el Concejo Municipal de Corredores acuerda pronunciarse a favor del proyecto de ley 23.396.
Moravia	21 de febrero del 2023 SCMM 131-02-2023	<p>El Concejo Municipal de Moravia en sesión ordinaria número ciento cuarenta y siete, Celebrada el día veinte de febrero del año dos mil veintitrés, acuerda aprobar el quinto dictamen de la Comisión Especial de Asuntos Legislativos e Interinstitucionales. Acuerdo definitivamente Aprobado.</p> <p>Esta Comisión recomienda al Honorable Concejo Municipal:</p> <p>ÚNICO. - Evacuar la consulta legislativa al proyecto de ley n.º 23.396 “REFORMA DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998, Y SUS REFORMAS”, informando que la Municipalidad de Moravia NO LO OBJETA NI SE OPONE.</p>
Alajuela	Miércoles 22 de febrero del 2023 MA-SCM-420-2023	<p>Se resuelve:</p> <p>1. aprobar dar un voto de apoyo al proyecto de ley Expediente n.º 23.396</p>
Guatuso	22 de febrero de 2023	(...) se brinda el apoyo una vez leído y analizado el expediente N.º 23.396 “REFORMA DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998, Y SUS REFORMAS”, tal y como se propone el mismo.
Grecia	21 febrero del 2023 SEC-4900-2023	Apoya la iniciativa de ley
Guácimo	16 de febrero de 2023 Oficio SMG-156-2023	(...) este Órgano Colegiado brinda voto de apoyo al Expediente N.º 23.396

Curridabat	23 de febrero de 2023 MC-CM 091-02-2023	Evacuar en FORMA POSITIVA, consulta sobre el proyecto de ley denominado “REFORMA DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º 7794, DE 30 DE ABRIL DE 1998, Y SUS REFORMAS”; expediente legislativo 23.396; dado que, regula las lagunas existentes sobre el numeral 167, que si bien es cierto, el operador jurídico generalmente las ha resuelto; lo cierto es, que en el caso de los municipios que carecen de asesoría legal, la reforma planteada otorga seguridad jurídica en el procedimiento; y así se instruye a la Secretaría Municipal informe a la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo de la Asamblea Legislativa.
Naranjo	24 de febrero de 2023 SM-CONCEJO-0140-2023	<p>Dictaminar negativamente el proyecto de ley n°23.396, en cuanto a la propuesta dispuesta en el primer párrafo del artículo 167 del Código Municipal; con fundamento en que resulta contraria al Código Municipal, pues éste cuerpo legal no contiene norma que disponga que la eficacia de los acuerdos -actos administrativos-, dependa de la comunicación que la secretaria del Concejo Municipal hace del acuerdo; ya que, en el supuesto de acuerdos firmes, conforme el numeral 48 del Código Municipal son eficaces al aprobarse el acta en la sesión ordinaria siguiente, siempre y cuando no se le interpusiera recurso de revisión; por otro lado, los acuerdos definitivamente aprobados, según el numeral 45 de la citada normativa, por su naturaleza son eficaces inmediatamente.</p> <p>Dictaminar positivamente el proyecto de ley n°23.396, en cuanto a la propuesta dispuesta en el párrafo final del artículo 167 del Código Municipal; con fundamento en que incorporarle que independientemente del motivo de rechazo, el Concejo debe ordenar remitir el veto, en alzada ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, para</p>

		que este resuelva conforme a derecho, es una potestad del legislador, la cual, además, no es contraria al ordenamiento jurídico atinente y más bien contribuye a la adecuada aplicación del derecho, por parte de quien lo opere.
Abangares	24 de febrero del 2022 CMA-038-2023	Dar voto de apoyo al proyecto de ley expediente N.º 23.396
Santa Bárbara	27 de febrero del 2023 SCMSB-0069-2023	Evacuar POSITIVAMENTE el proyecto de ley "Reforma del Artículo 167 del Código Municipal ley7794", Expediente N.º 23.396.
Sarchí	02 de marzo de 2023 MS-SCM-AC-0112-2023	Sin observaciones
San Carlos	03 de marzo del 2023 MSCCM-SC-0324-2023	ACORDÓ: Brindar un voto de apoyo al Proyecto de Ley, Expediente No. 23.396. Votación unánime. Acuerdo definitivamente aprobado.
Acosta	SM-088-2023 06 de marzo del 2023	Este Concejo Municipal apoya dicho proyecto de ley.
San José	8 de marzo de 2023 DSM-2485-2023	Esta Corporación Municipal, apoya el presente proyecto de Ley en virtud de que "se visualiza como una mayor garantía procesal, no solo por empezar a correr el plazo a partir del momento en que el Alcalde (sa) cuenta con el texto definitivo en su Despacho, sino también por establecer que este responde a días hábiles".
Siquirres	09 de marzo de 2023 SC-0204-2023	Apoya la iniciativa de ley
Alvarado	10 de marzo 2023 SMA-022-03-2023 (#225)	Acuerda: Manifestar a la Asamblea Legislativa el no apoyo al proyecto de ley EXP 23.396. Acuerdo definitivamente aprobado.

D. Informe de Servicios Técnicos

Los miembros de la subcomisión rinden este dictamen en tiempo y forma, con el fin de cumplir con lo que establece el artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, para permitir que el proyecto avance en su trámite.

Dado lo anterior, se hace la observación de que, al momento de la firma del presente informe, no constó en el expediente ni en el Sistema Legislativo el estudio del Departamento de Servicios Técnicos, por lo que, si el proyecto se dictamina por los diputados de la Comisión, y posterior se realizan observaciones de fondo por este

Departamento, se hará necesario utilizar el recurso de mociones vía artículo 137 para enmendar el texto.

E. Consideración final

Tal como lo ha afirmado la Procuraduría General de la República en su criterio respecto a esta propuesta de ley, resulta razonable que el proyecto de ley dé certeza, seguridad jurídica, claridad y precisión en cuanto a que el plazo para que el alcalde ejerza su derecho al veto se contabilice únicamente en días hábiles. Asimismo, resulta conveniente, oportuno y viable jurídicamente que la norma del art. 67 sea lo suficientemente clara en cuanto al momento en que se contabilizan esos cinco días, para evitar que, en casos como estos, se deba utilizar de las herramientas jurídicas de la interpretación como remedio al desentrañar el sentido, finalidad, propósito y alcances de la norma.

Por último, y menos controvertido que los dos asuntos anteriores, la redacción de la iniciativa de ley en su artículo 67 también recoge, tal como lo afirma la Procuraduría General de la República en su criterio, la jurisprudencia administrativa y la jurisprudencia de la Sección Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo para determinar que independientemente del motivo del rechazo del veto por parte del Concejo Municipal, el asunto siempre debe someterse, en alzada, al control de legalidad no jerárquico.

Dado lo anterior, y en vista de que hoy en día parte de la falta de claridad del artículo 67 se subsana con la herramienta jurídica de la interpretación de manera coherente y coincidente entre los diferentes operadores jurídicos, hay otra parte que no goza de esas características y las interpretaciones han sido múltiples y variadas, por tanto, se concluye que en el ejercicio discrecional e inagotable de la potestad legislativa que se les confiere la Constitución Política a los diputados de la República, la reforma al artículo 67 resultar deseable, conveniente, oportuno y viable jurídicamente, pues lo deseable de cualquier norma jurídica es que sea lo suficientemente clara para hacer más eficiente su aplicación.

F. Recomendación

Tomando en cuenta el anterior razonamiento técnico, jurídico, de oportunidad y conveniencia, planteado en el trámite de esta iniciativa, los diputados, miembros de la Comisión de Asuntos Municipales, rendimos el presente dictamen afirmativo sobre el expediente 23.396, recomendando su aprobación al Plenario Legislativo para que se convierta en ley de la República.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 167 DEL CÓDIGO MUNICIPAL,
LEY N.º 7794, DEL 30 DE ABRIL DE 1998,
Y SUS REFORMAS**

ARTÍCULO 1- Se modifica el artículo 167 de la Ley N.º 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998, y sus reformas, para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera:

Artículo 167- El alcalde municipal podrá interponer el veto a los acuerdos municipales por motivos de legalidad u oportunidad, dentro del quinto día hábil, contado a partir del día siguiente en que el acuerdo firme le sea comunicado oficialmente por la Secretaría del Concejo Municipal.

El alcalde municipal en el memorial que presentará, indicará las razones que lo fundamentan y las normas o principios jurídicos violados. La interposición del veto suspenderá la ejecución del acuerdo.

En la sesión inmediatamente posterior a la presentación del veto, el concejo deberá rechazarlo o acogerlo. Si es rechazado, independientemente del motivo, el Concejo ordenará remitir el veto, en alzada ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, para que este resuelva conforme a derecho.

Rige a partir de su publicación.

DADO EN LA EN LA SALA DE SESIONES DEL ÁREA DE COMISIONES
LEGISLATIVAS III, EN SAN JOSÉ A LOS VEINTIDÓS DÍAS DEL MES DE MARZO
DEL AÑO DOS MIL VEINTITRÉS

Waldo Agüero Sanabria

Diego Vargas Rodríguez

Geison Valverde Méndez

Danny Vargas Serrano

Horacio Alvarado Bogantes

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Mauren Pereira Guzmán

Parte dispositiva: Guiselle Hernández Aguilar / Éricka Ugalde Camacho