

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**  
**FACULTAD DE DERECHO**

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN  
DERECHO

***“Alcances del actuar de los Concejos Municipales  
de Distrito en relación con la autonomía funcional  
otorgada por el ordenamiento jurídico  
costarricense”***

**Andreína Jiménez Castillo**

**Valentina Obando Vives**

**CIUDAD UNIVERSITARIA RODRIGO FACIO**

**SAN JOSE, COSTA RICA**

**OCTUBRE, 2010**

1 de octubre de 2010  
FD-AI-T-1548-10

Doctor  
Daniel Gadea Nieto  
**Decano**  
**Facultad de Derecho**

Estimado Decano:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis) del (de la) estudiante **VALENTINA OBANDO VIVES**, carné A54021, **ANDREÍNA JIMÉNEZ CASTILLO**, carné A52861, titulado: "ALCANCES DEL ACTUAR DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO EN RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA FUNCIONAL OTORGADA POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE".

Fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

En el mismo orden de ideas, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron **acuse de la tesis (firma y fecha)** en conformidad con el Art. 36 de RTFG que: "el o la estudiantes deberá entregar a cada uno de los (as) miembros (as) del Tribunal un borrador final de su tesis, con no menos de 8 días hábiles de anticipación a la fecha de presentación pública".

Tribunal Examinador	
<b>Presidente (a)</b>	Dr. Marvin Carvajal Pérez
<b>Secretario (a)</b>	Lic. Luis Ardón Acuña
<b>Informante</b>	Licda. Esp. Ana Cristina Víquez Cerdas
<b>Miembro (a)</b>	M.Sc. Randall Marín Orozco
<b>Miembro (a)</b>	Dr. Odilón Méndez Ramírez

Por último, le informo que la defensa de la tesis será el **27 de octubre de 2010**, a las **6:00 p.m.**, en la **Sala de Tesis**, en el **quinto piso** de la Facultad de Derecho.



Atentamente,

  
Dr. Olivier Rémy Gassiot  
DIRECTOR

San José, 29 de septiembre del 2010

Señor  
Dr. Oliver Rémy Gassiot  
Director Area de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

La suscrita, Cristina Víquez Cerdas, licenciada en Derecho y especialista en Derecho Público por la Universidad de Costa Rica, y profesora integrante de la Cátedra de Derecho Administrativo de esta Facultad, en mi condición de Director de Tesis, por la presente hago de su conocimiento que he leído y analizado el trabajo final de graduación titulado **"ALCANCES DEL ACTUAR DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO EN RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA FUNCIONAL OTORGADA POR EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE"**, elaborado por las señoritas Valentina Obando Vives, carné A54021 y Andreína Jiménez Castillo, carné A52861, ambas egresadas de la Facultad de Derecho.

La tesis cumple con los requisitos formales y de fondo, exigidos en los reglamentos y directrices de nuestra Universidad.

El trabajo aborda un problema jurídico de gran actualidad e importancia dentro del ámbito municipal costarricense, que es precisamente dilucidar la naturaleza jurídica de los Concejos Municipales de Distrito, y su interrelación con las municipalidades, y es muy meritorio por tres razones fundamentales:

a.- Es un estudio sólido y bien documentado de una figura que si bien ha existido desde hace mucho tiempo en nuestro ordenamiento jurídico, fue mal entendida y abordada, desde el punto de vista legislativo y práctico, al punto que la Sala Constitucional declaró inconstitucional su regulación normativa anterior a la ley No. 8105.

b.- La bibliografía nacional sobre el tema es escasa, por lo que las postulantes tuvieron que enfrentar, con éxito, el problema de construir un planteamiento casi desde cero.

c.- El trabajo no se queda en la teoría, sino que abarca un estudio de campo, que lleva a conocer como funcionan en la realidad cotidiana, los Concejos Municipales de Distrito, lo que permite ver la utilidad de la figura.

Por las anteriores consideraciones, me es muy grato informarle que doy mi aprobación al indicado trabajo de investigación

De Ustedes, cordialmente,

  
Prof. Cristina Víquez Cerdas  
Directora de tesis

San José, 1 de octubre de 2010

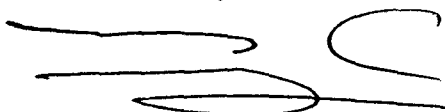
Señor  
Dr. Olivier Rémy Gassiot  
Director  
Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Por este medio me permito comunicarle, que he revisado en mi condición de lector, la tesis de grado titulada **“Alcances del actuar de los Concejos Municipales de Distrito en relación con la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento jurídico costarricense”**, de las señoritas Valentina Obando Vives, carné A54021, y Andreína Jiménez Castillo, carné A52861; ambas egresadas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Cumpliendo la misma con los requisitos de forma y fondo exigidos por el Área de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, manifiesto mi conformidad para que el Área a su cargo fije fecha y hora para la respectiva réplica.

De usted muy atentamente,



Msc. Randall Marín Orozco

Lector

San José, 1 de octubre de 2010

Señor  
Dr. Olivier Rémy Gassiot  
Director  
Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Por este medio me permito comunicarle, que he revisado en mi condición de lector, la tesis de grado titulada **“Alcances del actuar de los Concejos Municipales de Distrito en relación con la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento jurídico costarricense”**, de las señoritas Valentina Obando Vives, carné A54021, y Andreína Jiménez Castillo, carné A52861; ambas egresadas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Cumpliendo la misma con los requisitos de forma y fondo exigidos por el Área de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, manifiesto mi conformidad para que el Área a su cargo fije fecha y hora para la respectiva réplica.

De usted muy atentamente,



Dr. Marvin Carvajal Pérez  
Lector

San José, 14 de octubre del 2010.

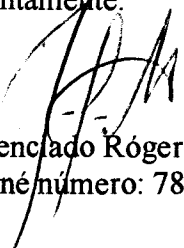
Dr. Olivier Rémy Gassiot.  
Director  
Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado señor.

Hago constar que las estudiantes **Andreína Jiménez Castillo, carné universitario A52861 y Valentina Obando Vives, carné universitario A54021**, alumnas de esta Universidad, me presentaron su trabajo final de graduación denominado **Alcances del actuar de los Concejos Municipales de Distrito, en relación con la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento jurídico costarricense**, para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho.

Doy fe de que el documento fue revisado y corregido desde el punto de vista filológico

Atentamente.



Licenciado Róger Loría Meneses.  
Carné número: 7847-100

## DEDICATORIA

A mi familia que es la base de mi existencia, principalmente a Mari por ser mi compinche.

A Óscar por apoyarme durante estos largos meses.

A Pame, Adrián, Ka, Mandis y Andrés, por formar parte de lo mejor que me dejó la Universidad.

*Andreína*

A Dios por haber puesto en mi vida todo lo que Él consideró necesario para el cumplimiento de mis metas.

A mi primo Gabriel por ser mi mayor inspiración, gracias porque tu paso por este mundo fue el mejor regalo de Dios para tu familia y porque tu partida fue un instrumento para valorar el verdadero sentido de la vida.

A mi mamá y mi abuelo en reconocimiento a los valores que sembraron en mí, por la dedicación y amor con el que han guiado mi camino. A mi abuelita Lilliana por tener siempre un buen consejo y una canción para hacer felices a sus nietos, por haber tenido ella la sabiduría para formar a tantas personas de bien.

*Valentina*

## AGRADECIMIENTOS

A Dios porque sin Él esto no sería posible.

A mamá, por haberme impulsado a estudiar esta carrera que me apasiona y forjar la mujer que hoy busca ser profesional.

A papá por toda su ayuda y por guiarme en este trabajo investigativo.

A mis abuelitos por las idas y venidas, por sus constantes preocupaciones y por apoyarme y creer en mi trabajo.

A tío Douglas por soportar mis reiterados: “Esta es una de las últimas reuniones, ya ahorita la termino”.

A la profesora Cristina y a don Marvin por haber sido nuestro apoyo, por confiar en nosotras y por brindarnos una guía de excelencia.

Por supuesto, a mi compañera de tesis, la mejor compañera de tesis que se puede tener.

*Andreína*

A mi mamá, por ser el mayor ejemplo y por hacerme sentir orgullosa de ser su hija.

A mi papá, tíos y tías, por sus buenos consejos y por la colaboración en todos mis proyectos.

A Luis Arturo y María Fernanda, por honrar el compromiso de ser hermanos, de apoyarnos, cuidarnos y estar unidos en todo momento.

A mis amigas de toda la vida: Alyu, Mari, Desi y Glori, porque sus palabras y los momentos compartidos me han hecho mejor persona. A Fernando y Laura, por su cariño y por infundir confianza en mi, para la realización de mis metas.

A Andreína por el respeto, consideración, solidaridad y cariño con los que me trató a lo largo de estos meses, su excelencia facilitó mi trabajo y esta resultó ser una muy buena experiencia que atesoraré toda mi vida.

A los profesores que guiaron este trabajo por su dedicación y apoyo.

A doña Ana Cristina, por ser un ejemplo como profesora, profesional y persona, mi más sincero agradecimiento y muestras de admiración.

*Valentina*



## FICHA BIBLIOGRÁFICA

Jiménez Castillo, Andreína; Obando Vives, Valentina (2010). *Alcances del actuar de los Concejos Municipales de Distrito en relación con la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento costarricense.* (2010). Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

**Directora del Trabajo Final de Graduación:** Licenciada Ana Cristina Víquez Cerdas.

**Descriptores:** Órgano, ente, descentralización, autonomía, autonomía funcional, artículo 172 de la Constitución Política, municipalidad, Concejo Municipal de Distrito, órgano adscrito, potestad tributaria, competencia tributaria, intendente, concejales.

## RESUMEN

Los Concejos Municipales de Distrito son una figura jurídica que el legislador creó como respuesta a un fenómeno social que se presentaba en los distritos muy lejanos al lugar donde se encontraba la Municipalidad respectiva, la lejanía provocaba una desatención por parte de la Municipalidad a las necesidades de los vecinos de ese distrito.

Una vez creada la figura y establecida en diversos cuerpos legales, esta tuvo un desarrollo histórico conflictivo en el sentido que fue declarada inconstitucional en reiteradas ocasiones. La Sala Constitucional siempre señaló que el legislador estaba otorgando a un órgano una personalidad jurídica plena incompatible y propia de los entes.

En diversas ocasiones se crearon leyes con el fin de legitimar a los Concejos Municipales de Distrito, pero fue hasta que se dio la reforma del artículo 172 de la Constitución Política de Costa Rica, que se logró dar sustento constitucional a la figura, ahora como órganos dotados de autonomía funcional adscritos a las Municipalidades; en consecuencia, en el año 2001 se creó también la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, Ley 8173. Actualmente, la práctica ha demostrado que el marco regulatorio de los Concejos no es el óptimo y que contiene imprecisiones y omisiones muy graves que no permiten tener claro el alcance de la autonomía funcional.

El presente trabajo investigativo pretende determinar los alcances de dicho concepto, esto porque es una tarea de vital importancia para el correcto desarrollo de los Concejos y es determinante en la delimitación de la interrelación entre el ente (Municipalidad) y el órgano (los Concejos). Se debe tomar en cuenta que los Concejos Municipales de Distrito administran intereses locales y brindan servicio público a los administrados; esto implica que su naturaleza jurídica debe de estar clara, a fin de no entorpecer su funcionamiento y evitar que el administrado salga perjudicado.

En la presente investigación se manejó, a manera de hipótesis, que los Concejos Municipales de Distrito no ejercen plenamente la autonomía

funcional otorgada por imperativo de la Constitución Política. Para arribar a las conclusiones, en el desarrollo de la investigación se llevó a cabo un análisis de la jurisprudencia, doctrina y pronunciamientos que existen sobre el tema, que posteriormente generó la base teórica para la implementación de un trabajo de campo dirigido a confrontar la teoría con la realidad, así como la conformidad o no a la ley, de las competencias, que los Concejos están llevando a cabo.

En el análisis teórico se presentó el inconveniente de la falta de insumos en la materia, en especial respecto del concepto de autonomía funcional propiamente. En el trabajo de campo, se pudo obtener información muy valiosa y apegada a la realidad, que facilitó la elaboración de las conclusiones en cada una de las competencias analizadas.

A manera de conclusión general, confirmamos que existe una falta de claridad en la norma que regula a los Concejos Municipales de Distrito, esto aunado al desconocimiento de los administrados y de los propios funcionarios de las Municipalidades y Concejos sobre la naturaleza jurídica de estos últimos, lo cual provoca que los Concejos no operen correctamente, conforme el ámbito que les establece el concepto de autonomía funcional.

Los Concejos Municipales de Distrito son órganos adscritos a la Municipalidad que es el ente con personalidad jurídica plena. Partiendo de que los Concejos podrían tener una personalidad instrumental para llevar a cabo competencias que le permitan su funcionamiento eficaz, se debe limitar a lo estrictamente necesario para el funcionamiento y, además, rige el criterio de que las competencias no pueden ser asumidas por el órgano, si son propias y exclusivas del ente.

El Concejo Municipal de Distrito se perfila, entonces, como un órgano instrumento del ente, para llevar a cabo sus cometidos a nivel local. Asimismo, la autonomía funcional con la que cuenta, le permite asumir competencias que le sean requeridas para ser operativo y funcional, sin poderse extralimitar de ese ámbito y quedando sujeto a lineamientos que la Municipalidad pueda establecer, para guiar su función hacia los mejores fines.

## TABLA DE CONTENIDOS

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTOS.....	iii
FICHA BIBLIOGRAFICA.....	iv
RESUMEN.....	v
TABLA DE CONTENIDOS.....	1
INTRODUCCIÓN.....	4
Problemática.....	5
Marco de acción.....	5
Metodología.....	7
Estructura de la investigación.....	7
<b>TÍTULO I:</b> Posicionamiento de los Concejos Municipales de Distrito dentro del régimen municipal costarricense.....	9
<b>CAPÍTULO I:</b> El régimen municipal en Costa Rica.....	9
<b>Sección Primera:</b> Fundamento constitucional del sistema municipal costarricense y su interrelación con otras instituciones estatales.....	9
1.1. Conceptos fundamentales referentes al sistema municipal costarricense.....	9
1.1.1. Ente.....	10
1.1.2. Órgano.....	12
1.1.3. Descentralización.....	14
1.1.4. Desconcentración.....	16
1.1.5. Autonomía.....	18
1.1.5.1. Política.....	18
1.1.5.2. Administrativa.....	19
1.1.5.3. Patrimonial.....	21
1.1.5.4. Funcional.....	21
1.2. Fundamento constitucional del sistema municipal costarricense.....	23
1.3. Interrelación con otras instituciones estatales.....	40
<b>Sección Segunda:</b> Organización y funcionamiento Municipal a la luz del Código Municipal.....	47
2.1. Generalidades.....	47
2.2. Organización municipal.....	52
2.3. Funcionamiento de las Municipalidades.....	62
2.3.1 Relaciones intermunicipales.....	62
2.3.2 Hacienda Municipal.....	63
2.3.3. Egresos municipales.....	68
2.3.4. Recursos Humanos.....	70
2.3.5. Ordenamiento territorial.....	71
<b>CAPÍTULO II.</b> Desarrollo de la figura de los Concejos Municipales de Distrito.....	74
<b>Sección I:</b> Evolución histórica de los Concejos Municipales de Distrito.....	74
1.1. Ley número 118.....	75
1.2. Promulgación de la Constitución Política de 1949.....	78
1.3. Ley número 4892.....	79
1.4. Acción de Inconstitucionalidad, sentencia número 6000-94 Sala Constitucional..	81
1.5. Ley número 7564.....	84

1.6. Ley número 7812 .....	88
1.7. Acción de inconstitucionalidad, sentencia número 5445-99 Sala Constitucional ..	89
1.8. Ley número 8105 .....	93
1.9. Ley número 8173 .....	95
<b>Sección II:</b> Iniciativas tendientes al fortalecimiento de los gobiernos locales y posicionamiento de los Concejos Municipales de Distrito dentro de dicho proceso. ....	97
2.1. Fundamento del fortalecimiento .....	97
2.2. Proyectos legislativos y leyes tendientes al fortalecimiento de los gobiernos locales .....	107
2.2.1. Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo .....	107
2.2.2. Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.....	109
2.2.3. Proyecto expediente número 16705 “Adición a la Ley número 7509 del 9 de mayo de 1995, Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles y sus Reformas, para Fortalecer los Concejos Municipales de Distrito” .....	117
2.2.4. Proyecto expediente número 16.715 “Reforma al artículo 5 de la Ley número 8114 del 4 de julio de 2001, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y sus reformas para Fortalecer los Ingresos de los Concejos Municipales de Distrito” .....	119
2.2.5. Nuevo Código Municipal, expediente número 17.420 .....	122
2.3. Iniciativas actuales del Poder Ejecutivo tendientes al desarrollo local .....	123
2.3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Jorge Manuel Dengo” .....	123
2.3.2. Plan de Gobierno 2010-2014 .....	125
<b>Título II:</b> Visión teórica y práctica actual sobre el funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito .....	127
<b>CAPÍTULO III:</b> Los Concejos Municipales de Distrito: creación, funcionamiento y disolución.....	127
<b>Sección I:</b> Naturaleza Jurídica de los Concejos Municipales de Distrito .....	127
1.1. La Municipalidad como ente y el Concejo Municipal de Distrito como órgano .....	127
1.2. Precisiones conceptuales: Concejo Municipal de Distrito, Concejo Municipal y Concejo de Distrito .....	135
1.3. Procedimiento de creación de un Concejo Municipal de Distrito .....	137
1.3.1. Reglamento.....	139
1.3.2. Solicitud .....	140
1.3.3. Acuerdo del Concejo Municipal .....	140
1.3.4. Consulta Popular .....	140
1.4. Estructura organizativa de los Concejos Municipales de Distrito .....	145
1.4.1. Órgano deliberativo .....	145
1.4.2. Órgano ejecutivo.....	150
1.5. Procedimiento de disolución de los Concejos Municipales de Distrito.....	153
<b>Sección II:</b> Competencias de los Concejos Municipales de Distrito.....	153
2.1. Potestad reglamentaria.....	155
2.2. Creación, aprobación, administración y control del presupuesto.....	161
2.3. Capacidad para disponer de la hacienda local.....	166
2.4. Administración de los Comités Distritales de Deportes .....	172
2.5. Administración de la Zona Marítimo Terrestre .....	176
2.6. Creación, administración y condonación de tributos .....	185
2.7. Planificación urbana .....	196

<b>Capítulo IV:</b> Estudio práctico sobre el funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito en contraste con la teoría .....	202
<b>Sección I:</b> Enfoque descriptivo sobre las competencias de los Concejos Municipales de Distrito-caso del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde y Cervantes .....	202
1.1. De la autonomía funcional y el funcionamiento en general .....	202
1.2. Creación, aprobación, administración y control del presupuesto .....	207
1.3. Formas de disposición de la Hacienda Local .....	213
1.4. Potestad reglamentaria.....	216
1.5. Administración de los Comités Distritales de Deportes .....	219
1.6. Creación, administración y condonación de tributos .....	220
1.7. Planificación Urbana .....	225
<b>Sección II:</b> Consideraciones finales a partir del trabajo de campo realizado.....	227
2.1. Del concepto de autonomía funcional y del funcionamiento en general.....	227
2.2. Creación, aprobación, administración y control del presupuesto.....	228
2.3. Formas de disposición de la Hacienda Local .....	230
2.4. Potestad reglamentaria.....	232
2.5. Administración de los Comités Distritales de Deportes .....	233
2.6. Creación, administración y condonación de tributos .....	234
2.7. Planificación Urbana .....	236
REFLEXIONES FINALES .....	238
BIBLIOGRAFÍA .....	249

## INTRODUCCIÓN

En Costa Rica, históricamente el régimen municipal ha estado caracterizado por tener un papel secundario frente al Poder Central Estatal. En los últimos años, se ha dado un proceso de maduración de diversas ideas sobre el tema de descentralización y el necesario fortalecimiento de los gobiernos locales. Esto se reafirma con la intención de la Administración 2010- 2014 de crear un ministerio orientado a la descentralización y fortalecimiento de dichos gobiernos locales. En este mismo sentido, en el año 2001 se dio una reforma al artículo 170 de la Constitución Política, donde se dispone el traslado de competencias del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales, pero no fue sino hasta el 4 de abril de 2010, que se promulgó la primera de una serie de leyes orientadas a dicho traslado, ley que se denomina Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, Ley número 8801.

El cambio obedece a las necesidades sociales y económicas de desarrollo que demandan los diversos cantones costarricenses, ya que lo que se pretende es un acercamiento de la administración a las necesidades de cada población y la mejor manera de lograr este fin es mediante el empoderamiento de los gobiernos locales. El respectivo cantón, a su vez, se divide en distritos que poseen, por sí mismos, necesidades particulares que no siempre son satisfechas por la municipalidad correspondiente. La situación es aún más grave cuando se trata de distritos que por su lejanía de la cabecera del cantón al que pertenecen, quedan rezagados respecto con otros distritos de la zona. Para solventar dicha problemática, el legislador optó por crear una nueva figura legal que pretende nivelar la situación de dichos distritos con los demás de su circunscripción, dicha figura se denomina Concejo Municipal de Distrito.

La Constitución Política, en su artículo 172, define el Concejo Municipal de Distrito como un órgano con autonomía funcional propia, encargado de la administración de sus intereses y servicios y creados, en situaciones calificadas, por la propia Municipalidad a la que pertenecen. Su regulación se lleva a cabo por medio de una ley

especial que fija las condiciones en que pueden ser creados y regulados en cuanto a su estructura, funcionamiento y financiamiento, sea la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, ley número 8173 del siete de diciembre de dos mil uno, publicada en La Gaceta número 7 del diez de enero de dos mil dos.

### ***Problemática***

La Ley General de Concejos Municipales de Distrito, por mandato del legislador, debía constituirse en un marco legal que desarrollara el alcance del concepto de autonomía funcional, establecido en la Constitución e igualmente estableciera las competencias que los Concejos podrían asumir, en virtud de su naturaleza de órganos adscritos.

El problema radica en que desde el año 2001, con la entrada en funcionamiento de los Concejos y su interrelación con las Municipalidades, con las demás instituciones estatales e incluso con los administrados, se empezaron a presentar problemas con respecto a la posibilidad que en la práctica dichos Concejos asumieran ciertas competencias, pues la ley no logró el cometido de establecer claramente el verdadero alcance del concepto de autonomía funcional. Bajo esta circunstancia, ciertas competencias que han asumido los Concejos, han resultado ilegales, si se contrastan con el ordenamiento jurídico costarricense en general.

### ***Marco de acción***

<b>Objetivo General:</b>	<b>Objetivos Específicos:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaborar una sistematización con carácter descriptivo referente a los antecedentes histórico-evolutivos, jurisprudenciales y normativos que definen la naturaleza jurídica de los Concejos Municipales de Distrito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Describir los orígenes y evolución normativa de los Concejos Municipales de Distrito, en el ordenamiento jurídico costarricense.</li> <li>▪ Desarrollar la naturaleza jurídica y el funcionamiento actual de los Concejos Municipales de Distrito.</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Determinar la importancia de la figura de los Concejos Municipales de Distrito en el marco del fortalecimiento de la eficiencia de los gobiernos locales.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analizar las formas de participación de distintos actores sociales involucrados en el problema en estudio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Realizar un análisis crítico de las posiciones de las diferentes instituciones estatales relevantes (Procuraduría General de la República (PGR), Contraloría General de la República (CGR), entre otras.), referentes al alcance de la autonomía funcional de los Concejos Municipales de Distrito.</li> <li>▪ Determinar la posición de los Concejos Municipales de Distrito en el marco de su propia autonomía funcional.</li> <li>▪ Elaborar un estudio de la jurisprudencia nacional referente a la autonomía funcional de los Concejos Municipales de Distrito dispuesta en la Constitución Política.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Analizar los alcances y eficacia de la figura de la autonomía funcional de los Concejos Municipales de Distrito.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Determinar el marco de acción de los Concejos Municipales de Distrito en su interrelación con la Municipalidad respectiva.</li> <li>▪ Establecer la conformidad del actuar de los Concejos Municipales de Distrito con el ordenamiento jurídico costarricense.</li> </ul>

## ***Metodología***

Para la elaboración del presente trabajo investigativo, se realizó un análisis de la jurisprudencia y la doctrina existente sobre el tema en estudio; además, se llevó a cabo entrevistas para conocer el punto de vista de algunos involucrados en esta materia.

Posteriormente, a partir de dicho análisis, se elaboró un estudio de campo enfocado en dos Concejos Municipales de Distrito en particular: el de Monteverde, en el cantón de Puntarenas y Cervantes, en el cantón de Alvarado en Cartago. El trabajo de campo consistió en una serie de entrevistas basadas en un cuestionario que trataba de establecer una comparación entre los conceptos teóricos y su aplicación en la práctica, lo cual generó una serie de datos que permitieron llevar a cabo las conclusiones sobre cada uno de los temas que fueron desarrollados.

Dicha labor descriptiva, analítica y práctica estuvo orientada para definir el alcance de la autonomía funcional que la Constitución Política le otorgó a los Concejos Municipales de Distrito.

## ***Estructura de la investigación***

El presente trabajo de investigación consta de dos títulos. El primero se denomina "Posicionamiento de los Concejos Municipales de Distrito dentro del régimen municipal costarricense" el cual, abarca dos capítulos. En el primer capítulo se exponen elementos básicos del régimen municipal costarricense enfocados desde el ámbito constitucional y lo que al respecto dispone el Código Municipal. Para ello, previamente se hace un análisis de diversos conceptos que resultan medulares para poder llegar a una definición clara de lo que se entiende por Concejo Municipal de Distrito y sus alcances. En dicha sección se analizarán términos como órgano, ente, autonomía y sus diversas manifestaciones. En el segundo capítulo, se hace una descripción sobre el desarrollo de la figura, desde su génesis hasta la actualidad; además, se exponen las principales iniciativas que dentro del marco del fortalecimiento de los gobiernos locales, promueven el desarrollo de los Concejos Municipales de Distrito.

El Título II se denomina “Visión teórica y práctica actual sobre el funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito” y en él se desarrolla ampliamente la figura en estudio. El Título II, a su vez, se compone de dos capítulos. En el primer capítulo se analiza la parte medular de este trabajo investigativo. En ella se desarrolla el concepto de autonomía funcional y, en general, la naturaleza jurídica, creación, estructura, funcionamiento y disolución de la figura en estudio; así como las competencias que normalmente dichos concejos llevan a cabo, estableciendo lo que la legislación costarricense dispone al respecto. A partir de dicha labor, en el segundo capítulo de este título, se hace un estudio de campo desarrollado en dos fases: en la primera se describe el funcionamiento de los dos Concejos Municipales de Distrito visitados; en una segunda fase, a partir de los datos recopilados y su contraste con la naturaleza jurídica de la figura, se determina si hay o no apego al ordenamiento jurídico costarricense.

# **TÍTULO I: Posicionamiento de los Concejos Municipales de Distrito dentro del régimen municipal costarricense**

## ***CAPÍTULO I: El régimen municipal en Costa Rica***

El régimen municipal costarricense actualmente se encuentra en una etapa de evolución, ya que se busca reivindicar su papel e importancia dentro de nuestra estructura política democrática. El estudio del régimen municipal es complejo por tratarse de un campo que cuenta con un vasto marco normativo que comprende diversos temas e involucra interrelaciones con el resto de la Administración Pública y las normas que la regulan o afectan de alguna forma.

Los Concejos Municipales de Distrito son parte integral del régimen municipal costarricense; son una figura creada para solventar una necesidad social de un distrito con particularidades especiales y por ello, a estas figuras les son aplicables ciertas normas que regulan el régimen municipal en general. Por lo anteriormente expuesto, en este capítulo se realiza un estudio del tema del régimen municipal y con ello se logrará tener un marco de referencia cuando se analice la aplicación de las normas municipales a los Concejos Municipales de Distrito.

### ***Sección Primera: Fundamento constitucional del sistema municipal costarricense y su interrelación con otras instituciones estatales***

#### ***1.1. Conceptos fundamentales referentes al sistema municipal costarricense***

Para estudiar el tema de la autonomía imperante en el régimen municipal costarricense y su tratamiento a nivel constitucional, debe previamente aclararse varios conceptos que se manejan actualmente, ya que según lo que se entienda por

ellos, así será el grado de autonomía que posean para actuar los entes y órganos municipales respectivamente. Los conceptos por desarrollar, se concretizarán en lo posible, en relación con las Municipalidades. Estos son:

### 1.1.1. Ente

Se puede decir que la mayoría de definiciones que se dan del término en estudio, son coincidentes en que se trata de una organización con autonomía y personalidad jurídica propia, que se distingue del Gobierno Central y que define en forma independiente su organización, estructura y funcionamiento. Lo anterior no quiere decir que la municipalidad como ente, pueda actuar sin restricción alguna. Su actuación estará controlada en última instancia por el Estado, como ente mayor, a través de la llamada tutela administrativa.

Sobre esta tutela administrativa señala el tratadista García de Enterría:

*“Estas técnicas (esencialmente la tutela administrativa), que más adelante estudiaremos, garantizan la supremacía de la administración del Estado sobre todas las demás personas jurídico-administrativas. Esta supremacía se explica, por otra parte, por ser en la administración del Estado donde se ha concretado, como ya se ha expuesto, el fenómeno de la apropiación del poder, cuyo ejercicio se irradia desde allí sobre el resto de las administraciones menores”* <sup>1</sup>

En palabras del tratadista Eduardo Ortiz Ortiz, los entes no están sometidos a órdenes ni instrucciones en el desempeño de su competencia exclusiva. La relación que los liga con el Estado es la llamada tutela administrativa, que incluye a lo sumo, una potestad directiva y de contralor. Así, el Estado puede señalar metas y lineamientos generales al ente menor, o impedir que éste los viole o viole la ley, mas

---

<sup>1</sup> García de Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo Español. Editorial Civitas. Madrid, España. p. 17. Citado por Ulloa Loría Francisco. (1998). **Curso Básico de Derecho Administrativo**. San José, Costa Rica. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. p. 25

no puede sujetar la conducta del ente a patrones puntuales. Es decir, la personalidad jurídica implica por sí misma, una esfera de libertad mayor que la mera competencia exclusiva de un órgano.<sup>2</sup>

Respecto de su potestad de control y dirección, el mismo tratadista apunta que las municipalidades son consideradas entes territoriales. Es decir, dichas potestades se circunscriben a un territorio donde se sujetan las cosas y las personas que se encuentran en ese espacio geográfico. Se trata de una organización que puede perseguir, de forma imperativa y a través de sus órganos, sus fines frente a toda clase de bienes y personas dentro de un territorio limitado. Se contraponen, por ende, a los entes institucionales o de servicio, que deben el nombre a su especialización únicamente por el servicio que prestan, ejemplo la Caja Costarricense de Seguro Social.<sup>3</sup>

La Constitución Política se refiere a estos últimos en su título XIV, artículos 188, 189 y 190 y en cuanto a la Municipalidad lo hace en el título XII, capítulo único denominado "El Régimen Municipal", del que hablaremos más adelante.

Aplicando las ideas previamente desarrolladas y con base en lo dispuesto en la Constitución Política, tenemos que de acuerdo con el artículo 169 constitucional, la Municipalidad, en su carácter de ente territorial, es una persona jurídica que tiene como objeto la administración de los intereses y servicios locales, de manera que los órganos que la integran dependen de ella, no tienen capacidad jurídica para participar del tráfico jurídico (adquirir derechos y obligaciones) ni tienen patrimonio propio del que puedan disponer libremente, tal y como sí lo puede hacer la municipalidad.

---

<sup>2</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo. (1998). **Tesis de Derecho Administrativo**. Tomo I. Tesis X. Los Sujetos del Derecho Administrativo. San José, Costa Rica. Editorial Stradtman S.A.; p. 315.

<sup>3</sup> *Ibíd*, pp. 363 y 364.

### 1.1.2. Órgano

Se define como la unidad en la que se divide la Administración Central y las Administraciones Públicas, para el cumplimiento de sus funciones y competencias. Como parte de su potestad de organización, el ente respectivo se encarga de dotar de los elementos personales y materiales necesarios al órgano, para el cumplimiento de sus propios fines.<sup>4</sup>

Como bien se adelantó líneas atrás, la dependencia al ente es tal, que no cuentan con personalidad jurídica propia y en la relación Gobierno Central o Local-ciudadano, se sigue el criterio de la imputación; es decir, las actuaciones de cualquier órgano administrativo se imputan a la Administración Pública, de manera que el ciudadano no tiene que preocuparse por saber exactamente qué órgano administrativo es el responsable de una actuación administrativa concreta, pues ésta se imputa a la Administración en su conjunto.<sup>5</sup>

Con sus excepciones, el órgano está sometido a jerarquía, lo que quiere decir que está sometido a órdenes del superior jerárquico que es el ente respectivo. Aquí adquiere especial preponderancia el sentido de esta tesis, pues siendo los Concejos Municipales de Distrito, órganos adscritos a la municipalidad respectiva, es cierto que no cuentan con personalidad jurídica propia, pero sí con autonomía funcional. Teniendo como base el concepto recién desarrollado, hay que definir a qué se refiere precisamente esta autonomía funcional, qué abarca y en qué se diferencia este órgano, de otros que haya creado la misma Municipalidad a la que pertenecen. Todo esto se desarrollara a través del presente trabajo investigativo.

---

<sup>4</sup> **Derecho Administrativo I (Curso 2009-2010) Parte II. Los Sujetos: Organización Administrativa y Personal al servicio de las Administraciones Públicas.** <[http://www.unizar.es/emoreu/Admvo1\\_DADE\\_Esquema\\_PartII\\_09.pdf](http://www.unizar.es/emoreu/Admvo1_DADE_Esquema_PartII_09.pdf).> [Tomado a las 15:03 horas del día 08 de julio de 2010.]

<sup>5</sup> *Ibíd.*

Por el momento, se puede decir que en Costa Rica existen 4 tipos de órganos:

1. Órganos constitucionales: surgen de la propia Constitución Política y por ende poseen rango superior. En nuestro ordenamiento figuran en esta tipología: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República. Su característica es que son independientes e indispensables.

2. Órganos de relevancia constitucional: se trata de órganos desconcentrados con una competencia exclusiva, ejemplo la Tesorería Nacional (artículo 185 Constitución Política) y los órganos constitucionales superiores como el Presidente(a) de la República, Ministros, Poder Ejecutivo y Consejo de Gobierno (artículo 21 de la Ley General de la Administración Pública).

3. Órganos colegiados: se constituyen por varias personas que llevan a cabo actos deliberativos conformes a procedimientos estipulados por ley o reglamento interno. Su regulación se establece en la Ley General de la Administración Pública, artículos del 49 al 58 inclusive.

4. Órgano individual: son órganos unipersonales que se clasifican, según su función, en internos y externos. El interno es el que actúa en relación con otro órgano o para otro órgano (título IV Ley General de la Administración Pública, artículos 99 y 100). El externo es el que debe su función a la relación con el particular.<sup>6</sup>

El origen, los límites y la naturaleza del órgano en términos generales, está contemplado en la Ley General de la Administración Pública, del artículo 59 al 70 inclusive.

---

<sup>6</sup> Ulloa Loría, Francisco. (1998). **Curso Básico de Derecho Administrativo**. San José, Costa Rica. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.; pp. 51-55.



### 1.1.3. Descentralización

Sobre el significado de la descentralización se han emitido diversas acepciones. En todo caso, se parte básicamente de aquel proceso mediante el cual, el Estado transfiere poder, autoridad y recursos a los gobiernos locales para que estos, autónomamente, en atención con las necesidades del sector, planteen sus propios proyectos de desarrollo, los pongan en práctica y los evalúen.

En palabras de Roy Rivera, descentralización consiste en:

*"...(la) transferencia de una competencia del aparato centralizado del Estado a los órganos(sic) subnacionales (locales o regionales) dotados de un mínimo de condiciones materiales, jurídicas y administrativas, que les permite asumir buena parte de las funciones de gobierno o de organización de la acción estatal en unidades territoriales que forman parte de un estado unitario..."*<sup>7</sup>

Para Agustín Gordillo, la descentralización aparece entonces cuando la competencia se atribuye a un nuevo ente, separado de la Administración Central, dotado de personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad del ente como tal.<sup>8</sup>

En igual sentido, el doctrinario Francisco Ulloa Loría, en su libro Curso Básico de Derecho Administrativo, establece que los elementos característicos del ente descentralizado son: la personalidad jurídica del ente,<sup>9</sup> su competencia propia<sup>10</sup> y la autonomía económica.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Rivera Araya, Roy. **Iniciativa de descentralización en Costa Rica**. San José, Costa Rica. FLACSO; p. 11.

<sup>8</sup> Gordillo, Agustín. **Capítulo XIV Clasificación de los Entes Públicos**. <<http://www.gordillo.com/Pdf/1-8/1-8XIV.pdf>.> [Revisado a las 14:25 horas del día 08 de julio de 2010.]

<sup>9</sup> Así, el ente posee la capacidad para actuar respecto con la Administración y los administrados.

En síntesis, la descentralización conlleva un nivel de autonomía, competencias y recursos para ejercerla, abriendo la posibilidad de dictar normas, actuar y tomar decisiones sobre las competencias trasladadas. Autonomía que da la seguridad que esas prerrogativas, no serán cambiadas administrativamente por el ente transferidor; es decir, se dota al nuevo ente de personalidad jurídica para actuar.

No obstante lo anterior, el tema de la descentralización se encuentra en la actualidad más en una fase de debate que de implementación generalizada. Sin embargo, está presente en la agenda nacional y se va abriendo paso lentamente porque:

1. Está creciendo la demanda de un gobierno municipal fortalecido política, administrativa y financieramente, es decir, con mayor poder de decisión y con mayor autonomía.

2. Hay propuestas y experiencias actuales que promueven la necesidad de adecuarse al desarrollo económico y social mundial, es decir, a la necesidad de fortalecer el desarrollo local.

3. Hay participación de Fundaciones que promueven el desarrollo local para una optimización del desarrollo nacional.

4. Las políticas y propuestas de descentralización no suelen estar soportadas por una ley, por eso suelen verse como políticas coyunturales o de gobierno y no de Estado. Así, con los cambios de gobierno, la política suele sufrir retrocesos, estancamientos o impulso, según los gobiernos de turno. En Costa Rica, recientemente fue aprobada la "Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades" Ley número 8801, sancionada el 28 de abril de

---

<sup>10</sup> Dada por su autonomía que regula las competencias y atribuciones otorgadas. Es por medio de la autonomía funcional, que el ente se haya provisto de la potestad para regular su organización interna para el consiguiente desempeño de sus funciones y consecución de sus objetivos.

<sup>11</sup> Se manifiesta por medio de la autonomía patrimonial en su derivación financiera y presupuestaria, según se verá más adelante.

2010. Dicha Ley pretende empoderar a las municipalidades en búsqueda de su optimización y desarrollo local.<sup>12</sup>

#### 1.1.4. Desconcentración

La desconcentración es por su parte, la transferencia jurídica de competencias del órgano jerarca, a órganos inferiores. Agustín Gordillo determina que existe desconcentración cuando se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización del ente estatal.<sup>13</sup>

El órgano administrativo se haya sometido a la jerarquía y depende de la voluntad del superior jerárquico. Dicho sometimiento se produce a través de norma jurídica y no por medio de un acto administrativo. Por ende, la competencia del órgano no puede alterarse a través de actos administrativos,<sup>14</sup> como sí sucede en la "delegación".<sup>15</sup>

La desconcentración es entonces la que se produce al interior de un ente, se trata de una forma de descentralización funcional, sin llegar al punto del otorgamiento de personalidad jurídica. Se produce cuando por ley o norma constitucional, en el caso de los órganos con relevancia constitucional, se atribuye una competencia en forma

---

<sup>12</sup> Enríquez Villacorta, Alberto. (2003). **Retos y perspectivas del desarrollo local y la descentralización en América Latina**. En I Cumbre latinoamericana por el desarrollo local-regional y la descentralización. Arequipa, Perú.

<sup>13</sup> Gordillo Agustín, **op cit.**

<sup>14</sup> Ulloa Loría Francisco. (1998), **op cit.**, p. 37.

<sup>15</sup> Definida por Francisco Ulloa Loría (**op.cit.**, p. 37.), como la transferencia de una competencia administrativa o de su ejercicio, de un órgano superior a otro inferior, a través de un acto administrativo.

exclusiva a un órgano inferior, con perjuicio de la competencia del órgano superior jerárquico.<sup>16</sup>

En palabras del tratadista Eduardo Ortiz Ortiz, la desconcentración es el fenómeno que consiste en otorgarle a título propio a una autoridad inferior o subordinada, la capacidad de decidir un asunto. Es darle una competencia propia para decidir, a un órgano que no es el jerarca, sino que es su subordinado. Situación ante la que el superior no podrá, bajo circunstancia alguna, avocarse competencias del inferior y/o revisar o sustituir la conducta de éste a oficio o instancia de parte.<sup>17</sup> Teniendo claro que dicha atribución no implica el otorgamiento de personalidad jurídica al órgano respectivo.

La desconcentración se presenta principalmente bajo dos modalidades:

1. Desconcentración máxima.
2. Desconcentración mínima.

Se estará hablando de desconcentración mínima cuando el superior no pueda avocar competencias del inferior ni revisar o sustituir su conducta en forma oficiosa o a instancia de parte.<sup>18</sup>

Se tratará más bien de una desconcentración máxima, cuando además de lo anterior, el inferior esté sustraído de órdenes, instrucciones o circulares del superior.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Hernández Valle, Rubén. (2003). **Instituciones de Derecho Público Costarricense**. San José, Costa Rica. Editorial EUNED; p. 244.

<sup>17</sup> Quirós Coronado, Roberto. (1996). **Ley General de la Administración Pública, concordada y anotada con el debate legislativo y la jurisprudencia constitucional**. San José, Costa Rica. Editorial ASELEX S.A.; p. 173.

<sup>18</sup> Artículo 83. Ley General de la Administración Pública (LGAP).

<sup>19</sup> *Ibíd.*

### 1.1.5. Autonomía

La autonomía, en particular la municipal, puede ser definida en términos genéricos como:

*"(...) la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa"*<sup>20</sup>

Sobre los diversos tipos de autonomía hablaremos de seguido.

#### 1.1.5.1. Política

Se refiere precisamente a la potestad que tiene el Gobierno Municipal para fijar planes de acción sin interferencia externa, sea del Gobierno Central o de otras instituciones autónomas. Se trata propiamente de la posibilidad de autogobernarse, autodirigirse políticamente y señalar sus propios objetivos y directrices.<sup>21</sup> De poseer esta autonomía los Concejos Municipales de Distrito, la potestad de fijación de sus planes de acción prima sobre lo que al respecto establezca la Municipalidad a la que se encuentran adscritos.

---

<sup>20</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 5445-99** de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>21</sup> Rodríguez Chang, Ronny (editor). (2001). **Parlamentos, Descentralización y Desarrollo Local**. 1era edición. San José, Costa Rica. Unidad para la promoción de la democracia de la OEA. Auspiciado por Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano; p. 8.

Debe su origen a la naturaleza electoral y representativa del Gobierno Municipal y ésta tiene su fundamento en el artículo 169 constitucional.<sup>22</sup> En dicho artículo se determina precisamente que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, mismo que se encuentra formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, además del Alcalde que a partir de la promulgación del Código Municipal de 1998 también es electo popularmente.

El autor costarricense Fabio Molina, citando a Tocqueville, se refiere a este tipo de autonomía en los siguientes términos:

*“La propuesta de la descentralización política es el reconocimiento de las unidades territoriales, que reciben competencias y recursos para que lo que decidan y gestionen en su nivel, no se haga en el superior”* <sup>23</sup>

Se puede decir entonces, que la autonomía política permite fijar planes de acción propios, atendiendo primordialmente a las necesidades y características particulares de la región que la posee, sin interferencia externa, sea del Gobierno Central o de otras instituciones autónomas. Dicha autonomía es esencial, pues de ella depende en gran medida, la posibilidad de desarrollo que tenga un sector en particular.

#### **1.1.5.2. Administrativa**

Refiere a una potestad auto organizativa municipal que le permite acordar su régimen de organización y de funcionamiento a lo interno, respecto de los órganos y

---

<sup>22</sup> Rodríguez Chang, Ronny (editor). (2001). **Parlamentos, Descentralización y Desarrollo Local**. 1era edición. San José, Costa Rica. Unidad para la promoción de la democracia de la OEA. Auspiciado por Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano; p. 8.

<sup>23</sup> Molina Rojas Fabio. (2006). **La Democracia desde el Municipio**. San José, Costa Rica. Editorial Juricentro; p. 42.

funcionarios públicos que dirige. Así, la Municipalidad cuenta también con una potestad reglamentaria, permitiéndole dicha potestad crear reglamentos internos de funcionamiento.<sup>24</sup>

La Sala define dicho tipo de autonomía como:

*“la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales”<sup>25</sup>*

Es decir, dicha autonomía implica dos funciones trascendentales:

1. La autonormación: crear sus propias normas, tal y como se dijo líneas arriba.
2. La autoadministración: que es precisamente el fundamento de la autonomía municipal, pues significa la posibilidad de adoptar decisiones fundamentales del ente en forma independiente a lo dispuesto por el Estado, atendiendo no obstante al principio de legalidad que rige el Derecho Administrativo y a la tutela administrativa antes desarrollada.

Con base en dicha autonomía es que se fundamenta el funcionamiento y la organización municipal.

---

<sup>24</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo. (1998). **Tesis de Derecho Administrativo**. Tomo I. Tesis X. Los Sujetos del Derecho Administrativo. San José, Costa Rica. Editorial Stradtman S.A; pp. 321 y 322.

<sup>25</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 5445-99** de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

### 1.1.5.3. Patrimonial

La característica esencial del patrimonio de un ente es su origen, sea que provenga del Estado o de la municipalidad respectiva; o bien que se genere por su propia actividad, según lo establezca su ley constitutiva.<sup>26</sup>

Dentro de este tipo de autonomía se encuentra:

1. La presupuestaria, que se define como la existencia de un presupuesto separado del general del Estado, aún cuando sus rentas provengan de subvenciones estatales consignadas en el presupuesto general.<sup>27</sup> En Costa Rica, su fundamento se encuentra en el artículo 184 inciso segundo constitucional y en el Código Municipal, ley número 7794, artículos 91 y siguientes.

2. La financiera, que es la posibilidad que el ente tenga ingresos propios no directamente suministrados por el Gobierno Central, sino que se puedan obtener por la retribución de sus tributos, por endeudamiento o por la explotación de su patrimonio (desarrollo empresarial, alquiler de equipos, entre otros).

### 1.1.5.4. Funcional

En términos generales, se ha establecido que de ella se desprende la libertad para ejecutar los planes creados y recaudar, así mismo, los recursos económicos necesarios que garanticen el cumplimiento de las obligaciones del órgano o ente

---

<sup>26</sup> Ulloa Loría, Francisco (1998); **op. cit.**, p. 30.

<sup>27</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo. (1998). **Tesis de Derecho Administrativo**. Tomo I. Tesis X. Los Sujetos del Derecho Administrativo. San José, Costa Rica. Editorial Stradtman S.A; pp. 321 y 322.



respectivo.<sup>28</sup> Atendiendo siempre al principio de legalidad, debe entenderse esta autonomía como aquella atribución que procura el desarrollo óptimo del funcionamiento del ente u órgano correspondiente, siendo que en ocasiones pueden entremezclarse características de diversos tipos de autonomía en ella.

Se puede decir, como un acercamiento inicial, que dentro de las potestades que abarca este tipo de autonomía se encuentran:

1. la potestad planificadora, es decir, el poder disponer de actividades propias para beneficio del cantón o distrito respectivo.

2. la potestad normativa, que le permite crear normas que les afecten y los dirija.

3. la potestad de adoptar acuerdos correspondientes a materias de su competencia.

4. la potestad para recolectar tributos que se traduzcan en ingresos que aporten al desarrollo local. En el caso municipal, abarca también la potestad para crear dichos tributos, potestad dada exclusivamente a los Gobiernos Locales en su modalidad municipal.

El concepto, no obstante, que resulta ser muy impreciso, es punto medular en este trabajo, ya que es precisamente la autonomía funcional, el tipo de autonomía otorgado a los Concejos Municipales de Distrito mediante mandato constitucional y legal, a través de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, ley número 8173 sancionada el 07 de diciembre de 2001. No obstante, seremos recurrentes sobre este concepto a lo largo del presente trabajo investigativo.

---

<sup>28</sup> Rodríguez Chang, Ronny (editor). (2001); **op cit.**

## **1.2. Fundamento constitucional del sistema municipal costarricense**

En Costa Rica, a nivel constitucional, el título XII, capítulo único denominado “El Régimen Municipal”, marca las pautas a través de las que se desarrolla la figura municipal en Costa Rica y, por ende, a través de la que se va a definir el carácter de dichas instituciones públicas. Atendiendo precisamente a las disposiciones constitucionales, se evidencia el deber de empoderar y fortalecer los Gobiernos Locales, pues estos tienen carácter autónomo. Posteriormente y partiendo de esta base, es la ley ordinaria la encargada de materializar los lineamientos constitucionales y por ende de definir la regulación interna de las municipalidades en atención a su autonomía.

El Título en mención inicia con el artículo 168 que establece:

***“ARTICULO 168.- Para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales.***

***La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenara celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración.***

***La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros”***

Es así como, la Constitución Política de Costa Rica en su artículo 168, dispone una división administrativa con cuatro circunscripciones territoriales: a) territorio nacional; b) provincias; c) cantones, y c) distritos. No obstante, correspondientes a esos niveles territoriales, solo existen dos tipos de gobierno: el nacional y el local.

Bajo ese esquema, Costa Rica ha seguido tradicionalmente un modelo de Estado centralizado, diferenciando ampliamente el modelo de gobierno nacional del modelo de gobierno local; limitando este último a unas cuantas competencias y potestades y

concentrándose en la prestación de servicios básicos, siendo la mayoría de ellos de carácter marginal.

Esta brecha ha configurado un Régimen Municipal con grandes debilidades<sup>29</sup>:

1. Sus competencias son poco relevantes para el desarrollo socio-económico de su jurisdicción.
2. La mayoría de los Gobiernos Locales cuentan con estructuras deficientes, poco flexibles y débilmente formadas.
3. Los Gobiernos Locales son entidades que muestran pocos avances en materia de transparencia y rendición de cuentas, a pesar de la existencia de la Ley General de Control Interno, ley número 8292 del 31 de julio de 2002.
4. Existen grandes desequilibrios entre los diversos municipios en lo que respecta a concentración y disposición de recursos materiales, financieros, técnicos y humanos.

Ante tal problemática, se debe partir de un cambio de estrategia para fortalecer los gobiernos locales, sea que:

1. los cantones existentes asuman un rol más protagónico dentro de su circunscripción territorial;
2. la Asamblea Legislativa traslade más funciones a la Municipalidad o Concejo Municipal de Distrito respectivo, según las competencias que actualmente lleva a cabo el Gobierno Central (descentralización) o que;
3. aquellas zonas lejanas en espacio geográfico y en desarrollo respecto con el cantón al que pertenecen, se conviertan en un nuevo cantón que contribuya al fortalecimiento de la figura municipal en Costa Rica. La Ley sobre División Territorial

---

<sup>29</sup> Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. (2002). **Información sobre el Proceso de Descentralización en Costa Rica**. Sección de Investigación y Desarrollo, sección Triángulo de Solidaridad. San José, Costa Rica. (Sin numeración)

es clara al establecer en su artículo 15, que a pesar que el factor población (1% al menos de la totalidad de la población nacional al tratarse de cantones), sea básico para la creación de provincias, cantones y distritos; la Comisión Nacional de División Administrativa cuenta con la posibilidad de considerar otros factores de tipo geográfico, económico y sociológico para la formación de la división territorial. Existiendo, entonces, una posibilidad más amplia de poder crear más cantones y con ello más Municipalidades.

***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.***

Sobre la figura del Gobierno Municipal y sus competencias, ha establecido la Sala Constitucional en su sentencia número 2003-07401 de las quince horas con treinta y nueve minutos del veintidós de julio de dos mil tres:

*“La interpretación sistemática de los artículos 9 y 169 constitucionales lleva a concluir que en la administración de los intereses municipales, confluye una tarea de gobierno propiamente y otra de administración, las cuales tienen campos de competencia particulares, cuya protección resulta constitucionalmente relevante. En este sentido, la actividad de gobierno es una función característica del Concejo, quien tiene la atribución de fijar las políticas y prioridades del desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde para el período por el cual fue electo, mientras a este último le corresponde en lo esencial ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales (artículos 13 inciso a- y 17 inciso a- del Código Municipal)”*

Esto quiere decir que en virtud de la división de poderes y trasplantándolo a la esfera municipal, existen dos funciones básicas por cumplir dentro de una

municipalidad, la función de gobierno promovida por la Alcaldía y ejercida esencialmente por el Concejo integrado por los regidores electos popularmente;<sup>30</sup> y la función administrativa, desarrollada por el Alcalde Municipal;<sup>31</sup> siendo entonces que ambos órganos representativos, deben actuar conjuntamente para el beneficio del cantón, sin inmiscuirse en las funciones propias del otro.

El regidor por su parte ha sido definido como el representante cantonal, integrante del Concejo Municipal en cuyas sesiones tiene derecho a voz y voto.<sup>32</sup> Como requisitos para ser regidor se encuentran: a) ser ciudadano en ejercicio y costarricense; b) pertenecer al estado seglar; y c) estar inscrito electoralmente, por lo menos con dos años de anterioridad, en el cantón en que han de servir el cargo.<sup>33</sup>

En cuanto al “funcionario ejecutivo que designará la ley” del que habla este artículo; la Ley número 7794 del 30 de abril de 1998, actual Código Municipal, estableció en su artículo 14 y siguientes, que dicho funcionario es precisamente el Alcalde Municipal. Figura que ha sido definida como la de un funcionario electo en forma popular y directa, por el voto mayoritario de los vecinos de su cantón, para encabezar y dirigir el gobierno de ese municipio.<sup>34</sup>

Al contrastar esta figura con los Concejos Municipales de Distrito, se obtiene que, a la luz de la Ley que los rige (Ley General de los Concejos Municipales de Distrito), su órgano ejecutivo será un intendente, mismo que tendrá las funciones de un alcalde según el artículo 7 de esta Ley y quienes cumplirán el papel ejercido por los regidores

---

<sup>30</sup> **Código Municipal.** Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley número 7794. San José, Costa Rica. Artículo 21 y siguientes. Capítulo III. Título III Organización Municipal.

<sup>31</sup> **Ibíd.** Artículo 14 y siguientes, Capítulo II. Título III Organización Municipal.

<sup>32</sup> **Código Municipal.** Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley número 7794. San José, Costa Rica. Artículo 26. Capítulo III. Título III Organización Municipal.

<sup>33</sup> **Ibíd.** Artículo 22. Capítulo III. Título III Organización Municipal.

<sup>34</sup> Fundación DEMUCA (2005). **“Código Municipal con Legislación Conexa”.** San José, Costa Rica; p. 14.

pero a nivel distrital, serán 5 concejales propietarios y sus respectivos suplentes, de conformidad con el artículo 6 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito.

***ARTÍCULO 170.- 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.***

***(Así modificado mediante Ley número 8106 de 03 de junio del 2001, publicada en La Gaceta número 132 de 10 de julio del 2001, que entró a regir a partir del 10 de julio del 2002)***

En cuanto a la autonomía municipal en general y por ende a la descentralización municipal plasmada en el artículo 170 de nuestra Carta Magna, la doctrina ha sostenido que dicho artículo establece una verdadera descentralización de funciones. Descentralización que debe ser alcanzada a través de un proceso de transferencia de competencias regulado y desarrollado por Ley. Al respecto ha dicho el tratadista Ernesto Jinesta Lobo:

*“El constituyente derivado del 2001, en el numeral 170 del código político, hace referencia, por lo menos en dos ocasiones, al concepto de “traslado de competencias” (párrafos segundos del artículo y del transitorio)” “(…)” “Evidentemente, estamos ante una transferencia intersubjetiva, puesto que, al abordar el tema de los sujetos veremos cómo se trata de una transferencia de competencias del ente público mayor o Estado a los entes públicos menores descentralizados territorialmente, denominados*

*municipalidades, siendo que ambos polos subjetivos se encuentran debidamente personificados”<sup>35</sup>*

La autonomía municipal consiste entonces en la capacidad de autodefinition y autogobierno de los gobiernos locales, con fundamento en la personalidad jurídica otorgada por la misma legislación frente al poder central.

Siguiendo la línea jurisprudencial de nuestra Sala Constitucional y de conformidad con su voto número 5445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, la autonomía municipal presenta varios perfiles:

1. Política: da origen al autogobierno y conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos democráticos y representativos.
2. Normativa: otorga a las municipalidades la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia.
3. Tributaria: entendida como potestad impositiva, remite a la iniciativa para crear, modificar, extinguir o exonerar los tributos municipales, cometida únicamente a la posterior autorización de la Asamblea Legislativa, tal como dispone la Constitución Política,
4. Administrativa: implica la potestad de auto administración, es decir, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente.

Ahondando un poco en los tipos de autonomía, sin perjuicio de lo ya detallado en el apartado anterior, los licenciados Juan Manuel Aguilar Víquez y José Miguel Granados Benavides, en su tesis para optar por la Licenciatura en Derecho de la Universidad de Costa Rica, denominada “Confederaciones Intermunicipales Regionales encargadas de la Planificación Urbana como una alternativa ante la ineficaz administración municipal

---

<sup>35</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. “Desafíos y dilemas jurídicos de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades”. Revista Ivstitia. Año. 16. Número 185-186. Pgs. 4-5. Mayo-Junio, 2002.

de los Planes Reguladores”, recopilan estos conceptos y los explican de la siguiente manera:

Por autonomía política se entiende un instrumento para el autogobierno del cantón y la discrecionalidad en la toma de decisiones. Se fundamenta en los artículos 169 y 170 constitucionales y se establece que su origen proviene de la naturaleza electoral y representativa de su gobierno.

La autonomía normativa la definen como la potestad de creación de normas a lo interno del cantón por gobernar. Ella abarca la potestad reglamentaria, que es la que regula internamente la organización del gobierno local, así como los servicios que presta.

La autonomía tributaria es aquella potestad del Concejo, de acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales. Así mismo, abarca la posibilidad de proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa, a quien le corresponde en última instancia, autorizar dichos impuestos. Así, la Asamblea solamente puede autorizar o desautorizar lo propuesto, pero no puede arrogarse la creación de impuestos municipales; lo contrario resultaría una violación a la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Por último, la autonomía administrativa es definida como aquella potestad de auto administración interna de la municipalidad. Se caracteriza por el poder que tiene el gobierno municipal para llevar a cabo sus propios fines, de tal forma que no exista interferencia del poder de mando del Ejecutivo. Para entender de una forma más sencilla el concepto, es posible decir que esta clase de autonomía consiste en realizar sin subordinación a ningún otro ente, el fin legal asignado por el ordenamiento y las actividades administrativas de apoyo.

Expresamente establece la Sala Constitucional en el voto supracitado número 5445-1999:

*“autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente”*



En igual sentido, se había referido ya la Sala Constitucional mediante sentencia número 6345 de las ocho horas treinta y tres minutos del doce de octubre de mil novecientos noventa y siete en la que manifestó:

*“La autonomía, por definición, es administrativa de Derecho Administrativo-, de modo que eventualmente lo que podría distinguirse es autonomía administrativa de gobierno y autonomía administrativa de administración. Por otra parte, toda administración implica gobierno, como se ve claramente en el caso de la división de poderes, según la cual el Poder Ejecutivo reglamenta, administra y también gobierna, y esas funciones no pueden distinguirse tan nítidamente como cabría suponer: baste con observar que la reglamentaria no se distingue “materialmente” -por su contenido- de la legislativa, y que no es posible administrar sin gobernar, ni lo uno o lo otro sin reglamentar. En este contexto, puede decirse que la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando -y, por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad” (subrayado no es del original)*

Sobre este tipo de autonomía y refiriéndose a las instituciones autónomas pero no por ello inaplicable para aquellos órganos que también se les haya otorgado “autonomía administrativa”, ha dicho la Procuraduría General:

*“En lo referente a las instituciones autónomas, la autonomía administrativa está garantizada en el numeral 188 constitucional. La Sala Constitucional, en los votos 919-99, 6345-97 y 3309-94, ha establecido la diferencia entre la autonomía de gobierno y la autonomía administrativa (...) “Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta le reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe. B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales,*

*entre las cuales deben ser incluidos el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En ese sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones (...) establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definidos bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipo de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Poder Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a un conjunto de ellas (...)"*. 36

Reiteradas sentencias de la Sala Constitucional han analizado el tema de la autonomía municipal y sus alcances en casos concretos, veamos:

a. Las Municipalidades tienen potestad para crear, modificar y extinguir los tributos municipales. Su iniciativa, sin embargo, requiere autorización legislativa, concebida ésta como un acto de aprobación.<sup>37</sup>

b. La Asamblea Legislativa no puede válidamente por medio de una ley, autorizar de manera unilateral, es decir, sin la adecuada participación municipal, una exención de tributos municipales.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Procuraduría General de la República. **Opinión Jurídica número 100-J-2009** del diecinueve de octubre de dos mil nueve.

<sup>37</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 1631-91** de las quince horas quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno.

<sup>38</sup> Sala Constitucional. **Resoluciones número 2311-95** de las catorce horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco y **2311-95** de las dieciséis horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

c. Es competencia exclusiva de los gobiernos locales, el control del desarrollo urbano dentro de su cantón, con el precedente dictado de los respectivos planes reguladores.<sup>39</sup>

d. Son inconstitucionales las intromisiones de la Contraloría General de la República en el orden disciplinario interno de las Municipalidades.<sup>40</sup>

e. Es necesaria la adhesión libre y voluntaria de las Municipalidades a los planes y programas del Estado, ya que puede generar un interés autónomo distinto de los otros órganos públicos.<sup>41</sup>

f. Es inconstitucional pretender que todas las Municipalidades regulen en forma igual lo referente al cobro de sus tributos.<sup>42</sup>

g. El Estado, sea a través del Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo, puede establecer una política general de prioridades orientadas por las necesidades que afronta el país en determinado momento. Sin embargo, de acuerdo con nuestro sistema democrático y constitucional, corresponde a cada Municipalidad en su jurisdicción territorial, velar por los intereses y servicios locales con exclusión de toda interferencia que sea incompatible con el concepto de lo local. Así, todo lo relativo a la recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos,

---

<sup>39</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 2153-93** de la nueve horas veintiún minutos del veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y tres.

<sup>40</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 2934-93** de las quince horas veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres.

<sup>41</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 3278-93** de las diez horas tres minutos horas del nueve de julio de mil novecientos noventa y tres.

<sup>42</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 1691-94** de las diez horas cuarenta y ocho minutos del ocho de abril de mil novecientos noventa y cuatro.

pertenece a la esfera de los intereses y servicios locales, al menos mientras no se disponga la nacionalización mediante ley formal.<sup>43</sup>

h. Para la instalación de un relleno sanitario, es necesario que se cumplan los requisitos correspondientes en razón de la especialidad de la materia y de la autorización del gobierno local. Así mismo, corresponde a las Municipalidades la concesión o no de licencias para el ejercicio de actividades comerciales y verificar su compatibilidad con los usos y limitaciones estipulados en los planes reguladores.<sup>44</sup>

Ante tal situación, la Procuraduría General de la República concluye, en cuanto al régimen y descentralización municipal, lo siguiente:

*“(...) se denota que las municipalidades integran, en esencia, el aparato estatal costarricense, y por ende están afectas a las normas y principios del Derecho Público. Devienen en corporaciones autónomas, encargadas de la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón”<sup>45</sup>*

Mediante la relevante sentencia número 5445-1999, la Sala Constitucional ha establecido sobre este tema en forma categórica lo siguiente:

*“Desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en*

---

<sup>43</sup> Sala Constitucional. **Resoluciones número 2231-96 y 2237-96**, ambas del catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis.

<sup>44</sup> **Ibid.**

<sup>45</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-249-2003 del diecinueve de agosto de dos mil tres.**

su comunidad. Puede decirse, en síntesis, que las municipalidades o gobiernos locales son entidades territoriales de naturaleza corporativa y pública no estatal, dotadas de independencia en materia de gobierno y funcionamiento" (subrayado no es del original)

Sobre el tema de la autonomía municipal y por ende la descentralización, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia se ha referido en los siguientes términos:

"(...) Manuel Ossorio, indica que el concepto de autonomía hace referencia básicamente a la potestad que dentro del Estado tienen ciertas entidades de regular intereses de su vida interior mediante normas y órganos de gobiernos propios, lo cual conlleva una descentralización administrativa y política que no es más que una función estatal realizada por organismos con competencia limitada a una determinada región(...) Es decir, en la descentralización la actividad es llevada a cabo por órganos que gozan de personalidad jurídica y que tienen poder de decisión e iniciativa en el ámbito de la organización administrativa y de gobierno dentro de una región determinada(...)"<sup>46</sup> (subrayado no es del original)

A nivel legal, el Código Municipal desarrolla el tema de la autonomía municipal sustancialmente en el artículo 4. En él, se establecen los tipos de autonomía que esta posee y las funciones que por ende le corresponden. Así, establece el artículo 4 de la norma supracitada:

"ARTÍCULO 4.- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.

(...)"

Lo expuesto lleva a concluir, que nuestro ordenamiento jurídico no solo ha encomendado a la municipalidad la gestión y promoción de sus competencias, sino que ha dispuesto que esa responsabilidad la ejerza autónomamente, sea, con libertad

---

<sup>46</sup> Sala Segunda. **Resolución número 2009-000717** de las diez horas dieciocho minutos del cinco de agosto de dos mil nueve.

frente a los demás entes del Estado y para ello la dota de un cierto porcentaje del presupuesto estatal en forma anual.

***ARTICULO 171.- Los Regidores Municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente***

***La ley determinará el número de Regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las Municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco Regidores propietarios e igual número de suplentes.***

***Las Municipalidades se instalarán el primero de mayo del año correspondiente***

***(Así reformado por ley No. 2741 de 12 de mayo de 1961)***

Acá es importante acotar que las personas electas deben ser habitantes del cantón o del distrito respectivo. Lo anterior para efectos de promover la legitimación de sus representantes y por ende impulsar la gobernabilidad de la respectiva Municipalidad.

***ARTICULO 172.- Cada distrito estará representado ante la Municipalidad del respectivo cantón por un síndico propietario y un suplente, con voz pero sin voto.***

***Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear Concejos Municipales de Distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación. (Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 8105 de 31 de mayo del 2001)***

Este es precisamente el fundamento por el que actualmente existen los Concejos Municipales de Distrito y sobre este artículo se ahondará más adelante.

**ARTICULO 173.- Los acuerdos municipales podrán ser:**

**1) Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado;**

**2) Recurridos por cualquier interesado.**

**En ambos casos, si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado, o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente.**

Esto último quiere decir que existe una jerarquía impropia a través del Tribunal Contencioso Administrativo, para resolver lo referente a toda impugnación de acuerdos municipales.

Dicho control, si bien es ejercido por un órgano del Poder Judicial, tiene naturaleza administrativa y debe tratarse como tal, hasta tanto no se agote la vía administrativa y el recurrente decida dirimir el asunto en la vía jurisdiccional.

Al respecto, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en su sentencia número 18-2008 de las quince horas treinta minutos del veinticinco de enero de dos mil ocho, ha establecido lo siguiente:

*“Previo a analizar la apelación formulada contra el acto impugnado -**Artículo III de la sesión ordinaria número 8, celebrada el 20 de junio del 2006 del Concejo de ese gobierno local**-, es necesario aclarar que en este asunto el Tribunal Contencioso Administrativo actúa en su condición de jerarca impropio (bifásico) de las Municipalidades, al tenor de la expresa voluntad del constituyente originario, consignada en el artículo 173 de la Constitución Política, y que desarrollan los artículos 156 del Código Municipal, 84 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y 189 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Con lo cual, **ejerce una función eminentemente administrativa**, no obstante tratarse de un Tribunal de justicia, inserto en la organización del Poder Judicial, en tanto le ha sido*

**delegado el control último de legalidad de decisiones administrativas concretas de las decisiones municipales, previo al control jurisdiccional (...)**

*(subrayado no es del original)*

Sobre el tipo de control que se ejerce, sea este de legalidad o de oportunidad, establece la sentencia supracitada:

*“(...)en tanto se constituye en una función eminentemente administrativa, actúa como un mecanismo de tutela administrativa, el cual debe insertarse dentro de la esfera organizacional de la Administración -en este caso, de las municipalidades; que al tenor de lo establecido en el artículo 181 de la Ley General de la Administración Pública,  **puede revisar, únicamente, la legalidad del acto en virtud de recurso administrativo y debe decidir dentro del límite de las pretensiones y cuestiones de hecho planteadas por el recurrente pudiendo aplicar una norma no invocada en el recurso; sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico al encontrarse plenamente recogidos en la ley positiva los límites de la discrecionalidad (artículos 15, 16, 17, 158, párrafo cuarto y 160 de la Ley General de la Administración Pública) eventualmente, el contralor no jerárquico puede revisar, también, la oportunidad, conveniencia o mérito del acto impugnado”***  
*(subrayado no es del original)*

Esto último quiere decir que, con fundamento en la Ley General de la Administración Pública, el órgano jurisdiccional puede ejercer control de legalidad sobre los actos municipales, sean estos reglados o discrecionales. En cuanto a los discrecionales y sin afán de inmiscuirse en la labor municipal, el control se ejercerá exclusivamente sobre aquellos elementos reglados que encierra el acto decidido y ejecutado por la Municipalidad respectiva, esto de conformidad con el artículo 15 de la Ley General de la Administración Pública. Asimismo, según el artículo 16 del mismo cuerpo normativo, las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica y los principios elementales de justicia, lógica y conveniencia, podrán ser revisados por el Juez como si ejerciera control de legalidad. Es decir, el control de legalidad no solo remite a reglas jurídicas de los elementos discrecionales, sino también a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica y a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia.



***ARTICULO 174.- La ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantías sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles.***

Al respecto, se debe atender a lo dispuesto en el artículo 62 del Código Municipal que desarrolla esta materia.

Antes para efectos de donaciones, las Municipalidades debían atenerse a lo dispuesto en una Ley marco como por ejemplo la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad, Ley número 3859 del 07 de abril de 1967, que en su artículo 19 autoriza a las Municipalidades a donar bienes a las asociaciones de desarrollo acá contempladas; o por medio de una ley específica se le autorizaba a la Municipalidad a donar en forma expresa determinado bien. Esto último fue reformado por el artículo único de la Ley número 8772 del 1 de setiembre de 2009 y en la actualidad las Municipalidades pueden donar o recibir en donación directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones refieran a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas y en tanto se lleven a cabo en forma motivada. Un elemento esencial a destacar es que ni las leyes marco ni la reforma mencionada, abarca la posibilidad de donar bienes demaniales, pues para ello debe existir una ley expresa que lo autorice.

Con esto, se evidencia la marcada necesidad de empoderar a las Municipalidades y agilizar con ello el desarrollo local, pues dicha situación permite que las Municipalidades puedan disponer de forma más ágil de sus bienes e igualmente de poder percibir bienes del Estado o de otras instituciones de forma más expedita.

***ARTÍCULO 175.- Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución.***

En materia de elaboración presupuestaria, la ausencia de una definición previa del plan de desarrollo institucional y del plan anual operativo relacionado con aquel, genera que no se estime el volumen de los ingresos para cubrir las necesidades, y por lo tanto, que no se generen los recursos suficientes para hacerles frente.<sup>47</sup> Lo anterior implica que en cuanto a la gestión presupuestaria, existen diversas deficiencias a nivel municipal, tanto en la etapa de elaboración como de ejecución del presupuesto, situación que repercute en el marco de acción de la Municipalidad respectiva.

Aunado lo anterior a la escasa o nula preparación de muchos regidores y síndicos en cuanto a legislación del régimen municipal; técnicas presupuestarias y de planificación (verbigracia, desconocen que los recursos tienen fines específicos de conformidad con el principio de legalidad que caracteriza el derecho administrativo); la problemática municipal; y el accionar del sector público.<sup>48</sup>

En cuanto a la ejecución presupuestaria, existen deficiencias como la falta de recursos, tasas desactualizadas, una Comisión de Hacienda Municipal inoperante; e incluso a nivel de cobro, en algunas ocasiones se logra identificar al contribuyente moroso y cuantificar su deuda, pero dicho cobro no se lleva a la práctica, por ende, no se captan los recursos financieros necesarios para una óptima gestión local.<sup>49</sup>

Sobre el papel que ejerce en dicha materia la Contraloría General de la República y resolviendo un recurso de amparo interpuesto por un regidor de la Municipalidad de Parrita, que aducía varios vicios en la aprobación del presupuesto ordinario para el año 2010, estableció la Sala Constitucional lo siguiente:

*"(...) en cuanto a los presupuestos ordinarios y extraordinarios que refiere el Alcalde, se requiere la aprobación de la Contraloría General de la República, pues ésta*

---

<sup>47</sup> Fundación DEMUCA. (1998). **Las finanzas y la gestión financiera municipal en Centroamérica y República Dominicana**. San José, Costa Rica; p. 185.

<sup>48</sup> **Ibid.**

<sup>49</sup> Fundación DEMUCA. (1998). **Las finanzas y la gestión financiera municipal en Centroamérica y República Dominicana**. San José, Costa Rica; p. 185.

*fiscalizará su ejecución, de manera que si el recurrente considera que el presupuesto que apruebe el Concejo Municipal accionado adolece de vicios, deberá hacerlo de conocimiento a la Contraloría General de la República, con el fin de que ese Órgano ejerza el control de legalidad que le compete al momento de aprobarlo. En mérito de lo expuesto, se impone rechazar de plano el recurso”<sup>50</sup>*

Dicho recurso fue rechazado ya que la autoridad competente para controlar y fiscalizar el presupuesto municipal es la Contraloría General de la República y no la Sala Constitucional como lo pretendía el recurrente, lo anterior de conformidad con el artículo 175 de la Constitución Política.

### **1.3. Interrelación con otras instituciones estatales**

Las políticas de acción y de inversión propias de la Municipalidad y por ende independientes frente al Poder Ejecutivo y sus instituciones estatales, tienen su fundamento en el origen electoral representativo del gobierno local (Concejo y Alcaldía). A este se le otorga la legitimación para decidir las políticas que guíen al municipio. Significa, entonces, la capacidad de fijación de planes y programas, así como la aprobación de su propio presupuesto en expresión de las políticas definidas como gobierno local.

Dicha autonomía local se logra a partir de la concepción del pueblo como órgano fundamental del ente territorial en su papel de cuerpo electoral. La orientación política-administrativa local deriva, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad. La consecuencia es que tal orientación política puede divergir de la del Gobierno de la República y aún

---

<sup>50</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 2009-16416** de las quince horas y cuarenta y dos minutos del veintisiete de octubre de dos mil nueve.

contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local de conformidad con las necesidades imperantes en el pueblo.

Haciendo una retrospectiva en torno a las discusiones de nuestros constituyentes respecto de la naturaleza jurídica que pretendieron otorgarle a las Municipalidades, tal como quedó redactado en el artículo 170 constitucional, sobresale el consenso en cuanto a que estas entidades se identifican con un sistema de administración local ajeno a las influencias o injerencias del Poder Ejecutivo. No obstante, con una autonomía que no es ilimitada sino sujeta a ciertos límites o tutelas contempladas en la misma Constitución.

Lo anterior es posible si se promueve una clara distribución de funciones y una correcta coordinación entre las Municipalidades y las demás instituciones estatales que estén orientadas en el desarrollo de lo local.<sup>51</sup> Al respecto ha planteado la propia Sala Constitucional:

*“(...) resulta indispensable que exista una relación de coordinación entre las entidades municipales y los demás órganos públicos, incluyendo al Poder Ejecutivo. En esa línea, la Sala señaló en la sentencia 005445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve en lo conducente:*

*“(...) para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir un ensamble exacto en la suma de los Gobiernos Municipales en su conjunto e individualmente, **en orden a las relaciones y funcionamiento coordinado con el Gobierno de la República, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas.**”* Ahora bien, esa autonomía de las Municipalidades otorgadas por el Constituyente en el artículo 170 de la Norma Fundamental, si bien constituye formalmente un límite a las injerencias del Poder

---

<sup>51</sup> Unión Nacional de Gobiernos Locales y otros. (2005). **Declaratoria de Pacto Nacional por el fortalecimiento municipal y el desarrollo local**. San José, Costa Rica; p. 6.

*Ejecutivo, no puede entenderse que se trata de una autonomía plena o ilimitada, pues siempre se encuentra sujeta a ciertos límites, ya que la descentralización territorial del régimen municipal, no implica eliminación de las competencias asignadas a otros órganos y entes del Estado. Es por ello, que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros órganos públicos, entre ellos el Poder Ejecutivo.”<sup>52</sup>*

Es así como existen diversas regulaciones que imponen una relación de coordinación entre los Gobiernos Locales y el Poder Ejecutivo u otras entidades descentralizadas, a efecto de cumplir con las funciones que les han sido legalmente encomendadas. Este tipo de relaciones tiene su incidencia precisamente, en el tema de la autonomía municipal.

Lo anterior se da porque los intereses de las Municipalidades y de las demás entidades públicas pueden frecuentemente verse entremezclados. Aún más, cuando por razones de incapacidad económica u organizativa de los Gobiernos Locales, las competencias de naturaleza local pueden, en principio, aparecer dentro del ámbito de lo nacional.

Habrán cometidos que, por su naturaleza, son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales. Por ello, es esencial definir la forma de coparticipación de atribuciones, puesto que la capacidad pública de las Municipalidades es local, mientras que la del Estado y los demás entes, es nacional, resultando entonces que el territorio municipal es a la vez territorio estatal o institucional. Esto implica que las Municipalidades, en determinadas circunstancias, pueden compartir sus competencias con la administración pública en general, a partir de una relación definida en los términos prescritos por la ley, puntualmente, a través de la coordinación.

---

<sup>52</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 2008-002118** de las catorce horas cincuenta minutos del trece de febrero de dos mil ocho.

Así las cosas, las Municipalidades deben coordinar con las instituciones públicas que concurren en el ejercicio de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y recursos, sobre todo porque la coordinación voluntaria es concordante con el concepto de autonomía municipal.

La coordinación se define entonces como la ordenación de las relaciones institucionales sobre diversas actividades independientes que concurren en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia de los sujetos agentes.

Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo, en relación con las Municipalidades, no es posible la imposición a estas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible concierto interinstitucional. En sentido estricto, los centros autónomos e independientes se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros.

Al respecto ha dicho la jurisprudencia:

***“II. Sobre las competencias locales y nacionales en tratándose del manejo de desechos.*** Esta Sala en anteriores oportunidades ha realizado una ponderación entre las competencias nacionales y las competencias locales, entendiéndolo en principio, que no puede crearse un conflicto por antagonismo entre ambas, por cuanto la materia que integra el fin general de “los intereses y servicios locales” debe coexistir con los intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales”, sobre todo en resguardo de la autonomía garantizada constitucionalmente a las municipalidades frente al poder central. Es por ello como se indicó, que resulta indispensable que exista una relación de coordinación entre las entidades municipales y los demás órganos públicos, incluyendo al Poder Ejecutivo”<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 2007-13577** de las catorce horas cuarenta minutos del diecinueve de setiembre del dos mil siete.

Es así como las relaciones de las Municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, dando como resultado, formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa que transgreda su autonomía. No obstante, sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado a través de la tutela administrativa estatal, específicamente, en la función de control de legalidad que le compete.<sup>54</sup>

La tutela se ve reflejada en las potestades de control y fiscalización inherentes a la Contraloría General de la República principalmente. Sus potestades confirman la procedencia de los controles de legalidad con poder de suspensión, anulación y sustitución propios del órgano contralor, respecto de actos administrativos municipales reglados. La lógica descansa en la conveniencia de frenar los desmanes administrativos antes de llegar a la vía judicial. Dicho control también es constitucional, según los textos de los artículos 183 y 184 de la Carta Magna.

Esta fiscalización se fundamenta en la naturaleza jurídica de las Municipalidades, es decir, de entes de naturaleza pública "estatal"; por ello, se afirma que se debe partir de una interrelación y coordinación entre dichos entes y demás instituciones estatales, fiscalizadas por el órgano contralor nacional que es la Contraloría General de la República.

Sobre la interrelación de diversas instituciones nacionales, la jurisprudencia da algunos ejemplos, veamos:

1. Sobre el Decreto Ejecutivo número 33931-MP-S, del seis de agosto del dos mil siete, Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional de la situación del Relleno Sanitario de Río Azul, donde se le otorgan competencias diferentes a las que por ley y la Constitución corresponden al Ministerio de Salud en pro de resguardar el medio ambiente nacional, dijo la Sala Constitucional:

---

<sup>54</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 5445-99** de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

*“el Ministerio de Salud sí tiene competencia para intervenir en el asunto, dictar políticas sanitarias y tomar las medidas necesarias a fin de dar solución a los problemas que presenta el Relleno Sanitario de Río Azul y que afectan el ambiente, la vida, la salud y la seguridad de los habitantes del lugar, sin que ello pueda entenderse como una intromisión en la competencia municipal, pues, conforme lo dicho supra, no existe conflicto ni antagonismo en materia de política de salud entre las competencias nacionales del Ministerio de Salud y las competencias locales de la municipalidad del lugar, toda vez que dichas competencias se complementan, ya que el fin general de los intereses y servicios locales ha de coexistir con el de los intereses y servicios públicos nacionales o estatales”<sup>55</sup> (subrayado no es del original)*

2. Mediante una acción de inconstitucionalidad con fundamento en los artículos 11, 39, 40, 41, 45, 169 y 170 constitucionales y contra el inciso g) del artículo 2 de la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado, número 2726 del catorce de abril de mil novecientos sesenta y uno, reformado por Ley número 5915 del doce de julio de mil novecientos setenta y seis y el artículo 41 del “Reglamento de Crédito y Asistencia Técnica a las Municipalidades beneficiadas con el programa de agua potable en acueductos urbanos, contratos de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo 636/OC-CR Ley 7296 de 11 de abril de 1992, aprobado por la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en sesión 93.007 de 25 de enero de mil novecientos noventa y tres, artículo seis, publicado en el Diario Oficial La Gaceta número 76 de veintidós de abril de mil novecientos noventa y tres; en la medida en que su aplicación o interpretación dan fundamento a acciones unilaterales por parte del Instituto de Acueductos y Alcantarillados que conducen a la desposesión de bienes que forman parte del demanio municipal, aclara nuestro Órgano Constitucional, en lo que nos interesa, lo siguiente:

---

<sup>55</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 2007-13577** de las catorce horas cuarenta minutos del diecinueve de setiembre del dos mil siete.



*“V-. Si bien está claro que la unidad y concentración del Estado costarricense implica que las municipalidades no son soberanas ni Estados independientes, y que por lo tanto están obligadas a coordinar con el Gobierno Central, por razones históricas que ya ha expuesto esta Sala en la sentencia 5445-99 citada, el legislador constituyente sí las dotó de autonomía respecto de dos aspectos: la materia “local” y en atención a su “territorio.””*

*Evidentemente que además de lo señalado, “lo local” tiene también un límite territorial, de tal forma que los temas aunque de interés local, que no puedan ser estrictamente administrados dentro del respectivo territorio, carecen de esa naturaleza autonómica. Cabe aclarar también que si bien la Ley, es un parámetro válido y reconocido para determinar cuándo un interés es local o ha dejado de serlo por voluntad del legislador, esta potestad debe entenderse que no le otorga al legislador una libertad irrestricta para utilizar este instrumento para “degradar” o “vaciar” a las municipalidades y centralizar los intereses locales. Es en casos de evidente interés nacional, que el legislador puede constituir otras administraciones que se ocupen de materias que incluso podría ser de interés local, pero que están referidas a una circunscripción territorial más amplia, como una zona, región o provincia como ha sido el caso de la creación de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), (como el caso) del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado, para ejercer su competencia en todo el territorio nacional en materia de agua potable”.<sup>56</sup> (subrayado no es del original)*

Es a partir de los elementos que se han venido desarrollando, sea que la legitimación local se da desde el pueblo que establece las demandas existentes en dicho municipio; que debe existir mayor coordinación entre las Municipalidades y demás instituciones estatales; que existe un órgano fiscalizador de la actuación tanto a nivel nacional como local; y que todo esto lleva a concluir que la Municipalidad en

---

<sup>56</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 2006-5606** de las quince horas y veintiún minuto del veintiséis de abril de dos mil seis.

realidad tiene carácter de ente estatal<sup>57</sup> sujeto a la tutela administrativa, es que debe fundamentarse la interrelación de lo local con lo nacional.

### ***Sección Segunda: Organización y Funcionamiento Municipal a la luz del Código Municipal***

En la sección anterior, se llevó a cabo un análisis acerca de las normas constitucionales en materia municipal, en la presente sección llevaremos a cabo el desarrollo del Código Municipal a fin de apuntar aspectos relevantes sobre el Régimen Municipal.

#### ***2.1. Generalidades***

Es importante analizar en la presente sección la organización y funcionamiento del Régimen Municipal, ya que la Ley General de Concejos Municipales de Distrito número 8173 en su artículo 3, establece que toda la normativa referente a las Municipalidades será aplicable a los Concejos Municipales de Distrito y a sus concejales e intendentes, siempre y cuando no haya incompatibilidad en caso de atribuciones propias y exclusivas de esos entes, a los regidores y/o alcalde local.

La Constitución Política establece que las Municipalidades son instituciones descentralizadas y además representan el único caso de descentralización territorial en el ordenamiento jurídico costarricense. Como lo hemos indicado en líneas anteriores, la Constitución Política establece en su título XII que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo de un Gobierno Municipal o lo que es lo mismo de un Gobierno local o Municipalidad.

---

<sup>57</sup> Artículo 4. Código Municipal.

En nuestro país, las Municipalidades se establecen con respecto a los cantones, por ello, existen 81 Municipalidades. Esta cantidad coincide con el número de cantones que tiene Costa Rica. De acuerdo con el tratadista Rubén Hernández, el ente municipal no requiere creación expresa, ya que una vez que se crea un cantón, automáticamente se entiende creada la Municipalidad respectiva. Las consecuencias lógicas de este proceso son que cada cantón tiene una sola Municipalidad, que ningún cantón carecerá de un Gobierno Local y que no puede haber una Municipalidad con competencia en más de un cantón.<sup>58</sup>

La Constitución Política de 1949 estableció el régimen municipal como expresión de la descentralización territorial y ello da origen a la existencia de una jurisdicción territorial para atender los intereses y servicios del nivel local. En cada comunidad existen realidades locales diversas y la Municipalidad tiene como fin solventar esas necesidades de la comunidad mediante la conciliación de intereses entre los vecinos y la administración de servicios.

El Código Municipal de 1998 viene a estructurar el Régimen Municipal creado por imperativo constitucional y darle un marco legal para que pueda desarrollarse.

En el título I, capítulo único del Código Municipal se establece que el Municipio es el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del Gobierno Municipal o Municipalidad. Dicho lo anterior se puede notar la existencia de una jurisdicción territorial del Gobierno Local en el cantón respectivo, en donde los administrados van a ser los munícipes, que son todos y cada uno de los vecinos de ese mismo cantón.

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. Las normas del Código Municipal vienen a expresar

---

<sup>58</sup> Hernández Valle, Rubén. (2003), **op cit.**, p. 244.

la autonomía política, administrativa y financiera que tiene el Gobierno Local por mandato constitucional.

El autor Rubén Hernández al referirse a la autonomía de las Municipalidades señala que:

*“La diferencia sustancial entre las Municipalidades y las instituciones autónomas es que aquellas gozan tanto de autonomía administrativa como de gobierno. La intención del constituyente fue clara en este sentido, pues en la Carta Política de 1871 las Municipalidades eran prácticamente un apéndice del Poder Ejecutivo. Con el fin de darles la importancia que reclamaban las diferentes comunidades, el constituyente las dotó, en la Constitución vigente, tanto de autonomía administrativa como política.”<sup>59</sup>*

El Código Municipal en su artículo cuarto, establece una serie de atribuciones de los Concejos Municipales, que derivan de la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política a las municipalidades:

- a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
- d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
- e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta Ley y su Reglamento.

---

<sup>59</sup> Hernández Valle, Rubén. (2003), **op cit.**, p. 244.

h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.

i) Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

Al respecto de estas atribuciones, la Sala Constitucional ha señalado que:

*“Desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada que se manifiesta en materia política, al determinar sus propias metas y los medios normativos y administrativos en cumplimiento de todo tipo de servicio público para la satisfacción del bien común en su comunidad.”<sup>60</sup>*

El Código Municipal resalta la función democrática de los Gobiernos Locales, al establecer que deberán fomentar la participación activa, consciente y democrática del pueblo en la toma de decisiones; imponiendo la obligación a las instituciones públicas de colaborar para que estas se cumplan debidamente. Así mismo, coordinar acciones con el municipio para la ejecución de proyectos, que a su vez podrán ser llevados a cabo por medio de convenios entre municipalidades o entre éstas con otras instituciones públicas.

Al respecto del tema de la coordinación entre los Gobiernos Locales y otras instituciones públicas, la Sala Constitucional ha emitido el siguiente criterio:

*“Todo esto implica, necesariamente, que para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir un ensamble exacto en la suma de los Gobiernos Municipales en su conjunto e individualmente, en orden a las*

---

<sup>60</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 05445-99** de las catorce treinta horas del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

*relaciones y funcionamiento coordinado con el Gobierno de la República, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas.”<sup>61</sup>*

Al último aspecto general al que hace referencia el Código Municipal es a la exención de las Municipalidades de toda clase de impuestos, contribuciones, tasas y derechos. La Procuraduría General de la República, a propósito de una consulta del alcalde de San José, señor Johnny Araya, emitió un pronunciamiento acerca del tema de la exención de impuestos, en el siguiente sentido:

*“Una vez realizado el análisis normativo y doctrinal sobre el punto objeto de consulta, se concluye que de la lectura del artículo 8 del Código Municipal vigente (Ley N° 7794), se colige de forma clara la intención de legislador de excluir a las entidades municipales de los efectos jurídico-económicos de las normas creadoras de tributos, cuando estas configuren el hecho generador de una determinada obligación tributaria y se constituyan entonces en contribuyentes de tales tributos.*

*En ese orden de ideas, debemos entender que conforme a esa disposición (sic) las entidades locales están exentas no sólo del pago de tributos (impuestos, contribuciones y tasas) sino también del pago de derechos, en la adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.” <sup>62</sup>*

Teniendo claras las disposiciones generales que establece el Código, entraremos a analizar los temas concretos sobre la organización propia de las Municipalidades, así como los diversos aspectos que posibilitan el funcionamiento de las Corporaciones Municipales.

---

<sup>61</sup> Sala Constitucional. **Resolución número 05445-1999** de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>62</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-036-2006** del seis de febrero de dos mil seis.

## **2.2. Organización municipal**

La Municipalidad tiene una organización compuesta por los siguientes niveles: de gobierno, de fiscalización, administrativo y operativo. La organización municipal tiene que estar dirigida a la consecución de dos fines esenciales: primero, fomentar la participación de los vecinos en la toma de decisiones, ya que pretende el respeto del principio democrático que informa el ordenamiento jurídico municipal; segundo, lograr que esta participación no represente un obstáculo a la prestación equitativa y eficaz de los servicios encomendados por ley a las Municipalidades.

De acuerdo con el artículo 12 del Código Municipal, el Gobierno Municipal como tal, está compuesto por el Concejo Municipal, como órgano deliberativo; y el alcalde como órgano ejecutivo. El órgano deliberativo llamado Concejo Municipal está integrado por los regidores que determine la ley.

En el artículo 13 del Código Municipal se establecen las atribuciones del Concejo, sin embargo, en variadas ocasiones la Sala Constitucional ha señalado que dicha enunciación no es taxativa.

La Procuraduría General de la República, por su parte, al referirse al Concejo Municipal ha resaltado su carácter de órgano deliberativo en los siguientes términos:

*“El Concejo Municipal constituye el órgano deliberativo que toma las decisiones superiores de que concierne al desarrollo e intereses de la municipalidad...”*<sup>63</sup>

De acuerdo con el artículo 33 del Código Municipal, se indica que el Concejo Municipal va a contar con un presidente y un vicepresidente, el presidente tendrá el rol de director de las sesiones del Concejo. Las sesiones del Concejo se llevarán a

---

<sup>63</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-021-2007** del veintinueve de enero de dos mil siete.

cabo, al menos una sesión ordinaria por semana, cuando el Concejo lo acuerde y dicho acuerdo tendrá que publicarse en el diario oficial La Gaceta; las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas cuando se estimen necesarias, pero tendrán que transcurrir al menos veinticuatro horas entre la convocatoria y la sesión.

Con respecto al quórum de las sesiones, éste se formará con la mitad más uno de los miembros del Concejo y las sesiones podrán llevarse a cabo en el local municipal, o en cualquier lugar del cantón cuando se trate de asuntos que afectan a los vecinos de la localidad en sus intereses. Las sesiones del Concejo son públicas y se llevarán a cabo conforme el orden del día, que podrá ser modificado mediante acuerdo aprobado por dos terceras partes de los miembros presentes. De conformidad con el artículo 41 del Código Municipal, se debe reglamentar la forma en que se permitirá intervenir a los particulares.

Los acuerdos del Concejo se tomarán por mayoría absoluta de los miembros presentes, salvo que el Código Municipal señale una mayoría distinta para cierto asunto.

De acuerdo con el artículo 47 del Código Municipal, de cada sesión se deberá levantar un acta en la que se haga constar los acuerdos tomados y las deliberaciones habidas deberán hacerse constar de forma sucinta, salvo que se trate de una elección o nombramiento ya que solo se hará constar el acuerdo.

Las actas de las sesiones del Concejo deberán ser firmadas por el Presidente Municipal y el Secretario, las mismas tendrán que ser aprobadas en la sesión ordinaria inmediata posterior y previo a la aprobación se acepta que los regidores planteen revisiones de los acuerdos tomados, dicha revisión se aprobará con la misma mayoría requerida para dictar el acuerdo.

El Concejo debe instalar comisiones permanentes, como mínimo las siguientes:

1. Hacienda y Presupuesto.
2. Obras Públicas.
3. Asuntos Sociales.
4. Gobierno y Administración.



5. Asuntos Jurídicos.
6. Asuntos Ambientales.
7. Asuntos Culturales.
8. Condición de la Mujer.

Los integrantes de las Comisiones Permanentes se nombrarán en la sesión del Concejo posterior inmediata a la instalación de sus miembros; al integrarlas, se procurará que en ellas participen todos los partidos políticos representados y que en todas exista una representación proporcional de género. El Presidente del Concejo podrá variar cada año la conformación de las comisiones. El Concejo tendrá la facultad de crear Comisiones Especiales.

Con respecto al Secretario del Concejo, su nombramiento será competencia del Concejo Municipal y solo podrá ser destituido si existe causa justa. Dentro de las funciones del Secretario está la asistencia a las sesiones del Concejo, levantar las actas y suministrarlas a los miembros del Concejo dos horas antes del comienzo de la sesión; asimismo, deberá transcribir y notificar los acuerdos del Concejo, extender las certificaciones solicitadas a la municipalidad y cumplir los deberes adicionales que le imponga la normativa vigente.

Es importante resaltar el hecho que el alcalde no forma parte del concejo municipal, pero sí es parte del gobierno municipal; esto ha sido objeto de varios pronunciamientos de la Procuraduría, en este sentido se ha señalado:

*“De lo que llevamos dicho hasta aquí, podemos afirmar que el gobierno municipal está compuesto por dos órganos diferentes entre sí: el Concejo y el alcalde. El primero, es deliberativo, plural, donde están representadas todas las fuerzas políticas de la comunidad que, siguiendo el sistema electoral que prevé la Constitución Política y el Código Electoral, lograron obtener un puesto en ese órgano. El segundo, es unipersonal, ejecutivo y con dedicación exclusiva. Desde esta perspectiva, entre el concepto de Gobierno Municipal y el Concejo existe una relación de género a especie, toda vez que el primero comprende al segundo, pero no a la inversa, ya que además de él, dentro del Gobierno Municipal, debe incluirse al alcalde. Quizás la confusión está en asimilar los conceptos de Gobierno Municipal y Concejo, situación a todas luces*

*inaceptable, no solo con vista de los antecedentes históricos y legislativos, sino también conforme a los más elementales métodos de interpretación jurídica ( literal, sistemático y teleológico, artículos 10 y 12 del Código Civil). Más aún, siguiendo el principio democrático, se puede afirmar que la organización del régimen municipal actual es una representación a escala del gobierno nacional, el cual está regentado por los principios de la soberanía nacional, la democracia representativa, alternativa y responsable ( artículo 2 y 9 de la Carta Fundamental), así como el de separación de funciones ( artículo 9), donde existe un cuerpo deliberativo de elección popular, que tiene competencias muy importantes, y un órgano ejecutivo, también de elección popular a partir del primer domingo del año en curso, al que le competente la función ejecutiva dentro del Gobierno Municipal. Así las cosas, el alcalde no forma parte del Concejo, aunque sí es un elemento esencial del Gobierno Municipal. ”<sup>64</sup>*

Los artículos 26 y 27 del Código Municipal establecen los deberes y facultades de los regidores, quienes se definen como las personas electas por sufragio universal, que conforman el concejo municipal. El número de regidores por cada cantón varía de acuerdo con el porcentaje de la población del cantón que representen.

Son requisitos para ocupar el cargo de regidor: ser ciudadano en ejercicio y costarricense, pertenecer al estado seglar y estar inscrito electoralmente por lo menos con dos años de anterioridad en el cantón que han de servir el cargo. Por otra parte, es preciso indicar que dentro de los deberes del regidor, se encuentra el de votar afirmativa o negativamente los asuntos que se sometan a discusión y de ello se colige que no es posible a esos funcionarios abstenerse de votar. Así mismo, entre las facultades de los regidores está la de apelar ante el Concejo las resoluciones del Presidente Municipal.

En dictamen del año 2006, la Procuraduría se refirió a la obligación que tienen los regidores de votar los asuntos que se discuten el Concejo Municipal:

---

<sup>64</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-114-2002** del nueve de mayo de dos mil dos.

*"1. Los regidores municipales son funcionarios de las corporaciones municipales, en los cuales el pueblo delega la potestad de toma de decisiones concernientes a los intereses de su circunscripción territorial. Estos por su investidura tienen una serie de derechos y obligaciones, destacando la obligatoriedad de asistir, y permanecer en las sesiones y votar los asuntos que se discutan en el Concejo Municipal, siendo que esta función es correspondida con el pago de un estipendio que se denomina dieta.*

*2. Las dietas son retribuciones que percibe el regidor municipal por su asistencia, presencia y participación en las sesiones del Consejo Municipal, las cuales no tienen naturaleza laboral, esto por la especial relación que se da entre el regidor y la corporación municipal para la que fue elegido.*

*3. Existe una obligación legal de votar todos los asuntos objeto de discusión en el Consejo Municipal (SIC), por ello, si el regidor no se encuentra dentro de los supuestos que señalan los artículos 31 y 32 de Código Municipal, no existe posibilidad, ni aún vía reglamentaria, de obviar la impuesta obligación de votar los asuntos discutidos en el Concejo. "65*

El artículo 6 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito establece por su parte, que los Concejos Municipales de Distrito estarán integrados, como órganos colegiados, por cinco concejales propietarios y sus respectivos suplentes, todos vecinos del distrito; serán elegidos popularmente en la misma fecha de elección de los síndicos y por igual período. Así mismo, tanto los concejales propietarios como los suplentes se regirán bajo las mismas condiciones y tendrán iguales deberes y atribuciones que los regidores municipales. Uno de los miembros será el síndico propietario del distrito, quien presidirá y será sustituido por el síndico suplente. En ausencia del síndico propietario y del suplente, el concejo será presidido por el miembro propietario de mayor edad.

---

<sup>65</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen C-131-2006** del treinta de marzo de dos mil seis.

El Alcalde municipal, de acuerdo con el artículo 14 del Código Municipal, es un funcionario ejecutivo, electo popularmente mediante elecciones generales y funcionario de tiempo completo de la Municipalidad. El artículo 15 del Código Municipal establece que para ser alcalde se debe ser costarricense y ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado seglar y estar inscrito electoralmente por lo menos con dos años de anterioridad en el cantón donde ha de servir el cargo.

En lo referente a la elección de alcaldes y otros funcionarios municipales, el artículo 310 del Código Electoral, ley número 8765 y publicada en el Alcance 37 a La Gaceta número 171 del 2 de setiembre de 2009, modificó el artículo 14 del Código Municipal en el siguiente sentido:

*“Artículo 14.- (...)*

*Todos los cargos de elección popular a nivel municipal que contemple el ordenamiento jurídico serán elegidos popularmente, por medio de elecciones generales que se realizarán el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales en que se elija a las personas que ocuparán la Presidencia y las Vicepresidencias de la República y a quienes integrarán la Asamblea Legislativa. Tomarán posesión de sus cargos el día 1º de mayo del mismo año de su elección, por un período de cuatro años, y podrán ser reelegidos.”*

El artículo 17 del Código Municipal establece que corresponden al alcalde municipal las siguientes atribuciones y obligaciones:

- a) ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general;
- b) delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública;
- c) asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice;
- d) sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código;

e) antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón;

f) rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo;

g) rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género;

h) autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código;

i) presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación;

j) proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal;

k) nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo;

l) vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales;

m) convocar al Concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los regidores propietarios;

n) ostentar la representación legal de la municipalidad, con las facultades que le otorguen la presente ley y el Concejo Municipal;

ñ) cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan, conforme a este código, los reglamentos municipales y demás disposiciones legales pertinentes;

o) fiscalizar y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación existente adoptada por el Estado, mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los géneros;

p) impulsar una estrategia municipal para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género tanto en el quehacer municipal como en el ámbito local, con la previsión de los recursos necesarios.

Con respecto a la interrelación en el nivel de gobierno municipal, la Procuraduría General de la República ha llegado a la siguiente conclusión:

*“Por la naturaleza de su puesto, el Alcalde municipal no puede considerarse un simple subordinado del Concejo Municipal, dentro de una relación jerárquica propiamente dicha. Sin embargo, es necesario que exista la debida coordinación entre su gestión y la del Concejo, para el buen desempeño de las funciones del gobierno local, de ahí que el Alcalde no puede ausentarse de su cargo salvo que exista causa que así lo amerite, y dando previo aviso al Concejo de tal situación.”<sup>66</sup>*

El Código Municipal en su artículo 14, mismo que fue reformado en el 2009 por el artículo 130 aparte a) del Código Electoral, ley número 8765, determina la existencia de dos vicealcaldes municipales: un(a) vicealcalde primero y un(a) vicealcalde segundo. El (la) vicealcalde primero realizará las funciones administrativas y operativas que el alcalde titular le asigne; además, sustituirá, de pleno derecho, al

---

<sup>66</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-229-2006** del cinco de junio de dos mil seis.

alcalde municipal en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de éste durante el plazo de la sustitución.

En los casos en que el o la vicealcalde primero no pueda sustituir al alcalde, en sus ausencias temporales y definitivas, el o la vicealcalde segundo sustituirá al alcalde, de pleno derecho, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución.

En los Concejos Municipales de Distrito, el funcionario ejecutivo indicado en el artículo 7 de la Ley número 8173, es el intendente distrital. Éste tiene los mismos deberes y atribuciones que el alcalde municipal. Además, existirá una viceintendencia, que realizará las funciones administrativas y operativas que le asigne el o la intendente titular, además de sustituir, de pleno derecho, al intendente distrital en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución.

En este tema de las figuras de los alcaldes, intendentes, vicealcaldes y viceintendentes, es importante retomar varios puntos que la Procuraduría General de la República desarrolló en dictamen número C-109-2008, a saber:

1. De acuerdo con el artículo 20 del Código Municipal, el alcalde es un funcionario de tiempo completo y devenga un salario que podrá ser calculado mediante los parámetros que dicho numeral establece. El vicealcalde primero debe sustituir en caso de ausencia al alcalde y en caso de ausencia de ambos, el llamado a ejercer la sustitución será el vicealcalde segundo; en este caso, dicho funcionario devengará el salario proporcional al tiempo que funjan en el cargo de alcalde. Lo anterior aplica igual en la relación intendente-viceintendente. Es preciso señalar que el vicealcalde segundo no debe sustituir al vicealcalde primero, sino solamente al alcalde.

2. El vicealcalde primero es un funcionario a tiempo completo y su salario deberá calcularse conforme lo establece el artículo 20 del Código Municipal; no ocurre lo mismo con el vicealcalde segundo, pues el ordenamiento nunca establece que sea un funcionario a tiempo completo.

Los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas Municipalidades son los Concejos de Distrito, existiendo tantos

concejos de distrito como distritos posea el cantón correspondiente. Les corresponde, dentro de su jurisdicción territorial y de acuerdo con la ley, promover la eficiencia de la actividad del sector público y velar por ella.

Los Concejos de Distrito estarán integrados por cinco miembros propietarios, uno de ellos será el síndico propietario referido en el artículo 172 de la Constitución Política y cinco suplentes, de los cuales uno será el síndico suplente establecido en el referido artículo constitucional. Los suplentes sustituirán a los propietarios de su mismo partido político en los casos de ausencia temporal u ocasional y serán llamados para este efecto, por el Presidente del Concejo entre los presentes y según el orden de elección. Los requisitos para ser síndico son los mismos requisitos señalados en el artículo 22 del Código para ser regidor municipal, excepto el referente a la vecindad que, en este caso, deberá ser el distrito correspondiente.

El artículo 57 del Código Municipal establece las funciones de los Concejos de Distrito, pero mediante dictamen número C-385-2003 del 9 de diciembre de 2003, la Procuraduría sostuvo la tesis que con fundamento en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, el Código Municipal y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, los acuerdos de los concejos de distrito, en el ejercicio de las competencias de colaboración que ostentan estos órganos, no pueden imponerse, y considerarse en tal sentido vinculantes, para las respectivas Municipalidades de las que forman parte.

La labor de fiscalización la detenta la auditoría interna, con la cual en virtud de los artículos 20 y 30 de la Ley de Control Interno, Ley número 8292, tiene que contar toda organización o ente sujeto a dicha ley. Esta disposición viene a eliminar tácitamente el artículo 51 del Código Municipal que limitaba la presencia del auditor a Municipalidades con presupuesto mayor a cien millones de colones. Las funciones de vigilancia estarán referidas a la ejecución de los servicios o las obras de gobierno y de los presupuestos, así como las obras que les asigne el Concejo.

A nivel administrativo, la Municipalidad cuenta con departamentos de contaduría, tesorería, secretaría, catastro, rentas, inspección de construcciones, entre otros. Este nivel de organización puede variar, ya que no todas las Municipalidades tienen la misma estructura departamental, ni el mismo tamaño, pero existen ciertos cargos de imperativo legal como el contador, tesorero, entre otros.



Por último, es importante hacer referencia al proceso de cancelación de credenciales que contempla el título V, capítulo VII, sección primera del Código Electoral. La cancelación de credenciales procede contra los funcionarios municipales de elección popular en los supuestos contemplados expresamente en la ley; el artículo 253 indica que el proceso será aplicable también a síndicos, intendentes, concejales de distrito y miembros de los Concejos Municipales de Distrito.

### ***2.3. Funcionamiento de las Municipalidades***

En este apartado, trataremos temas que se relacionan con el funcionamiento de las Corporaciones Municipales. El funcionamiento de las Municipalidades incluye temas de desarrollo interno, tales como las formas de cooperación intermunicipales, formulación y ejecución del presupuesto, aspectos de financiamiento de la Hacienda Municipal, regulación en materia de egresos, disposiciones sobre el personal con el que cuenta; asimismo, temas de funcionamiento enfocado a la forma en que la Municipalidad presta servicios y administra a nivel local, por ejemplo: la capacidad de emitir regulación sobre ordenamiento territorial.

#### **2.3.1 Relaciones intermunicipales**

Las Municipalidades no son entes aislados, ni pretenden serlo; en muchas ocasiones, una Municipalidad podrá requerir u ofrecer la cooperación a otra y esta dinámica está regulada en el título II del Código Municipal.

El título citado explica que se podrán llevar a cabo convenios intermunicipales que deberán ser autorizados por los Concejos correspondientes mediante votación calificada (dos terceras partes de la totalidad de los miembros) y que tendrán fuerza de ley entre partes. Dichos convenios tendrán como fin facilitar el cumplimiento de los objetivos municipales y tendrán que pasar por el tamiz de un estudio de factibilidad.

Otra opción de la que pueden echar mano las Municipalidades es la creación de federaciones y confederaciones, mismas que se registrarán por estatutos aprobados por las partes y cuyo extracto deberá ser publicado en el Diario Oficial La Gaceta.

### **2.3.2 Hacienda Municipal**

El título IV del Código Municipal hace referencia a la hacienda municipal, misma que se compone de los tributos, contribuciones especiales y del crédito municipal.

El autor Adrián Torrealba establece una clasificación en cuanto los tributos existentes y a su vez aclara el concepto de “contribuciones especiales”:

“ (...)

- *Los impuestos, creados mediante el procedimiento legislativo especial del artículo 121,13 de la Constitución Política.*

- *Las tasas.*

- *Los precios públicos.*

*El artículo 77 establece que dentro de los tributos municipales podrán establecerse “contribuciones especiales”, cuando se realicen obras que se presten a ello y que mantengan una relación apropiada con el beneficio producido. Es de notar que hay una cierta contradicción entre este artículo y el 68, pues da la impresión de que las contribuciones especiales constituyen uno de los tributos ya mencionados en este último, es decir, entre los “tributos que se proponen a la Asamblea Legislativa”. Sin embargo, las contribuciones especiales no se proponen a la Asamblea sino que se*

*establecen directamente por la Municipalidad, sujetas al control externo previo de la Contraloría General de la República...”<sup>67</sup>*

El timbre que se paga a favor de las municipalidades cuando se hacen traspasos de inmuebles, constitución de sociedades, hipotecas y cédulas hipotecarias, es un tributo que el Estado ha cedido en cuanto a su recaudación. El dinero que se perciba de dichos timbres, entrará directamente a la tesorería municipal y se requerirá de una certificación municipal que corrobore que se está al día en el pago de tributos municipales, cuando se vayan a inscribir en el Registro Público operaciones de bienes inmuebles.

Otra forma que las Municipalidades perciban ingresos para el cumplimiento de sus fines es que se les conceda partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional ordinario y extraordinario. Las partidas específicas son reguladas por la Ley de Control de las Partidas Específicas, número 7755, que define el concepto como:

*“Entiéndese por partidas específicas el conjunto de recursos públicos asignados en los presupuestos nacionales para atender las necesidades públicas locales, comunales o regionales, expresadas en proyectos de inversión o programas de interés social, según los términos del siguiente párrafo, independientemente de que su ejecución esté a cargo de las municipalidades en forma directa o por medio de contrataciones o convenios con otras instancias gubernamentales o no gubernamentales. Además, se incluyen los recursos públicos para financiar proyectos, programas y obras que serán ejecutados directamente por asociaciones de desarrollo comunal y otras entidades privadas promotoras del desarrollo comunal, local, regional y nacional.”<sup>68</sup>*

---

<sup>67</sup> Torrealba Navas, Adrián (2004). **El financiamiento de la Hacienda Municipal en Costa Rica: Reflexiones para una reforma**. San José, Costa Rica. Universidad de Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas; pp. 20 y 21.

<sup>68</sup> Artículo 1 de la Ley de Control de Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional. Ley número 7755 del 01 de mayo de 1998.

Tal como ha sido motivo de análisis anteriormente, la Municipalidad tiene autonomía financiera y esto implica que acuerdan su propio presupuesto; propone a la Asamblea Legislativa sus tributos y fija tasas y precios por los servicios que brinda, tales como: recolección de desechos sólidos, aseo de vías públicas y mantenimiento de parques; dicta exoneraciones de dichos tributos (previa autorización de ley); puede celebrar préstamos y emitir bonos para financiarse.

Con respecto al Presupuesto Municipal y de conformidad con el Código Municipal en su título IV, capítulo IV, y el artículo 53 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, número 8131 de 2001, este deberá ser aprobado por la Contraloría General de la República y seguir para su elaboración todas las técnicas contables y financieras recomendadas por la misma. El presupuesto ordinario regirá del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año y deberá incluir todos los ingresos y egresos probables, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos.

Los concejos de distrito, cada primera semana de julio, presentan una lista de programas con el detalle del financiamiento necesario. Dicha propuesta debe satisfacer el Plan Anual Operativo de la manera más objetiva, eficiente, razonable y consecuente con el principio de igualdad y equidad entre los géneros, y la correspondiente distribución equitativa de los recursos. El Alcalde municipal debe presentar su proyecto de presupuesto ordinario antes del 30 de agosto de cada año.

El presupuesto ordinario debe ser aprobado en el mes de setiembre de cada año en sesiones públicas y extraordinarias, ya que dichas sesiones estarán dedicadas exclusivamente a este fin. Cuando se trate de presupuestos extraordinarios, deberán presentarse con tres días de antelación al Concejo. Ambos presupuestos deben ser remitidos a la Contraloría General de la República para su aprobación mediante resolución razonada en el plazo de un mes. Se requiere adjuntar copia de las actas de las sesiones en que se aprobaron y transcribieron los presupuestos, firmadas por el secretario y refrendadas por el alcalde, el Plan operativo anual, el Plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario. Los presupuestos ordinarios deberán ser enviados a la Contraloría General de la República a más tardar el 30 de setiembre y los extraordinarios, dentro de los quince días siguientes a su aprobación. Si el presupuesto ordinario no se presenta a la fecha,

regirá el del año anterior y se deberá enmendar el error mediante aprobación de presupuestos extraordinarios.

Con respecto a los tributos municipales, estos entran en vigencia con la aprobación de la Asamblea Legislativa y su correspondiente publicación en La Gaceta. Se pagan por períodos vencidos y pueden ser puestos al cobro en un recibo. La Municipalidad podrá otorgar incentivos a los contribuyentes que, en el primer trimestre, cancelen por adelantado los tributos de todo el año y, previa ley que la autorice, podrá dictar exoneraciones de tributos.

Las tasas y precios por los servicios municipales deben ser publicados en La Gaceta y entran a regir treinta días después de su publicación. Los servicios se fijan tomando en consideración el costo efectivo, más un diez por ciento de utilidad. El periodo de prescripción de los tributos municipales es de cinco años y los funcionarios que los dejen prescribir responderán personalmente por su pago.

El pago atrasado generará tanto multas como intereses moratorios. Como garantía de pago, el artículo 70 del Código Municipal establece la hipoteca legal preferente<sup>69</sup> sobre bienes inmuebles cuando existan deudas por tributos municipales y dentro de las facilidades que se les brinda a las Municipalidades. Las certificaciones de los contadores o auditores municipales, relativas a deudas por tributos municipales, constituirán título ejecutivo en el proceso judicial correspondiente, donde solo podrán oponerse las excepciones de pago o prescripción.

Con la entrada en vigencia de la Ley de Cobro Judicial número 8624, a partir del día veinte de mayo de dos mil ocho, se derogan entre otras disposiciones los artículos 650 a 691, ambos inclusive del Código Procesal Civil, normas que regulan el procedimiento del "Procesos ejecutivo hipotecario y prendario" .

El cobro de este tipo de servicios municipales sufre un cambio paradigmático. El artículo 71 del Código Municipal, otorga al Contador Municipal la potestad de emitir

---

<sup>69</sup> es un gravamen real por imperio de ley, por lo que se requiere de norma expresa que así lo indique.

certificaciones que tienen el carácter de título ejecutivo. Nace entonces esta potestad de imperio, ante la necesidad de garantizar a los gobiernos locales una vía expedita de cobro, mediante la cual puedan recuperar los montos no cancelados por servicios prestados, impuestos, tasas y contribuciones. Y es que antes de la fecha supra indicada y de conformidad con la normativa derogada por la ley de cita, los tribunales en general interpretaron que ante la ausencia de "renuncia de trámites", para el cobro de estos títulos "Certificación de adeudo" se debía acudir al proceso sumario ejecutivo.

Antes, al no contar las "hipotecas legales" con la renuncia de trámites, no se podía rematar directamente el inmueble gravado por ley. Ese criterio se supera totalmente con la redacción del artículo 8 de la Ley de Cobro, que le otorga a la hipoteca legal los mismos efectos de una hipoteca común inscrita en el Registro o una cédula hipotecaria debidamente expedida. En síntesis, las hipotecas legales derivadas del Código Municipal, se deben tramitar como procesos de ejecución y tiene los mismos efectos de las hipotecas comunes, esto es el privilegio de ser ejecutadas por vía directa y solicitar el remate del bien que genera la deuda. La ley concede, por ficción jurídica, la condición de garantía hipotecaria sobre el inmueble. La ventaja es que la hipoteca legal conlleva una preferencia de persecución sobre el bien inmueble generador de la obligación dineraria.

En materia de licencias el artículo 79 del Código Municipal establece que se requiere de una licencia municipal para ejercer cualquier actividad lucrativa y esta se obtiene mediante el pago de un impuesto que se pagará durante el tiempo en que se posea la licencia, aunque la actividad no se haya realizado. Cualquier traspaso de licencias municipales estará sujeto a la aprobación municipal para que pueda alcanzar legitimidad.

El plazo que tiene la Municipalidad para decidir sobre la solicitud de licencia es de treinta días hábiles; vencido el plazo, sin tener respuesta, se podrá establecer la actividad. El Código establece que la denegatoria de la licencia obedecerá solamente a los siguientes motivos: que la actividad sea contraria a la ley, a la moral o a las buenas costumbres; cuando el establecimiento no haya cumplido a cabalidad con los requisitos legales y reglamentarios o la actividad por su ubicación física no esté permitida.

Las patentes municipales se cancelarán por adelantado y si el Concejo lo acuerda así, el cobro podrá ser fraccionado. Las licencias se podrán suspender por falta de pago de dos o más trimestres y el propietario que desarrolle una actividad con licencia suspendida será sancionado con multa equivalente a tres salarios base.

El impuesto por patentes y la licencia para la venta de licores al menudeo, se regulará por ley especial. Este artículo 83 del Código Municipal debe ser concordado con los artículos 3, 5, 6, 11, 12,13, 14, 15, 20, 23, 28, 37, 38, 39, 40 y 41 del la Ley sobre la Venta de Licores número 10 de 1936.

Es importante aclarar que los ingresos municipales deben entrar directamente a la tesorería municipal, esto lo establece el artículo 108 del Código Municipal. Ahora bien, las municipalidades podrán establecer cajas receptoras de los diversos ingresos o llevar a cabo la recaudación de los mismos por medio de entidades del Sistema Financiero y Bancario Nacional, supervisado por la Superintendencia General de Entidades Financieras.

En materia de cajas chicas, estas deberán ser objeto de regulación por parte de un reglamento que se emita al efecto por parte del Concejo Municipal o del Concejo Municipal de Distrito. La fiscalización de las cajas chicas estará a cargo del tesorero, el Concejo será quien fije los montos mensuales de las mismas y todo egreso deberá ser autorizado por el Alcalde municipal o la Intendencia (en el caso de los Concejos Municipales de Distrito).

### **2.3.3. Egresos municipales**

El gasto municipal o egresos municipales están dirigidos hacia los gastos de administración, servicios comunales e inversión en bienes de capital e infraestructura; igualmente a los créditos que la Municipalidad podrá conceder. El artículo 65 del Código Municipal hace referencia a la responsabilidad solidaria que tendrá todo funcionario o empleado que contraiga, en nombre de la Municipalidad, deudas o compromisos de cualquier naturaleza en contra de leyes y reglamentos. Del mismo modo, los funcionarios que custodien bienes municipales o dispongan de ellos, serán

responsables por daños, pérdidas o empleo ilegal y podrán ser sancionados administrativamente luego de un debido proceso.

El Código de rito establece que, salvo en los casos expresamente indicados, los bienes, derechos, licencias o patentes municipales no podrán ser objeto de embargo ni de remate judicial.

Es entonces que el artículo 62 concede la posibilidad a la municipalidad de disponer de su patrimonio mediante actos o contratos permitidos por el Código Municipal y la Ley de Contratación Administrativa, a fin de desarrollar su gestión de administración a nivel local.

El mismo numeral desarrolla las posibilidades por medio de las cuales la Municipalidad podría realizar donaciones y otorgar otras ayudas, a saber:

- Cuando sean donaciones de bienes muebles o inmuebles que vayan dirigidas a órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, las Municipalidades las podrán acordar mediante el voto favorable de dos terceras partes del total de los miembros del concejo. En este caso, debe darse un acto motivado y verificar el interés público.
- Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, debe mediar autorización legislativa expresa previa.
- Para otro tipo de donaciones de recursos o bienes, así como extensión de garantías a favor de otras personas, debe existir ley especial que las autorice expresamente.
- Para dar préstamos o arrendamientos de los recursos, debe existir un convenio o contrato dirigido a respaldar los intereses municipales.
- Las Municipalidades pueden subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social; estos deben servir al cantón y debe darse un acto motivado y verificar el interés público.
- Las ayudas temporales y otorgamiento de becas a munícipes de escasos recursos, son permitidas y deberá dictarse un reglamento que regule estas situaciones.



La Procuraduría ha aclarado los alcances de la capacidad de las Municipalidades de disponer de sus bienes de la siguiente forma:

*"1.- La posibilidad de que las Municipalidades dispongan de sus bienes, se encuentra consagrada en el artículo 174 de la Constitución Política, donde se prevé la eventualidad de que para ello sea necesaria la existencia previa de una autorización legislativa.*

2.- El artículo 174 indicado, al referirse a la facultad de las Municipalidades de enajenar o transmitir la propiedad de sus bienes, no hace referencia alguna a si dicho negocio debe realizarse de forma gratuita u onerosa, por lo que puede entenderse que se refiere a ambos tipos, pero sí establece la necesidad de una autorización legislativa en los casos que una ley previa así lo ordene. "70

#### **2.3.4. Recursos Humanos**

El título V del Código Municipal, a partir del numeral 115 establece las regulaciones en materia de personal y recursos humanos. En los capítulos IX y X del mismo cuerpo legal, se establecen los derechos y obligaciones de los funcionarios municipales. Se establece la carrera administrativa municipal que se basará en los principios de dignificación del servicio público y por medio del cual se nombrará a los funcionarios municipales con base en el sistema de selección por mérito dispuesto en el artículo 119 del código de rito.

El artículo 120 y siguientes del Código Municipal establece el Manual Descriptivo de Puestos General que la Municipalidad deberá mantener actualizado. Este manual contendrá una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias

---

<sup>70</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-438-2005 del veinte de diciembre de dos mil cinco.**

de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización. El diseño y la actualización del manual descriptivo de puestos general estará bajo la responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. El artículo 122 establece las disposiciones correspondientes a los sueldos y salarios de los funcionarios de acuerdo con el sistema de Carrera administrativa municipal.

En el capítulos XI, se establecen las prohibiciones a las que está sometidos los funcionarios, y en los capítulos XII y XIII se establece el régimen sancionatorio.

### **2.3.5. Ordenamiento territorial**

El artículo 75 del Código Municipal establece una serie de obligaciones de urbanismo que tendrán los propietarios o poseedores de bienes inmuebles, de conformidad con el Plan Regulador Municipal. En caso de que dichas obligaciones no sean cumplidas, la Municipalidad podrá suplirlas, multar al munícipe (conforme lo establece el artículo 76 y siguientes del Código de rito) y cobrar por los servicios prestados.

La figura del Plan Regulador se establece en el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana, Ley número 4240, en el cual se reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política. Como consecuencia de tal reconocimiento, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.

El artículo 16 de la norma citada establece algunos elementos que tendrá todo plan regulador local:

a) La política de desarrollo, con enunciación de los principios y normas en que se fundamente, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar;

b) el estudio de la población, que incluirá proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad;

c) el uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente;

d) el estudio de la circulación, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías pública principales y de las rutas y terminales del transporte;

e) los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar;

f) los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, hidrantes, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección y disposición de basuras, así como cualquier otro de importancia análoga;

g) la vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.

Los requisitos o pasos previos para que la municipalidad pueda implantar un plan regulador están establecidos en el artículo 17:

a) Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles;

b) obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquélla hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13;

c) acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos y

d) publicar en "La Gaceta" el aviso de la adopción acordada, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones.

Igualmente, serán observados los requisitos anteriores cuando se trate de modificar, suspender o derogar, total o parcialmente, el referido plan o cualquiera de sus reglamentos.

Se debe recordar que el artículo 13 inciso p) del Código Municipal establece que una de las potestades de los gobiernos locales es dictar normas de ordenamiento urbano. Dichas normas deben ser acordes con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, establecido en el artículo 1 de la Ley de Planificación Urbana. En los artículos 7 y 9 de la ley supra citada, se establece que la Dirección de Urbanismo deberá asesorar a las Municipalidades en su labor de planificación, para que dicha tarea sea eficiente y permita un mayor desarrollo; el artículo 10 del mismo cuerpo legal establece una serie de atribuciones que la Dirección de Urbanismo tiene con el fin de controlar todo lo referente a la función de planificación de las Municipalidades.

Los artículos 10 y 11 de la Ley de Planificación Urbana señalan que la Dirección de Urbanismo debe revisar y aprobar los planes reguladores y sus reglamentos, antes de su adopción por parte de las municipalidades; esto entre otras atribuciones que tendrá en su calidad de órgano de control y asesoría especializado en planificación.

## ***CAPÍTULO II. Desarrollo de la figura de los Concejos Municipales de Distrito***

En el presente capítulo nos daremos a la tarea de exponer el desarrollo que ha tenido la figura de los Concejos Municipales de Distrito. El análisis abarca el convulso proceso histórico que se ha dado a nivel normativo, así como las perspectivas actuales que se han venido desarrollando sobre el papel de éstas figuras en el marco del proceso de descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Locales.

### ***Sección I: Evolución histórica de los Concejos Municipales de Distrito***

El Concejo Municipal de Distrito es una figura regulada a nivel constitucional, propiamente en el artículo 172. En este se establece que para la administración de los intereses y servicios en los distritos de cantón, las municipalidades, para casos calificados, podrán crear Concejos Municipales de Distrito. Dichos Concejos serán órganos adscritos a la Municipalidad correspondiente y contarán con “autonomía funcional propia”. Asimismo, su regulación se llevará a cabo por medio de una ley especial que fijará las condiciones en que pueden ser creados y regulados en cuanto a su estructura, funcionamiento y financiamiento. Esta última disposición derivó la creación de la Ley número 8173 del 07 de diciembre de 2001, publicada en La Gaceta número 7 del 10 de enero de 2002, que es la actual Ley General de Concejos Municipales de Distrito.

No obstante, para llegar a un Concejo Municipal de Distrito fortalecido, falta mucho por recorrer y al igual que el Gobierno Municipal, se debe velar por optimizar sus funciones para convertirlo en un medio de avance dentro del distrito correspondiente. En este capítulo se hará un análisis histórico, así como de los proyectos de ley presentes actualmente en la Asamblea y de las leyes recién

aprobadas tendientes a promover el desarrollo distrital y el fortalecimiento local. Dicho análisis procurará clarificar la tendencia actual a lo local, sus fortalezas y debilidades. Por el momento, basta tratar las dificultades que se han presentado a lo largo del tiempo para la consolidación de lo que son actualmente los Concejos Municipales de Distrito.

### **1.1. Ley número 118**

El 06 de julio de 1939, se emitió la Ley número 118 y con ella surge la figura de los Concejos. Lo anterior en razón de la necesidad de determinados distritos alejados de la cabecera del cantón y con una realidad distinta a este último, de poder trabajar en forma independiente como si fueran “pequeñas municipalidades”.

De tal forma el artículo primero de dicha Ley establecía lo siguiente:

*“No obstante lo dispuesto por la ley N° 131 de 9 de noviembre de 1909, cuando un distrito cuente con rentas mayores de tres mil colones, y su principal centro comercial o agrícola diste treinta kilómetros o más de la cabecera de su cantón, podrá ser regido por una junta de vecinos que se denominará “Concejo de Distrito”. De igual modo podrá regirse el barrio o conjunto de barrios que a juicio del Poder Ejecutivo y por reunir las mismas condiciones, convenga a sus intereses su propia administración”*

De dicho artículo podemos extraer las siguientes conclusiones:

- Mediante esta Ley se confunden dos figuras que rigen en la actualidad, sea los Concejos de Distrito y los Concejos Municipales de Distrito. Asimismo, establece el artículo 54 del Código Municipal, que estos serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existirán tantos Concejos de Distrito como distritos posea el cantón correspondiente.

Además, estarán representados ante la Municipalidad del cantón, por un síndico propietario y uno suplente que tendrán voz pero no voto.<sup>71</sup>

Por su parte, los actuales Concejos Municipales de Distrito, tienen su fundamento en el artículo 172 constitucional. En él se establece que para casos calificados, las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito como órganos adscritos a la respectiva Municipalidad y contarán con autonomía funcional propia. Dichos Concejos se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades y una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados. La Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, es la que fija las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulada su estructura, funcionamiento y financiación. El órgano ejecutivo de los Concejos Municipales de Distrito es la Intendencia. Su titular también es elegido popularmente, en la misma fecha, por igual período, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal y es sustituido en sus ausencias, por quien designe el Concejo Municipal de Distrito.<sup>72</sup>

- La segunda conclusión que se extrae del artículo en estudio es que, tanto antes como en la actualidad, deben existir ciertos presupuestos para poder crear un Concejo Municipal de Distrito. Antes eran que el distrito contara con rentas mayores de tres mil colones y su principal centro comercial o agrícola se apartara treinta kilómetros o más de la cabecera de su cantón. En la actualidad, la creación de Concejos Municipales de Distrito deberá ser dispuesta al menos por dos terceras partes del total de integrantes del concejo municipal del cantón, cuando lo soliciten un mínimo de doscientos cincuenta vecinos del distrito respectivo y, solo en el caso de los distritos distantes de

---

<sup>71</sup> Artículo 172. Título XII El Régimen Municipal. Capítulo Único. **Constitución Política de la República de Costa Rica**. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

<sup>72</sup> Artículo 7. **Ley General de los Concejos Municipales de Distrito**. Ley número 8173 del veintidós de noviembre de dos mil uno. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

la cabecera del cantón, según el reglamento que dicte previamente cada municipalidad.<sup>73</sup>

▪ Por último, en cuanto a la frase ulterior del artículo en estudio, se deja a la libre la posibilidad que sea el Poder Ejecutivo y no la respectiva Municipalidad, tal y como sucede en la actualidad, el que decida si en determinado barrio o barrios, se pueden crear “Concejos de Distrito” como los denomina esta Ley. No obstante, según se verá más adelante, el dar la posibilidad al Poder Ejecutivo de crear Concejos Municipales de Distrito fue declarado inconstitucional y de ahí que se eliminara un tiempo esta figura jurídica en nuestro país.

Incluso era tal la influencia que marcaba el Poder Ejecutivo a nivel local en esa época, que en el artículo 6 de la Ley número 118, se establecía que los acuerdos y resoluciones que dictaran estos Concejos, serían ejecutados por el “Intendente”, pero que su nombramiento dependía del Poder Ejecutivo. Esta situación no se da en la actualidad, pues su elección es de carácter popular.<sup>74</sup>

Actualmente, bajo el marco de fortalecimiento y descentralización de lo local, se tiende a restar protagonismo al Poder Ejecutivo. Lo anterior por cuanto se considera, que no son los óptimos para entender la realidad imperante en la localidad respectiva, como sí se supone puede comprender mejor la Municipalidad o en su caso, el Concejo Municipal de Distrito existente en determinado distrito. De ahí que la tendencia se oriente hacia el robustecimiento de lo local.

---

<sup>73</sup> Artículo 2. **Ley General de los Concejos Municipales de Distrito**. Ley número 8173 del veintidós de noviembre de dos mil uno. Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.

<sup>74</sup> **Ibíd.** Artículo 7.



## **1.2. Promulgación de la Constitución Política de 1949**

Con la promulgación de la Constitución Política de 1949, propiamente a través de los artículos 168 y 169, se concibió únicamente la municipalidad como expresión de descentralización territorial, dividiendo el país en cantones y asignando una municipalidad para cada uno de ellos. Lo anterior derogó, tácitamente, la Ley del año 1939.

Establecen respectivamente los artículos en mención:

*“Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales(...)”*

y

*“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”*

Fue así como, con la entrada en vigencia de la actual Constitución Política, solamente se concibió la Municipalidad como jurisdicción de lo local, ya que no existía otro artículo que hiciera mención a la posibilidad de constituir alguna otra jurisdicción. De ahí, la Sala Constitucional determinó, años después, que resultaban inconstitucionales los Concejos Municipales de Distrito que se encontraban operando. Esto porque su fundamento venía de una ley, mientras que la Constitución Política dictaba algo totalmente contrario a lo dispuesto por la antigua ley número 118.

Ante la decisión de la Sala Constitucional, se trató de mantener la figura de los Concejos Municipales de Distrito, argumentando que el artículo 168, al plantear que la ley podría establecer distribuciones especiales, se estaba refiriendo precisamente a la posibilidad de crear Concejos Municipales de Distrito. Su fundamento era entonces también constitucional y con ello, se eliminaba cualquier roce con la figura municipal, ya que la misma Constitución Política estaba dando cabida a ambas figuras. No obstante, la tesis no prosperó y la que impera en la actualidad, es que la frase refiere

a crear distribuciones especiales para efectos de designar funciones diversas de la Administración Municipal a órganos no autónomos y no a la posibilidad de crear Concejos Municipales de Distrito.

A pesar de su inconstitucionalidad, los Concejos Municipales de Distrito comentados, continuaron en funciones, regulándose nuevamente con la reforma que incorporó el transitorio I al artículo 63 del Código Municipal de 1970 (Ley número 4892 del 09 de noviembre de 1971), según se verá de seguido.

### ***1.3. Ley número 4892***

Esta Ley fue publicada en la Gaceta número 230 del 18 de noviembre de 1971 y consistió en una reforma que incorporó el transitorio I del artículo 63 del Código Municipal de 1970. Mediante dicho transitorio, los Concejos de Distrito existentes antes de la vigencia de este Código Municipal, subsistirían bajo el nombre de **“Concejos Municipales de Distrito”**, con la misma personalidad jurídica y con las mismas competencias que venían desarrollando.

En palabras de la Sala Constitucional, el legislador complementó el artículo 63 del Código Municipal, con el artículo transitorio I. A través de este último, se le confirió reconocimiento jurídico, sin ninguna limitación en el tiempo, a los llamados hasta entonces "Concejos de Distrito", creados por decreto ejecutivo; y se les cambió el nombre por "Concejos Municipales de Distrito", para efectos de no confundirlos con los actuales Concejos de Distrito que se establecen en el propio artículo 63. Se definen entonces, como circunscripciones territoriales a las que se les reconoce, por la sola

voluntad del Poder Ejecutivo, personalidad jurídica y se les encarga también, la administración de los intereses y servicios locales.<sup>75</sup>

Es así como, a partir del Código Municipal de 1970, se traslada la denominación "Concejos de Distrito", a una nueva figura creada desde entonces y regulada en los artículos 63 y siguientes. Se distinguen estos Concejos de Distrito de los que anteriormente venían funcionando con ese mismo nombre, pero que en adelante se denominarían Concejos Municipales de Distrito, amparados bajo el transitorio I del artículo 63 del Código Municipal de 1970.

La diferencia entre ambas figuras radicaba en que los primeros fueron definidos como órganos de colaboración y enlace con las Municipalidades respectivas, debiendo crearse tantos como distritos existieran en el país. Los segundos estaban concebidos como entidades; es decir, con personalidad y autonomía. Se admitía de estos últimos, la existencia de los que a la fecha de la vigencia del citado Código Municipal venían funcionando y aquellos que a futuro, creare el Poder Ejecutivo de acuerdo con las reglas dictadas por el comentado Transitorio I.

Acá nuevamente adquiere preponderancia la figura del Poder Ejecutivo, quien era, según este artículo transitorio, el legitimado para crear nuevos Concejos Municipales de Distrito aunados a los ya existentes. Se obvia, entonces, lo que la propia Constitución Política establecía, ya que nuestra Carta Magna no concebía siquiera una figura local más allá de la municipal.

En última instancia, tendría más razón de ser que la Asamblea Legislativa hubiera sido la encargada de crear una nueva circunscripción, al ser la legitimada para constituir nuevos cantones y, por ende, nuevas municipalidades. En todo caso, como bien se regula en la actualidad, nadie más legitimado que la propia municipalidad a la que se encuentra adscrito el distrito respectivo, para crear los mencionados Concejos

---

<sup>75</sup> Considerando III. "Concejos Municipales de Distrito". **Resolución número 6000-1994** de las nueve horas treinta y nueve minutos del 14 de octubre de 1994. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Municipales de Distrito, ya que esta conoce o tiene mayor posibilidad de acceso al conocimiento de las necesidades imperantes en la zona.

Incluso, de la exposición de motivos del proyecto de Código Municipal de 1970, se reconoce la inconstitucionalidad de los hasta entonces "Concejos de Distrito" y se señala que ante la falta de decisión política para convertirlos en cantones, la única solución viable era mantenerlos en las condiciones que tenían a esa fecha. Sin embargo, el legislador optó por el artículo transitorio I y prorrogó, sin solución de continuidad, al menos cinco Concejos Municipales de Distrito a esa fecha: Tukurrique, Cervantes, Colorado, Peñas Blancas y Cóbano.

#### ***1.4. Acción de Inconstitucionalidad, sentencia número 6000-94 Sala Constitucional***

En el año 1994, la Sala Constitucional resolvió una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 63, 64 y 65 del Código Municipal de 1970 y el Decreto Ejecutivo número 5595-G del 12 de noviembre de 1975 (Reglamento Orgánico de los Concejos Municipales de Distrito). La acción consideraba dichos numerales, contrarios a los artículos 169 y 170 de la Constitución Política.

Se refutan básicamente dos puntos, el primero referente a la constitucionalidad de los Concejos de Distrito. No obstante, la Sala estableció, que el Concejo de Distrito, figura distinta a los Concejos Municipales de Distrito, no resulta ser inconstitucional. El fundamento fue básicamente que su identidad no lesiona en nada los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, ya que carece de personalidad jurídica propia y es un simple órgano de colaboración.

Al respecto estableció la Sala en dicha ocasión:

*"Como se ha dicho "El carácter claramente subordinado de las funciones del Concejo de Distrito a las del Concejo Municipal indica que se trata de órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia, no obstante el aspecto territorial de su competencia y la índole electoral y*

*representativa del síndico. Es simplemente un órgano periférico del Municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia"*<sup>76</sup> (subrayado no es del original)

Es así como declara sin lugar la acción, en lo que respecta a los artículos 63 y su transitorio II, 64 y 65 del Código Municipal de 1970.

Como segundo punto de análisis, están el Reglamento Orgánico de los Concejos Municipales de Distrito y el transitorio I del artículo 63 del Código Municipal. Ambos conferían reconocimiento jurídico, vía decreto y sin ninguna limitación en el tiempo, a los llamados hasta entonces "Concejos de Distrito" que mediante esta normativa se les modifica el nombre a "Concejos Municipales de Distrito". Parafraseando lo dicho por la Sala, consiste en que *"por simple decisión del Presidente de la República, se pueden crear **nuevas municipalidades sin observar el procedimiento que exige el artículo 168 de la Constitución Política**".*<sup>77</sup> Así, la Sala determinó que los Concejos Municipales de Distrito, sí resultaban abiertamente inconstitucionales bajo la siguiente fundamentación:

- a. Que el artículo 168 de nuestra Constitución Política dispone la forma como se divide el territorio nacional y establece que se podrán crear nuevos cantones, en tanto la Asamblea Legislativa, mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros, así lo disponga. El artículo 169 constitucional, por su parte señala, que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal. De esto se concluye que la administración local atiende a una división cantonal por lo que disponer la creación de Concejos en ciertos distritos y establecer que estos funcionan cual si fueran una Municipalidad, provoca la modificación contra legem de la división territorial. Esto por cuanto se le

---

<sup>76</sup> Considerando I. "Concejos de Distrito". **Resolución número 6000-1994** de las nueve horas treinta y nueve minutos del 14 de octubre de 1994. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>77</sup> Considerando III. **Resolución número 6000-1994** de las nueve horas treinta y nueve minutos del 14 de octubre de 1994. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

está dando a un distrito, vía decreto ejecutivo, carácter de cantón; que de ser modificado, debió serlo por medio de una ley aprobada mediante votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

b. Que el artículo 63 del Código Municipal con su transitorio I, al otorgar un reconocimiento jurídico sin ninguna limitación en el tiempo a los "Concejos Municipales de Distrito", avala la creación de circunscripciones territoriales a las que se les reconoce, por la sola voluntad del Poder Ejecutivo, personalidad jurídica, aunado a que se les encarga la administración de los intereses y servicios locales. Esto quiere decir que se crean "nuevas municipalidades", sin observar el procedimiento que exige el artículo 168 de la Constitución Política. Por si fuera poco, dicha prórroga indefinida se dio aún y cuando se reconoce que los "concejos de distrito" existentes, resultaban abiertamente inconstitucionales.

c. Que el Decreto Ejecutivo 5595-G del 12 de noviembre de 1975, dispone en su artículo 1, que la naturaleza jurídica de los Concejos, es ser corporaciones autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Además gozan de independencia administrativa y sus miembros son responsables por su gestión. Todo esto violenta la supremacía de las Municipalidades y la exclusividad que tienen éstas para fungir como representantes del cantón respectivo en general. Aunado a que, según lo dispone el artículo 189 de nuestra Carta Magna, sólo podrán ser instituciones autónomas los bancos e instituciones aseguradoras del Estado, las que establece la propia Constitución y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros, supuestos bajos los que no encajan los Concejos.

d. Y, por último, que el artículo 16, al disponer que la Municipalidad correspondiente debía hacer el traslado de fondos al Distrito autónomo, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la instalación del Concejo Municipal de Distrito, estaba subordinando el actuar del órgano constitucional, la Municipalidad, a un órgano creado vía acto ejecutivo.

En virtud de lo expuesto, la Sala estimó en dicha oportunidad, que tanto el transitorio I del artículo 63 del Código Municipal, como el Decreto Ejecutivo número 5595-G del 12 de noviembre de 1975, eran inconstitucionales por violar los principios

contenidos en los artículos 168, 169, 170, 188 y 189 de la Constitución Política y por ende los anula, integrando inmediatamente dichos Concejos, a la Municipalidad respectiva.

### **1.5. Ley número 7564**

Bajo el precedente de inconstitucionalidad, la Asamblea Legislativa dictó la ley número 7564 del 11 de diciembre de 1995, con vigencia previa al vencimiento del plazo dado por la Sala Constitucional en materia de recursos humanos y presupuestaria, para la extinción total de los Concejos Municipales de Distrito operantes a ese momento. Con esta ley, se adicionó el Código Municipal de 1970 (artículos 185 al 193), regulándose nuevamente la figura en estudio, cuya potestad de creación fue remitida a los Concejos de cada Municipalidad.

La reforma señalaba que los Concejos Municipales de Distrito eran entes auxiliares de Derecho Público con capacidad jurídica plena para realizar actos y contratos y que con fundamento en esta reforma, los Concejos de Distrito que venían funcionando con anterioridad serían ratificados por los Concejos de las Municipalidades correspondientes.

De la exposición de motivos de dicha ley, se deduce que la intención del legislador, fue proteger a aquellas comunidades que por diversas razones, estaban en capacidad de poder administrar mejor los servicios y asuntos municipales de lo que lo hubiera podido hacer la municipalidad a la que se encontraban adscritas.<sup>78</sup> Se apelaba entonces a una necesidad de delegación, esto en virtud de conocer dichas comunidades más a fondo sus necesidades. El problema fue, según se verá de

---

<sup>78</sup> Asamblea Legislativa. **Ley de creación de los Concejos Municipales de Distrito**. Ley número 7564 del 11 de diciembre de 1995. Expediente número 12.231. Exposición de Motivos. Folio 3.

seguido, que la ley no se apegó fielmente a lo dispuesto por nuestra Sala Constitucional en la sentencia analizada líneas atrás.

Dentro de los elementos discutibles de esta reforma, que fueron señalados en su momento por parte de los propios asesores parlamentarios, los licenciados Luis Fernando Alfaro Ubico y Selena Repetto, están:

a. Se dotaba de personalidad y capacidad jurídica plena a los Concejos Municipales de Distrito. No obstante, dichos asesores hicieron ver que la personalidad que se le fuera a otorgar eventualmente a los Concejos Municipales de Distrito no podía equipararse a la personalidad jurídica plena. Por ser otorgada a un órgano que depende directamente de un ente, sea depende de la Municipalidad, se trata más bien de una personalidad limitada. Su fundamento radica en que, la única que posee autonomía plena en virtud de lo dispuesto en el artículo 170 constitucional, es la propia Municipalidad y ninguna otra circunscripción.<sup>79</sup>

Así, determinan dichos asesores:

*“Por lo tanto, obsérvese que la personalidad y capacidad jurídica instrumental, de las cuales(sic) gozarán los Concejos Municipales de Distrito son generalizadas, debiéndose, por el contrario, concretizar a aspectos específicos de su actividad; pues sino caeríamos en el otorgamiento de una personalidad jurídica plena, desplazando las facultades que por norma constitucional se le otorgan a las municipalidades, violando así los artículos 169 y 170 de nuestra Carta Magna”<sup>80</sup> (subrayado no es del original)*

En este mismo sentido, la Contraloría General de la República estableció, al rendir su dictamen sobre el proyecto:

*“El permitir abiertamente que en cada distrito del respectivo cantón, los Concejos Municipales puedan constituir Concejos Municipales de Distrito, como entidades de*

---

<sup>79</sup> Asamblea Legislativa. **Ley de creación de los Concejos Municipales de Distrito**. Ley número 7564 del 11 de diciembre de 1995. Expediente número 12.231. Exposición de Motivos. Folio 21

<sup>80</sup> **Ibíd.**



*derecho público, con capacidad jurídica plena, a nuestro juicio implica la creación de pequeñas municipalidades independientes entre sí, dentro de un mismo cantón, lo cual, tal y como lo señalamos anteriormente, estimamos atenta contra el principio constitucional consignado en el artículo 169”<sup>81</sup>*

No obstante las recomendaciones dadas por los asesores parlamentarios y por la Contraloría General de la República, nuestros legisladores decidieron considerar a los Concejos Municipales de Distrito como entes auxiliares de derecho público con capacidad jurídica plena, deviniendo nuevamente en inconstitucional su existencia.

b. Estos mismos asesores hicieron la observación que los artículos 186, 187, 188 y 189 eran una mera copia adaptada del transitorio I del artículo 63 del Código Municipal de 1970, que como se detalló fue declarado inconstitucional.<sup>82</sup>

c. En cuanto al artículo 189, los asesores parlamentarios hicieron ver a los diputados, que se podía estar excediendo en las potestades otorgadas a los Concejos Municipales de Distrito, ya que según fuera el grado de personalidad jurídica que se les pretendiera otorgar, la capacidad de manejar egresos e ingresos podría devenir en inconstitucional, pues ésta potestad era otorgada a las Corporaciones Municipales en virtud de su autonomía, elemento del que carecen los Concejos Municipales de Distrito.<sup>83</sup>

En el mismo sentido, establece la Contraloría General de la República:

*“Estimamos que a este artículo se le aplican las mismas consideraciones antes apuntadas, en cuanto a las excesivas competencias que se le están asignando a los*

---

<sup>81</sup> Asamblea Legislativa. **Ley de creación de los Concejos Municipales de Distrito**. Ley número 7564 del 11 de diciembre de 1995. Expediente número 12.231. Dictamen con fecha 30 de octubre de 1995. Contraloría General de la República. Folio 454.

<sup>82</sup> **Ibíd.** Exposición de Motivos. Informe Jurídico. Folios 21-23.

<sup>83</sup> **Ibíd.** Folio 23.

*Concejos Municipales de Distrito (ejecución de obras), lo cual reiteramos, puede resultar inconstitucional”<sup>84</sup>*

d. En cuanto a los artículos subsiguientes (191-193), tanto los asesores parlamentarios como la Contraloría General de la República, determinaron que el dar la posibilidad de celebrar convenios, dictar reglamentos autónomos de organización y de servicio; y elaborar su propio presupuesto, eran competencias propias de las Municipalidades, no delegables a los Concejos Municipales de Distrito.<sup>85</sup>

No obstante, los legisladores no llevaron a cabo las modificaciones recomendadas y les concedieron atribuciones amplísimas a dichos Concejos.

En cuanto a materia tributaria, es curioso observar como desde esa época, con fundamento en la sentencia de la Sala Constitucional número 730-95 de las quince horas del 03 de febrero de 1995, se hacía la distinción entre “poder tributario” y “competencia tributaria”. A raíz de lo anterior, en el Informe Jurídico se determinó que la facultad de cobro (competencia tributaria), sí puede ser delegada en los Concejos Municipales de Distrito, mientras que la imposición y disposición de los tributos anuales (poder tributario) es facultad única y exclusiva de las Municipalidades respectivas.<sup>86</sup>

El artículo 191 inciso f) de la reforma en análisis, dispuso por su parte, que los Concejos Municipales de Distrito podían “coadyuvar a la municipalidad en el correcto desempeño de las funciones tributarias”. Es decir, mediante dicha norma, se le otorgó

---

<sup>84</sup> Asamblea Legislativa. **Ley de creación de los Concejos Municipales de Distrito**. Ley número 7564 del 11 de diciembre de 1995. Expediente número 12.231. Exposición de Motivos. Dictamen con fecha 30 de octubre de 1995. Contraloría General de la República. Folio 456.

<sup>85</sup> **Ibíd.** Informe Jurídico. Folios 24-26.

<sup>86</sup> **Ibíd.** Informe Jurídico. Folio 27.

correctamente, competencia tributaria a los Concejos Municipales de Distrito y no un poder tributario, ya que éste está reservado a las Municipalidades.

Sobre el Transitorio que pretendía mantener vigentes los Concejos Municipales de Distrito existentes a la fecha, se estableció que lo que procedía realmente era la liquidación total de los mismos ya que la propia Sala Constitucional en la ya mencionada sentencia número 6000-94, determinó su liquidación en el período de un año; lo anterior llevó a diversas discusiones dentro del Plenario que devinieron en su eliminación del proyecto.

### **1.6. Ley número 7812**

Al momento de discutirse la entrada en vigencia del Código Municipal actual, que derogó en su totalidad el Código de 1970 y que entró a regir el 18 de julio de 1998, se analizó la adición de un capítulo referente a los Concejos Municipales de Distrito. Sin embargo, fue con una ley posterior, la Ley número 7812 del 27 de julio de 1998, que se estableció dicha regulación. En esta oportunidad, se incorporó un Título VIII denominado "Concejos Municipales de Distrito". Ese Título VIII reiteró lo estipulado en el extinto Código Municipal de 1970 (reformado por Ley número 7564), en el sentido que los Concejos Municipales de Distrito se constituían en entes auxiliares de derecho público con capacidad jurídica plena para realizar actos y contratos.

Los legisladores promotores de la ley aducían que el no haber exceptuado de la derogatoria del Código anterior, el Capítulo referente a los Concejos Municipales de Distrito fue un mero "error involuntario" y, por ende, dicha situación debía solventarse.

Al respecto se establece en la exposición de motivos de esta Ley:

*"Creemos que, por error involuntario de los anteriores legisladores, no se exceptuó de dicha derogatoria lo relativo a la creación, regulación y funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito, omisión que afecta seriamente los intereses de diferentes comunidades del país que, a través de estos Concejos, han venido*

*operando junto con los gobiernos locales y resolviendo satisfactoriamente sus principales problemas”<sup>87</sup>*

Es conocido que esta nueva regulación de los Concejos Municipales de Distrito también fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional por medio del voto 5445-99 de las catorce horas treinta minutos del 14 de julio de 1999, habiendo otorgado esa Sala hasta el 31 de diciembre de 2001 para la total extinción de dichas entidades.

### ***1.7. Acción de inconstitucionalidad, sentencia número 5445-99 Sala Constitucional***

En esta ocasión, la acción fue planteada por la Municipalidad de San José en los siguientes términos:

*“el artículo 63 lo impugna en relación con el Transitorio I., en cuanto permite continuar funcionando a los concejos municipales distritales, que fueron declarados inconstitucionales por la Sala Constitucional, solicita que por conexidad y consecuencia se declare la inconstitucionalidad de la normativa que intente revivir tales concejos”.*<sup>88</sup>

Al respecto, la Procuraduría, al momento de responder a la audiencia dada por la Sala, dijo:

*“Si bien no se le otorga personería jurídica a esos concejos, se les califica de “entes auxiliares de derecho público”, lo que unido a la capacidad contractual que se le atribuye, permitiría presuponer la existencia de una personalidad jurídica de estos*

---

<sup>87</sup> Asamblea Legislativa. **Adición de un nuevo título VIII, Concejos Municipales de Distrito, al Código Municipal**. Expediente legislativo número 13.160. Exposición de Motivos. Folio 3.

<sup>88</sup> Resultando 1. A. Del Código Municipal. **Resolución número 5445-1999** de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de 1999. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

*entes creados por acuerdo administrativo. La Procuraduría es del criterio que las normas señaladas y que dan vida a estos concejos municipales de distrito, son inconstitucionales”<sup>89</sup>*

Todo este cuestionamiento devino en la sentencia número 5445 de las catorce horas con treinta minutos del 14 de julio de 1999, en la que se resolvió al respecto lo siguiente:

*“(…) en el actual Código Municipal, en los artículos 54 a 69, se regula lo pertinente a los Concejos de Distrito, sea su conformación, organización y funciones, disposiciones que no son violatorias del ordenamiento constitucional; pero, en cambio, sí lo es el Título VIII en su totalidad, al restablecer la existencia de los Concejos Municipales de Distrito, el cual fue adicionado al nuevo Código mediante Ley número 7812, del dos de julio de mil novecientos noventa y ocho, concretamente en los artículos 173 a 181, en los que se establece su conformación, organización y funciones(…)”<sup>90</sup>*

Su decisión la fundamentaron los magistrados en los siguientes puntos:

a. El Concejo Municipal de Distrito implica una administración local distinta de la prevista en la Constitución Política. En efecto, la autonomía que la propia Carta Fundamental le ha otorgado a las corporaciones municipales, es sustituida por un acto de rango inferior, es decir una ley (Ley número 7812, Título VIII del actual Código Municipal). En ella se dispone dotar a los Concejos Municipales de Distrito, de plena capacidad jurídica para realizar actos y contratos de toda clase. Esto con el fin de cumplir con las obligaciones definidas en el artículo 179 del Código Municipal que se citan de seguido:

---

<sup>89</sup> Resultando 4. XII “Concejos Municipales de Distrito”. Del Código Municipal. **Resolución número 5445-1999** de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de 1999. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>90</sup> **Ibíd.** Considerando XXXI. “De la inconstitucionalidad de los Concejos Municipales de Distrito”.

*"Previa aprobación del concejo municipal respectivo, el concejo municipal de distrito, en su jurisdicción territorial, tendrá las siguientes competencias:*

*a) Celebrar pactos, convenios o contratos con otros concejos municipales de distrito dentro y fuera de su cantón; además, con otras municipalidades, instituciones u organismos públicos. El concejo municipal dispondrá de treinta días hábiles para otorgar la aprobación. De lo contrario, se tendrá por aprobada.*

*b) Dictar, respetando las directrices de la municipalidad, los reglamentos autónomos de organización y servicio, los cuales serán refrendados por ella.*

*c) Proponer los presupuestos anuales al concejo municipal de su cantón.*

*d) Convocar a consultas populares y fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones que afecten sus distritos.*

*e) Fiscalizar el buen cumplimiento y la realización de las obras municipales en el distrito.*

*f) Coadyuvar con la municipalidad en el correcto desempeño de las funciones tributarias.*

*g) Cuidar el ornato y limpieza del distrito.*

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

Con esto se da un desmembramiento de las competencias de las municipalidades, violando los artículos 169 y 170 de la Constitución Política.<sup>91</sup>

b. Por implicar la creación de una circunscripción territorial distinta de la prevista en la Constitución Política. En virtud de lo dispuesto en el artículo 169 constitucional, la administración de los servicios e interés locales en cada cantón estará a cargo de las Municipalidades. Existe así, una reserva de ley para la creación de cantones, o lo que es lo mismo, para modificar la división territorial existente, la cual, deberá contar con una mayoría reforzada, cuando se trate de la creación de nuevas provincias.<sup>92</sup>

Bajo este panorama, se decide nuevamente declarar inconstitucionales los Concejos Municipales de Distrito. Se procede entonces con la eliminación de la figura dentro del sistema y la práctica jurídica, en los siguientes términos:

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

---

<sup>91</sup> Considerando XXXI. “De la inconstitucionalidad de los Concejos Municipales de Distrito”. 1. **Resolución número 5445-1999** de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de 1999. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>92</sup> **Ibíd.**

*dispondrá lo necesario para ajustar los presupuestos e integrarlos en uno sólo; c.-La Municipalidad respectiva dispondrá lo necesario sobre el personal administrativo. En caso de que se opte por la supresión de plazas, se aplicarán las normas pertinentes del artículo 146 inciso b) del vigente Código Municipal y la Contraloría General de la República aprobará las enmiendas presupuestarias necesarias para hacerle frente a los gastos; y d.- todos los ingresos y las rentas serán recaudadas e incorporadas por las municipalidades a sus propios presupuestos y los gastos, cuentas por pagar, contratos y obligaciones pendientes en general, serán asumidos por las municipalidades respetando los derechos adquiridos por terceros”<sup>93</sup>*

### **1.8. Ley número 8105**

Considerando que la única opción para legitimar jurídicamente a los Concejos Municipales de Distrito consistía en su regulación en la misma Constitución Política, se promulgó la reforma al artículo 172 constitucional (Ley número 8105 del 31 de mayo de 2001), y se dio, así, asidero a la figura, pero en los siguientes términos:

*“Artículo 172.- Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación” (subrayado no es del original)*

---

<sup>93</sup> Por tanto. “De la inconstitucionalidad de los Concejos Municipales de Distrito”. 1. **Resolución número 5445-1999** de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de 1999. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.



Existen en esta nueva visión de los Concejos Municipales de Distrito, una serie de cambios que armonizan la figura con el ente al que pertenecen, sea la Municipalidad. Se trata en la actualidad de órganos adscritos a la Municipalidad respectiva, tal y como los denominó la Sala Constitucional en su sentencia 5445-99, que cuentan con autonomía limitada denominada autonomía funcional propia. Así mismo, se establece expresamente que la creación de dichos Concejos estará supeditada a casos calificados, de conformidad con lo que posteriormente definiría como presupuestos la Ley General de Concejos Municipales de Distrito. Esta Ley se analizará detalladamente en el próximo capítulo de esta tesis.

En cuanto a las razones que motivaron a los legisladores a llevar a cabo dicha reforma y con ello darle plena validez a los Concejos Municipales de Distrito, se encuentra la existencia de una realidad sociológica que requería de estas formas de organización, sea por razones históricas, de alejamiento geográfico, entre otras, que era, precisamente, lo que le daba sustento a la existencia de dicha figura hasta su última declaratoria de inconstitucionalidad.<sup>94</sup>

Además, junto con dicha reforma se pretendía incluir un transitorio al artículo 172 de la Constitución Política que diría así:

*“Los concejos municipales de distrito existentes a la fecha quedarán constituidos de pleno derecho sin necesidad de acuerdo municipal, y se regirán por la normativa reglamentaria vigente, hasta tanto no se dicte la ley especial que regule su funcionamiento y estructura”*

Sin embargo, el diputado José Manuel Núñez González presentó una moción solicitando la eliminación de la disposición transitoria por ser ésta inviable. Para ello se fundamentó en que según lo dispuso la sentencia 5445-99 de la Sala Constitucional, a la fecha no existía Concejo Municipal de Distrito alguno y es más bien con este proyecto que se pretendía crear constitucionalmente dichos Concejos. Así mismo,

---

<sup>94</sup> Asamblea Legislativa. **Reforma al artículo 172 de la Constitución Política de la República de Costa Rica**. Expediente legislativo número 13.754. Exposición de Motivos. Folio 4.

alega que la frase “Quedarán constituidos de pleno derecho” deja de ser de naturaleza transitoria para ser una expresión que produce efectos a perpetuidad, generando un desfase en la transitoriedad.<sup>95</sup>

Su moción es apoyada por demás diputados, entre ellos el señor Otto Guevara Guth y refutada por otros como Ricardo Sancho Chavarría, quien alegaba que dándole la Sala Constitucional vigencia a la figura para efectos de su desaparición hasta el 31 de diciembre de ese año, la figura existía y, por ende, sí podía disponerse sobre su existencia.<sup>96</sup> Al final, el transitorio se quedó solo en el proyecto y se aprueba la reforma para dar fundamento, ahora sí constitucional, a los actuales Concejos Municipales de Distrito.

### **1.9. Ley número 8173**

La Ley que refiere la reforma del artículo 172 constitucional, es la número 8173 del 07 de diciembre de 2001, denominada “Ley General de Concejos Municipales de Distrito”. Esta Ley autorizó a los Concejos de las respectivas Municipalidades, a la creación de la figura en estudio en los distritos en los cuales han venido funcionando mediante simple acuerdo municipal, esto en cuanto lo permite el artículo Transitorio I. Actualmente, al amparo de esa norma transitoria, todos los Concejos Municipales de Distrito que venían funcionando, fueron creados (ratificados) por los Concejos de las Municipalidades respectivas y se han adicionado los Concejos Municipales de Distrito de Lepanto, Monteverde y Paquera; en la actualidad existen ocho Concejos Municipales de Distrito que son: Lepanto, Monteverde, Cóbano, Paquera, Colorado, San Isidro de Peñas Blancas, Tucurrique y Cervantes.

---

<sup>95</sup> Asamblea Legislativa. **Reforma al artículo 172 de la Constitución Política de la República de Costa Rica**. Expediente legislativo número 13.754. Exposición de Motivos. Folio 107.

<sup>96</sup> **Ibíd.** Folio 112.

Es así como la naturaleza de los Concejos Municipales de Distrito ha gravitado entre dos teorías opuestas entre sí. La primera consideración fue de Concejos Municipales de Distrito funcionando como entes; es decir, con autonomía propia y en igual condición que las municipalidades; visión posteriormente declarada inconstitucional. La segunda consideración fue la de Concejos Municipales de Distrito vistos como órganos; esto significa, con una autonomía reducida o delimitada, que es la tesis que se maneja en la actualidad. Así, tanto el artículo 172 constitucional como la Ley General de Concejos Municipales de Distrito son coincidentes al señalar que estos Concejos son órganos adscritos a la respectiva Municipalidad y que su autonomía es estrictamente funcional.

Además de esta disminución de atribuciones a nivel formal, con el pasar de los años se ha percibido que las funciones que mediante esa Ley se delegaron a dichos Concejos, son imprecisas. Incluso, la Procuraduría General de la República ha sido del criterio que la Ley número 8173 *"no establece con claridad que competencias se encuentran comprendidas dentro del ámbito de lo local, concepto que a todas luces resulta indeterminado"*.<sup>97</sup>

El problema en la práctica ha sido que la Ley número 8173, no enumera de manera taxativa las competencias que pueden asumir estos concejos en su territorio, pues solo se dispuso que *"los concejos municipales de distrito tendrían las competencias locales en su respectivo distrito"*; mas no se detalle el alcance de esta disposición. Queda evidenciado así cómo, aún después de tanto traspié, la figura de los Concejos Municipales de Distrito no está plenamente dilucidada.

Dicha problemática es la base de la presente tesis y será desarrollada más a fondo en los capítulos tercero y cuarto. En la siguiente sección, lo que se tratará es la tendencia actual a la descentralización, plasmada en proyectos de ley. Esto desde la perspectiva de cómo estos proyectos pueden afectar en forma directa o no, la visión

---

<sup>97</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen C-327-2006** del dieciséis de agosto de dos mil seis.

actual de los Concejos Municipales de Distrito y, por ende, cuál es el tratamiento al que está orientándose la figura.

***Sección II: Iniciativas tendientes al fortalecimiento de los gobiernos locales y posicionamiento de los Concejos Municipales de Distrito dentro de dicho proceso.***

***2.1. Fundamento del fortalecimiento***

Tal como se ha indicado en varias ocasiones, la centralización ha provocado ineficiencia en la gestión de recursos, desatención a las necesidades reales de la población y exclusión de ciertos grupos necesitados, al momento de tomar decisiones sobre asuntos públicos, tanto a nivel nacional como local.

El artículo 169 constitucional indica que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal. Como se estableció en el capítulo primero, este concepto de "lo local" es una pieza clave en la posibilidad que se les da a los ciudadanos, de participar directamente en la vida política y en la toma de decisiones que les afectan directamente.

El proceso de descentralización es, sin duda alguna, necesario y beneficioso, pues como ya hemos indicado, propicia que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones y promueve la eficiencia de la Administración Pública y del servicio que esta brinda. Pero tampoco es de recibo obviar que Costa Rica es administrativa, política y culturalmente centralista. Existe una preconcepción del ciudadano, quien cree que todas las relaciones que puede entablar con la Administración Pública, son a nivel del Gobierno Central o de las instituciones autónomas. Cuando un ciudadano habla de las Municipalidades, lo hace sin conocimiento claro de su funcionamiento, marco legal y siquiera de la importancia que estas tienen para su vida dentro de la sociedad; más aún, cuando se trata el tema de los Concejos Municipales de Distrito, figura de cuya

existencia la mayoría de la población desconoce su existencia y mas aún su capacidad a nivel local.

Otro punto álgido para la descentralización es que la burocracia estatal se opone instintivamente a cualquier proceso de descentralización. El mismo ordenamiento jurídico alberga incongruencias que debilitan la capacidad de los gobiernos locales para solventar los problemas de sus administrados, provocando que estos deban finalmente acudir al Gobierno Central.

En un estudio de la Fundación DEMUCA, se señalan los principales motivos que fundamentan la importancia de la descentralización:

1. Constituye una forma efectiva de democratización, al reducir el poder concentrado en el gobierno central y los demás entes dependientes.
2. Al trasladarle a las Municipalidades las competencias que le fueron arrebatadas por el gobierno central, se ofrece una oportunidad para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y lograr su participación en la toma de decisiones.
3. Permite la fiscalización o control efectivo por parte de la ciudadanía y sus organizaciones, sobre la forma en que se invierten sus recursos.
4. Concede la racionalidad en la utilización de los recursos materiales y humanos destinados a solventar las demandas de los ciudadanos.
5. Es la forma de gobierno que presenta menores obstáculos de carácter burocrático debido a las dimensiones de su aparato administrativo y financiero. <sup>98</sup>

Nuestro país tiene la necesidad de fortalecer los gobiernos locales y así lograr un balance y coordinación entre lo que conocemos como administración central y la administración descentralizada. Si esto se logra, podremos forjar una sociedad más desarrollada, igualitaria, democrática y tanto la administración como el servicio

---

<sup>98</sup> DEMUCA (1998). **Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana**. San José, IMSA S.A.; pp. 490.

público, vendrían a verse fortalecidos al ser más eficientes y ofrecer al ciudadano una opción real de participar en la toma de decisiones de sus propias necesidades.

Sin embargo, como bien lo apunta el tratadista don Eduardo Ortiz Ortiz, en su libro "La Municipalidad en Costa Rica", no se puede obviar que las Municipalidades pueden compartir sus competencias con el resto de la Administración Pública. Esto a través de la coordinación y el debido concierto, entendiéndose que no se trata de una imposición a las Municipalidades o a los Concejos Municipales de Distrito en su ámbito de capacidad, ya que ello sería contrario a la autonomía municipal. A fin de evitar duplicaciones y contradicciones, es necesario integrar la actividad de la Administración Central y los gobiernos locales en tanto gestores de servicios, para lograr coordinación y respeto a la autonomía de cada uno.

Sin duda alguna, tenemos muchos retos por delante, ya que es necesario el respeto a la autonomía municipal dada por la Constitución Política y en el caso que nos interesa, el respeto a la autonomía funcional de los Concejos Municipales de Distrito para que puedan llevar a cabo sus actividades. Es necesario crear normas que se adapten a la realidad, a la praxis municipal y que permitan que los procesos de transferencia de competencias y la ejecución de las mismas, no se vean entrabados por normas que resulten arcaicas para los tiempos que estamos viviendo y la complejidad misma del Régimen Municipal.

Tampoco se puede obviar la disparidad de realidades entre los cantones y distritos que integran nuestro país. El hecho que entre ellos existan realidades tan diferentes entre sí, es una preocupación medular de quienes por este motivo rechazan un proceso de descentralización y transferencia de competencias genéricas. Los opositores de este proceso no creen posible que ciertas Municipalidades o Concejos Municipales de Distrito, puedan llevar a cabo determinadas actividades o cierta prestación de servicios, por encontrarse en condiciones presupuestarias, de infraestructura y de organización precarias. Por otro lado, consideran que hay municipios con muchos recursos y en manos de personas más capacitadas, que llevarán a cabo la tarea sin inconveniente alguno, y esto al fin y al cabo provocará desigualdad. Los defensores del proceso de descentralización reconocen que la falta de recursos es uno de los principales obstáculos para que los gobiernos locales puedan

funcionar satisfactoriamente y a su vez reconocen que esto puede cambiarse por medio de reformas legales. Con respecto a este tema, el ex diputado Óscar Núñez señaló lo siguiente:

*“Verán ustedes que en esa desigualdad, en esa poca proveencia de recursos hacia los gobiernos locales, se encuentra una de las grandes limitaciones del actuar de esas autoridades de una región y de una comunidad, porque, en gran medida, nuestros presupuestos nacionales de la República han sido presupuestos que se han aprobado en los parlamentos, como corresponde, sin tomar en consideración la ejecución democrática de ese gasto público.*

(...)

*Es por eso que hemos hecho una crítica constructiva a un esquema de gobierno, en donde, por no decirlo de otra forma, convergen las posiciones políticas, que determinan la calidad o no de vida de las y los ciudadanos en un poder central de la República sin la participación de la autoridad local. Y por eso es que, en muchas de las oportunidades, veremos cómo quien salva de determinada necesidad a una comunidad es la autoridad superior del Poder Ejecutivo y no su alcalde, no su síndico, no su regidor, porque estos no tienen capacidad de ejecución, porque nuestro Estado no ha descentralizado competencias en los gobiernos locales, trasladando a estos gobiernos locales los recursos para que vengán también a funcionar en razón a un establecimiento de prioridades de las necesidades de esas comunidades en la ejecución de ese gasto, que nos pertenece a todas y todos los ciudadanos y no a ciudadanos de segunda, tercera, cuarta y, por qué no decir, menor categoría en los planes de desarrollo que se conciben desde la capital.”<sup>99</sup>*

Los aspectos de infraestructura, capacitación de funcionarios, dotación de recursos y formación de los munícipes son importantes, ya que el desarrollo local requiere de

---

<sup>99</sup> Asamblea Legislativa. **Acta de Sesión Plenaria número 116 del lunes 7 de enero de 2008, Segunda Legislatura, segundo período de Sesiones Extraordinarias.** San José, Costa Rica; p. 29.

una estrategia encaminada a fortalecer las Municipalidades y proveerlas de instrumentos tendientes a satisfacer la oferta y demanda de servicios. Es claro que se hace referencia a una reestructuración organizacional integral de las Municipalidades, que debe comprender todos los aspectos que se apuntaron, ya que solo de esa manera se generará mayor capacidad de gestión en las instancias regionales municipales.

Los funcionarios municipales requieren de procesos de capacitación y formación acordes con la responsabilidad que tienen dentro de la descentralización. La falta de formación del funcionario en la materia de derecho municipal, es una de las principales inseguridades que el administrado tiene con respecto al éxito que puedan alcanzar las Municipalidades en su labor de gestora de recursos y servicios a la comunidad y así lo han apuntado varios autores, como el que se cita a continuación:

*“La experiencia centroamericana de(sic) en relación con el desarrollo de los recursos humanos municipales muestra grandes limitaciones para afianzar los procesos de reforma y fortalecer a los gobiernos locales. A pesar de las recientes medidas orientadas a la capacitación, actualización y perfeccionamiento de los recursos humanos del sector, y de acuerdo con el grado de complejidad de la administración de cada municipalidad, se han observado grandes carencias en las capacidades instaladas de estas instancias en la actualidad. Entre otras carencias puede observarse, además del bajo grado de profesionalización de las personas que laboran en la administración de lo local, la falta de sistemas y elementos de apoyo en relación a un servicio civil municipal, una carrera administrativa para este personal, poco acceso al oferta de seminarios-talleres y eventos de actualización de conocimientos, así como bajas retribuciones laborales.”<sup>100</sup>*

La coordinación interinstitucional es otro tema fundamental en el proceso de descentralización y fortalecimiento local. Los proyectos que se están desarrollando

---

<sup>100</sup> Figueroa de Jain, Rethelny (2001). La descentralización territorial y la reforma del Estado en Centroamérica. **Revista Centroamericana de Administración Pública**. Número 40-41; p.13.



actualmente en pro de la descentralización, cuentan con este elemento tan importante de la coordinación. Tanto el Poder Ejecutivo, el Legislativo y las diversas organizaciones interesadas, han entendido que se necesita desarrollar políticas bien pensadas y encaminadas a construir un proceso de descentralización bien estructurada. La financiación, la reforma al marco legal normativo, los recursos humanos y técnicos, ya están al servicio de los procesos de fortalecimiento del Régimen Municipal y todas estas iniciativas serán de beneficio para la sociedad en general.

El proceso, a grandes rasgos, se vio fortalecido con la creación de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). El 31 de agosto de 1977, se dio origen a la UNGL, visualizando dicha institución como la representante y defensora de los intereses de los municipios costarricenses. De conformidad con la Ley número 5119 del 20 de noviembre de 1972, la UNGL, se creó como una entidad de derecho público, representativa de carácter nacional, con personería jurídica, con plena capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones de acuerdo con la legislación vigente; con patrimonio propio y libre administración de sus bienes e integrada por todas las Municipalidades y Federaciones de Municipalidades de Costa Rica.<sup>101</sup>

La UNGL se relaciona también con FUNDEMUCA, la GTZ alemana, la VNG holandesa y con el ICLEI, que en la actualidad apoyan diversos proyectos y actividades en pro del fortalecimiento municipal. A su vez, la UNGL mantiene comunicación permanente con comisiones de la Asamblea Legislativa a fin de dar seguimiento a la agenda municipal. Dentro de sus funciones más importantes están la representación política y defensa de sus intereses, es decir de los intereses municipales; la capacitación para la elaboración de los planes anuales operativos y los presupuestos municipales y el deber de ser la propulsora de diversas leyes en beneficio del fortalecimiento municipal como

---

<sup>101</sup> Unión Nacional de Gobiernos Locales (2004). **Plan de Desarrollo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales para el sector Municipal, Costa Rica 2005-2010**. San José, Costa Rica; p. 6.

la reforma a la Ley de Bienes Inmuebles, la Ley de Partidas Específicas, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, entre otras.<sup>102</sup>

El 18 de diciembre del año 2002, se firmó el Convenio de Financiación entre la Comunidad Europea y la República de Costa Rica. Dicho Convenio se suscribió para llevar a cabo el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE). Con esta iniciativa, se tiene como objetivo principal, favorecer el funcionamiento democrático de las instituciones municipales mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, además de propiciar la construcción de un modelo de organización y gestión territorial descentralizada, así como la articulación en conjunto de la actuación territorial del Estado, incorporando las perspectivas de género y medio ambiente. Pretende además, crear condiciones para trasladar responsabilidades, competencias, recursos y otras capacidades hacia los espacios y entidades territoriales, todo ello para promover un desarrollo equilibrado y un reparto equitativo de cargas y beneficios sociales. La iniciativa es de carácter nacional e incide en todas las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito del país a través de acciones regionales, locales y nacionales que promueven la capacitación y formación de los servidores municipales, así como la formación a los munícipes para un incremento en la participación de éstos en sus gobiernos locales.

103

Los objetivos específicos de esta iniciativa se pueden resumir en los siguientes puntos:

---

<sup>102</sup> Unión Nacional de Gobiernos Locales (2004). **Plan de Desarrollo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales para el sector Municipal, Costa Rica 2005-2010**. San José, Costa Rica; pp. 11, 12.

<sup>103</sup> FOMUDE (2010). **Documento digital elaborado y suministrado por el proyecto FOMUDE para dar apoyo en esta investigación, contiene información importante sobre la naturaleza del proyecto y su funcionamiento**.

1. Articulador de las diversas iniciativas institucionales, políticas y económicas en pro de la descentralización y el fortalecimiento municipal

2. Incluyente, es decir toma en cuenta todas las instituciones relacionadas con el quehacer municipal, asociativismo intermunicipal y la descentralización.

3. Facilitador, es decir, pondrá a disposición los instrumentos necesarios que faciliten el consenso, el fortalecimiento de las capacidades de negociación y gestión de las municipalidades y asociaciones intermunicipales. El programa da apoyo en áreas clave como organización política y administrativa de los municipios, gestión y recaudación tributaria, planes ambientales, participación ciudadana e inclusión de poblaciones inmigrantes; asimismo, se trata de dar apoyo a la formación de asociaciones de municipios con capacidad de estructurar propuestas fuertes para fortalecer su gestión.

4. Promotor y divulgador de los principios, políticas e instrumentos que favorezcan la descentralización y el fortalecimiento municipal.

5. Impulsador de iniciativas (públicas y privadas) que coadyuven a convertir a las municipalidades en promotoras del desarrollo de sus municipios en articulación con la sociedad civil; se trata de formar redes de cooperación entre los diversos sectores de la sociedad e instituciones en pro del desarrollo local.

Dentro de los proyectos importantes que ha desarrollado el Programa FOMUDE, se encuentra el Proyecto de Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para la Planificación del Desarrollo Humano en Costa Rica; esta iniciativa se ha desarrollado en forma conjunta entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa FOMUDE. El programa busca fortalecer los gobiernos locales y con ello fomentar la participación ciudadana, la equidad de género y los procesos democráticos.

*“El objetivo del programa es contribuir al fortalecimiento de la descentralización y el desarrollo humano local de Costa Rica mediante un proceso de planificación, participativo e incluyente, la instalación de un observatorio nacional y 4 observatorios locales y la promoción de la equidad de género y el liderazgo e las mujeres a nivel local.*

*El área geográfica de intervención del programa es nacional y atenderá, al menos a 40 cantones del país. Esto significa que se cubrirá a la mitad de los 81 cantones en que está subdividido el territorio nacional. Los municipios serán seleccionados de acuerdo con los criterios que establece el Plan de Capacitación para la Planificación Participativa del Desarrollo Local del Proyecto Fortalecimiento Municipal y Descentralización (FOMUDE), con las decisiones tomadas en el marco del trabajo de los equipos interinstitucionales que apoyaron el diseño de la propuesta del Observatorio de la Descentralización y el Desarrollo Local y conforme a las recomendaciones del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) sobre cuáles municipios en el país ofrecen un terreno fértil para impulsar procesos dirigidos a la igualdad de género y la autonomía de las mujeres.”<sup>104</sup>*

Podemos, entonces, afirmar que la iniciativa se centra en contribuir al fortalecimiento del desarrollo humano local y la descentralización en el país. El primer objetivo específico es mejorar las capacidades individuales, organizacionales e institucionales para la planificación y la evaluación de los procesos participativos; este objetivo se cumple mediante la aplicación de planes desarrollo municipal para el desarrollo humano local, procesos de capacitación a munícipes y funcionarios municipales, así como el establecimiento de observatorios sobre la situación de la equidad de género, de la participación ciudadana y el desarrollo humano. En este sentido, vemos que este proyecto mantiene la hipótesis que mediante el fomento de los procesos de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, se podrá lograr una democracia fuerte y acelerar el desarrollo humano en todos los ámbitos.

---

<sup>104</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). **Expediente de Acuerdo de Contribución FOMUDE- CONV-UN-001-2008, “Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización/IFAM Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos”**. San José, Costa Rica; p. 6.

El esfuerzo que han hecho las instituciones y organismos citados, se ha extendido hasta la actividad legislativa. Así, se ha venido estableciendo un plan de trabajo con la Comisión Permanente de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo. Esto con el fin de fomentar el avance de proyectos de ley dirigidos a mejorar y fortalecer el Régimen Municipal costarricense, que de una u otra forma han incidido en la visión actual de los Concejos Municipales de Distrito, que es el tema que nos ocupa.

Previo a analizar el tema de las iniciativas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en materia de fortalecimiento de Gobiernos Locales, es importante aclarar que de acuerdo con la entrevista que realizada al señor Alvaro Jiménez, Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales<sup>105</sup>, la visión actual del sector municipalista sitúa a los Concejo Municipal de Distrito como un "Gobierno Local", entendiendo que el Concejo será quien administre y brinde servicios al distrito. En este sentido, se considera que es necesario aumentar las competencias de los Concejos, dentro de las iniciativas que se plantean se encuentra la de incorporarlos en las normas que se vayan a crear para dar competencias a las Municipalidades; el punto es hacer una referencia como la siguiente: "...las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito estarán facultados para..."; el Sr. Jiménez indicó que se deberá analizar previamente si la competencia que se otorgará no constituye una competencia exclusiva de las Municipalidades, ya que en ese caso no se podría incorporar a los Concejos.

Esta idea denota el interés del sector municipalista por dotar a los Concejos Municipales de Distrito de normas que le permitan llevar a cabo ciertas competencias al amparo de una ley, ya que esta carencia de legislación y claridad en las competencias que poseen dichos órganos es uno de los mayores problemas de los que adolecen. Aunque este tema será abordado más adelante, es preciso señalar que este tipo de iniciativas requieren de análisis y estudio, para evitar que se generen normas

---

<sup>105</sup> Jiménez Cruz, Alvaro (2010). Entrevista con el señor Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales sobre su visión de la figura de los Concejos Municipales de Distrito. Hotel Balmoral, San José, 5 de agosto de 2010.

inconstitucionales por extralimitar la autonomía funcional, o que en lugar de beneficiar el funcionamiento de los Concejos lo entraben.

## ***2.2. Proyectos legislativos y leyes tendientes al fortalecimiento de los gobiernos locales***

En la presente sección, analizaremos los proyectos más importantes en materia municipal que se encuentran en la corriente legislativa.

### ***2.2.1. Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo***

En el año 2008, la Comisión de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, pasó de ser una Comisión Especial, a ser una Comisión Permanente Especial de la Asamblea Legislativa. El proyecto número 16.260 “Reforma al Reglamento de la Asamblea, para la Creación de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, reforma el artículo 66, inciso c), 84 y 203”, presentado a la corriente legislativa el 6 de julio de 2006, fue una iniciativa del ex diputado Óscar Núñez Calvo. El proyecto tenía como fin, que después de dos años de funcionar como comisión especial y habiéndose probado el éxito de la comisión, ésta pudiera seguir funcionando de forma permanente.

El proponente del proyecto lo justificó ante el Plenario Legislativo ofreciendo la siguiente motivación:

*“Por eso es que esta moción o este proyecto de Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, aún y cuando en su lectura parece muy amplio, lo único que hace es incorporar, a cada uno de los artículos que tienen que ver con las comisiones permanentes, la Comisión de Asuntos Municipales que se llama más bien Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo, porque en este otro tema —y con esto termino— en materia de desarrollo local*

*participativo también hay muchas iniciativas que estamos discutiendo desde la acera de la Comisión Especial, que hoy día ha hecho este trabajo afanosamente en este Parlamento, que tienen que ver con rendición de cuentas, que tienen que ver con participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, que tiene que ver, por supuesto, con que las y los ciudadanos no sean solo una premisa de un gobierno local, en la satisfacción de esas necesidades, sino que sean un ente incorporado tanto en el control político como en la capacidad de autodeterminarse derroteros que le permitan, por supuesto, mejorar esa condición de vida.”<sup>106</sup>*

En la discusión sobre el proyecto, el ex diputado Óscar Núñez Calvo, también señaló que todos aquellos que han defendido la descentralización, siempre han creído en la necesidad de empoderar a las Municipalidades y hacerlas partícipes del desarrollo local, permitiéndoles direccionar una mejor calidad de vida para sus ciudadanas y sus ciudadanos.

El ex diputado Alberto Salóm Echeverría formó parte de la discusión del proyecto citado y en su momento indicó que el Régimen de los gobiernos locales debía ser fortalecido en varios puntos, a saber: en sus competencias, atribuciones, presupuesto, sistema electoral y mecanismos de participación ciudadana. A su vez, recordó que Costa Rica tiene una historia de centralismo político y de presidencialismo, que ha causado un deterioro a la institución municipal y la convirtió en un accesorio de la institucionalidad política.

Las motivaciones dieron resultado y, actualmente, dicha Comisión adquirió carácter de permanente y es a la que le corresponde el dictamen de los proyectos de tributos municipales, el recurso de insistencia contemplado en el artículo 203 del reglamento de la Asamblea Legislativa, el trámite parlamentario relativo a las iniciativas en materia municipal, de conformidad con lo establecido en la Ley de Iniciativa Popular

---

<sup>106</sup> Asamblea Legislativa. **Acta de Sesión Plenaria número 116 del lunes 7 de enero de 2008**. San José, Costa Rica; p. 29.

número 8491. Asimismo, aquellas iniciativas de ley que afecten la estructura, función y competencia local, sea en su carácter Municipal o de Concejo Municipal de Distrito.

Entre los proyectos que se presentaron para el estudio de la Comisión y que se relacionan con el fortalecimiento de los Concejos Municipales de Distrito se encuentran:

1. El proyecto de Ley de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades que ya fue aprobado y que se convirtió en Ley de la República.
2. El proyecto expediente número 16705 "Adición a la Ley número 7509 del 9 de mayo de 1995, Ley de Impuesto sobre bienes Inmuebles y sus Reformas, para Fortalecer los Concejos Municipales de Distrito".
3. El proyecto expediente número 16715 "Reforma al artículo 5 de la Ley número 8114 del 4 de julio de 2001, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y sus reformas, para Fortalecer los Ingresos de los Concejos Municipales de Distrito".
4. El proyecto del nuevo Código Municipal, que se tramita bajo expediente número 17420.

### ***2.2.2. Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades***

El artículo 170 de la Constitución Política fue reformado en el año 2001 y para dicho momento, se estableció el siguiente enunciado que rige aún en la actualidad:

*"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 sea 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."*



Según la exposición de motivos de la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, los alcances de la mencionada reforma constitucional pueden sintetizarse en lo siguiente:

1. Se requieren para completar el proceso, una ley general que defina las pautas de la transferencia y siete leyes especiales que definan las competencias y los recursos a transferir; estos últimos a razón de un 1,5% por cada ley específica hasta completar al menos el 10%.
2. Establece un piso de 10% de recursos a transferir.
3. Las competencias por transferir corresponden a las del Poder Ejecutivo.
4. Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito se constituyen en sujetos con capacidad receptora de competencias y recursos.

Así, con dicha reforma, se creó una vinculación permanente entre los fondos nacionales y los fondos locales y, en consecuencia, entre las metas del Gobierno de la República y las de los Gobiernos Locales, esto con el fin de compartir el esfuerzo de desarrollo nacional.<sup>107</sup> No obstante, no fue sino hasta el 4 de marzo de 2010, al aprobarse la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, conocida como "Ley de Fortalecimiento Municipal", que se empezó a plasmar más claramente la tan anhelada vinculación.

En dicha Ley, no se define taxativamente el conjunto de competencias por trasladar a las Municipalidades o Concejos Municipales de Distrito, ya que el mismo texto podría constituirse en una "camisa de fuerza" para las instituciones involucradas. Lo que se pretende más bien, es brindar un marco jurídico flexible que permita al legislador, al momento de la discusión de la legislación especial, determinar en consideración a su

---

<sup>107</sup> Asamblea Legislativa. **Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades**, conocida como "Ley de Fortalecimiento Municipal". Ley número 8801 del 04 de marzo de 2010. Expediente legislativo número 17.297. Exposición de Motivos.

entorno político, qué competencia estará sujeta a traslado.<sup>108</sup> Para ello, esta Ley será complementada con siete leyes especiales que desarrollaran lo acá dispuesto.

La discusión de fondo que se desarrolló sobre este punto, fue la verdadera vinculación existente entre la asignación de presupuesto y la de competencias, ya que se determinó que para cada competencia que se trasladara, el legislador definiría los criterios de distribución. Se harían paulatinamente y de manera acumulativa, a razón de un 1.5% en cada ley especial, hasta completar al menos un 10% de los ingresos ordinarios del Presupuesto Nacional.

La discrepancia se suscita en el sentido de si por cada competencia asignada, debe otorgarse un equivalente financiero. La Sala Constitucional en un inicio mantenía la tesis que las competencias de las Municipalidades eran genéricas y que no estaban determinadas, pero eran determinables. Los promotores de la Ley que nos ocupa, concluyeron con base en lo anterior, que no era necesario vincular, ni siquiera de manera general, la asignación a las Municipalidades de fondos públicos del presupuesto nacional de ingresos y gastos con la transferencia de funciones que ejerce hoy el Poder Ejecutivo.<sup>109</sup>

No obstante lo anterior, la Sala Constitucional, mediante opinión rendida al conocer del proyecto legislativo número 14.210, dispuso en su sentencia número 3493-2002 (cit. por sentencia número 10134-2000 de 8:58 horas del 17 de noviembre de 2000, Sala Constitucional, Considerando II) lo siguiente:

*“De estas intervenciones de los legisladores, citadas a manera de ejemplo de cuál ha sido la intención del constituyente derivado, se pueden extraer las siguientes conclusiones: a) la reforma del artículo 170 constitucional pretende crear, con rango de norma superior, una participación municipal no menor de un diez por ciento en el*

---

<sup>108</sup> Asamblea Legislativa. **Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades**, conocida como “Ley de Fortalecimiento Municipal”. Ley número 8801 del 04 de marzo de 2010. Expediente legislativo número 17.297. Exposición de Motivos.

<sup>109</sup> **Ibíd.**

*Presupuesto Ordinario de la República. Esto significa que esa suma de dinero, deberá ser transferida por el Poder Ejecutivo a todas las municipalidades del país, de conformidad con las disposiciones que se establezcan en una ley ordinaria que deberá promulgarse, en la que se trasladarán, también, competencias del Poder Ejecutivo hacia el ámbito local (párrafo tercero de la norma propuesta); (...) c) la transferencia de fondos se hará paulatinamente, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) anual, que se acumula hasta completar el diez por ciento, lo que significará un término de no menos de siete años; d) para que cada asignación anual que se haga en el Presupuesto Ordinario de la República, origine el deber de transferir los recursos económicos, será requisito necesario que la Asamblea Legislativa promulgue en cada caso una ley especial, trasladándole a las municipalidades competencias del Poder Ejecutivo o de los entes descentralizados" (subrayado no es del original)*

Los promotores de la Ley concluyen que el texto del artículo 170 de la Constitución contiene dos reglas diferentes, por un lado, la obligación de transferir al menos el 10% de los ingresos ordinarios que forman parte del presupuesto nacional a los Gobiernos Locales y por otro la obligación de transferir competencias. Pero la norma no obliga a valorar o cuantificar el gasto en un servicio o competencia del Poder Ejecutivo para transferir el correspondiente presupuesto como expresión contable de esa competencia.<sup>110</sup> Este último pensamiento, podría entorpecer la gestión de traslado y asignación de funciones del Poder Ejecutivo, a los Gobiernos Locales. No obstante, como bien es sabido, lo que prima es la decisión de la Sala Constitucional.

La solución que dan los propulsores de esta Ley, es definir los modos locales de ejercer una competencia nacional, de manera que la transferencia a los gobiernos locales, sea esta total o parcial, permita ejercer simultáneamente una competencia

---

<sup>110</sup> Asamblea Legislativa. **Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades**, conocida como "Ley de Fortalecimiento Municipal". Ley número 8801 del 04 de marzo de 2010. Expediente legislativo número 17.297. Exposición de Motivos.

por el gobierno nacional y por el Gobierno local. Así, deberá cumplirse el mandato constitucional en cuanto al presupuesto entregado a fines municipales, pero las competencias transferidas podría tener una inversión presupuestaria actual significativamente menor. Ello porque se podrían mantener funciones nacionales de definición política en determinada materia y delegar el ejercicio o cumplimiento de los actos materiales en las Municipalidades.<sup>111</sup>

Dentro de las normas a resaltar, se encuentra el artículo 2 de dicha Ley. En él se establece que el proceso de transferencia de competencias y recursos a las Municipalidades, pretende contribuir con la modernización del Estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública.

Ahora bien, se debe tener cuidado con la forma en que se realicen las transferencias de competencias en pro de la descentralización. Que el proceso no se dé de forma coordinada y partiendo de bases objetivas sobre la capacidad de las diferentes entidades municipales para asumir diversas competencias que se les asignen, podría llegar a ser perjudicial para el funcionamiento de la Administración Pública. Por eso, el proceso de transferencias debe ser gradual, atendiendo a la realidad de cada municipio o Concejo Municipal de Distrito.

Así mismo, la Ley establece en su numeral tercero, una serie de principios orientadores del proceso de transferencia de fondos públicos y de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a los Gobiernos Locales. Estos principios son:

- a. Subsidiariedad: las competencias municipales serán ejercidas de manera subsidiaria y temporal por la Administración Pública central o descentralizada,

---

<sup>111</sup> Asamblea Legislativa. **Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades**, conocida como "Ley de Fortalecimiento Municipal". Ley número 8801 del 04 de marzo de 2010. Expediente legislativo número 17.297. Exposición de Motivos.

cuando de manera excepcional lo amerite el interés público y la protección de los derechos de los vecinos de un cantón.

b. Complementariedad: la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a los gobiernos locales, permitirá el ejercicio concurrente de competencias, cuando sea necesario, para garantizar la mejor prestación de los servicios públicos a los vecinos y el equilibrio entre la Administración Pública nacional y la administración pública municipal.

c. Equidad: la distribución de los recursos del Estado hacia los gobiernos locales será proporcional y adecuada a las necesidades y capacidades de cada uno, así como al ámbito, los alcances y la cobertura de las competencias, atribuciones y servicios descentralizados.

d. Gradualidad: el proceso de descentralización se ejecutará de manera gradual, progresiva y ordenada, conforme a los criterios dispuestos en la ley. Lo anterior para permitir la transferencia de recursos nacionales hacia los gobiernos locales, una clara asignación de competencias a los gobiernos locales y asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios municipales.

e. Asimetría: el proceso de descentralización tomará en cuenta las diferencias existentes entre cada gobierno local, respecto con su capacidad de gestión efectiva para prestar servicios básicos a los vecinos o la construcción de obras públicas urgentes. Fomentará la homologación de las competencias ejercidas por todos los Gobiernos Locales y definirá criterios objetivos para asignarlas de manera equitativa y progresiva.

f. Permanencia: la descentralización es una política permanente de Estado, de orden público y vinculante para la Administración Pública Central.

g. Democratización: la descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.

h. Integración regional: el proceso de descentralización promoverá la integración de los intereses y servicios de cada cantón con los de los cantones vecinos, conforme a sus características naturales. Impulsará la mejor planificación y ordenación del

territorio, la mejor distribución de la población y la más justa distribución económica y social de la riqueza.

i. Financiamiento: cada ley especial especificará cuáles competencias se transfieren, las reglas sobre su ejercicio y los fondos necesarios para ejercerla.

Por su parte, el artículo 5 establece que para los efectos de esta Ley, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), será la autoridad responsable del Poder Ejecutivo ante las Municipalidades, de la coordinación y la concertación del proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito. En efecto, será el MIDEPLAN el llamado a determinar las competencias a transferir a los gobiernos locales, elaborar planes para determinar la idoneidad de los mismos para llevar a cabo dichas competencias y deberá elaborar los proyectos de ley para tales fines.

Otro punto por destacar es la intención del legislador de fortalecer el sistema local por medio de la creación de relaciones intermunicipales. El objetivo es permitir la ejecución de programas, la prestación de servicios y la construcción de obras supra-cantonales, como por ejemplo un acueducto que sirve a dos o más cantones, un servicio común de transportación de personas, un camino vecinal, un muelle o puerto fluvial de uso regional. Esto permite, entonces, el ejercicio extraterritorial de las competencias municipales.<sup>112</sup>

La reforma legal propuesta permite usar los fondos de manera mancomunada por un simple acuerdo o convenio municipal. El objetivo es aumentar la capacidad de gestión de Municipalidades contiguas. Para efectos de un Concejo Municipal de Distrito, dicha norma es muy compleja en dos sentidos, primero porque puede implicar, según los compromisos adquiridos, poner en un mismo marco de acción una

---

<sup>112</sup> Asamblea Legislativa. **Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades**, conocida como "Ley de Fortalecimiento Municipal". Ley número 8801 del 04 de marzo de 2010. Expediente legislativo número 17.297. Exposición de Motivos.

Municipalidad y un Concejo Municipal cuando, según se verá, cada una tiene atribuciones distintas. La otra dificultad que se presenta, es cuando su presupuesto está supeditado a lo que disponga la Municipalidad correspondiente, siendo así, el destino que puedan dar al dinero, se encuentra muy restringido y dependerá, en última instancia, de lo dispuesto por la Municipalidad respectiva.

Con dicha Ley, también se refleja la importancia de la participación ciudadana como expresión del principio democrático que rige nuestro sistema político. En el capítulo IV se establece la obligación de las Municipalidades de permitir el acceso de los munícipes y organizaciones sociales a la información, con el objetivo que puedan ejercer una función de fiscalización. Así mismo, el establecimiento del presupuesto participativo en virtud del cual debe tomarse en cuenta la opinión de los ciudadanos a la hora de elaborar los presupuestos.

Un punto trascendental por tratar, es la visión que se le da a los Concejos Municipales de Distrito, mediante la Ley en estudio y su reglamento. Si bien la normativa fue creada para asignar competencias a figuras locales y empoderarlas para propulsar su descentralización y fortalecimiento, los Concejos Municipales de Distrito no pueden ser tratados en igual condición que las Municipalidades. Como bien se desarrolló líneas atrás, el tratamiento que se les dé puede generar roces legales e incluso constitucionales. En el caso mencionado de la creación de alianzas extraterritoriales, los Concejos Municipales de Distrito no tienen tantas facilidades de gestión como las Municipalidades y, por ende, se encuentran limitadas en su actuar: darles un tratamiento semejante, sería actuar contrario a la propia legislación nacional.

Según el artículo 5 de la Ley en mención, serán las Municipalidades y los Concejos Municipales de Distrito, sin ninguna diferencia de trato, los beneficiarios de la normativa. Lo anterior se deduce también de la exposición de motivos de la Ley en estudio. Es decir, vía legal se está equiparando la naturaleza jurídica de las Municipalidades con la de los Concejos Municipales de Distrito. El problema se confirma cuando vía reglamento, específicamente el Reglamento número 36004-PLAN, que es el correspondiente a la Ley en estudio, se establece lo siguiente:

***“Artículo 2º.- Entes beneficiarios de las transferencias. Se considerarán sujetos beneficiarios de las transferencias de competencias y recursos las Municipalidades y los Concejos Municipales de Distrito”***

Así, se establece, entonces, en forma expresa y vía reglamento, que las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito son entes y que como tales, son los beneficiarios de la Ley en estudio. Lo anterior no hace más que retroceder el desarrollo que ha tenido la figura de los Concejos Municipales de Distrito como órganos adscritos a la Municipalidad respectiva. En una disposición abiertamente inconstitucional, se determina que ambas figuras tienen igual competencia y capacidad, lo que resulta de gran cuidado al momento de aplicar esta Ley.

***2.2.3. Proyecto expediente número 16705 “Adición a la Ley número 7509 del 9 de mayo de 1995, Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles y sus Reformas, para Fortalecer los Concejos Municipales de Distrito”***

La iniciativa fue presentada por el ex diputado Gilberto Jerez Rojas. El proyecto busca subsanar el vacío que la Ley de Concejos Municipales de Distrito deja sobre la capacidad de estos para recaudar y administrar el impuesto sobre bienes inmuebles. Ello porque, tal y como se indicó en la sección anterior, en la ley especial, solo se establece que los Concejos tendrán las competencias locales, en su respectivo distrito y no especifica cuáles son dichas competencias.

De esta forma, los Concejos Municipales de Distrito se han enfrentado al hecho de no poder asumir funciones que le han sido delegadas en forma exclusiva a las Municipalidades. Un ejemplo de ello es el impuesto sobre bienes inmuebles. Según el propulsor, los Concejos Municipales de Distrito no están legalmente autorizados para recaudar o administrar este impuesto en su respectiva jurisdicción, la única manera en que podrían arrogarse esa tarea sería reformando la Ley del impuesto sobre bienes



inmuebles, a fin de adjudicarles esa atribución en forma expresa. Precisamente, este es el objetivo de la iniciativa.<sup>113</sup>

El diputado Jerez, de conformidad con la exposición de motivos del Proyecto, propuso la siguiente reforma:

**"ARTÍCULO ÚNICO.-** *Adiciónase (sic) un artículo 1 bis a la Ley N.º 7509, de 9 de mayo de 1995, Ley del impuesto sobre bienes inmuebles y sus reformas, que se leerá de la siguiente manera:*

**"Artículo 1 bis.-** *Todas las atribuciones, competencias y obligaciones conferidas a las municipalidades mediante esta Ley, corresponden también a los concejos municipales de distrito en sus respectivas jurisdicciones."*

Sobre el tema y sin perjuicio de tratar más a fondo esta materia en el capítulo siguiente, ha dicho la Procuraduría General de la República:

*"(...) la condición de administración tributaria que ostentan las entidades municipales respecto del impuesto previsto en la Ley N° 7509, y que implica el ejercicio de competencias específicas como la valoración de inmuebles, facturación y recaudación, fiscalización y administración del impuesto de comentario es indelegable(...)"*<sup>114</sup>

En cuanto a las competencias tributarias de los Concejos Municipales de Distrito que derivan del artículo 4 de la Ley número 8173, la Procuraduría establece en este mismo dictamen, lo siguiente:

*"el legislador encomienda a las corporaciones municipales no solo la administración del tributo para procurar ingresos para el cumplimiento de sus fines,*

---

<sup>113</sup> Asamblea Legislativa. **"Adición a la Ley número 7509 del 9 de mayo de 1995, Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles y sus Reformas, para Fortalecer los Concejos Municipales de Distrito"**. Expediente legislativo número 16.705. Exposición de Motivos.

<sup>114</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen C-328-2007** del dieciocho de setiembre de dos mil siete. Tomado del Dictamen C-427-2006 del veinticuatro de octubre de dos mil seis.

*sino también para resguardar un interés nacional vinculado con la precisión y homogeneidad de los valores de los inmuebles en todo el territorio nacional.*

*Si bien el 4 de la Ley N° 8173 establece que los concejos municipales de distrito tendrán en materia tributaria las competencias locales ( es decir las mismas competencias de las municipalidades ) en el respectivo distrito, es lo cierto que tratándose del impuesto sobre bienes inmuebles es la municipalidad de cada cantón la que por disposición legal debe ejercer las competencias que le han sido asignadas en su función de administración tributaria, competencias que como bien se ha dicho no pueden ser transferidas, a fin de lograr mayor precisión y homogeneidad de la valoración de inmuebles en todo el territorio nacional*.<sup>115</sup> (subrayado no es del original)

#### ***2.2.4. Proyecto expediente número 16.715 "Reforma al artículo 5 de la Ley número 8114 del 4 de julio de 2001, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y sus reformas para Fortalecer los Ingresos de los Concejos Municipales de Distrito"***

Este proyecto busca dotar a los Concejos Municipales de Distrito de la posibilidad de recibir, en forma directa, los fondos provenientes del impuesto único sobre los combustibles, a fin de convertirlos en verdaderos gestores de recursos.

Según el artículo 5 de la Ley número 8114 denominada "Ley de simplificación y eficiencia tributaria", las Municipalidades deben recibir un porcentaje de lo recaudado en virtud del cobro de dicho impuesto, para la conservación, mantenimiento rutinario y periódico de caminos de la red vial cantonal, así como para su mejoramiento, rehabilitación y construcción.

---

<sup>115</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen C-328-2007** del dieciocho de setiembre de dos mil siete. Tomado del Dictamen C-427-2006 del veinticuatro de octubre de dos mil seis.

El problema radica en que a través de los años, los gobiernos locales han sufrido el atraso del Ministerio de Hacienda, para girar oportunamente dichos recursos. Sin embargo, con la sentencia número 11165-2004, por mandato de la Sala Constitucional, el Ministerio se ve en la obligación de girar a las Municipalidades los recursos que la Ley les facilita.

Pero sigue existiendo otro problema, aún cuando se dictó dicha resolución, los Concejos Municipales de Distrito no pueden acceder en forma directa a los recursos recaudados en virtud de esa ley, pues carecen de una normativa expresa que los faculte a ello.<sup>116</sup> Esta situación fue tratada por la Sala Constitucional en su resolución número 10395-2006, en los siguientes términos:

*“El legislador les otorgó a los Concejos Municipales de Distrito, autonomía funcional con el objeto de que puedan utilizar las herramientas administrativas básicas para funcionar de manera eficiente, con algún grado de independencia organizativa de la municipalidad madre. La idea del legislador fue que tales concejos sirvieran como punto de apoyo en su gestión municipal, en aquellos sitios que por su lejanía tuvieran dificultades de comunicación con la cabecera del cantón.*

*Sin embargo, carecen de cualquier otro tipo de autonomía. No tienen iniciativa en materia presupuestaria y no pueden intervenir en la recaudación e inversión de los ingresos de la Municipalidad “madre”. Su presupuesto es el que les asigne la Municipalidad a la cual están adscritos y de la cual dependen orgánicamente, pues si bien el Intendente es el órgano ejecutivo, su Jerarca sigue siendo el Consejo Municipal, que se mantiene como superior”.*

Ante este panorama, el proyecto lo que pretende es subsanar esta situación, dotando a estos Concejos de la posibilidad de recibir en forma directa, los fondos

---

<sup>116</sup> Asamblea Legislativa. **“Reforma al artículo 5 de la Ley número 8114 del 4 de julio de 2001, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y sus reformas para Fortalecer los Ingresos de los Concejos Municipales de Distrito”**. Expediente legislativo número 16.715. Exposición de Motivos.

provenientes del impuesto único a los combustibles. Esto con el único objetivo de fortalecer y agilizar la gestión de los Concejos Municipales de Distrito.

El proyecto es el siguiente:

*“ARTÍCULO ÚNICO.- Refórmase(sic) el artículo 5, inciso b), de la Ley N.º 8114, de 4 de julio de 2001, Ley de simplificación y eficiencia tributarias y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:*

*“Artículo 5.- Destino de los recursos*

*[...]*

*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 y a los concejos municipales de distrito 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 o distrito en el que exista un concejo municipal de distrito 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 o distritos en los que exista un concejo municipal de distrito, 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 y concejo municipal de distrito, una junta vial cantonal o distrital, según sea el caso, nombrada por el mismo concejo municipal o concejo municipal de distrito, la cual estará integrada por representantes del gobierno local o concejo municipal de distrito, del MOPT y de la comunidad, por medio de convocatoria pública y abierta(...).”*

Sobre este proyecto, es importante señalar que no fue puesto a despacho al iniciar la legislatura 2010-2014; sin embargo, es importante haberlo analizado en virtud que conforme con la entrevista con el señor Alvaro Jiménez, es este tipo de proyectos los que se estarán presentando a la corriente legislativa para fortalecer, regular o dotar de competencias a los Concejos.

### ***2.2.5. Nuevo Código Municipal, expediente número 17.420***

Dicho proyecto es una iniciativa de la Comisión Permanente de Asuntos Municipales de la administración Arias 2006-2010 y de las diferentes contrapartes interesadas en el tema municipal: a saber, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Agencia Alemana de Cooperación -GTZ-, el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización -Fomude- y la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe -Fundemuca-. El proyecto recoge las sugerencias de las Municipalidades, los Concejos Municipales de Distrito y la sociedad civil, que participó en los foros que se llevaron a cabo para analizar la iniciativa, en lo que refiere a aspectos por cambiar en nuestro Régimen Municipal.

La normativa es muy amplia y busca esencialmente aclarar importantes vacíos y normas del actual Código Municipal, deslindando en forma concreta las potestades, atribuciones y facultades del Concejo Municipal y el Alcalde Municipal; aspecto que, precisamente, ha sido una de las grandes problemáticas de la organización y funcionamiento municipal bajo la actual normativa.

Dentro de las innovaciones, aquella que influye en el desarrollo de la figura de los Concejos Municipales de Distrito, está la autorización a las Municipalidades y a estos Concejos de agruparse en organizaciones intermunicipales. Las mismas tendrán competencia de constituir, entre otros, establecimientos públicos, empresas y sociedades de economía mixta, con el propósito de desarrollar proyectos con intereses mancomunados. Dichos intereses deberán ser sometidos a conocimiento y aprobación de los concejos municipales y concejos municipales de distrito por mayoría simple. El

proyecto también regula la estructura mínima de dichas organizaciones, su régimen patrimonial, el proceso para su disolución y desafiliación.<sup>117</sup>

El proyecto fue puesto a despacho al iniciar el período constitucional 2010-2014 y se encuentra en estudio de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local de la Asamblea Legislativa. Esta Comisión deberá rendir un dictamen sobre la iniciativa de ley.

### ***2.3. Iniciativas actuales del Poder Ejecutivo tendientes al desarrollo local***

En la presente sección realizaremos una breve exposición de las principales iniciativas que han emprendido los últimos dos gobiernos, como expresión de su apuesta por el fortalecimiento de los Gobiernos Locales.

#### ***2.3.1. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Jorge Manuel Dengo"***

Un claro signo de la importancia que ha empezado a cobrar el proceso de descentralización, es que las recientes administraciones se han enfocado en desarrollar políticas tendientes a fomentarlo. En la administración Arias Sánchez, se formuló la Política Nacional de Descentralización y Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense 2006-2010.

La política a la que hemos hecho referencia es la expresión de uno de los principales ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "Jorge Manuel Dengo", a saber: el

---

<sup>117</sup> FOMUDE. (2009). **"Principales Propuestas del Proyecto de Ley Código Municipal"**. Expediente legislativo número 17.420. 16 de junio de 2009. (versión electrónica). Temas contenidos en el Libro I, Título V; p. 4.

fortalecimiento de los gobiernos locales con el fin de abandonar los gobiernos centralistas. El enfoque principal de dicha política es reafirmar que la descentralización territorial consiste en ceder poder de decisión a las autoridades municipales y que supone gobiernos locales más fuertes. Con la participación activa de la sociedad civil y el sector privado, se procura la capacidad suficiente para cumplir metas que beneficien directamente a los habitantes.<sup>118</sup>

La Política Nacional de Descentralización y Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense, representó una estructura sólida para que el Estado pudiera emprender proyectos en materia de fortalecimiento de gobiernos locales contando con recursos y voluntad política que aseguraran el éxito de los mismos. En su último Mensaje Constitucional como Presidente de la República, el Dr. Oscar Arias Sánchez describió los logros de su Plan Nacional de Desarrollo y de su política de descentralización específicamente:

*“El cuarto eje sobre el que descansa nuestro Plan Nacional de Desarrollo, es el eje de reforma institucional. Y, precisamente, el Plan Nacional de Desarrollo es un producto del avance que logramos en esta materia. Antes de este gobierno, la planificación y la evaluación eran palabras de un lenguaje pretérito. La ausencia de pensamiento estratégico se había apoderado de la función pública, y era virtualmente imposible distinguir las prioridades en medio de una maraña de acciones sin ningún orden de prelación. Lo primero que hicimos fue organizar en sectores nuestra compleja red institucional, señalar a los responsables de cada tarea y establecer prioridades. Promovimos una mejor comunicación entre los ministerios, entre el Poder Ejecutivo y los demás poderes de la República, y entre el Gobierno central y los gobiernos locales. Todo esto nos permitió enfocar nuestros esfuerzos de manera estratégica, en las áreas más urgentes y en las más trascendentes. El Ministerio de Planificación ha vuelto a ser una voz audible y necesaria. En estos cuatro años fue*

---

<sup>118</sup> Administración Arias Sánchez, **Política Nacional de Descentralización y Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense 2006-2010**. San José, Costa Rica.

*gestor, entre otras cosas, del Sistema Nacional de Inversiones Públicas y del Sistema Nacional de Fortalecimiento al Desarrollo Local. Este gobierno abandonó la inútil práctica de competir con las municipalidades, y se dedicó a asesorarlas y a mejorar su capacidad de gestión pública.*

*La próxima semana, firmaremos la Ley general para la transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a las municipalidades, una ley que me llena de entusiasmo, porque constituye la materialización del único compromiso que no pude cumplir en mi Administración pasada, hoy la vida me da la oportunidad de honrar mi palabra.”<sup>119</sup>*

### **2.3.2. Plan de Gobierno 2010-2014**

El Plan de Gobierno de la Presidenta de la República, señora Laura Chinchilla Miranda, pretende dar continuidad a los esfuerzos por mantener activo el proceso de fortalecimiento municipal y descentralización. En dicho documento, se dedicaron varios objetivos a las iniciativas que se llevarán a cabo en esta materia durante la administración 2010-2014, a saber:

1. Promover la Policía Municipal en funciones de vigilancia y prevención.
2. Promover, en coordinación con los gobiernos municipales, proyectos emblemáticos de renovación urbana, en los cuales la renovación de las viviendas existentes y la construcción de nuevas viviendas, en centros urbanos densos y con desarrollo vertical de al menos cuatro pisos, vaya acompañada de la renovación de la infraestructura de servicios sociales, en particular educación y salud, de la organización comunal en seguridad y del rescate o construcción de espacios públicos

---

<sup>119</sup> Asamblea Legislativa. **Acta de la Sesión Plenaria número 002 del primero de mayo de 2010, primera legislatura, primer período de sesiones ordinarias.** San José, Costa Rica; pp. 14 y 15.



para actividades recreativas y culturales que promuevan valores constructivos y sentido de identidad.

3. Fortalecer las capacidades municipales en materia de ordenamiento territorial, de manera que los gobiernos locales dispongan de los instrumentos legales y técnicos que permitan cumplir con sus responsabilidades en esta materia.<sup>120</sup>

Tal ha sido el proceso de descentralización, que por primera vez se creó el Ministerio de Descentralización y Gobiernos Locales, con recargo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. El nuevo Ministro, es el Licenciado Juan Rafael Marín.

En este capítulo, se ha llevado a cabo el análisis desde la génesis de los Concejos Municipales de Distrito, hasta las iniciativas actuales tendientes a su fortalecimiento.

En síntesis, la descentralización es un proceso que implica transferencia de competencias del Estado Central a los Gobiernos Locales, así como fortalecimiento de los mismos, especialmente en materia de presupuesto y recursos que les permitan llevar a cabo las competencias que las leyes les otorguen; en tal sentido, el proceso es necesario para hacer mas eficiente y democrática la actividad de la Administración Pública. En este tema, coincidimos con las posiciones de aquellos que abogan por llevar a cabo un proceso ágil, pero consciente de la realidad nacional y, sobre todo, que la legislación que se vaya a crear y los proyectos a implementar sean conformes a los principios y conceptos que rigen el Derecho Público.

---

<sup>120</sup> **Plan de gobierno de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda**, administración 2010-2014.

## **Título II: Visión teórica y práctica actual sobre el funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito**

### ***CAPÍTULO III: Los Concejos Municipales de Distrito: creación, funcionamiento y disolución***

#### ***Sección I: Naturaleza Jurídica de los Concejos Municipales de Distrito***

##### ***1.1. La Municipalidad como ente y el Concejo Municipal de Distrito como órgano***

En el capítulo primero, se propuso el significado de los conceptos de ente y órgano. En la presente sección realizaremos un análisis acerca de la relación de la Municipalidad como ente y el Concejo Municipal de Distrito como órgano adscrito.

La Constitución Política es clara al establecer, en su numeral 170, que las Municipalidades son corporaciones autónomas. De acuerdo con el autor Fernando Garrido el concepto implica:

*“La Corporación es, entonces, el ente público constituido por la personificación de un grupo base que lo dirige y domina, integrado por personas legalmente calificadas*

*para ello y servido por un colegio gobernante de su elección, para la satisfacción de las necesidades del grupo.*"<sup>121</sup>

Partiendo de que la Municipalidad es un ente público y de acuerdo con el artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública, que indica que esta estará constituida por el Estado y demás entes públicos; podemos afirmar que tal como la misma norma citada lo establece, las Municipalidades tendrán personalidad jurídica y una doble capacidad: de derecho público y privado.

En Derecho, una persona jurídica es un centro en el que convergen poderes y deberes jurídicos; es por ello que podemos afirmar que la personalidad supone una aptitud para contraer derechos y obligaciones, y esto es lo que el ordenamiento entiende por capacidad.

La Procuraduría General de la República<sup>122</sup> ha establecido una serie de características propias de los entes, a saber:

1. Al atribuir personalidad jurídica a un ente lo que se crea es un centro autónomo de imputación de derechos y obligaciones, o sea una persona jurídica en tanto tal y esto implica que el ente tendrá su ámbito de actuación propio. Los entes no están sometidos a una relación de jerarquía o sumisión orgánica, sino a una relación de dirección, que es de confianza e incompatible con la dependencia jerárquica.

2. En razón de la personalidad, tendrán un patrimonio propio y esta titularidad implica autonomía patrimonial y de gestión; el ente, en virtud de la autonomía de gestión, podrá realizar actos y contratos tendientes a la administración de los bienes.

---

<sup>121</sup> Fernando Garrido Falla. (1966). **La descentralización administrativa**. San José, Costa Rica. Editorial Universidad de Costa Rica; pp. 54 y ss.

<sup>122</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-174-2001**, del diecinueve de junio de dos mil uno.

3. Los entes en tanto personas jurídicas, actúan a través de representantes que se conocen como personeros legales. La personería jurídica es el poder para actuar a nombre y por cuenta del ente.

El doctrinario Eduardo Ortiz Ortiz en su obra "La Municipalidad en Costa Rica" criticó el artículo 2 del Código Municipal de 1970 que establece, al igual que el artículo 2 Código Municipal vigente, que las Municipalidades son "personas jurídicas estatales". El autor considera que el Código hizo lo correcto al reconocer el carácter de "ente" de las corporaciones municipales, pero comete una gran equivocación al establecer la palabra "estatal", pues los asimila con los entes estatales que son los entes comunes o fundacionales, que para nuestro ordenamiento jurídico vienen a ser las instituciones autónomas.

Don Eduardo indica que los entes territoriales son corporaciones que, tal como se analizó anteriormente, son independientes y deben autoadministrarse, pues tienen a su cargo intereses públicos de una determinada localidad; ello se refuerza con el artículo 169 de la Constitución Política que expresa que cada Municipalidad tendrá a su cargo la administración de los intereses y servicios locales de su respectivo cantón. Para ello, el artículo 170 constitucional les concede autonomía y participación en el Presupuesto Ordinario de la República; y por último, el numeral 175 establece la autonomía presupuestaria que tienen las Municipalidades.

Ahora bien, el autor da cuenta de que la misma Constitución Política establece disposiciones que evocan al concepto de ente público estatal, por ejemplo, el artículo 175 supedita el presupuesto de las Municipalidades a la aprobación y fiscalización de la Contraloría General de la República y el numeral 182 establece que los contratos o compras que lleven a cabo, deben hacerse por medio de licitación pública. De ello se desprende que en nuestro ordenamiento jurídico la personalidad supone el mayor grado de responsabilidad, libertad y autonomía en el funcionamiento del ente; pero en el caso de las Municipalidades, estas podrán ser objeto de dirección y contralor por parte del Estado, como es el caso de la materia presupuestaria.

El autor sostiene una tesis personal en el sentido de que:

*"... las municipalidades son y siguen siendo entes públicos no estatales que, pese a su régimen constitucional común con las instituciones públicas del país en los aspectos*

*antes considerados, deben tener un régimen con principios y reglas propios y distintos frente a esas instituciones, adecuado a su naturaleza corporativa y representativa, salvo en lo que, por naturaleza del problema en consideración, sean compatibles y puedan ser comunes ambos regímenes.”<sup>123</sup>*

El autor opina que las Municipalidades siguen siendo entes públicos no estatales, a pesar del error técnico del artículo segundo del Código Municipal, ya que:

*“(…) las definiciones científicas o técnicas que de ley no son obligatorias cuando contrarían la ciencia y la técnica, pues todo lo que deben hacer es reflejar las opiniones que éstas ofrecen, no crearlas por decreto.”<sup>124</sup>*

Entonces, las Municipalidades se definen como entidades territoriales, ya que, en razón de la mera estadía, sus potestades de imperio afectan a todo el que permanentemente o de forma transitoria se encuentre en el cantón. De la misma forma, dichas personas podrán disfrutar de los servicios que brinda la Municipalidad aún y cuando no sea munícipes. Don Eduardo Ortiz lo expresa de la siguiente forma:

*“Se trata, como se ve, de un ente corporativo y, por tanto, dirigido y dominado por una comunidad de moradores de un territorio, que por concesión del Estado tiene un poder de gestión pública que sujeta a sus efectos a todo habitante de ese territorio, aunque no integre aquella comunidad. La municipalidad, según ello, es entidad claramente territorial.”<sup>125</sup>*

Dicho de otra forma, es seguro afirmar que al ser la Municipalidad un ente descentralizado territorialmente, como tal posee personalidad jurídica y es centro de imputación jurídica, estando en capacidad de participar en el tráfico jurídico.

---

<sup>123</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo (1987). **La Municipalidad en Costa Rica**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local; p. 54.

<sup>124</sup> **Ibíd.**

<sup>125</sup> **Ibíd.** p.50.

Como ha sido objeto de análisis en páginas anteriores, se debe recordar que el legislador en el año 2001, mediante la reforma al artículo 172 constitucional, dio rango constitucional a los Concejos Municipales de Distrito, como órganos adscritos a la respectiva Municipalidad. Este concepto de "órgano adscrito" tiene implicaciones importantes respecto de los alcances de la autonomía que la Constitución otorga a los Concejos.

Los Concejos Municipales de Distrito son órganos adscritos a la Municipalidad respectiva, que es el ente. En este caso, los Concejos, a diferencia de la Municipalidad, carecen de personalidad jurídica y de capacidad para adquirir derechos y obligaciones. En este sentido, los Concejos están llamados a administrar los intereses y servicios de su respectivo distrito a nombre de la Municipalidad (que es la persona, en tanto ente dotado de personalidad jurídica). Ello convierte a los primeros en personeros de esta última, en el tráfico jurídico de los asuntos del distrito.

El concepto de órgano es parte de la terminología que se utiliza en Derecho Administrativo para denotar la organización de la Administración Pública. El concepto reviste una gran importancia a la hora de determinar los alcances en materia de autonomía y capacidad, entre otros. La Procuraduría General de la República siempre ha tenido una posición clara sobre el concepto de "órgano adscrito", a saber:

*"Ciertamente, desde el dictamen N. 055-87 de 10 de marzo de 1987 ha sido clara la posición de la Procuraduría en cuanto que el término "adscripción" no tiene un significado propio en el Derecho Administrativo. Lo que no ha impedido que sea utilizado para designar una determinada relación con una organización mayor, tanto si se refiere a los entes como a los órganos. Precisamente por eso, la adscripción debe ser establecida por el legislador, por lo que no puede derivar de una interpretación de los fines coincidentes del ente con respecto a otro ente. En el presente caso, resulta evidente que el término adscrito significa pertenencia..."<sup>126</sup>*

---

<sup>126</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-174-2001**, del diecinueve de junio de dos mil uno.

En el mismo sentido, la Procuraduría ha indicado en numerosos dictámenes que el operador jurídico deberá recurrir al marco normativo que regula al órgano, para delimitar su grado de libertad con respecto al ente al que se encuentra adscrito; esto por cuanto el término “adscrito” no es determinante, por sí solo, en cuanto a los alcances de tal libertad.

En el caso de los Concejos Municipales de Distrito, la Constitución Política les otorga “autonomía funcional”, concepto que fue establecido por los legisladores para conceder a dichos órganos un ámbito de acción a fin de que puedan ejercer competencias indispensables para cumplir el objetivo que la misma Carta Magna les asigna.

El concepto anterior no fue objeto de una definición clara ni de amplios debates en el seno de la Asamblea Legislativa, sin embargo, este nunca puede significar un grado de libertad igual al que confiere la personalidad jurídica a un ente; esto es que, compartiendo la tesis de la Procuraduría, el grado de libertad del Concejo con respecto a la Municipalidad a la que pertenece, debe determinarse conforme lo que establece la Constitución Política y la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, en tanto marco legal regulatorio.

En esta sección se hará una precisión de las implicaciones del concepto de autonomía funcional y en la sección subsiguiente, se analizará cada una de las funciones de los Concejos Municipales de Distrito, así como su conformidad o no con este concepto.

La Sala Constitucional, en sentencia 04428 del año 2007,<sup>127</sup> analizó la naturaleza jurídica de la figura, específicamente en cuanto a la adscripción a la Municipalidad y la autonomía funcional que la Constitución le otorga.

---

<sup>127</sup> **Resolución número 04428**, de las dieciséis horas y cincuenta minutos del veintiocho de marzo del dos mil siete. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

La Sala sostiene la interpretación que el concepto “adscrito” alude a pertenencia, lo cual implica una pertenencia del Concejo Municipalidad de Distrito a la estructura organizativa de la Municipalidad. El Tribunal Constitucional ha advertido que la autonomía funcional no es sinónimo de autonomía administrativa:

*“ Al analizar los límites y el contenido que los legisladores dieron a dicha autonomía, se concluye que se refieren a la autonomía funcional, es decir, aquella capacidad de auto-administrarse que otorga al órgano libertad para organizar su trabajo y disponer de sus recursos con independencia de la Municipalidad “madre”, en pocas palabras, para “funcionar” de forma independiente.*

*Otra interpretación no puede darse pues la autonomía administrativa en sentido estricto (o de primer grado) supone un grado de independencia como el que tienen las instituciones autónomas; la lectura de las actas legislativas permite concluir que eso no fue lo que tuvo en mente el legislador al crear los concejos municipales.”<sup>128</sup>*

La Sala Constitucional lleva su interpretación hasta el punto de afirmar que la autonomía funcional implica un poder dado a los Concejos para que echen mano de las herramientas administrativas básicas, a fin de lograr un funcionamiento eficiente, con algún grado de independencia organizativa de la Municipalidad madre.

*“(…) En cuanto a la independencia funcional, que no es objeto de consulta, no existe problema alguno, sobre todo porque la finalidad de trasladar una específica función a un órgano desconcentrado es justamente el encargarle con carácter exclusivo y excluyente una determinada competencia que debe ejercerla sin injerencias, aún de la propia administración a la que se encuentra adscrito. Desde este punto de vista, resulta lógico pensar que se requiere de un cierto ámbito de independencia administrativa indispensable para llevar a buen término las atribuciones*

---

<sup>128</sup> **Resolución número 04428**, de las dieciséis horas y cincuenta minutos del veintiocho de marzo del dos mil siete. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.



*conferidas, y así, no tornar inoperante la independencia funcional que se ha otorgado. (...)*<sup>129</sup>

Los Concejos se entenderán como un órgano de apoyo a la gestión municipal, para que el distrito distante en el que se sitúan, pueda desarrollarse plenamente, pero siempre subordinados a la Municipalidad, en materia presupuestaria de gobierno y normativa. A partir de esta concepción de la figura, se puede reafirmar que los Concejos Municipales de Distrito no pueden poseer personalidad jurídica plena y que lo que poseen es una personalidad jurídica instrumental, concepto que será analizado más adelante; lo que es oportuno apuntar es que durante la tramitación del expediente 14469 que derivó en lo que ahora es la Ley 8173, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa expuso también esta tesis:

*“Vemos entonces que, sería posible otorgarles a los Concejos Municipales de Distrito, una personalidad jurídica instrumental; más no es posible prescribir una personalidad jurídica propia o plena, tal y como se plantea en el proyecto de interés, lo cual contraría el artículo 170 constitucional; además de diferir, de la naturaleza dada a estos Concejos por el artículo 172 de la Constitución Política.”*<sup>130</sup>

El artículo 4 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito establece claramente que las competencias del órgano son locales, se circunscriben al respectivo distrito; la norma indica que los Concejos podrán convenir alianzas de cooperación con la Municipalidad a la que pertenecen o con cualquier otra, para llevar a cabo las tareas de administración y gobierno local y si se trata de convenios con otras Municipalidades, requieren de la aprobación de la Municipalidad a la que pertenecen. El artículo 8 de la Ley 8173, hace referencia a la obligación del Concejo Municipal de

---

<sup>129</sup> **Resolución número 4530-00**, de las catorce horas y un minuto del treinta y uno de mayo del dos mil. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>130</sup> Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (2001). **Informe Técnico del proyecto de “Ley General de Concejos Municipales de Distrito”**, expediente 14469. San José, Costa Rica.

Distrito y el intendente distrital de rendir informes a la Municipalidad del cantón, así como facilidades a los auditores de estas, para que realicen estudios en el Concejo. Con dicha referencia se reafirma la interpretación que la Sala Constitucional hace de la autonomía funcional y sus alcances.

En síntesis, la autonomía de los Concejos Municipales de Distrito implica cierto grado de autogobierno estrictamente en asuntos del distrito, sin olvidar que son órganos inframunicipales y dependientes de ella.

### ***1.2. Precisiones conceptuales: Concejo Municipal de Distrito, Concejo Municipal y Concejo de Distrito***

Antes de emprender el estudio de la estructura y funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito, debemos precisar la diferencia entre este concepto y otros conceptos relacionados, todos parte del Régimen Municipal.

El Concejo Municipal de Distrito es un órgano que administra los intereses locales del distrito donde se encuentra situado. Como se acaba de apuntar, este órgano funciona como una pequeña Municipalidad y ello implica que tiene la misma estructura que estas, claro está, con algunas variables propias de su naturaleza jurídica.

A pesar de que el tema de la estructura de estos órganos será desarrollado en el apartado subsiguiente, es importante diferenciar las figuras que involucran el concepto "concejo" a fin de aclarar al lector las diferencias entre cada uno.

El Concejo Municipal de Distrito (órgano) tiene un órgano deliberativo, que también se llama concejo municipal de distrito y que funcionalmente es igual al concejo municipal de una Municipalidad (ente).

Ahora bien, los conceptos que se prestan para mayor confusión son los de "Concejo Municipal de Distrito" y "Concejo de Distrito"; en este sentido, nos parece de suma relevancia hacer una breve referencia a éste último concepto.

La Constitución Política establece en su artículo 172, que cada distrito estará representado ante la Municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz, pero sin voto. Específicamente, el síndico representa al distrito ante el Concejo Municipal respectivo, debiéndose limitar a los asuntos que afecten directamente al distrito que representa por elección popular; a su vez, el síndico presidirá el Concejo Municipal de Distrito.

El Concejo de Distrito está regulado en los artículos 54 y siguientes del Código Municipal, mismos que indican que existirá un Concejo de Distrito por cada distrito que tenga cada cantón. La función principal de estos órganos es servir de instrumento a la Municipalidad, para que esta pueda tener un contacto con las necesidades del distrito; así mismo, deben vigilar la actividad municipal para salvaguardar los intereses distritales y promover la eficiencia de la actividad del sector público.

La materia concerniente al funcionamiento de los Concejos de Distrito se regula vía reglamento que emite cada Municipalidad, sus funciones e integración sí se regulan en los artículos citados del Código Municipal. El Concejo de Distrito está integrado por cinco miembros propietarios y cinco suplentes (llamados concejales), uno de ellos será el síndico propietario y otro el síndico suplente; los concejales serán electos popularmente y desempeñan sus cargos gratuitamente.

De la lectura del artículo 57 del Código Municipal, referido a las funciones de los Concejos de Distritos, podemos concluir que estas figuras carecen de potestades de fijarse sus propios lineamientos respecto de la administración y servicios del distrito, lo que pueden realizar son proposiciones, actividades de coordinación y recomendaciones de diversa índole con el fin de poner en contacto a la Municipalidad con el distrito y mejorar la calidad y eficiencia de la gestión municipal en el distrito que representan.

En síntesis, podemos concluir que la diferencia entre el Concejo Municipal de Distrito y los Concejos de Distrito es precisamente que estos últimos carecen de la autonomía funcional que la Constitución Política da a los primeros. Ambos son órganos auxiliares de la Municipalidad para mejorar la gestión de esta en los distritos que le pertenecen, pero el Concejo de distrito no tiene la capacidad de darse su propia

organización ni de administrar intereses y servicios locales, como sí la tiene el Concejo Municipal de Distrito.

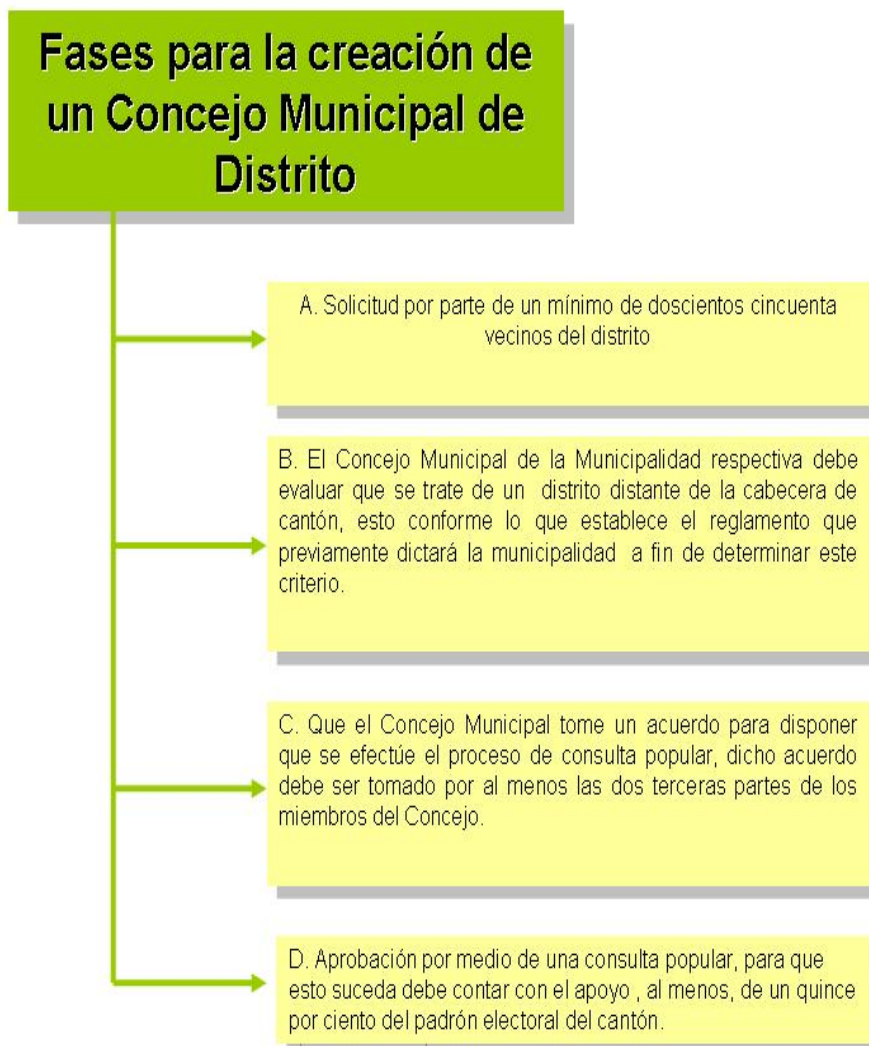
### ***1.3. Procedimiento de creación de un Concejo Municipal de Distrito***

Como hemos indicado anteriormente, los Concejo Municipal de Distrito se rigen por la ley 8173: "Ley General de Concejos Municipales de Distrito". Dicha norma, en su numeral segundo, establece el proceso de creación de un Concejo Municipal de Distrito. El mismo que requiere de algunas condiciones previas, a saber:

1. La iniciativa de crear un Concejo Municipal de Distrito debe provenir de una necesidad social de los vecinos de un distrito determinado. De acuerdo con el artículo 2 de la ley 8173, se requiere que un mínimo de doscientos cincuenta vecinos del distrito respectivo soliciten la creación del Concejo.
2. El distrito para el que se pretende crear un Concejo, debe ser distante de la cabecera del cantón; este criterio va a ser determinado por reglamento que la Municipalidad respectiva dicte a este fin.

La ley 8173 no establece normas que expliquen claramente el proceso de creación, es en su numeral segundo que se hace referencia al proceso y, como veremos en el desarrollo del tema, la técnica legislativa utilizada ha generado confusiones a la hora de su aplicación.

En términos generales, el proceso consta de cuatro fases, esto sin contar el reglamento, ya que se considera como elemento previo al inicio del proceso de creación. A fin de facilitar el estudio del proceso de creación hemos elaborado el siguiente diagrama:



***Fuente propia***

De acuerdo con el gráfico presentado, explicaremos cada fase del proceso, así como aspectos importantes de cada una de ellas.

### 1.3.1. Reglamento

El reglamento es un requisito previo al inicio del proceso de creación de un Concejo Municipal de Distrito, esto porque dicho reglamento es el que establecerá los criterios objetivos para definir los distritos distantes de la cabecera del cantón.

El proyecto de reglamento, de acuerdo con el artículo 43 del Código Municipal, debe someterse a consulta pública no vinculante, por un plazo mínimo de diez días y esto se lleva a cabo mediante la publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Transcurrido el plazo de consulta del proyecto, el Concejo debe pronunciarse sobre el fondo y tomar un acuerdo para aprobar el reglamento, que a su vez, deberá ser publicado en el Diario Oficial La Gaceta.

De acuerdo con el criterio de la Procuraduría General de la República,<sup>131</sup> el reglamento previo para definir los distritos alejados de la cabecera de cantón, es expresión de la potestad reglamentaria del Concejo Municipal y no del arbitrio de este. Es decir, la definición de lo que se considera "distante", se determina en relación a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad y el Concejo deberá actuar conforme lo establece el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, respetando las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica y los principios elementales de justicia, lógica y conveniencia.

El deber de definir mediante reglamento dictado por el Concejo Municipal lo "distante" es un mandato constitucional, esto por cuanto el numeral 173 de la Constitución Política dejó al legislador la potestad de definir los casos calificados en que se puede crear un órgano, y este a su vez echando mano a esa potestad mediante la ley 8173, estableció que la Municipalidad sería la encargada de dictar el respectivo reglamento.

---

<sup>131</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-119-2006**, del veinte de marzo de dos mil seis.

### **1.3.2. Solicitud**

La primera fase consta de una solicitud que deben realizar al menos doscientos cincuenta vecinos del distrito, con el fin de gestionar el inicio del proceso de creación del órgano. La solicitud debe hacerse ante la Municipalidad del cantón al que pertenece el distrito.

Los requisitos formales que deba cumplir la solicitud se determinarán mediante reglamento o acuerdo municipal.

### **1.3.3. Acuerdo del Concejo Municipal**

La segunda fase requiere de una evaluación por parte de los miembros del Concejo Municipal, quienes deberán determinar que el distrito se ajuste al requisito de ser "distante" a la cabecera de cantón de acuerdo con lo que establezca el reglamento concreto; así mismo, deberán corroborar que la solicitud cuente con el apoyo mínimo que exige la ley.

Una vez que se hayan cumplido todos los requisitos, deberán tomar el acuerdo para que se siga el proceso. La Ley General de Concejos Municipales de Distrito indica que el acuerdo debe ser tomado por dos terceras partes del total de los miembros del concejo municipal al que pertenece el distrito que se quiere crear, esto supone entonces una votación calificada.

### **1.3.4. Consulta Popular**

El acuerdo de creación debe ser sometido a consulta popular, entendida como el mecanismo mediante el cual la Municipalidad somete a consideración de los ciudadanos un determinado asunto, a fin de obtener su opinión.

El artículo 13 del Código Municipal en su inciso k) establece que el Concejo Municipal debe acordar la celebración de consultas populares, de acuerdo con el reglamento hecho para este fin y que deberá contar con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones. Los delegados del Tribunal Supremo de Elecciones darán fe del cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la legislación vigente: la labor de los delegados será de supervisión.

En virtud de dicha disposición legal, el Tribunal Supremo de Elecciones cuenta con el "Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital", publicado en La Gaceta número 204 del 21 de octubre de 1998. En dicho manual se establece el proceso general que deberán seguir las consultas populares para llevarse a cabo:

1. Acuerdo de convocatoria: deberá ser tomado por el Concejo Municipal y comunicado al Tribunal Supremo de Elecciones. Dentro del acuerdo se debe indicar la fecha para realizar la consulta, la definición detallada del objeto de la misma e indicación de la previsión presupuestaria para la realización de la consulta.
2. Comisión coordinadora: nombramiento de una comisión coordinadora, misma que se encargará de la organización y dirección de la consulta y deberá ser provista de recursos suficientes para llevar a cabo su cometido.
3. Funcionario asesor: El Tribunal Supremo de Elecciones nombrará al menos un funcionario (pueden ser más o también puede nombrar delegados) que asesorará a la Municipalidad en la preparación y ejecución de la consulta popular.

Previo a analizar el tema de la interpretación de los requisitos que debe cumplir el resultado de la consulta popular, para tenerla como favorable a la creación de un Concejo Municipal de Distrito, es importante resaltar que el Tribunal Supremo de Elecciones cumple una labor de asesoramiento a las Municipalidades en el tema electoral y no constituye segunda instancia o sede en alzada en los procesos electorales consultivos. También, es seguro afirmar que el Tribunal Supremo de



Elecciones sí podría intervenir en su condición de juez electoral y en la protección de los derechos políticos de los ciudadanos por la vía del recurso de amparo electoral, cuando se alegue la violación o amenaza de estos.<sup>132</sup>

Ahora bien, al respecto de la consulta popular, el artículo segundo de la Ley 8173 establece lo siguiente:

“ (...)

*El proyecto de creación será sometido a consulta popular, mediante la publicación en La Gaceta y al menos en un diario de circulación nacional y otro de circulación cantonal; deberá contar con el apoyo de al menos el quince por ciento (15%) de los votantes inscritos en el cantón.”*

Este párrafo ha sido objeto de la interpretación del Tribunal Supremo de Elecciones<sup>133</sup>, con ocasión del fallido proceso de creación de un Concejo Municipal de Distrito para el distrito de Pejibaye. En esta ocasión la Comisión Pro Creación del Concejo Municipal de Distrito de Pejibaye expuso la siguiente tesis:

1. El artículo segundo de la Ley 8173 establece que el proyecto de creación para ser aprobado, debe contar con el apoyo de al menos un quince por ciento de los votantes inscritos en el cantón. En el caso concreto, si bien es cierto fueron mayores los votos de oposición a la creación, la consulta popular alcanzó más de un quince por ciento de apoyo y eso fue suficiente para que se aprobara el proyecto de creación.

El fundamento se encuentra en el mismo cuerpo legal que regula los Concejos Municipales de Distrito, pues el artículo segundo de la ley 8173 lo que exige es al menos un quince por ciento de apoyo y como es clara la ley, no se permite una interpretación restrictiva.

---

<sup>132</sup> **Resolución número 3528-E8-2008**, de las trece horas cincuenta minutos del ocho de octubre de dos mil ocho. Tribunal Supremo de Elecciones.

<sup>133</sup> **Ibíd.**

El Tribunal Supremo de Elecciones, dejando en claro que no constituye sede en alzada en los procesos electorales consultivos a nivel local, estableció que la interpretación de dicha Comisión no es correcta por contraria a los principios de fundamentales que establece la Constitución Política. El Tribunal estableció que toda consulta popular se resuelva por mayoría, ya que el principio de igualdad política deriva en que el voto de todas las personas tiene el mismo peso en las decisiones políticas sujetas a votación. Las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes, siempre serán mayorías al fin y al cabo.

La consulta popular persigue un fin específico: la toma de una decisión política por voluntad popular. El hecho de que la Constitución Política en su numeral 173 haya establecido que la ley 8173 fijaría las condiciones especiales en que pueden ser creados los Concejos Municipales de Distrito, no supone que se pueda crear una consulta popular regida por principios que atenten contra los principios que la misma Constitución establece y que se acaba de hacer mención. Lo "especial" se refiere a los casos en que se podrá crear el Concejo Municipal de Distrito. Como fue analizado, se trata de la condición de "distante" que tenga o no el distrito y que se determinará por medio del reglamento municipal.

Para el Tribunal, el porcentaje establecido por la ley es una mayoría calificada necesaria para tener por aprobado el proyecto. La consulta debe arrojar un apoyo de la mayoría de los electores a la creación del Concejo y el requisito del 15 por ciento evoca al logro de una significativa concurrencia popular.

Acerca del umbral con respecto al cual debe calcularse la participación popular, el Tribunal indicó que debe ser con respecto del padrón electoral y no en relación con los votos válidamente emitidos. En conclusión, se determinó que:

*"Conforme a este razonamiento, se interpreta el párrafo segundo del artículo 2 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito en el sentido que, a efecto de que se apruebe la creación del órgano especial, se requiere que la opción favorable a ello*

*obtenga la mayoría de los sufragios y que éstos alcancen, al menos, el quince por ciento de los votantes inscritos en el cantón.*"<sup>134</sup>

En el mismo caso, el Tribunal Contencioso Administrativo, al rechazar la apelación municipal interpuesta por la Comisión Pro- Creación del Concejo Municipal de Distrito de Pejibaye, compartió la interpretación del Tribunal Supremo de Elecciones e indicó que el porcentaje requerido por la ley, legitima la consulta popular y constituye un instrumento de democracia directa, dispuesto para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.<sup>135</sup> Señaló que al artículo 2 de la ley 8173 lo informa el principio democrático, tendiendo plena vigencia la regla de la prevalencia de la decisión de las mayorías.

Se estima que la interpretación del Tribunal Supremo de Elecciones es correcta, tomando en cuenta que el legislador, al reformar el artículo 173 constitucional y al crear la ley 8173, alegó que el Concejo Municipal de Distrito sería siempre una figura creada con el fin de satisfacer una necesidad social, derivada de los habitantes de un distrito que podría verse en una situación de desvinculación con su Municipalidad por razones geográficas. No obstante, si bien es cierto se comparte la interpretación del respetado Tribunal, se considera que sí existe un error de técnica legislativa. El artículo 2 de la ley 8173 no tiene una buena redacción ni plantea una estructura clara del proceso de creación de un Concejo Municipal de Distrito y esto genera la posibilidad de interpretaciones erróneas.

---

<sup>134</sup> **Resolución número 3528-E8-2008**, de las trece horas cincuenta minutos del ocho de octubre de dos mil ocho. Tribunal Supremo de Elecciones.

<sup>135</sup> **Resolución número 195-2010**, de las diez horas treinta y cinco minutos del veintidós de enero de dos mil diez. Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

### ***1.4. Estructura organizativa de los Concejos Municipales de Distrito***

La Ley General de Concejos Municipales de Distrito establece la organización de los Concejos. En el artículo 3 establece que les será aplicable la normativa referente a las Municipalidades, mientras no haya incompatibilidad con respecto a las atribuciones propias y exclusivas de los entes.

De conformidad con el artículo 6 de la ley 8173, los Concejos Municipales de Distrito son órganos colegiados y están integrados por:

- a. El órgano deliberativo: cinco concejales y sus respectivos suplentes.
- b. El órgano ejecutivo: la Intendencia.

#### **1.4.1. Órgano deliberativo**

En la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito se establece que el Concejo Municipal de Distrito estará integrado por cinco concejales propietarios y sus respectivos suplentes, todos vecinos del distrito. La elección popular de todos ellos será en la misma fecha y por igual período que la de los síndicos del Concejo de Distrito. Conforme el artículo 14 del Código Municipal, estas elecciones deberán llevarse a cabo el primer domingo de febrero, dos años después de las elecciones nacionales en que se elija a las personas que ocuparán la Presidencia y Vicepresidencias de la República y a quienes integrarán la Asamblea Legislativa. Tomarán posesión de sus cargos el día 1 de mayo del mismo año de su elección, por un período de cuatro años y podrán ser reelegidos.

El artículo 6 de la ley 8173 establece que el órgano deliberativo será presidido por uno de los concejales miembros, que pasará a ser el síndico propietario del distrito y presidirá el concejo. El síndico propietario contará con un síndico suplente; en caso de ausencia de ambos, presidirá el miembro de mayor edad.

La norma continúa diciendo que los concejales propietarios y suplentes se registrarán bajo las mismas condiciones y tendrán las mismas atribuciones y deberes que los regidores municipales; así mismo, devengarán dietas por sesión cuyos montos no podrán ascender a los contemplados para los regidores en el Código Municipal.

Conforme esta remisión a la normativa del Código Municipal y de acuerdo con el numeral 22 de ese cuerpo normativo, podemos establecer que para ser concejal se requiere:

1. Ser ciudadano en ejercicio y costarricense.
2. Pertenecer al estado seglar.
3. Estar inscrito electoralmente, por lo menos con dos años de anterioridad, en el distrito en que han de servir el cargo.

De acuerdo con el artículo 23, dentro de las prohibiciones para asumir el cargo se encuentran:

1. Los funcionarios les es prohibido participar en actividades político- electorales, esto de acuerdo con el Código Electoral.
2. Todos aquellos que se encuentren inhabilitados para ejercer cargos públicos, por sentencia judicial firme.
3. Los afectados por otras prohibiciones de ley.

A los concejales les serán aplicables las normas referentes a la cancelación de credenciales por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, de acuerdo con las causales que establece el Código Municipal.

Sobre los deberes que establece el artículo 26 del Código Municipal y que la Ley General de Concejos Municipales de Distrito establece como norma de aplicación a los concejales, debemos resaltar los siguientes:

1. El deber de asistir a las sesiones del Concejo Municipal de Distrito.
2. Votar afirmativa o negativamente en los asuntos que se someten a su decisión.
3. No abandonar las sesiones sin el permiso del síndico propietario del distrito, quien presidirá las sesiones.

4. Desempeñar las funciones y comisiones que se les encarguen.
5. Responder solidariamente por los actos del Concejo Municipal de Distrito, excepto que medie voto salvado que haya sido suficientemente razonado.
6. Debe justificar las solicitudes de licencia sin goce de dietas, misma que podrá solicitarse por: necesidad justificada; enfermedad o incapacidad temporal; muerte o enfermedad de padres, hijos, cónyuge o hermanos.

Con respecto a las facultades de los concejales, aplica el artículo 27 del Código Municipal:

1. Podrán pedir la palabra al síndico propietario a fin de emitir criterio sobre los asuntos en discusión.
2. Formular mociones y proposiciones.
3. Pedir revisión de los acuerdos.
4. Apelar las resoluciones del síndico propietario.
5. Llamar al orden al síndico propietario, cada vez que en el desempeño de su cargo, se separe de las disposiciones del Código Municipal, Ley General de los Concejos Municipales de Distrito o los reglamentos internos por ellos emitidos.
6. Solicitar por escrito la convocatoria a sesiones extraordinarias, cuando sea solicitud de al menos la tercera parte de los concejales propietarios.

En lo que respecta a las dietas el artículo 6 de la Ley 8173, indica que se devengarán por sesión y que los montos no podrán ser superiores a los contemplados por los regidores. Por lo tanto, el cálculo para el pago de dietas de los concejales se deberá hacer en base a la tabla que incorpora el artículo 30 del Código Municipal.

Por cada sesión, el concejal tendrá derecho al pago de no más de una dieta, pero solo se hará el pago de dietas correspondientes a una sesión ordinaria por semana y hasta dos extraordinarias por mes. De acuerdo con la norma, el concejal tendrá un periodo de gracia de 15 minutos a partir de la hora fijada para el inicio de la sesión, si no se presenta en ese lapso, perderá la dieta y la obtendrá el suplente que permanezca en la sesión, desde que vence el periodo de gracia hasta el final de la

sesión. El suplente que permanezca en la sesión, aunque no lleva a cabo una sustitución, devengará el 50 % de la dieta correspondiente al concejil propietario.

Como ya se indicó, el que preside el Concejo Municipal de Distrito es el síndico propietario, a este le serán aplicables todas las disposiciones del capítulo IV del Código Municipal. El síndico propietario durará en su cargo cuatro años según la Ley General de Concejos Municipales de Distrito. Sus deberes son:

1. Presidir las sesiones esto incluye: elaboración del orden del día; abrir las sesiones; recibir votaciones y anunciar la aprobación o rechazo de un asunto; conceder la palabra o retirarla con justa causa; nombrar a los miembros de las comisiones ordinarias y especiales; vigilar el orden de las sesiones, procurando la dignidad de las mismas; suspender las sesiones cuando sea necesario; firmar junto las actas de las sesiones; cerrar las sesiones.

En virtud de los artículos 3 y 6 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, las disposiciones del capítulo V del Código Municipal, referente a "Sesiones del Concejo y acuerdos" son aplicables a los Concejos Municipales de Distrito.

La hora y día de las sesiones ordinarias deberán ser acordadas por el Concejo y debe mediar publicación del acuerdo en el Diario Oficial La Gaceta, como mínimo se deberá efectuar una sesión ordinaria por semana; las sesiones extraordinarias deben convocarse con 24 horas de anticipación y el objeto de la sesión se señalará mediante acuerdo municipal, y solo en caso de acuerdo unánime, se podrá conocer de otros asuntos. Se sesionará en el local del Concejo Municipal de Distrito, a menos que se vayan a tratar asuntos de interés de los vecinos del distrito y, en este caso, se podrá sesionar en cualquier lugar del distrito.

Las sesiones son públicas y cualquier funcionario del Concejo Municipal de Distrito puede ser llamado a comparecer ante el concejo. Se deberá reglamentar la forma en que las personas podrán intervenir en las mismas.

El quórum para sesionar será de la mitad más uno de los miembros del Concejo. Dicho quórum se deberá alcanzar en el período de quince minutos posteriores a la hora de inicio acordada por el Concejo. En caso de que no hubiere quórum, se tomará

lista que se consignará en el libro de actas, con el fin de acreditar la asistencia para efecto de pago de dietas.

El orden del día tiene un papel trascendental en el desarrollo de las sesiones, el mismo no puede sufrir modificaciones salvo que medie acuerdo aprobado por dos terceras partes de los miembros presentes.

Para llegar a tomar un acuerdo, debe mediar moción previa o proyecto escrito previo, ambos firmados por el o la proponente. Los proyectos se manejan por medio de expedientes. En el expediente va a constar el proyecto, las mociones presentadas durante los debates, lo acuerdos tomados y la firma del síndico y el secretario.

En ambos casos, debe existir un dictamen de una Comisión; el mismo podrá dispensarse, si se da una votación en la que se alcance mayoría calificada de los presentes. Por último, los acuerdos se declaran definitivamente aprobados si alcanzan en la votación una mayoría de dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Concejo.

De cada sesión realizada, debe levantarse un acta, en ella ha debe constar los acuerdos tomados y, de forma sucinta, las deliberaciones en torno a ellos, salvo que sean elecciones o nombramientos, situación la cual se podrá prescindir del último requisito. Las actas deben ser firmadas por el síndico y el secretario. A la siguiente sesión, deberán estar a disposición de los miembros del concejo para su análisis y aprobación; la revisión de acuerdos no procede en acuerdos aprobados definitivamente según el Código Municipal y para acordarla, se necesitará la misma mayoría requerida para dictar el acuerdo.

En los Concejos de Distrito, también deberá nombrarse las comisiones permanentes y las comisiones especiales a las que hace referencia el artículo 49 del Código Municipal y que se desarrolló en el capítulo primero.

Por último, se debe indicar que el Concejo regulará lo concerniente al capítulo de sesiones y acuerdos, por medio de reglamento interno.



### 1.4.2. Órgano ejecutivo

En los Concejos Municipales de Distrito, el órgano ejecutivo es la Intendencia, cuyo titular se conoce como Intendente y es elegido popularmente. Al igual que en el caso del órgano deliberativo, con respecto a la Intendencia aplican las normas del Código Municipal y esto de conformidad con lo que establece el artículo 7 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito y el artículo 14 del Código Municipal.

El numeral 14 del Código Municipal indica que existirá un viceintendente distrital quien realizará funciones administrativas y operativas bajo las instrucciones del intendente. El análisis continúa en el sentido que el viceintendente es un funcionario a tiempo completo y su salario deberá calcularse conforme lo establece el artículo 20 del Código Municipal.

Es requisito para optar al puesto de intendente, ser costarricense y ciudadano en ejercicio, pertenecer al estado seglar y estar inscrito electoralmente, mínimo con dos años de anterioridad, en el distrito en el que se va a servir en el cargo. No podrá aspirar al cargo de intendente quien esté inhabilitado por sentencia judicial para ejercer cargos públicos, así como quien tenga prohibido, por imperativo de las normas del Código Municipal, participar en actividades político-electorales.

Las atribuciones del intendente son:

1. En su condición de administrador general y jefe de las dependencias distritales, ejercerá las funciones inherentes a la vigilancia de la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.
2. Delegar las funciones encomendadas por el Código Municipal, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.
3. Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal de Distrito, asambleas, reuniones y demás actos que se realicen.
4. Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal de Distrito y ejercer el veto, conforme al Código Municipal.

5. Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del distrito. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del distrito.

6. Rendir un informe de su gestión al Concejo Municipal de Distrito. Dicho informe es semestral y debe ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género.

7. Autorizar los egresos.

8. Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, del Concejo Municipal de Distrito, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.

9. Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del órgano.

10. Nombrar, promover, remover al personal, así como concederle licencias e imponerle sanciones, las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo.

11. Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por el Concejo, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos.

12. Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los concejales propietarios.

13. Ostentar la representación legal del Concejo Municipal de Distrito, con las facultades que le otorguen la presente ley y el Concejo Municipal.

14. Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan, conforme a este código, los reglamentos municipales y demás disposiciones legales pertinentes.

15. Fiscalizar y garantizar que se cumpla con una política de equidad entre los géneros, acorde con la legislación existente adoptada por el Estado, mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los géneros.

16. Impulsar una estrategia para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género tanto en el quehacer del Concejo como en el ámbito local, con la previsión de los recursos necesarios.

En el artículo 18 del Código Municipal, podremos encontrar las causales automáticas de pérdida de credenciales del alcalde y por lo tanto, la norma es aplicable al Intendente.

Por su parte, el numeral 19 del Código Municipal establece un procedimiento para la destitución del alcalde. En este caso, haremos una adecuación de la norma para aplicarla al caso de destitución del Intendente. La decisión se tomará por medio de un plebiscito; el mismo debe ser convocado por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada, al menos, por la tercera parte del total de los concejales y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los concejales integrantes. Para destituir al Intendente se deben sumar votos equivalentes a dos tercios de los votos emitidos, que a su vez, deben ser superiores al diez por ciento del total de los electores inscritos en el distrito. El plebiscito se efectuará con el padrón electoral del respectivo distrito, con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo de convocatoria.

Cuando se decide popularmente la destitución del funcionario, el Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al intendente propietario, según el artículo 14 de este código, por el resto del período. Si tanto el intendente como el viceintendente son destituidos o renuncian, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el distrito respectivo, en un plazo máximo de seis meses: el nombramiento será por el resto del período. Mientras se realiza la elección, el Síndico propietario asumirá, como recargo, el puesto de Intendente.

### ***1.5. Procedimiento de disolución de los Concejos Municipales de Distrito***

Como parte de las atribuciones de la Municipalidad como ente, se encuentra la de disolver el Concejo Municipal de Distrito en su carácter de órgano adscrito a ella. La disolución deberá respetar un debido proceso, en el sentido que debe mediar una investigación exhaustiva que compruebe, fehacientemente, la inconveniencia de su continuación para el interés público.

Una vez que se de esta comprobación, se deberá tomar el acuerdo de disolución en el Concejo Municipal de Distrito. Dicho acuerdo debe contar con el voto de no menos de dos tercios de los integrantes del concejo municipal.

Con la disolución del órgano adscrito (Concejo Municipal de Distrito), el ente (Municipalidad) asumirá todas las competencias del primero y le sucederá jurídicamente.

### ***Sección II: Competencias de los Concejos Municipales de Distrito***

Para llevar a cabo esta sección, es preciso recopilar elementos que se han venido desarrollando a lo largo de esta tesis. En primer lugar, debe atenderse a lo dispuesto en nuestra Carta Magna sobre la concepción de los Concejos Municipales de Distrito y su relación con la Municipalidad respectiva. Así, el artículo 172 constitucional, en virtud de una reforma generada por la Ley número 8105 del 31 de mayo de 2001 y ratificada por el artículo 1 de la Ley número 8173, denominada Ley General de Concejos Municipales de Distrito, dispone lo siguiente:

*“Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito,*

*como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación” (subrayado no es del original)*

Se trata entonces de órganos, no de entes. Como tales, carecen de personalidad jurídica; sin embargo, el constituyente les dio una autonomía de carácter funcional. De esto último deriva el segundo elemento, definir qué se entiende por autonomía funcional.

Doctrinalmente, se ha visualizado como la libertad para ejecutar los planes creados y generar así mismo, los recursos económicos necesarios que garanticen el cumplimiento de las obligaciones del órgano o ente respectivo.<sup>136</sup>

Legalmente, el artículo 3 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito expresamente dispone:

*“Artículo 3°- Toda la normativa referente a las municipalidades será aplicable a los concejos municipales de distrito y a sus concejales e intendentes, siempre y cuando no haya incompatibilidad en caso de atribuciones propias y exclusivas de esos entes, a los regidores y al alcalde local.”*

Es decir, la autonomía funcional de los Concejos Municipales de Distrito llega hasta donde existan atribuciones propias y exclusivas de la Municipalidad a la que pertenecen. No obstante, dicha norma no aporta los elementos necesarios que aclaren el concepto, pues no determina si las atribuciones “propias y exclusivas” a las que hace mención, deben estar expresamente reguladas como tales, o esto no resulta indispensable.

Lo que se debe tener claro (este es el tercer y último elemento por recopilar), es que siempre se tratara de órganos que como tales, serán dependientes de la

---

<sup>136</sup> Rodríguez Chang, Ronny (editor). (2001), **op. cit.**

Municipalidad a la que se encuentran adscritos. Pero es en virtud de la lejanía con la cabecera del cantón y su realidad y necesidades divergentes respecto con esta última, que los hacen distinguirse de los demás distritos. Por ende, no pueden ser considerados en igual situación de sometimiento que los distritos restantes, deben ser independientes en cierto sentido y deben tener mayores facilidades de acción que las demás circunscripciones adscritas al Municipio, en tanto esto no vaya contra otra norma de igual o mayor rango.

Sin más preámbulo, entremos a analizar el papel de los Concejos Municipales de Distrito en diversas competencias atribuidas a los Municipios, según el Código Municipal y, eventualmente, traspasadas a ellos, con base en el recién mencionado artículo 3 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito.

### ***2.1. Potestad reglamentaria***

Previo a entrar a analizar el funcionamiento municipal en dicha materia y la eventual competencia de los Concejos Municipales de Distrito para llevarla a cabo, se deben analizar dos puntos de interés.

Primero lo que se entiende por potestad reglamentaria. Mediante sentencia de la Sala Constitucional número 1623-2008 de las nueve horas y catorce minutos del primero de febrero de dos mil ocho, se dispuso en el considerando III titulado "Sobre la potestad reglamentaria", lo siguiente:

***"SOBRE LA POTESTAD REGLAMENTARIA.*** *La potestad reglamentaria constituye una de las manifestaciones típicas de la función administrativa y está, por consecuencia, sometida al principio de legalidad (en su sentido de vinculación positiva). Por lo anterior, su ejercicio debe estar autorizado por una norma, por lo menos de rango legal, que la disponga de forma explícita o razonablemente implícita" (subrayado no es del original)*

Sobre lo anterior, el doctor Mauro Murillo Arias ha establecido que dicha potestad forma parte de la mal llamada autonomía normativa, pues para él, normar es simplemente administrar y no responde al cómo se hacen las cosas, tal y como si lo

hace una verdadera autonomía.<sup>137</sup> Define entonces la autonomía normativa como aquella que tienen las Municipalidades para dictar su propio ordenamiento en la materia de su competencia. Continúa diciendo que en Costa Rica se trata única y precisamente, de la potestad reglamentaria, misma que se encarga de regular internamente la organización de la corporación y los servicios que presta a través de reglamentos autónomos (propios) de organización y de servicio.<sup>138</sup>

Segundo, en cuanto al fundamento de que esta sea una función propia de la Administración, establece la sentencia recién mencionada lo siguiente:

*“Modernamente, su fundamento está en razones técnicas y políticas. En efecto, la(sic) Administraciones Públicas deben contar con poderes suficientes que les permitan la gobernabilidad, asumir el reto de la complejidad técnica de los cometidos públicos que deben satisfacer y solventar el carácter de foro político que tiene la Asamblea Legislativa, sin mayor experiencia e infraestructura técnica para satisfacer los fines e intereses públicos. De otra parte, la producción reglamentaria tiene una virtud frente a la legislación, puesto que, es habitual, rápida, continua, y enfrenta los problemas cotidianos con mayor eficacia”*

Siguiendo esta línea de pensamiento, en la actualidad la nueva Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, al establecer los principios rectores de esta tendencia a la descentralización, define como democratización y referente a lo que se encuentra en estudio lo siguiente:

*“(...) **g) Democratización:** la descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano”*

---

<sup>137</sup> Murillo Arias Mauro. (1999). **Autonomía y Competencia Municipal (Análisis del voto 5445-99, S.C.)** San José, Costa Rica. Unión Nacional de Gobiernos Locales (U.N.G.L.) Pg. 8.

<sup>138</sup> **Ibíd.**

Es decir, debe integrarse a la comunidad en el funcionamiento y organización municipal para efectos de crear reglamentos que atiendan las necesidades habituales y que enfrenten los problemas cotidianos con mayor eficacia, en forma habitual, rápida y continua. Esto implica hacer parte a la comunidad, tanto en la etapa de iniciativas y debate como de elaboración y ejecución de los planes de acción municipal. Planes que generalmente se verán concretados, por medio de un reglamento creado para tal efecto.

Entrando ya a la regulación municipal de esta potestad, el artículo 4 del Código Municipal, al momento de enumerar las competencias municipales, establece como potestad de estos entes la siguiente:

*“a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico”*

Es decir, la Municipalidad tiene la potestad de crear su propia regulación a nivel interno, sea en lo que refiere a su organización, al servicio que presta o a ambos.

La potestad de creación le será encargada al Concejo Municipal, según lo dispone el Código Municipal en su artículo 13, que expresamente establece:

*“ARTÍCULO 13.- Son atribuciones del Concejo:*

*(...)*

*c) Dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a esta ley.*

*d) Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.”*

En cuanto a los deberes asignados al alcalde en esta materia, el *artículo 17 inciso a* del Código Municipal, establece que estos consisten en velar por la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general. Es decir, el Concejo Municipal se encarga de dictarlos y al alcalde le compete, velar por su correcto cumplimiento.

Algunos de los aspectos a tratar en dichos Reglamentos son los siguientes:

1. La forma para celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la Municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según también, el



reglamento que se emita al respecto. Sin desatender por supuesto, lo dispuesto en la Ley de Contratación Administrativa al respecto.<sup>139</sup>

2. La forma de celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, se hace observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente.<sup>140</sup>

3. La forma para otorgar distinciones honoríficas.<sup>141</sup>

4. Establecer ciertas atribuciones y obligaciones del Alcalde municipal,<sup>142</sup> que de incumplirse, los regidores tienen la potestad de llamarlo a rendir cuentas sobre lo actuado.<sup>143</sup>

5. Establecer deberes de los regidores.<sup>144</sup>

6. Lo referente a sesiones del Concejo Municipal y sus acuerdos.<sup>145</sup>

7. Organización y cobro de tasas municipales.<sup>146</sup>

8. Regulación sobre cajas chicas.<sup>147</sup>

9. Regulación sobre los funcionarios públicos.<sup>148</sup>

---

<sup>139</sup> **Código Municipal**, Ley número 7994 del 30 de abril de 1998. Artículo 13.

<sup>140</sup> **Ibíd.**

<sup>141</sup> **Ibíd.**

<sup>142</sup> **Ibíd.** Artículo 17, inciso ñ).

<sup>143</sup> **Ibíd.** Artículo 27, inciso e).

<sup>144</sup> **Ibíd.** Artículo 26, inciso h).

<sup>145</sup> **Ibíd.** Artículo 50.

<sup>146</sup> **Ibíd.** Artículo 74.

<sup>147</sup> **Ibíd.** Artículo 109.

<sup>148</sup> **Ibíd.** Artículo 119, 147 y 151.

#### 10. Regulación del Comité Cantonal de Deportes.<sup>149</sup>

11. En fin, todo lo referente a la organización, el funcionamiento y la coordinación municipal, que no esté regulado en una norma superior.

Sobre las iniciativas tendientes a adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias, el artículo 43 del Código Municipal establece que estas deberán ser presentadas o acogidas para su trámite por el Alcalde Municipal o alguno de los regidores.

Habiendo analizando lo que se entiende por potestad reglamentaria, su fundamento y funcionamiento municipal, no se visualiza una incompatibilidad para que los Concejos Municipales de Distrito se encarguen de crear sus propios Reglamentos, en virtud de la autonomía funcional que los ampara.

Del término de potestad reglamentaria dado por la propia Sala Constitucional en la sentencia 1623-2008, se infiere que al formar esta, parte de las “manifestaciones típicas de la función administrativa”, resulta un deber otorgar dicha potestad a los Concejos Municipales de Distrito. Lo anterior por cuanto son estos Concejos, en razón de la autonomía funcional que los regula, los encargados de llevar a cabo la función administrativa a nivel local; a ellos les compete encargarse de administrar el correcto funcionamiento distrital por ser los receptores directos de las necesidades locales; constituyéndose en los más aptos para procurar una producción reglamentaria habitual, rápida, continua y que enfrente los problemas cotidianos con mayor eficacia.

Así, del artículo 3 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito se infiere (está “razonablemente implícito”), que dicha potestad al encontrarse dentro de la normativa referente a las Municipalidades, puede ser aplicable a los Concejos Municipales de Distrito y a sus concejales e intendentes. Lo anterior porque precisamente no hay incompatibilidad con atribuciones propias y exclusivas del ente al que pertenecen, es más, según se explicó, resulta ser una manifestación de la

---

<sup>149</sup> **Código Municipal**, Ley número 7994 del 30 de abril de 1998. Artículo 169.

autonomía funcional otorgada a dichos Concejos, esto aunado a que el artículo 4 de la Ley en mención, establece que serán los Concejos Municipales de Distrito los que tendrán las competencias locales en la respectiva circunscripción.

En cuanto a la asignación de las funciones propias de la potestad reglamentaria en órganos del Concejo Municipal de Distrito, la respuesta la da la misma Ley General de Concejos Municipales de Distrito. Así, su artículo 6 establece sobre las competencias de los concejales lo siguiente:

*"Artículo 6°-Los concejos municipales de distrito estarán integrados, como órganos colegiados, por cinco concejales propietarios y sus respectivos suplentes, todos vecinos del distrito; serán elegidos popularmente en la misma fecha de elección de los síndicos y por igual período. Asimismo, tanto los concejales propietarios como los suplentes se regirán bajo las mismas condiciones y tendrán iguales deberes y atribuciones que los regidores municipales (...)" (subrayado no es del original)*

Tomando en cuenta que los regidores, de conformidad con el artículo 12 del Código Municipal, son los que integran los Concejos Municipales y al establecer el artículo recién transcrito, que los concejales serán equiparables en condiciones, deberes y atribuciones a los regidores, se concluye que los concejales, como órgano colegiado, tendrán las mismas condiciones e iguales deberes y atribuciones que los Concejos Municipales. En el caso que nos ocupa, tendrán el deber de crear los Reglamentos propios del distrito, a menos que exista una norma que expresamente limite en beneficio del Concejo Municipal, la creación de un reglamento en particular.

En cuanto al deber que le correspondería a los intendentes y viceintendentes, el artículo 7 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito establece lo siguiente:

*"Artículo 7°-El órgano ejecutivo de los concejos municipales de distrito será la Intendencia, cuyo titular también será elegido popularmente, en la misma fecha, por igual período, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal; será sustituido en las ausencias por quien designe el concejo municipal de distrito (viceintendente)" (subrayado no es del original)*

De lo anterior se deduce que teniendo el intendente los mismos deberes y atribuciones que el alcalde municipal, el primero tiene dentro de sus obligaciones, velar por el cumplimiento de los Reglamentos dispuestos para el órgano. Lo anterior de conformidad con el artículo 17 inciso a del Código Municipal.

En conclusión, los Concejos Municipales de Distrito sí cuentan con una potestad reglamentaria por ser esta una manifestación de la autonomía funcional que los regula. Les corresponde a los concejales el deber de dictar los reglamentos de la Corporación conforme a la ley y organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales. Lo anterior de conformidad con el artículo 6 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, en analogía con el artículo 13 del Código Municipal. Así mismo, es al intendente a quien le compete velar por el cumplimiento de los Reglamentos, según lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, en analogía con el artículo 17 inciso a del Código Municipal.

## ***2.2. Creación, aprobación, administración y control del presupuesto***

En lo que respecta al presupuesto municipal, establece nuestra Constitución Política en su artículo 175, que es atribución de las Municipalidades dictar sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución.

Sobre esto último, los artículos 183 y 184 de la Constitución Política establecen a la Contraloría General de la República como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública. Así mismo, en el inciso 2 del artículo 184 antes citado, se establece como deber y atribución de la Contraloría el examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades e Instituciones Autónomas y fiscalizar su ejecución y liquidación.

Ya más detalladamente, el artículo 91 del Código Municipal establece que las Municipalidades deben acordar el presupuesto ordinario que regirá cada año, utilizando la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría.

Además, el artículo 92 del mencionado Código dispone, que el presupuesto municipal debe satisfacer el plan operativo anual de manera objetiva, eficiente, razonable y consecuente.

Es deber, entonces, de la Municipalidad, acordar el presupuesto ordinario anual de manera que satisfaga el plan operativo. Es decir, debe ser aprobado y fiscalizado por la Contraloría, de conformidad con el artículo 184 constitucional.

En lo que refiere a los Concejos Municipales de Distrito y su posibilidad de dictar su propio presupuesto, dichos órganos han cumplido esta función cual si fueran Municipalidades. De esta forma, envían a la Contraloría General de la República su presupuesto con el fin de ser aprobado y fiscalizado por esta última.

Tenemos así que para el año 2010, la Contraloría General de la República ha aprobado los montos por concepto de presupuesto de los 8 Concejos Municipales de Distrito existentes, por ejemplo: 150

1. Para el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde se aprobó un presupuesto inicial de 231.967.000 colones y un presupuesto extraordinario de 13.864.107,28 colones.

2. Para el Concejo Municipal de Distrito de Cervantes se aprobó un presupuesto inicial de 122.735.545,00 colones y un presupuesto extraordinario de 27.643.294,31 colones.

3. Para el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano se aprobó un presupuesto inicial de 628.426.920,00 colones y un presupuesto extraordinario de 157.481.204,88 colones.

No obstante, acá es preciso analizar si a pesar que en la práctica están llevando a cabo dicha competencia, los Concejos Municipales de Distrito se encuentran o no

---

<sup>150</sup> **Página oficial de la Contraloría General de la República.** San José, Costa Rica. <http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=127:1:279385388142104>. Revisada a las diez horas cuarenta y cuatro minutos del 28 de julio de 2010.

capacitados para realizarla. Un acercamiento lo puede dar el artículo 3 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito que como bien se analizó en el apartado anterior, establece que toda normativa referente a las Municipalidades, será aplicable a los Concejos Municipales de Distrito, a sus concejales e intendentes en tanto no haya incompatibilidad en caso de atribuciones propias y exclusivas de esos entes, a los regidores y al alcalde local.

Existe entonces una norma que en su generalidad, permite a estos Concejos llevar a cabo las mismas atribuciones y competencia de la Municipalidad a la que se encuentran adscritos. Sin embargo, como bien se estableció al inicio de este apartado, vía constitucional se ha detallado que las competentes para dictar sus presupuestos extraordinarios y ordinarios son las propias Municipalidades.

Es oportuno analizar entonces, si los Concejos Municipales de Distrito aún forman parte de la Municipalidad respectiva, en el sentido de verse o no beneficiados del presupuesto creado por esta o si por el contrario, se trata de una figura independiente de la Municipalidad del cantón al que pertenecen. La autonomía dada a los Concejos Municipales de Distrito, como bien se ha establecido, es meramente funcional, es decir, que aún teniendo autonomía, se encuentran adscritos a la Municipalidad respectiva: se entiende que aún forman parte de ésta. Es más, el artículo 172 constitucional lo confirma al establecer expresamente, que los Concejos Municipales de Distrito son órganos adscritos a la Municipalidad respectiva.

Siendo así, existe una norma constitucional que remite la competencia de creación de presupuestos ordinarios y extraordinarios a las 81 Municipalidades existentes. Entonces, el artículo 3 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, no es aplicable por cuanto ya existe una norma especial que atribuye la competencia exclusiva en materia de presupuesto a las municipalidades.

En conclusión, en lo que respecta a la creación del presupuesto local, la única legitimada para llevarlo a cabo es la Municipalidad respectiva, según lo dispone el artículo 175 constitucional. En cuanto a la administración presupuestaria, no sucede lo mismo, pues como expresión de la autonomía funcional otorgada a los Concejos Municipales de Distrito, estos deben administrar su propio presupuesto a partir de un plan de desarrollo coordinado con la Municipalidad a la que se encuentran adscritos.

En lo que refiere a la aprobación y control de su presupuesto, dicha atribución continúa siendo propia de la Contraloría General de la República, según los artículos 183 y 184 constitucionales previamente analizados.

La conclusión a la que se llega en este apartado es de vital importancia, pues del presupuesto aprobado, dependen muchas actividades por desarrollar por el ente u órgano beneficiario del ingreso. Se puede decir entonces, que del presupuesto depende en gran medida el desarrollo local que pueda tener una región. Esto último lo tiene muy claro la Contraloría General de la República, que mediante resolución número R-SC-1-2009 del 26 de febrero de 2009, emitió los Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local número L-1-2009-CO-DFOE, consignando como ámbito de aplicación de esta normativa, tanto las Municipalidades como los Concejos Municipales de Distrito.<sup>151</sup> Mediante dichos Lineamientos, en lo que respecta a la asignación de recursos dentro de ellos los presupuestarios, establece en su artículo 2.7 que se deberán asignar los recursos humanos, materiales, tecnológicos y otros necesarios y suficientes para que las unidades o funcionarios encargados del proceso de planificación del desarrollo local cumplan su gestión.

No obstante, dicho desarrollo puede verse entrabado, si atendiendo a lo dispuesto por la legislación nacional, se deben coordinar los planes operativos de los Concejos Municipales de Distrito con la Municipalidad a la que se pertenece, esto aunado a la falta de Gobiernos Locales fortalecidos. Lo anterior por cuanto la necesidad de dicha coordinación se puede prestar para atrasar la asignación de los recursos propios de dicho órgano o para asignarle de forma unilateral por parte de la Municipalidad respectiva, un monto que difiere de su realidad y, por ende, de sus necesidades.

Se considera que atendiendo a dichas trabas y ante la conciencia de la falta de fortalecimiento local en cuanto a coordinación e información Municipalidad- Concejo

---

<sup>151</sup> **Página oficial de la Contraloría General de la República.** San José, Costa Rica. <http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=127:1:279385388142104>. Revisada a las diez horas cuarenta y cuatro minutos del 28 de julio de 2010.

Municipal de Distrito, se han priorizado las necesidades sociales sobre las cuestiones legales. No obstante resultar incluso inconstitucional, la creación del presupuesto por parte del Concejo Municipal de Distrito respectivo y más aún su aprobación por parte de la Contraloría General de la República, que expresamente está facultada para examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las Municipalidades y fiscalizar su ejecución y liquidación; no así para llevar a cabo todas estas competencias, respecto de un presupuesto especial de Concejos Municipales de Distrito.

En resumen, tenemos entonces que a la luz del artículo 175 constitucional en coordinación con lo dispuesto en el 3 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, estos últimos no se encuentran en la capacidad de crear su propio presupuesto. Dicha potestad es competencia exclusiva de la Municipalidad a la que pertenecen, situación que les dificulta promover un mayor desarrollo local. No así para administrarlo, pues esto es una manifestación de la autonomía funcional que se les ha otorgado. En cuanto a su aprobación y fiscalización, la Contraloría General de la República debe atenerse a lo dispuesto por la Constitución Política, so pena de estar actuando en la actualidad contra legem.

Como dato adicional, los Concejos Municipales de Distrito también perciben en la práctica otros ingresos. Dichos ingresos pueden provenir de partidas específicas o transferencia pública de fondos para obras y proyectos del distrito,<sup>152</sup> tasas y precios por servicios específicos<sup>153</sup> y lo referente a impuestos.<sup>154</sup> Sobre esto último, se hablará más adelante.

---

<sup>152</sup> **Ley General de Concejos Municipales de Distrito**, Ley número 8173 del siete de diciembre de 2001. Artículo 11.

<sup>153</sup> **Ibíd.** Artículo 9.

<sup>154</sup> **Ibíd.** Artículo 10.



### ***2.3. Capacidad para disponer de la hacienda local***

En el presente apartado nos daremos a la tarea de analizar dos temas medulares con respecto al funcionamiento de los Concejos, a saber: la contratación administrativa y las donaciones. En el tratamiento de estos temas es donde se hace el mayor análisis de lo que implica la autonomía funcional y la personalidad instrumental que poseen los Concejos Municipales de Distrito.

Los artículos 4, 13 inciso e), y 62 del Código Municipal, constituyen el marco legal regulatorio en materia de contratación administrativa; las normas establecen la potestad de las corporaciones municipales para concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, mismos que los Concejos Municipales deberán aprobar. Por su parte, el artículo 62 del Código Municipal autoriza a las Municipalidades para realizar toda clase de actos o contratos, permitidos por el Código Municipal y la Ley de Contratación Administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines; así mismo, les da la potestad de llevar a cabo préstamos o arrendamientos de sus recursos, siempre que medie convenio o contrato que respalde los intereses municipales.

El numeral 182 de nuestra Carta Magna es el que ordena que la ejecución de obras públicas, las compras que se hagan con fondos municipales y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se hagan mediante licitación. De conformidad con este imperativo constitucional es que el artículo 1 de la Ley de Contratación Administrativa, número 7494, establece que la Ley regirá la actividad de contratación desplegada por el sector descentralizado territorial.

Para analizar el caso concreto de la capacidad o no de los Concejos Municipales de Distrito para celebrar procedimientos de contratación administrativa, se parte de la definición que la Sala Constitucional da sobre la autonomía funcional; dicho concepto comprende la capacidad de auto-administrarse que otorga al órgano libertad, para organizar su trabajo y disponer de sus recursos con independencia de la Municipalidad

“madre”, pudiendo los Concejos administrar su presupuesto y suscribir contratos como expresión de su capacidad de disponer de los recursos con los que cuenta.

En el apartado anterior concluimos que los Concejos, por razones de conveniencia y eficacia de su gestión a nivel distrital, y en general para que puedan ejercer sus funciones de forma satisfactoria deben tener la prerrogativa de administrar su presupuesto; aunque la elaboración del mismo corresponda, de forma exclusiva, al ente al que pertenece.

Ahora bien, el lector podrá dudar sobre la capacidad de contratación administrativa de los Concejos, es por ello que se desarrollará el concepto de la “personificación presupuestaria” y su relación con el de personalidad jurídica instrumental a fin de esclarecer el tema.

La Sala Constitucional en diversas resoluciones ha venido desarrollando el concepto de “personificación presupuestaria”, con respecto a los “órganos- persona”; estos son órganos desconcentrados que tienen un finalidad concedida expresamente por ley. Los Concejos Municipales de Distrito son órganos a los que el legislador ha querido dar un papel de “instrumento” de la Municipalidad a la que pertenecen, pero también el legislador les ha dado una particularidad que no puede obviarse como elemento especial: los dotó de autonomía funcional.

La constitucionalidad de la figura de la “personificación presupuestaria”, ha sido avalada por la Sala Constitucional. El concepto implica otorgar a un órgano desconcentrado la capacidad jurídica para celebrar y suscribir los contratos administrativos que requieran para la realización de los fines encomendados y la posibilidad de administrar su propio presupuesto. El concepto no desconoce la exclusividad que tienen los entes de ostentar personalidad jurídica, motivo por el cual a los órganos desconcentrados les confiere una “personalidad jurídica instrumental” en los dos ámbitos apuntados.

El órgano podrá administrar sus recursos con independencia del ente público al que pertenece, pero permanece subordinado en el resto de aspectos propios de la relación ente-órgano. Lo que busca la figura es dotar de mecanismos e instrumentos jurídicos al órgano para que, estrictamente con el fin de permitir su funcionamiento eficaz, cumpla las funciones públicas que la ley le encomienda; es por ello que se afirma que

la personalidad jurídica instrumental le alcanzaría solo para llevar a cabo lo que resulte estrictamente indispensable para el cumplimiento de la función pública que le ha sido delegada.

El concepto anteriormente expuesto aplica, sin duda alguna, a los Concejos Municipales de Distrito, porque abarca los elementos que el legislador incorporó en el concepto de "autonomía funcional". El fin es claro, el legislador buscaba con ese concepto que el órgano pudiera echar mano de medios para cumplir de forma eficiente la función pública que está llamado a desempeñar; todo esto es consecuente con el fin que persigue la "personificación presupuestaria" y que establece la capacidad de un órgano de disponer de los recursos y celebrar contratos en pro de dicho fin.

Un buen ejemplo que refleja la capacidad de los Concejos de disponer de sus recursos, es el caso del uso de cajas chicas; sobre esta competencia establece el artículo 109 del Código Municipal:

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

En términos generales, el ya mencionado artículo 3 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, faculta a estos para encargarse del manejo de sus cajas chicas, pues siendo una atribución dada a las Municipalidades que no tiene carácter propio o exclusivo, esta puede ser desarrollada por los Concejos en estudio. No obstante, para analizar más a fondo la competencia de los Concejos Municipales de Distrito en esta materia, es preciso estudiar cada elemento que plantea el artículo 109 del Código Municipal:

*1. Los Concejos, es decir, los regidores, son los encargados de autorizar el funcionamiento o no de cajas chicas; así como los montos a utilizar para determinada actividad*

De conformidad con lo desarrollado en otros apartados, según el artículo 6 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, estos van a estar integrados en

calidad de órganos colegiados, por cinco concejales propietarios y sus respectivos suplentes. Todos se regirán bajo las mismas condiciones y tendrán iguales deberes y atribuciones que los regidores municipales. Esto quiere decir que fungirán como un Concejo Municipal a nivel distrital.

Si se parte entonces del hecho que no existe una atribución exclusiva dada a las Municipalidades en esta materia, y tomando en cuenta que los regidores son los encargados de autorizar el funcionamiento y montos a utilizar de las cajas chicas, corresponderá en este caso a los concejales, el deber de administrar dichas cajas a nivel distrital.

*2. Los egresos deben ser autorizados por el alcalde municipal*

En esta misma línea de pensamiento, el artículo 7 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito establece que el órgano ejecutivo de los Concejos Municipales de Distrito será la Intendencia, cuyo titular también será elegido popularmente, en la misma fecha, por igual período, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal.

Así, teniendo el intendente los mismos deberes y atribuciones que el alcalde municipal, el primero tiene dentro de sus obligaciones, autorizar los egresos que se realicen de las cajas chicas.

*3. Las cajas chicas se regularán por el reglamento que se dicte para tal efecto*

Según se analizó en el apartado de potestad reglamentaria, el Código Municipal en su artículo 13 establece como atribuciones del Concejo Municipal las siguientes:

*“ARTÍCULO 13.- Son atribuciones del Concejo:*

*(...)*

*c) Dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a esta ley”*

De esta forma, corresponde a los concejales regular vía reglamento, lo referente al manejo de las cajas chicas.

### *3. El tesorero será el encargado de administrarlas*

Dentro de los concejales, aquel que sea nombrado tesorero, se encargará de administrar dichas cajas.

### *4. Se utilizan para adquirir bienes y servicios, así como pagar viáticos y gastos de viaje*

Las cajas chicas son utilizadas como un medio para tener cierto grado de liquidez al momento de adquirir bienes y servicios, viáticos, gastos de viajes, entre otros que no ameriten un procedimiento de contratación administrativa. El dinero de las cajas chicas proviene del excedente generado del pago por bienes y servicios o alguna actividad en general, previamente presupuestada, que lleve a cabo la Municipalidad o eventualmente el Concejo Municipal de Distrito.

En conclusión, de conformidad con el artículo 3 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, se establece que no existe una norma que otorgue en forma exclusiva dicha competencia a las Municipalidades y que la autonomía funcional otorgada a los Concejos Municipales de Distrito, implica también una autonomía administrativa; los excedentes que se generen de un dinero previamente presupuestado sí pueden ser administrado a criterio del Concejo Municipal de Distrito respectivo. Correspondiendo a los concejales, de conformidad con el artículo 109 del Código Municipal y 6 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, autorizar el funcionamiento de cajas chicas, así como los montos por utilizar para determinada actividad y su respectiva reglamentación y a los intendentes, de conformidad con el mismo artículo del Código Municipal y el 7 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, el deber de autorizar los egresos de las cajas chicas en estudio.

Con respecto al tema de las donaciones, el artículo 62 del Código Municipal también desarrolla el tema de las donaciones de recursos o bienes inmuebles que posea la Municipalidad, así como las garantías que sobre estos constituya la Municipalidad, a favor de otras personas. En torno a este punto, debemos recordar las precisiones que se hicieron en la parte general de esta tesis:

1. Cuando sean donaciones de bienes muebles o inmuebles que vayan dirigidas a órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, las Municipalidades las podrán acordar mediante el voto favorable de dos terceras partes del total de los miembros del concejo. En este caso, debe darse un acto motivado y verificar el interés público.

2. Cuando la donación implique una desafectación del uso o fin público al que está vinculado el bien, debe mediar autorización legislativa expresa previa.

3. Para otro tipo de donaciones de recursos o bienes, así como extensión de garantías a favor de otras personas, debe existir ley especial que las autorice expresamente.

4. Para dar préstamos o arrendamientos de los recursos, debe existir un convenio o contrato dirigido a respaldar los intereses municipales.

5. Las Municipalidades pueden subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social; estos deben servir al cantón y debe darse un acto motivado y verificar el interés público.

6. Las ayudas temporales y otorgamiento de becas a munícipes de escasos recursos, son permitidas y deberá dictarse un reglamento que regule estas situaciones.

La Asamblea Legislativa en reiteradas ocasiones ha aprobado leyes para autorizar a los Concejos Municipales de Distrito a segregar y donar bienes, tal es el caso de las leyes 8519 del 29 de junio de 2006 y 8369 del 30 de julio de 2003. En el proyecto 17081, recientemente aprobado, que pretende la autorización al Concejo Municipal de Distrito de Colorado para que pueda donar un terreno de su propiedad, en la exposición de motivos del proyecto el diputado proponente enuncia:

*“Ahora esta en manos de la Asamblea Legislativa autorizar la donación de este inmueble que el Concejo Municipal de Distrito de Colorado decidió traspasar mediante Acuerdo CMDC-0874-2008 tomado en la sesión extraordinaria N.º 10-2008, de 5 de*

*junio de 2008, al Instituto Nacional de Aprendizaje a fin de construir allí las instalaciones del Centro Náutico Pesquero que permitirá a muchas personas acceder a una educación técnica de calidad.*"<sup>155</sup>

A pesar que el legislador ha venido autorizando directamente a los Concejos Municipales de Distrito para donar bienes, en este caso las donaciones escapan de ser asuntos necesarios para el funcionamiento regular de los Concejos y, además, se estaría disponiendo de bienes que son propiedad de la Municipalidad.

No se podría afirmar que el caso de las donaciones sea el mismo que el caso de la celebración de contratos o el manejo de cajas chicas, estos últimos se dirigen a la consecución de un fin último: constituyen acciones estrictamente necesarias para posibilitar el funcionamiento eficaz del Concejo y dar cumplimiento con los fines que la ley les encomienda a los Concejos o que la Municipalidad les señale.

Las donaciones escapan de ser un mecanismo necesario para que un Concejo funcione eficazmente, además es una competencia exclusiva de la Municipalidad porque esta en su calidad de ente es la que tiene la capacidad de tener patrimonio propio y participar en el tráfico jurídico.

#### ***2.4. Administración de los Comités Distritales de Deportes***

Acá es preciso detallar la relación que tienen los Comités de Deportes con la Municipalidad (cantón) o eventualmente con el Concejo Municipal de Distrito (distrito) al que pertenecen. Al respecto, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera, en su sentencia de las diez horas veinte minutos del trece de abril de dos mil siete, número 165-2007, manifiesta lo siguiente:

---

<sup>155</sup> Asamblea Legislativa. **Proyecto de ley expediente número 17081**, presentado a la corriente legislativa el 3 de julio de 2008.

*"(...) se ubican como órganos auxiliares de los entes territoriales, en lo que se refiere a la promoción de los intereses locales, por lo que bien puede el gobierno municipal, sugerir o proponer al comité respectivo la realización de las obras que estime necesarias, como aquí sucedió, tomando en cuenta también, la obligación para dichos Comités de coordinar con la municipalidad, lo concerniente a inversiones y obras en el cantón, según el artículo 170 citado" (subrayado no es del original)*

Sobre la personería jurídica instrumental que ostentan dichos Comités, continúa diciendo la sentencia recién mencionada lo siguiente:

*"IV. De otra parte, el que los Comités respectivos ostenten una personería jurídica instrumental, para verificar ciertos actos concretos, como lo son "construir", "administrar" y "mantener las instalaciones deportivas de su propiedad u otorgadas en "administración" (artículo 164 ibídem), no por ello, adquieren independencia funcional, desde que esa personería en realidad va orientada a facilitar esas potestades asignadas, pero no para sobrepasarlas en perjuicio del ente del que dependen."*

De lo anterior, se infiere que los Comités Cantonales no cuentan, entonces, con autonomía funcional propia, dependiendo de esta forma de la Municipalidad a la que se encuentran adscritos. Dependencia que refiere al ámbito presupuestario, normativo, logístico, disciplinario, entre otros.

Al respecto, establece el Código Municipal en su artículo 164, lo siguiente:

*"ARTÍCULO 164.- En cada cantón, existirá un Comité cantonal de deportes y recreación, que estará adscrito a la municipalidad respectiva y gozará de personalidad jurídica instrumental para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad u otorgadas en administración. Asimismo, habrá Comités comunales de deportes y recreación, adscritos al comité cantonal respectivo"*

Se tiene claro entonces que los Comités cantonales se encuentran expresamente adscritos a la Municipalidad respectiva. Interesa ahora analizar si sucede lo mismo a nivel de Concejo Municipal de Distrito en lo que serían los Comités Distritales de Deportes. Al respecto, plantea expresamente el artículo 5 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito:



*“Artículo 5°-Los cometidos distritales referentes a deportes y recreación serán atendidos por un comité distrital de deportes, que se regirá por la misma normativa de los comités cantonales de deportes”*

De acuerdo con la norma supracitada, dichos Comités, al referirse al distrito en particular y encontrarse regulados en la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, se encuentran adscritos, ya no a la Municipalidad, sino al Concejo Municipal de Distrito respectivo. Estos, al igual que los Comités cantonales, no cuentan con autonomía funcional propia que les permita ser en cierto grado independientes del Concejo al que pertenecen.

Como parte de la relación de coordinación-subordinación de los Comités Distritales de Deportes, están las siguientes atribuciones que el Código Municipal da a las Municipalidades en su título VII capítulo único; las mismas las podrán detentar los Concejos Municipales de Distrito en virtud del artículo supracitado:

1. Reglamentar el procedimiento de elección de los miembros del Comité Distrital, de acuerdo con el artículo 165.
2. Reglamentar el funcionamiento de los comités distritales, comunales y la administración de las instalaciones deportivas municipales, de acuerdo con el artículo 169.
3. Ceder en administración y mediante convenio, las instalaciones deportivas y recreativas de su propiedad al comité distrital de la comunidad donde se ubiquen, de acuerdo con el artículo 171.
4. Fiscalizar o controlar los programas anuales de actividades, obras e inversión de los Comités, mismos que se presentarán en la primera semana de julio de cada año, antes de aprobarse los presupuestos ordinarios de la Municipalidad y en este caso, antes de aprobarse los presupuestos ordinarios de los Concejos Municipales de Distrito; así como controlar los resultados de la gestión correspondiente al año anterior, todo ello de acuerdo con el artículo 172.

En cuanto a su financiamiento, dispone el artículo 170 del Código Municipal lo siguiente:

*“Los comités cantonales de deportes y recreación coordinarán con la municipalidad respectiva lo concerniente a inversiones y obras en el cantón. Las municipalidades deberán asignarles un mínimo de un tres por ciento (3%) como mínimo de los ingresos ordinarios anuales municipales, que se distribuirá en un diez por ciento (10%) máximo para gastos administrativos y el resto para programas deportivos y recreativos. Además, deberá proporcionarles local que será su sede y todas las facilidades para el cabal cumplimiento de sus fines”*

Al respecto, ha dicho la Procuraduría General de la República, que habiendo sido declarada parcialmente inconstitucional y con carácter retroactivo, la Ley número 7800 del 30 de abril de 1988 denominada Ley de creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y del régimen jurídico de la educación física, el deporte y la recreación, en la que los Comités dejaron de ser órganos adscritos a las Municipalidades y pasaron a serlo del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER), el actual Código Municipal y particularmente el Título VII, Capítulo Único, artículos del 164 a 172, nunca fue afectado por esa normativa y por consiguiente, se encuentra plenamente vigente. Así, de conformidad con el artículo 170 del Código Municipal, las Municipalidades, deben asignar a los comités cantonales de deportes y recreación un mínimo del tres por ciento (3%) de los ingresos ordinarios anuales municipales; esta disposición se convierte en una norma imperativa y no facultativa, como lo establecía la Ley de creación del ICODER. Igualmente, se establece expresamente el destino que debe darse a los recursos que las Municipalidades transfieran a los comités cantonales de deportes y recreación. Esto es, un diez por ciento (10%) máximo para gastos administrativos y el resto para programas deportivos y recreativos; le corresponderá en todo caso a la Contraloría General de la República, rechazar los presupuestos municipales que no se ajusten a lo dispuesto en la norma de referencia.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica número 074-J del siete de julio de dos mil.

En el caso de los Concejos Municipales de Distrito, el financiamiento que deben dar a los Comités Distritales de Deportes es igual que el que se otorga a los Comités Cantonales de Deportes, en relación con la Municipalidad respectiva. De esta forma, aunque los Concejos Municipales de Distrito no tienen la potestad de crear su presupuesto, la Municipalidad debe encargarse de destinar el porcentaje respectivo a los Comités Distritales de Deportes, dentro del presupuesto asignado a los Concejos Municipales de Distrito; mientras tanto, la Contraloría tiene el deber de aprobar y fiscalizar el manejo de los mismos. Al ser así, deberá asignárseles un mínimo de un tres por ciento (3%) de los ingresos ordinarios anuales a los Comités Distritales de Deportes; los mismos se distribuirá en un diez por ciento (10%) máximo para gastos administrativos y el resto para programas deportivos y recreativos. Además, proporcionará el local que será su sede y todas las facilidades para el cabal cumplimiento de sus fines.

En conclusión, mediante norma especial, artículo 5 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, se crean los Comités Distritales de Deportes, que tendrán las mismas funciones que los Comités Cantonales de Deportes. Igualmente, estos se encontrarán adscritos, ya no a la Municipalidad, sino al Concejo Municipal de Distrito respectivo; tampoco cuentan con autonomía funcional propia que les permita ser en cierto grado independientes del Concejo al que pertenecen y será obligación del Concejo respectivo, a través del presupuesto asignado previamente por la Municipalidad correspondiente, contribuir en un 3% al menos de su presupuesto, para financiar los gastos administrativos y los referentes a programas recreativos y deportivos que lleve a cabo el Comité Distrital de Deportes.

## ***2.5. Administración de la Zona Marítimo Terrestre***

Al respecto plantea el artículo 3 de la Ley número 6043 denominada Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre:

*“Artículo 3o. Sin perjuicio de las atribuciones de ese Instituto, compete a las municipalidades velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley*

*referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales.*

*El usufructo y administración de la zona marítimo terrestre, tanto de la zona pública como de la restringida, corresponde a la municipalidad de la jurisdicción respectiva”*

Basándose esencialmente en dicho artículo, la Procuraduría General de la República desde el año 1997, aproximadamente, y sin haber sido aprobada a esa fecha, la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, fue muy clara en su posición. En dicha ocasión manifestó:

*“la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, No. 6043 de 2 de marzo de 1977, específica sobre la materia, es tajante en atribuir la administración de la zona marítimo terrestre únicamente a las Municipalidades, sin mencionar en forma genérica ningún otro ente territorial con competencias compartidas o excluyentes en ese sentido (quedan a salvo las excepciones previstas en los artículos 74 y siguientes ibíd)”<sup>157</sup>*

Esta visión era compartida por el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Primera, que mediante sentencia número 736-92 de las nueve horas diez minutos del 7 de octubre de 1992, había manifestado lo siguiente:

*“IX.- La presente litis trata de anular la resolución del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano, que denegó a través de su Intendente la solicitud de concesión de una parcela de terreno en la zona marítimo terrestre(...); en el criterio del Tribunal ese acto es absolutamente nulo, por cuanto el órgano que lo dictó carece de competencia para otorgar y por lo tanto de denegar solicitudes para obtener concesiones en la zona marítimo terrestre; potestad que ostentan las Municipalidades, pero no los Concejos Municipales de Distrito; sin que a favor de estos últimos se haya operado legalmente*

---

<sup>157</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-050-1997** del cuatro de abril de mil novecientos noventa y siete.

*ninguna transferencia de competencias en ese campo. (Leyes citadas y artículos 166, 129, 158, de la Ley General de la Administración Pública)."*

Aun en el año 2009, la Procuraduría mantenía su posición y en un dictamen del año 2003, manifiesta que:

*"(...) no es posible sostener que los concejos municipales de distrito sean competentes para administrar la zona marítimo terrestre. Ésta sigue siendo una competencia propia y exclusiva de las corporaciones municipalidades en coordinación con el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), en los casos previstos por la ley. Tal determinación, se encuentra expresamente contemplada en la ley sobre la zona marítimo terrestre, por lo que pretender delegar esa competencia en los concejos municipales de distrito fundamentándose en lo que dispone el artículo 4° de la Ley 8173, resulta abiertamente ilegal, e incluso podría eventualmente calificarse de inconstitucional, pues a la fecha no ha operado una transferencia legal de competencias en ese sentido"*<sup>158</sup>

Sin embargo, desde el día 28 de abril de 2006, se había emitido una modificación a la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre que expresamente establece:

*"Artículo 73 bis.—Todas las atribuciones y competencias conferidas a las municipalidades mediante esta Ley, corresponderán a los respectivos concejos municipales de distrito que posean territorio en la zona costera. El usufructo, la administración de la zona marítima y, en general, todas las disposiciones de esta Ley Sobre la Zona Marítima para las municipalidades, corresponderán a los concejos municipales de distrito, en sus respectivas jurisdicciones.*

*Los funcionarios de los concejos municipales de distrito estarán sujetos a lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley. Si se trata de funcionarios de elección popular, se les aplicará además lo establecido en el inciso e), del artículo 24 del Código*

---

<sup>158</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-244-2009** del tres de setiembre de dos mil nueve (cit Dictamen número C-253-2003 de veintidós de agosto de dos mil tres)

*Municipal, Ley N° 7794, de 30 de abril de 1998, en relación con la pérdida de credenciales”.*

A través de la norma antes citada, actualmente, no existe duda alguna de la capacidad de aquellos Concejos Municipales de Distrito que cuenten con zona marítimo terrestre dentro de su jurisdicción, de poderla administrar. El problema se presenta, en la actualidad, en definir los alcances de dicha potestad administrativa.

Lo anterior se puede ejemplificar a través del Dictamen número C-076-2010 del 21 de abril de 2010, emitido por la Procuraduría General de la República. En este se establece como antecedente, que mediante acuerdo del 26 de enero de 2009, celebrado en la sesión número 03-09, artículo VII, inciso d, el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano acordó designar un órgano director del procedimiento para los procesos de cancelación de las patentes comerciales que operan en la zona pública de la zona marítima terrestre, dentro de ellas, la del caso en estudio dentro de ese dictamen. Dicho órgano dio su recomendación final y mediante acuerdo del 15 de junio de 2009, el Concejo Municipal de Distrito acordó aprobar en todos sus extremos el informe final presentado por el órgano director, en torno a la declaratoria de la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de la Licencia Comercial extendida.

La Procuraduría, al resolver la consulta sobre el procedimiento llevado a cabo por el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano, concluyó lo siguiente:

1. Dicho Concejo no ostenta la condición de “Superior Supremo” de la Municipalidad, por ende no es competente para solicitar la declaratoria de nulidad absoluta, evidente y manifiesta que se regula en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. Su constitución es meramente excepcional, y como tal, debe limitarse a lo que expresamente se le designa (consideración A del dictamen en mención).

2. Tampoco tiene la capacidad para ordenar el inicio del procedimiento respectivo o requerir el dictamen favorable preceptivo de este Órgano Superior Consultivo (consideración A del dictamen en mención).

3. Todas las competencias antes mencionadas permanecen dentro del ámbito de atribuciones de los Concejos Municipales de los cantones respectivos (consideración A del dictamen en mención).

4. De conformidad con el artículo 73 bis de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, aunque los Concejos Municipales de Distrito no gocen de la competencia para declarar la nulidad radical de un acto declaratorio de derechos, eso no impide de modo alguno que los Concejos Municipales de Distrito respectivos ejerzan las funciones de vigilancia, control y administración sobre la Zona Marítimo Terrestre. Siendo que, en el supuesto que detecten la existencia de una posible nulidad absoluta, evidente y manifiesta relacionada con el uso de la Zona Marítimo Terrestre, deba coordinarse la apertura del respectivo procedimiento administrativo con el Concejo Municipal al que se encuentran adscritos (consideración A del dictamen en mención).

Lo que disponga la Procuraduría en dicha materia es de suma importancia, pues el artículo 173 que se menciona en el dictamen en estudio, establece expresamente lo siguiente:

*“Cuando la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos fuere evidente y manifiesta, podrá declararse por la Administración en la vía administrativa sin necesidad de recurrir al contencioso de lesividad señalado en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República(...)”*

*Cuando se trate del Estado, la declaración de nulidad deberá hacerla el Consejo de Gobierno. Cuando se trate de otros entes, deberá hacerla el jerarca respectivo” (subrayado no es del original)*

Respecto del caso en estudio, depende en última instancia de la Procuraduría, el que un Concejo Municipal de Distrito pueda o no declarar nulo un derecho que violente la Zona Marítimo Terrestre, sin necesidad de verse inmerso en un proceso de lesividad. Si dicho Órgano considera que los Concejos Municipales de Distrito no pueden declarar por sí mismos una nulidad evidente y manifiesta por no ser los “Superiores Supremos”, es preciso analizar el concepto de Administración que plantea el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, su alcance y las potestades que gracias a la interpretación que se le dé al término, pueden atribuirse

diversos órganos del ente respectivo. Lo anterior con fundamento último en el artículo 73 bis de la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre, y respecto con las competencias específicas de los Concejos Municipales de Distrito según la autonomía funcional que los ampara.

El artículo primero de la Ley General de la Administración Pública establece que la Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos. Es decir, está constituida por la administración centralizada y la descentralizada. Ambas a su vez, están integradas por diversos órganos que en su conjunto forman el ente. Así, la descentralizada se conforma de diversos órganos como el Concejo Municipal o incluso, como los Concejos Municipales de Distritos. Todos los órganos pertenecientes a un ente, deben actuar conforme al principio de legalidad y sus competencias dependerán expresamente de lo que la Ley determine.

En virtud de lo anterior, si a un órgano determinado se le atribuye cierta competencia, actuará en condición de Administración, pues se entiende que el ente del que depende, le ha canalizado esta a través de la Ley, para poderla llevar a cabo. Así por ejemplo, es deber de la Municipalidad reglamentar la prestación de los servicios municipales. Dicha atribución se encuentra expresamente conferida en el artículo 13 inciso d del Código Municipal a uno de sus órganos, como el Concejo Municipal, quien actuando como Administración en nombre del ente, se encarga de reglamentar dichos servicios.

En el caso que nos ocupa, la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre en su artículo 3 dispone que le corresponde a la Municipalidad respectiva la administración de la zona pública. Por su parte, el artículo 73 bis también transcrito, establece que todas las atribuciones y competencias conferidas a las Municipalidades mediante esta Ley, corresponderán a los respectivos Concejos Municipales de Distrito que posean territorio en la zona costera. Incluso, detalla que la administración de la zona marítima, también corresponderá a los Concejos Municipales de Distrito en sus respectivas jurisdicciones.

No obstante lo anterior, el Concejo Municipal de Distrito, al dictar la nulidad de un acto, no está actuando en calidad de órgano del ente respectivo, pues no la dicta en nombre de la Municipalidad correspondiente, sino que la hace a título personal. Así,



siendo que la autonomía funcional plasmada en el artículo 172 constitucional, no otorga personalidad jurídica propia y que más bien considera a los Concejos Municipales de Distrito, como órganos adscritos a la respectiva Municipalidad, estos no tienen la potestad para declarar la nulidad absoluta de un acto declaratorio de derechos a título personal.

Se concluye, entonces, que la función administrativa respecto de la regulación del uso de la zona pública en la zona marítimo terrestre, no abarca el que los Concejos Municipales de Distrito actúen como Administración independiente de la Municipalidad. Hacerlo sería actuar contra legem, pues el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, claramente establece que la nulidad debe declararla el Jeraarca respectivo de la Administración y según la definición que se dio de esto último, los órganos deben actuar en nombre del ente respectivo. Al ser, en este caso, el Concejo Municipal de Distrito el que estaba actuando en carácter personal, no se encuentra legitimado para declarar la nulidad, pues el artículo 173 en mención no le otorga tal competencia y la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre, no regula tampoco expresamente el tema.

Como bien lo ha expuesto la Procuraduría General de la República, en atención a la autonomía funcional que poseen los Concejos Municipales de Distrito:

*“Estas consideraciones sirven de base para afirmar que las disposiciones contenidas en la ley número 8173 (3), deben interpretarse de acuerdo a la naturaleza que el legislador quiso otorgarle a los concejos municipales de distrito, cual es la de órganos adscritos a la respectiva municipalidad, cuyas competencias nunca pueden ser ejercidas en perjuicio de las atribuciones que exclusivamente corresponden a aquella (...)”*<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-253-2003** del veintidós de agosto de dos mil tres.

De esta forma, el Concejo Municipal de Distrito de Cóbano, en este caso, no se encuentra legitimado para solicitar la nulidad absoluta de la patente otorgada en la zona pública, pues no forma esto parte de las potestades de administración que tiene el Concejo sobre la zona. Así, según el párrafo segundo del artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, deberá ser el Jerarca respectivo de la Municipalidad en general, al que le corresponda declarar la nulidad.

No obstante, como bien lo estableció la Procuraduría, aunque los Concejos Municipales de Distrito no gocen de la competencia para declarar la nulidad radical de un acto declaratorio de derechos, eso no impide de modo alguno que éstos ejerzan las funciones de vigilancia, control y administración sobre la Zona Marítimo Terrestre. Si en el supuesto que detecten la existencia de una posible nulidad absoluta, evidente y manifiesta relacionada con el uso de la Zona Marítimo Terrestre, debe coordinarse la apertura del respectivo procedimiento administrativo con el Concejo Municipal respectivo.

Aclarado lo anterior, tenemos entonces que algunas de las funciones que sí se le otorgan a los Concejos Municipales de Distrito, por medio de la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre son:

1. velar directamente por el cumplimiento de las normas de esta ley referentes al dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de la zona marítimo terrestre y en especial de las áreas turísticas de los litorales<sup>160</sup>
2. al tener noticia de la infracción de los artículos 11 y 12 de la Ley, debe llevar a cabo el desalojo de los infractores y la destrucción o demolición de las construcciones, remodelaciones o instalaciones realizadas por aquellos, sin responsabilidad alguna para la autoridad o la municipalidad<sup>161</sup>

---

<sup>160</sup> **Ley sobre Zona Marítimo Terrestre**, Ley número 6043 del dos de marzo de mil novecientos setenta y siete. Artículo 3.

<sup>161</sup> **Ibíd.** Artículo 13.

3. dictar y hacer cumplir las medidas que estimaren necesarias, para conservar o evitar que se perjudiquen las condiciones originarias de la zona marítimo terrestre y sus recursos naturales<sup>162</sup>

4. en la zona pública no se permitirá ningún tipo de desarrollo, excepto las obras de infraestructura y construcción que en cada caso aprueben el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Instituto Costarricense de Turismo, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y la respectiva municipalidad, atendiendo al uso público a que se destinen, o que se trate del establecimiento y operación de instalaciones turísticas estatales de notoria conveniencia para el país<sup>163</sup>

5. construir vías para garantizar el acceso a la zona pública<sup>164</sup>

6. tiene la potestad para financiar y administrar proyectos de desarrollo turístico integral<sup>165</sup>

Tal es el deber de participación de los Concejos Municipales de Distrito en la administración de esta zona, que el Instituto Costarricense de Turismo, mediante acuerdo número 318 del 12 de mayo de 2009, creó un documento por medio del cual se instruye tanto a las Municipalidades como a los Concejos Municipales de Distrito con jurisdicción en zona marítimo terrestre, sobre varios aspectos relacionados con la misma: demarcación, sectores con planes reguladores, láminas de zonificación, concesiones, obras, entre otras.

En conclusión, los Concejos Municipales de Distrito son competentes para administrar la zona marítimo terrestre con todo lo que esto implica, pero no para declarar la nulidad de actos declaratorios de derechos sobre la zona. Lo anterior con

---

<sup>162</sup> **Ley sobre Zona Marítimo Terrestre**, Ley número 6043 del dos de marzo de mil novecientos setenta y siete. Artículo 17.

<sup>163</sup> **Ibíd.** Artículo 22.

<sup>164</sup> **Ibíd.** Artículo 23.

<sup>165</sup> **Ibíd.** Artículo 28.

fundamento en los artículos 172 constitucional, 173 de la Ley General de la Administración Pública, 73 bis de la Ley sobre Zona Marítimo Terrestre que tiene su desarrollo en la misma Ley, su reglamento y toda normativa que surja a partir de ella, como es el caso del acuerdo recién mencionado.

## ***2.6. Creación, administración y condonación de tributos***

Cuando se habla de tributos, según el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se refiere a las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales), que la Municipalidad, en este caso, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. Impuesto lo desarrolla como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente. Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno al servicio que constituye la razón de ser de la obligación. Contribución especial por su parte lo define como el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios de la realización de obras públicas o de actividades estatales, ejercidas en forma descentralizada o no; y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o de las actividades que constituyen la razón de ser de la obligación.<sup>166</sup>

Explicado lo anterior, es preciso analizar la participación municipal en materia tributaria. Al respecto ha dicho expresamente la Sala Constitucional al analizar una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 15 de la Ley del Impuesto de Patentes de la Municipalidad de Puntarenas:

---

<sup>166</sup> Artículo 4 del **Código de Normas y Procedimientos Tributarios**. Ley número 4755 del veintinueve de abril de mil novecientos setenta y uno.

*“(...) la Asamblea tiene potestad únicamente para autorizar los impuestos municipales. Autorizar implica que el acto objeto de esa autorización es originado en el órgano autorizado y es propio de la competencia de ese mismo órgano. De ahí que constitucionalmente no es posible que la Asamblea Legislativa tenga un papel creador de los impuestos municipales, en cuanto que son (estas)(sic) 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”<sup>167</sup> (subrayado no es del original)*

Lo anterior tiene su fundamento en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política. Dicho artículo refiere a la competencia exclusiva de la Asamblea Legislativa a autorizar, mas no establecer, los impuestos municipales.

Además tenemos que, en virtud del artículo 170 de la Constitución Política donde se consagra la autonomía municipal en Costa Rica, son las Municipalidades las encargadas de regular lo referente a la materia tributaria de la localidad, sea lo que concierne a la competencia, poder tributario o a ambos. Estos conceptos abarcan tareas que pueden o deben llevarse a cabo por parte de la misma Municipalidad, a través de sus órganos, o que pueden ser transmitidas a órganos en particular para zonas claramente delimitadas, como es el caso de los Concejos Municipales de Distrito.

Autores como Raúl Rodríguez Lobato plantean que la potestad tributaria o poder tributario es, en términos generales, el poder jurídico del Estado para establecer las contribuciones forzadas, recaudarlas y destinarlas a expensar los gastos públicos. La potestad o poder tributario comprende entonces tres funciones: la normativa, la administrativa y la jurisdiccional. Normativa porque a través del Poder Legislativo y en

---

<sup>167</sup> Considerando II. **Resolución número 1631-91** de las quince horas quince minutos del 21 de agosto de 1991. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

atención al principio de legalidad, el Estado expide las leyes que establecen los tributos. Luego, será el Poder Ejecutivo quien se encargue de aplicar dicha ley tributaria, es decir de ejercer la función administrativa de la potestad tributaria, incluso con la potestad de dirimir las controversias entre la Administración y el gobernado, que surgen con motivo de la aplicación de la ley impositiva. Por último, la función jurisdiccional la lleva a cabo el Estado a través del Poder Judicial, quien se encarga de dirimir las controversias entre la Administración y el gobernado o entre el Poder Legislativo y el gobernado, sobre la legalidad o constitucionalidad de la actuación de dichos poderes.<sup>168</sup>

Por su parte, nuestra jurisprudencia ha definido el poder tributario como:

***“EL PODER TRIBUTARIO.-** El llamado ‘Poder Tributario’ -potestad soberana del Estado de exigir contribuciones a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción o bien conceder exenciones- no reconoce más limitaciones que las que se originan en la propia Constitución Política. Esa potestad de gravar, es el poder de sancionar normas jurídicas de las que se derive o pueda derivar, la obligación de pagar un tributo o de respetar un límite tributario” (subrayado no es del original)<sup>169</sup>*

En lo que respecta a la competencia tributaria, ha dispuesto nuestra jurisprudencia lo siguiente:

*“En los términos que ha quedado expuesto en los considerandos anteriores, las Municipalidades son, en tanto beneficiarias del impuesto, titulares de la competencia tributaria. Esto quiere decir que ellas y solo ellas, deben proveer lo necesario para*

---

<sup>168</sup> Rodríguez Lobato, Raúl. (2000). **Derecho Fiscal**. Segunda Edición. Cuauhtémoc, México. Ed. Oxford University Press. Pgs. 6-8.

<sup>169</sup> Considerando II. **Resolución número 411-2006** de las diecisiete horas treinta y tres minutos del 24 de enero de 2006. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Cit sentencia Sala Constitucional número 1341-93 de las diez horas treinta minutos del veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y tres)

*hacer la correcta y justa recaudación del tributo, y disponer de las rentas por medio de los instrumentos presupuestarios correspondientes (...)*<sup>170</sup>

En resumen y trasplantando ambos conceptos al ámbito municipal, la potestad o poder tributario es la posibilidad de crear o imponer tributos por parte de la misma Municipalidad. Potestad que abarca en un sentido genérico, la posibilidad de normar y administrar (competencia tributaria); no así de ejercer la función jurisdiccional que plantea el autor Rodríguez Lobato, pues dicha función es exclusiva del Poder Judicial. La competencia tributaria viene a ser una derivación de la potestad tributaria, pues consiste en tutelar el efectivo cumplimiento de lo normado por el Gobierno Local.

Sobre este tema ha expuesto claramente la Procuraduría General de la República, en los siguientes términos:

*“En el ámbito de la doctrina tributaria, se ha indicado que la potestad tributaria consiste en la facultad de aplicar tributos o bien de establecer exenciones. Es decir, es el poder de sancionar normas jurídicas de las cuales derive o pueda derivar a cargo de determinados sujetos, la obligación de pagar un tributo. Ese(sic) potestad tributaria, puede ser originaria cuando es ejercida por el Estado, o derivada cuando es ejercida por las entidades municipales, como una manifestación de la autonomía municipal que deriva del artículo 170 de la Constitución Política.*

*Pero también la doctrina distingue paralelamente al poder tributario, la facultad de ejercitar dicho poder en el plano material, que se denomina competencia tributaria, pudiendo ambas potestades coincidir, pero no de manera obligatoria, porque se manifiestan en esferas diferentes, pudiendo haber órganos dotados de competencia tributaria y carentes de poder tributario. Desde esta perspectiva, el poder tributario no*

---

<sup>170</sup> **Resolución número 687-96.** Sala Constitucional. Ver también resolución de este mismo Despacho número 3930-95 de las quince horas veintisiete minutos del dieciocho de julio de mil novecientos noventa y cinco.

puede ser suprimido, delegado ni cedido; en tanto la competencia tributaria, sí puede transferirse y otorgarse a órganos y entes paraestatales o privados(...)<sup>171</sup>

Desde el ámbito de los Concejos Municipales de Distrito y en contraste con lo planteado en el Capítulo Segundo de esta tesis sobre la materia tributaria, establece la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito lo siguiente:

*“Artículo 9°.-Las tasas y los precios por los servicios distritales, en tanto estos sean asumidos por el concejo municipal de distrito, serán percibidos directamente por dicho concejo, así como las contribuciones especiales originadas en actividades u obras del mismo concejo.*

*Artículo 10.-Los impuestos de patentes aplicables a las actividades ejecutadas en el distrito, serán igualmente percibidos por el concejo municipal de distrito, sin perjuicio de que, en caso de actividades especialmente grandes, el producto de la patente deba repartirse con la municipalidad del cantón, según convengan las partes. De igual modo se procederá con los demás impuestos locales.*

*En los impuestos en que participen las municipalidades, se entenderá que los concejos municipales de distrito participan proporcionalmente”*

De lo anterior se obtiene que la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito faculta expresamente a estos Concejos, para percibir los montos correspondientes a tributos; no así para crear dichos tributos, pues como bien se analizó líneas atrás, el poder tributario no es delegable. Al ser entonces los Concejos Municipales de Distrito órganos adscritos a la Municipalidad respectiva, con únicamente una autonomía funcional a su favor, corresponderá entonces a la Municipalidad correspondiente crear los tributos, pues dicha atribución especial les ha sido concedida expresamente por la Constitución Política y a los Concejos Municipales

---

<sup>171</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-327-2006** del dieciocho de agosto de dos mil seis (en este mismo sentido ver Dictámenes número C-427-2006 de veinticuatro de octubre de dos mil seis y C-328-2007 del dieciocho de setiembre de dos mil siete)



de Distrito les compete administrarlos. Esta administración implica la recolección y fiscalización del cobro del impuesto.

Al respecto concluyó la Procuraduría en el dictamen recién mencionado:

*“(…)si partimos del principio de que el poder tributario –tanto originario como derivado – no puede ser suprimido, delegado ni cedido, resulta válido afirmar que los concejos municipales de distrito ostentan – según deriva de la relación de los artículos 4 y 10 de la Ley 8173 - únicamente competencia tributaria para recaudar, administrar y fiscalizar los tributos aplicando - según lo dispone el Transitorio III de la Ley N° 8173 - la ley de patentes e impuestos del cantón correspondiente hasta tanto no se les apruebe su propia ley”*

Así, los tributos que perciben los Concejos Municipales de Distrito son los contemplados en los artículos 9, 10 y el transitorio III de la Ley número 8173, que expresamente dispone que los Concejos Municipales de Distrito, hasta tanto no cuenten con una ley propia, se regirán por la Ley de Patentes e impuestos del cantón. Así mismo, mientras no se les aprueben sus propias tarifas y precios, se regirán por los aprobados vigentes para el cantón, junto con sus modificaciones.

Algunas prestaciones que podrían ser percibidas por los Concejos Municipales de Distrito, en su carácter de prestación local (artículo 10 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito) o nacional (disposición legal expresa al respecto), por ser así percibidas por las Municipalidades, son las siguientes:

1. Impuesto de Patentes (Artículo 79 del Código Municipal y respectivas leyes de impuestos por cada municipalidad).
2. Timbre Municipal (Artículo 84 del Código Municipal).
3. Explotación de canteras (Artículo 36 del Código de Minería).
4. Utilidades sobre actividades mineras (Artículo 53 Ley Impuesto Sobre Renta).
5. Impuesto sobre construcciones (Artículo 70 Ley de Planificación Urbana).

6. Sobre patente de licores (artículo 12 Ley Sobre Venta de Licores).<sup>172</sup>
7. Sobre espectáculos públicos (Artículo 1 Ley número 6844 y sus reformas).
8. Por estacionamiento en vías públicas (Ley de Estacionómetros).
9. Sobre la Zona Marítimo Terrestre (Artículo 9 Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre, Artículo 49 del Reglamento a la Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre).
10. Alquiler de mercado de edificios y locales, servicio de recolección de basura, servicio de aseo de vías, servicio de alumbrado público, servicio de almacenamiento y tratamiento de la basura, servicio de cementerio (tasas).
11. Sobre Bienes Inmuebles (Ley número 7509 y sus reformas).<sup>173</sup>
12. Derecho de explotación de tajos y ríos (ley número 6797)
13. 5% de alumbrado de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

En lo que respecta al artículo 10 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, es preciso retomar a manera de síntesis lo siguiente. Dicho artículo plantea 3 puntos de vital importancia: primero que los tributos por actividades ejecutadas en el distrito serán percibidos por el Concejo Municipal de Distrito; segundo, que tratándose

---

<sup>172</sup> Según lo dispuesto en dicha Ley, la función de administración tributaria es atribuida en forma exclusiva a las Municipalidades.

<sup>173</sup> Este impuesto nacional fue otorgado para su administración, exclusivamente a favor de las Municipalidades según lo dispone el artículo 1 de la ley número 7509. Como bien se dijo en el capítulo segundo, existe un proyecto de ley tendiente a extender este beneficio a favor de los Concejos Municipales de Distrito (expediente número 16.705). No obstante lo anterior, la Procuraduría ha manifestado al respecto que las corporaciones municipales pueden ejecutar las competencias que le han sido asignadas por el legislador en el artículo 3 de la Ley número 7509, a través de los Concejos Municipales de Distrito, en tanto órganos subordinados de las entidades municipales, sin que ello implique una delegación de competencias (dictamen número 328-2007 del 18 de setiembre de 2007). Es decir, según la Procuraduría, podrán administrar el tributo, realizar valoraciones de bienes inmuebles, facturar, recaudar y tramitar el cobro judicial.

de actividades económicas grandes por desarrollarse en el distrito, el producto de la recaudación por concepto de patentes así como de otros impuestos locales deberá repartirse con la Municipalidad del cantón, según lo convengan las partes, y por último, que cuando se trate de impuestos en que participen las Municipalidades, los Concejos Municipales de Distrito participan de manera proporcional.

El primer punto fue abordado como una competencia tributaria, pues se les concede a los Concejos Municipales de Distrito, la posibilidad de percibir los tributos por actividades desarrolladas en la localidad. Actividades que serán previamente determinadas a través del plan de acción local. Sobre el segundo aspecto, es difícil definir un término tan ambiguo como "actividades especialmente grandes". No obstante, de poder definirse, por un acuerdo entre la Municipalidad y el Concejo Municipal de Distrito, dice la Ley que dichos impuestos locales deberán repartirse con la Municipalidad del cantón, según lo convengan las partes. En ambos supuestos, partimos del hecho que la actividad lucrativa generadora del pago del impuesto de patente, o el hecho generador de cualquier otro impuesto, se realiza en el territorio del Concejo Municipal de Distrito, razón por la cual, como bien lo dice la Procuraduría, el producto de dichos impuestos corresponde cobrarlo, administrarlo y fiscalizarlo a dicho Concejo, en conjunto con la Municipalidad, solo si la actividad califica como "especialmente grande".<sup>174</sup>

En cuanto al tercer aspecto, este se plantea bajo el supuesto que cuando se trate de impuestos municipales generados por actividades lucrativas que se realizan en varios distritos del cantón, incluido aquel en el que se ha creado un Concejo Municipal de Distrito, este participa del producto del impuesto de manera proporcional. Así, cuando deba cobrarse a sujetos pasivos que localicen agencias o establecimientos en uno o más distritos del cantón, el producto del impuesto de patente debe repartirse con la Municipalidad del cantón, según acuerdo entre las partes.

---

<sup>174</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-327-2006** del dieciocho de agosto de dos mil seis.

En el caso que plantea el dictamen de la Procuraduría General de la República número C-327-2006 del 18 de agosto de 2006, por ejemplo, cuando se trate de instalaciones que deban ser construidas en terrenos localizados en dos distritos y uno de ellos tenga un Concejo Municipal de Distrito, el impuesto previsto en el artículo 70 de la Ley de Planificación Urbana ( Ley número 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas ) y mediante el cual se autoriza a las Municipalidades para establecer impuestos hasta un 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que se realicen, la solución deriva del párrafo segundo del artículo 10 de la Ley, en cuanto dispone que en los impuestos en que intervenga la Municipalidad, los Concejos Municipales de Distrito participan proporcionalmente, esa proporcionalidad debe establecerse con base en el costo de la obra realizada en ese distrito en particular, garantizándose con ello los principios de justicia y equidad.

En cuanto a las exenciones o condonaciones de tributos, dichas atribuciones forman parte de la potestad tributaria. Ambas abarcan la iniciativa para limitar el ámbito de aplicación; es decir, ambas atribuciones consisten en aplicar a contrario *sensu* la posibilidad de imponer tributos; por ende, es la manifestación negativa de la potestad tributaria. Lo anterior se refuerza por el hecho de tener que ser definidas por ley y no por mera disposición o acuerdo local, esto según lo dispone el Código de Normas y Procedimientos Tributarios que en su artículo 5 establece:

***“Artículo 5.- Materia privativa de la ley. En cuestiones tributarias sólo la ley puede:***

*a) Crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho generador de la relación tributaria; establecer las tarifas de los tributos y sus bases de cálculo; e indicar el sujeto pasivo;*

*b) Otorgar exenciones, reducciones o beneficios;*

*c) Tipificar las infracciones y establecer las respectivas sanciones;*

*d) Establecer privilegios, preferencias y garantías para los créditos tributarios; y*

*e) Regular los modos de extinción de los créditos tributarios por medios distintos del pago” (subrayado no es de original)*

Sobre la potestad tributaria referente a las exenciones o condonaciones, ha dicho la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

*“La potestad de las Municipalidades para el establecimiento de tributos descansa en una atribución de carácter Constitucional. El artículo 170 de la Carta Magna garantiza la autonomía municipal y otorga a estos entes menores la iniciativa para la creación, modificación o extinción de los impuestos municipales”<sup>175</sup> (subrayado no es de original)*

Sobre la condonación en particular, recientemente se aprobó la Ley número 8818 del 03 de mayo de 2010, denominada “Autorización para que las Municipalidades y los Concejos Municipales de Distrito condonen deudas por conceptos de recargos, intereses y multas”. En ella, se autoriza tanto a las Municipalidades como a los Concejos Municipales de Distrito, para que por una única vez, condonen la totalidad de las deudas por concepto de recargos, intereses y multas que los sujetos pasivos tengan referentes a los impuestos, tasas, servicios y demás obligaciones de carácter municipal, incluso por el impuesto sobre bienes inmuebles, hasta el cierre del trimestre inmediato anterior a la entrada en vigencia de esta Ley.

Dicha iniciativa fue presentada por el diputado Bienvenido Venegas y no tiene carácter de iniciativa municipal, mas ha ido siendo aprobada luego por las Municipalidades.

Al ser una autorización y no un deber, dicha atribución debe adquirir efectividad cuando las Municipalidades y en este caso, los Concejos Municipales de Distrito, acuerdan acogerse a esta Ley, tal como lo hicieron las Municipalidades de Valverde Vega mediante sesión número 08 del 22 de junio del 2010 y la de Cartago mediante sesión del 15 de junio de 2010, publicada en La Gaceta número 137 del 15 de julio de 2010.

---

<sup>175</sup> Considerando III. **Resolución número 446-2001** de las quince horas del veinte de junio de dos mil uno. Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

En este caso en particular, según la Ley en estudio, los Concejos Municipales de Distrito sí pueden decidir condonar o no deudas, ya que existe una norma especial que los autoriza expresamente a llevar a cabo tal atribución. El problema radica en que son los Concejos Municipales de Distrito los que en última instancia estarían llevando a cabo una potestad tributaria. Debido a que la potestad tributaria es indelegable, en virtud de la autonomía municipal consagrada en el artículo 170 constitucional, mismo que ha sido desarrollado vía jurisprudencial, es inconstitucional que la Asamblea Legislativa autorice a los Concejos Municipales de Distrito, para que sean ellos los que directamente decidan si condonan o no deudas. La única atribución que realmente tienen los Concejos Municipales de Distrito, es la fiscalización de cumplimiento de esa condonación, en los términos dados por la Municipalidad.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que la Ley número 8818 es inconstitucional al transgredir la autonomía municipal consagrada en el artículo 170 de la Constitución Política. Este artículo ha establecido una marcada diferencia entre la potestad y la competencia tributaria en su desarrollo jurisprudencial. Al ser la primera indelegable y, por ende, exclusiva de las Municipalidades, no puede atribuírsele a los Concejos Municipales de Distrito, como órganos adscritos a la Municipalidad, una competencia exclusiva del ente al que pertenecen. Lo anterior sería priorizar la autonomía funcional de los primeros sobre la autonomía "plena" de las segundas.

En síntesis, en virtud del poder tributario indelegable que abarca la autonomía municipal, los Concejos Municipales de Distrito no son competentes para crear, condonar o limitar la imposición de tributos. La Ley únicamente los faculta para percibir los montos correspondientes, por ser esta una manifestación propia de la competencia municipal que poseen. De esta forma, resulta inconstitucional que de conformidad con la Ley número 8818, sean ellos los encargados de acogerse a la autorización de condonación y exención tributaria dada por la norma.

## **2.7. Planificación urbana**

En Costa Rica, siguiendo el criterio de los tratadistas Eduardo García de Enterría y Luciano Parejo, *“la competencia urbanística ha sido una competencia municipal genuina, quizá la primera entre todas.”*<sup>176</sup> Luego, esta competencia fue abarcada o desarrollada también, por órganos especializados del Estado como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, a través de la Secretaría Técnica Ambiental y el Ministerio de Planificación Nacional.<sup>177</sup>

El concepto de “Planificación Urbana” implica un proceso de análisis e implementación de todas aquellas acciones tendientes a promover el desarrollo urbano, el cual deberá procurar siempre el bienestar de los ciudadanos.

Para efectos de esta tesis, al considerar que las competencias en materia urbanística son muchas, se hará énfasis a una de las manifestaciones de la planificación urbana el cual es la emisión del Plan Regulador de la circunscripción y su respectivo cumplimiento.

Lo referente al Plan Regulador está definido en la Ley de Planificación Urbana, número 4240 del 15 de noviembre de 1968, misma que conceptualiza la figura de la siguiente manera:

*“Plan Regulador, es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra,*

---

<sup>176</sup> García de Enterría E y Parejo Alfonso L. (1981). **Lecciones de Derecho Urbanístico**. Madrid, España. Editorial Civitas. Pg 116.

<sup>177</sup> Considerando V. “De la Competencia Municipal en lo atinente a la ordenación urbanística del cantón. Regulación normativa de la que dimana”. **Resolución número 416-2010** de las once horas veinticinco minutos del ocho de febrero de dos mil diez. Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera.

*vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.*"<sup>178</sup>

En el artículo 15 del mismo cuerpo legal, se establece claramente a las Municipalidades como los entes competentes para realizar la labor de planificación y control del desarrollo urbano en su territorio:

*"Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.*"<sup>179</sup>

Por su parte, el artículo 13 inciso p) del Código Municipal reafirma la competencia municipal para llevar a cabo las acciones tendientes a la planificación, estableciendo que el Concejo Municipal debe dictar las medidas de ordenamiento urbano. Por otra parte, haciendo una lectura integral de la Ley de Planificación Urbana, podemos ver que se otorgan una serie de funciones a la Oficina de Planificación y el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU). Esto ha sido uno de los principales conflictos en esta materia, puesto que hay quienes consideran que con la intromisión de organismos del Estado en la planificación urbana, se está violentando la autonomía municipal.

La Sala Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones con respecto a las relaciones entre las Municipalidades, el INVU y el MIDEPLAN; el Tribunal Constitucional sostiene la tesis que plantea que existe una atribución exclusiva de los gobiernos municipales en torno a la competencia de la ordenación urbanística, y que la

---

<sup>178</sup> Artículo 1 de la **Ley de Planificación Urbana** de 15 de noviembre de 1968. Publicada en la Colección de leyes y decretos, año 1968, semestre 2, tomo 2, Pág. 740.

<sup>179</sup> **Ibíd.** Artículo 15.



labor de los otros organismos involucrados es residual. En concreto la Sala ha indicado que:

*“III).-*

*Dentro de lo que puede denominarse la organización administrativa del urbanismo en nuestro país, la Dirección de Urbanismo -adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- y la Oficina de Planificación (hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica) son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.- Dicho Plan -que concretamente es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto- debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes, entre otros.- Además, la Dirección de Urbanismo funciona como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus Reglamentos antes de su adopción definitiva.- Sin embargo, lo expuesto debe entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes, pues no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia.- Tal situación atenta no sólo contra los más elementales principios de la lógica y la conveniencia, habida cuenta de que se trata de los intereses particulares de cada cantón de la República, sino también contra los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175.- La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores,*

*es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo.- (...) ”<sup>180</sup>*

El tema ha sido objeto de análisis por parte de la Procuraduría General de la República, la cual sostiene que la potestad de planificación urbana como expresión de la autonomía municipal no puede ser justificante para que se ignoren ciertas normas técnicas que otros órganos del Estado desarrollan en virtud de su especialidad en la materia. La Dirección General de Urbanismo y el Ministerio de Planificación y Política Económica, son organismos que trabajan específicamente en el tema de desarrollo urbanístico y pueden intervenir con carácter supletorio y residual en las disposiciones de regulación urbanística que dicte la Municipalidad.

La Procuraduría desarrolló la tesis mencionada anteriormente, en la opinión jurídica número 068-2001.<sup>181</sup> En dicha opinión, expresa que no cabe duda sobre la autonomía del régimen municipal en cuanto a la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, especialmente, tratándose de planificación y control de desarrollo urbano. Las Municipalidades deben implementar un plan regulador y los reglamentos de desarrollo urbano necesarios a fin de preservar y controlar el uso del suelo dentro de sus respectivas jurisdicciones. La Dirección General de Urbanismo y el Ministerio de Planificación y Política Económica juegan un papel importante en el desarrollo de las políticas generales para regular el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas, pero su intervención será de carácter residual y supletorio de las regulaciones municipales; pero es deber de los gobiernos locales el atender a las normas técnicas que dicten los organismos del Estado, que participan a nivel nacional en el desarrollo urbanístico.

---

<sup>180</sup> Considerando III. **Resolución número 6706-93**, de las quince horas veintiún minutos del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>181</sup> Procuraduría General de la República. **Opinión Jurídica número 068-2001**, del once de junio de dos mil uno.

La Ley de Construcciones en su artículo 1,<sup>182</sup> también establece que son las Municipalidades de la República las encargadas de velar por que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad, y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas se levanten sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos. En este sentido, es dicha ley la que otorga a las Municipalidades competencias para otorgar permisos de construcción, para exigir determinada calidad de los materiales en las edificaciones, para vigilar que las obras cumplan con los requisitos establecidos por ella misma e incluso a ejecutar demoliciones.

A partir de este desarrollo conceptual, podemos concluir que la Municipalidad tiene la potestad de regulación urbana por imperativo de ley. Como fue analizado anteriormente, esta afirmación se fundamenta en lo establecido por el artículo 169 de la Constitución Política que le otorga a las municipalidades la competencia para planificar y vigilar el desarrollo urbano de su localidad, como derivación de su deber de administrar los intereses y servicios locales en cada cantón.

De la misma forma, el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana y el artículo 1 de la Ley de Construcciones reiteran el deber de la municipalidad de vigilar el desarrollo de las construcciones que se realicen bajo su jurisdicción, así como verificar que, en general, las construcciones cumplan con lo establecido en la normativa urbanística vigente. El marco normativo al que hicimos referencia reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar, controlar y vigilar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, indicando que tendrán que disponer lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, con el fin de que las ciudades y

---

<sup>182</sup> Artículo 1 de la **Ley de Construcciones** de 02 de noviembre de 1949. Publicada en la Colección de leyes y decretos, año 1949, semestre 2, tomo 2, Pág. 637.

poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad, y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones.

En el caso particular de los Concejos Municipales de Distrito, es necesario citar la posición que sostiene la Procuraduría en el sentido que:

*“... los Concejos Municipales de Distrito son incompetentes para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de su circunscripción territorial. Antes bien, la potestad para planificar el territorio como función administrativa, es una atribución que ejercen exclusivamente las municipalidades, a reserva de las competencias especiales que ostenten otros órganos o entes administrativos, reguladas tanto en la Ley de Planificación Urbana, como en las leyes especiales”.<sup>183</sup>*

Es seguro, entonces, afirmar que los Concejos Municipales de Distrito, no pueden ejercer las competencias de planificación urbana, ya que carecen de una autorización expresa legal; reconocerles esta competencia, sería contrario a lo que establece el artículo 3 de la Ley General de Concejo Municipales de Distrito, en el entendido de que se está arrogando una competencia que es exclusiva de las corporaciones municipales, por disposición Constitucional y de la Ley de Planificación Urbana.

---

<sup>183</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número C-258-2006**, del 22 de junio de 2006.

## ***Capítulo IV: Estudio práctico sobre el funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito en contraste con la teoría***

### ***Sección I: Enfoque descriptivo sobre las competencias de los Concejos Municipales de Distrito-caso del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde y Cervantes***

Una vez desarrollado el estudio normativo, doctrinario y jurisprudencial sobre las competencias de los Concejos Municipales de Distrito y con el fin de determinar la legalidad o ilegalidad de su actuar, resulta necesario, ahora, un análisis práctico de su funcionamiento. Para ello, hemos implementado un trabajo de campo en el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde y en el de Cervantes. Dicho trabajo de campo consistió en entrevistas a los funcionarios del Concejo, sea a la intendenta e intendente respectivamente y a funcionarios como auditor(a), contador(a), tesorero(a), encargado(a) de patentes, entre otros. Igualmente se llevó a cabo la recolección de actas o de datos en general que resultan valiosos para este trabajo investigativo.

En la primera sección se hará una descripción del funcionamiento de los Concejos elegidos. A partir de dicha labor descriptiva, que en contraste con lo analizado en el capítulo anterior, podremos llegar a ciertas conclusiones sobre el funcionamiento y operación de dichos Concejos y en términos generales de los Concejos Municipales de Distrito que operan en Costa Rica, lo anterior en atención a la legalidad o no de su actuar.

#### ***1.1. De la autonomía funcional y el funcionamiento en general***

En el apartado en el cual se analizó el funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito, pudimos desarrollar el concepto de "autonomía funcional". Esta misma

autonomía se la reconoce la Constitución Política, a estos órganos y supone el ejercicio exclusivo a nivel de organización y ejecución de actividades dirigidas a la administración de bienes y a brindar servicios a nivel distrital. Además, estos órganos están adscritos a la Municipalidad madre y esto implica que el Concejo Municipal de Distrito viene a ser un órgano que apoya la gestión de la Municipalidad en un distrito distante. Este concepto sitúa a los Concejos Municipales de Distrito como herramientas de las que debe echar mano una Municipalidad (sea por medio de lineamientos o cualquier otro método de dirección), para llevar a cabo la administración de bienes y servicios locales, en distritos que poseen condiciones especiales, determinadas por ley.

No debe entenderse bajo ninguna circunstancia que los Concejos Municipales de Distrito puedan tener independencia de la Municipalidad a la que pertenecen, precisamente porque son órganos adscritos al ente (Municipalidad) y el grado de autonomía que poseen es para darse su propia administración, pero solo en el sentido de posibilitar su funcionamiento.

Sobre el funcionamiento en general, vemos que el Concejo Municipal de Distrito guarda una estructura similar a la de una Municipalidad, por lo tanto se regula conforme las normas del Código Municipal en lo que les sea aplicable y de acuerdo con la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito.

En el trabajo de campo se obtuvo la siguiente información al respecto:

<b>PREGUNTA</b>	<b>Concejo Municipal de Distrito de Monteverde</b>	<b>Concejo Municipal de Distrito de Cervantes</b>
Se dice que el Concejo Municipal de Distrito actúa como un instrumento de la Municipalidad correspondiente para cumplir sus funciones en el distrito, ¿comparte usted esta interpretación o por el	La Municipalidad de Puntarenas no frena el actuar del Concejo, pero tampoco colabora mucho. Lo cierto es que existen proyectos de	El Concejo Municipal de Distrito actúa de forma independiente a la Municipalidad de Alvarado, por ello el Intendente considera que la labor del Concejo va

<p>contrario considera que son independientes de la gestión de la Municipalidad?</p>	<p>competencia exclusiva de la Municipalidad en el distrito, que resultan tardíos y desactualizados. Es entonces el Concejo quien debe velar por el mejoramiento de la localidad en forma independiente, la Municipalidad realmente permanece ajena a las necesidades de los lugareños.</p>	<p>más allá de ser un instrumento de la Municipalidad para el cumplimiento de sus fines en el distrito.</p> <p>A pesar de que existe una relación de cooperación en ciertos aspectos, la Municipalidad se limita a solicitar informes al Concejo; de ahí en fuera, la inherencia de la Municipalidad en el distrito y en el Concejo es casi nula.</p>
<p>¿Para usted qué significa el concepto de autonomía funcional que les otorga la Constitución Política a los Concejos Municipales de Distrito?</p>	<p>En muchas ocasiones significa una traba para el funcionamiento del Concejo; lo que se ha ideado es que para la ejecución de proyectos, como la Municipalidad se desentiende del distrito, se crean convenios con la Municipalidad de Puntarenas y así poder ejecutar los</p>	<p>Se entiende como la capacidad de tomar sus propias decisiones con independencia de la Municipalidad a la que pertenecen. Dentro de este ámbito de independencia se comprenden aspectos como: la organización administrativa, toma de decisiones con respecto a acciones necesarias para la atención de necesidades del distrito,</p>

	proyectos directamente, solo así se ha podido avanzar.	entre otras. <sup>184</sup>
¿En qué aspectos o campos se tiene que dar una interrelación entre el Concejo Municipal de Distrito y la Municipalidad madre?	En materia de patente de licores, de asignación de presupuesto en partidas específicas y de la plataforma de valores de bienes inmuebles de la Municipalidad.	La Municipalidad cuenta con la plataforma de valores de bienes inmuebles y el Concejo se rige en esa materia por lo que la Municipalidad determine; en general en materia tributaria es donde existe dependencia.
¿La Municipalidad realiza algún tipo de control, capacitación, reuniones, foros, entre otros, con los miembros del Concejo Municipal de Distrito?	No. Para actualización de montos de tributos por ejemplo se recurre a la ayuda del IFAM y en otras materias se asisten con entidades como la UNGL.	La Municipalidad de Alvarado toma en cuenta al Concejo en programas específicos, por ejemplo el programa de reciclaje; pero el apoyo en materia de capacitación y mejoramiento de la gestión municipal lo han obtenido de la

---

<sup>184</sup> A pesar de considerarse independientes, el señor Intendente indica que el Concejo Municipal de Distrito de Cervantes funciona de forma precaria. El Concejo cuenta con siete funcionarios administrativos: el Intendente, la Secretaria, el contador y cuatro funcionarios de mantenimiento del distrito (aseo de calles, recolección de basura, averías, entre otras).



		Federación de Municipalidades de Cartago y del Programa FOMUDE.185
¿Pueden a través del síndico propietario manifestarse frente al Concejo Municipal de la Municipalidad respectiva?	La ley le permite asistir ante el Concejo Municipal pero lo hace en calidad de síndico y no de representante del Concejo; sin embargo, generalmente ese es el medio para que el Concejo se haga oír.	El Síndico Propietario va en calidad de síndico, su papel es principalmente defender los intereses del distrito en casos particulares o participar en la toma de decisiones que afecten al distrito. Sin embargo, se nos indicó que el Síndico no asiste regularmente a las sesiones pues las labores del Concejo demandan gran parte de su tiempo.

---

<sup>185</sup> El señor Intendente nos indicó que la dinámica que se ha dado en la Federación de Municipalidades de Cartago, a la que pertenecen, es muy positiva. La Federación cubre necesidades importantes como la asesoría legal, esto por cuanto el Concejo no cuenta con asesor legal propio.

## 1.2. Creación, aprobación, administración y control del presupuesto

En el capítulo anterior, se concluyó que en lo que respecta a la creación del presupuesto local, la única legitimada para llevarlo a cabo es la Municipalidad respectiva, según lo dispone el artículo 175 constitucional. En cuanto a la administración presupuestaria no sucede lo mismo, pues para ejecutar la autonomía funcional otorgada a los Concejos Municipales de Distrito, estos deben administrar su propio presupuesto a partir de un plan de desarrollo coordinado con la Municipalidad a la que se encuentran adscritos. En lo que refiere a la aprobación y control de su presupuesto, dicha atribución continúa siendo propia de la Contraloría General de la República, según los artículos 183 y 184 constitucionales previamente analizados.

En los Concejos Municipales de Distrito visitados, obtuvimos la siguiente información al respecto:

PREGUNTA	Concejo Municipal de Distrito de Monteverde	Concejo Municipal de Distrito de Cervantes
¿Ustedes dictan su propio presupuesto?	Sí.	Sí
¿Desde cuándo dictan su propio presupuesto?	Desde siempre, el Concejo en teoría fue creado con la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, entonces desde el momento que entró en funcionamiento, el Concejo dicta su	Desde la creación del Concejo en 1968.

	propio presupuesto. <sup>186</sup>	
¿Cuál es el fundamento legal para dictar su propio presupuesto?	Disposiciones o directrices de la Contraloría General de la República; aparte de la autonomía que los ampara.	El Código Municipal y disposiciones o directrices de la Contraloría General de la República.
¿Cómo contrastan la norma constitucional que autoriza expresamente a la Municipalidad a dictar su presupuesto (artículo 175), con el artículo 3 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito?	Si la Contraloría lo ha avalado no hay problema.	La Contraloría siempre ha permitido la práctica de que sea el Concejo quien elabore su presupuesto, además es parte de la independencia que tiene el mismo para administrarse.
¿Con base en qué lo elaboran? (planes de acción local)	Principalmente con base en proyecciones de años anteriores pero también con base en proyectos por realizar.	Se supone que es un tema que se elabora en la Comisión de Hacendarios del Concejo, con asesoría legal y del auditor y el contador. En la práctica, se

<sup>186</sup> En la entrevista con el tesorero recabamos que el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde entró en funcionamiento oficial a partir del año 2003. Antes de esa fecha, las personas trabajan ad honorem por el progreso de la localidad, siendo que inclusive la estructura del Concejo existía antes de que fuera promulgada la actual Ley General de Concejos Municipales de Distrito pero fue hasta el 2003 que entró en funcionamiento.

		utiliza un machote al que se le hacen las modificaciones que resulten necesarias, esto porque las comisiones no funcionan correctamente y se carece del personal de apoyo.
¿Qué órgano se encarga de administrar el presupuesto?	La intendenta se encarga de hacer el presupuesto con ayuda del tesorero y de las necesidades que plantee el encargado de cada departamento. Este se envía al Concejo para su aprobación y envío posterior a la Contraloría; una vez aprobado por esta última, es la intendenta la encargada de administrarlo.	El intendente.
¿Quién se encarga de fiscalizar y de aprobar su presupuesto?	A lo interno fiscaliza la auditora. A lo externo fiscaliza y aprueba la Contraloría General de la República.	A lo interno fiscaliza el contador. A lo externo fiscaliza y aprueba la Contraloría General de la República.

¿Qué tipo de actividades contemplaron en el presupuesto de este año?	Salarios, proyectos comunales de cementerio, recolección de desechos, caminos, Concejo Distrital de Deportes. <sup>187</sup>	Para cubrir el servicio de mantenimiento del acueducto que es administrado por el Concejo, transferencias que se hacen a instituciones por ley y salarios.
¿Dan participación ciudadana para planear los proyectos por hacer y por ende presupuestarlos?	No.	No, pues como se indicó es una labor que se ha vuelto muy administrativa. Además la participación en general de los munícipes es muy poca.
¿Conocen los "Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local" dados por la Contraloría?	No.	Sí y tratan de cumplirlos en la medida de lo posible.
¿Dependen de alguna forma de la Municipalidad	Sí, en cuanto a las leyes 8114188 y	Sí, en relación con algunas

<sup>187</sup> El contador del Concejo nos comentó que el crecimiento de este año está estancado, no queda casi dinero para proyectos. El poco dinero que ingresa proviene del presupuesto extraordinario que deviene de la liquidación presupuestaria del año pasado.

<sup>188</sup> Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. Esta ley establece en su artículo 5 en lo que interesa, lo siguiente:

Artículo 5º—**Destino de los recursos:** Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, un veintinueve por ciento (29%) se destinará a favor del Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) (...)

a la que pertenecen en	8461189, al momento	partidas específicas.
------------------------	---------------------	-----------------------

La suma correspondiente al veintinueve por ciento (29%), estipulada en el primer párrafo de este artículo a favor del Conavi, se distribuirá de la siguiente manera: (...)

**b)** El veinticinco por ciento (25%) restante se destinará exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se usarán para construir obras viales nuevas de la red vial cantonal; esta última 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 totalidad de la suma correspondiente a este veinticinco por ciento (25%), será girada directamente 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 (...)"

<sup>189</sup> Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico. Esta ley en su artículo 3 establece:

Artículo 3º—Refórmanse los artículos 15 y 17 de la Ley Nº 5582, Contrato de préstamo entre el Banco de Exportación e Importación del Japón y el Gobierno de la República de Costa Rica, de 11 de marzo de 1974, y sus reformas. Los textos dirán:

“Artículo 15.—Para atender el financiamiento de las obligaciones referidas en esta Ley, en relación con el desarrollo socioeconómico del cantón Central de Puntarenas, se establece un gravamen de cuarenta centavos de dólar en moneda de los Estados Unidos de América (US\$ 0.40), por cada tonelada de carga que se movilice en los puertos de los cantones Central y Esparza; dicho gravamen será pagado directamente a la Municipalidad del cantón Central de Puntarenas. La aduana no tramitará ninguna póliza, si el importe del gravamen establecido en esta Ley no ha sido entregado previamente a la Municipalidad y facultará a esta última para fiscalizar el cobro efectivo de este tributo. Los recursos derivados del cobro de este gravamen serán incorporados en el presupuesto de la Municipalidad y asignados de la siguiente manera: (..)

c) Un cincuenta por ciento (50%) a la Municipalidad de Puntarenas, que será destinado para lo siguiente:

1. Asfaltado, relastreo y mantenimiento de caminos y puentes cantonales en todos los distritos.
2. Construcción y mantenimiento de instalaciones deportivas, compras de terreno, iluminación, equipo, implementos deportivos y transporte en el cantón Central de Puntarenas. La Municipalidad destinará estos fondos en coordinación con los comités de deporte de la comunidad y los concejos de distrito.

materia presupuestaria?	de ejecutar proyectos porque es la Municipalidad la que percibe el ingreso en esta materia, es ella quien crea los proyectos, los presupuesta y los ejecuta.	
¿En materia de partidas específicas como operan respecto de la Municipalidad a la que pertenecen?	La Municipalidad es la que se encarga de ejecutarla. Solo si del presupuesto nacional se otorga un monto en beneficio directo del Concejo, es que lo ejecuta el propio Concejo Municipal de Distrito.	La Municipalidad es la que se encarga de ejecutarla. Solo si del presupuesto nacional se otorga un monto en beneficio directo del Concejo, es que lo ejecuta el propio Concejo Municipal de Distrito.

---

3. Proyectos de desarrollo propuestos por los concejos municipales de distrito y los concejos de distrito, incluso acueductos rurales. (...)"

### **1.3. Formas de disposición de la Hacienda Local**

En el análisis hecho anteriormente sobre este tema, arribamos a dos conclusiones:

Primero, con respecto a la capacidad de contratación administrativa, concluimos que la autonomía funcional que poseen les permite ostentar de una suerte de “personalidad jurídica instrumental” que les permite llevar a cabo contratos a fin de posibilitar su funcionamiento. Se debe aclarar que estos contratos o actos que supongan la administración de sus recursos, deben respetar el límite de ser estrictamente necesarios para su funcionamiento; de no ser así, entonces el órgano podría estar extralimitando sus capacidades.

Sobre el manejo de cajas chicas, en el capítulo anterior se concluyó que de conformidad con el artículo 3 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, al no existir una norma que otorgue en forma exclusiva dicha competencia a las Municipalidades y que la autonomía funcional otorgada a los Concejos Municipales de Distrito implica también una autonomía administrativa, los excedentes que se generen de un dinero previamente presupuestado, sí pueden ser administrado a criterio del Concejo Municipal de Distrito respectivo.

Por lo tanto, corresponde a los concejales, de conformidad con el artículo 109 del Código Municipal y 6 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, autorizar el funcionamiento o no de cajas chicas, así como los montos por utilizar para determinada actividad y su respectiva reglamentación; asimismo, corresponde a los intendentes, de conformidad con el mismo artículo del Código Municipal y el 7 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, el deber de autorizar los egresos de las cajas chicas en estudio.

Segundo, con respecto a las donaciones, estas no pueden ser llevadas a cabo por los Concejos Municipales de Distrito; la justificación se encuentra en el hecho de que los



Concejos son órganos y carecen de personalidad jurídica, dicha personería les permitiría tener su propio patrimonio y disponer de sus bienes en el tráfico jurídico.

Las donaciones no podría considerarse mecanismos necesarios para posibilitar el funcionamiento de los Concejos, por ello no es procedente afirmar que tenga el Concejo una “personalidad jurídica instrumental” para llevarlos a cabo. Las donaciones de bienes siguen siendo una competencia de las Municipalidades y el hecho de que los legisladores autoricen directamente a los Concejos para llevarlas a cabo, no es una interpretación correcta.

Mediante el trabajo de campo, obtuvimos la siguiente información de interés al respecto:

<b>PREGUNTA</b>	<b>Concejo Municipal de Distrito de Monteverde</b>	<b>Concejo Municipal de Distrito de Cervantes</b>
¿Realizan ustedes actos y contratos por la vía de la licitación pública?	Sí.	Sí
¿Ustedes realizan todo el procedimiento o dependen en algún aspecto de la Municipalidad a la que se encuentran adscritos?	Todo el procedimiento lo lleva a cabo el Concejo.	No existe dependencia alguna a la Municipalidad.
¿Qué tipo de actos o contratos llevan a cabo por la vía de la licitación pública?	Por ejemplo contratación de personal y proyectos en general.	Los que resulten de las necesidades del distrito y del Concejo.
¿Tienen ustedes potestad para realizar donaciones?	Sí, solo se debe crear un reglamento al respecto, pero no lo hemos llevado a	Sí, se rigen por el artículo 62 del Código Municipal. Cuando es a favor de un tercero, se necesita de la

	cabo.	autorización mediante ley por parte de la Asamblea Legislativa.
¿El Concejo Municipal de Distrito posee caja chica?	Sí y ésta debe ser aprobada por el Concejo.	Sí.
¿Cuál es el promedio de efectivo que tienen en la caja chica?	Cien mil colones.	Quince mil colones.
¿De qué actividades obtienen el dinero para ella?	De la que se genere un excedente, no hay restricción para ello.	De la que se genere un excedente, no hay restricción para ello.
¿Quién autoriza su funcionamiento y financiamiento?	El Concejo Municipal de Distrito en su carácter de Concejo Municipal.	El Concejo Municipal de Distrito en su carácter de Concejo Municipal.
¿Quién autoriza los egresos?	Intendenta.	El tesorero.
¿Ustedes dictan su propio reglamento al respecto?	Sí.	No, se rige por la costumbre administrativa.
¿Quién lo dicta?	El asesor legal y requiere de la aprobación del Concejo.	N/A.
¿Quién la tutela?	El tesorero.	El tesorero.
¿Para cubrir qué tipo de necesidades se utiliza?	Para cubrir necesidades básicas en pro del buen	Gastos superfluos como fotocopias, esto en razón de la baja cuantía que se

	funcionamiento, previa solicitud del encargado del Departamento respectivo o también para perifoneos.	maneja. Se nos indicó que muchos gastos los sufragan los mismos funcionarios.
¿La Municipalidad interviene de alguna forma sobre el Concejo Municipal de Distrito en esta materia?	No.	No.

#### **1.4. Potestad reglamentaria**

En el capítulo anterior, concluimos que los Concejos Municipales de Distrito, sí cuentan con una potestad reglamentaria por ser esta una manifestación de la autonomía funcional que los regula. Así, corresponde a los concejales el deber de dictar los reglamentos de la Corporación conforme a la ley y organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales. Lo anterior de conformidad con el artículo 6 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, en analogía con el artículo 13 del Código Municipal. Así mismo, es al intendente a quien le compete velar por el cumplimiento de los Reglamentos, según lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, en analogía con el artículo 17 inciso a del Código Municipal.

En el trabajo de campo obtuvimos al respecto la siguiente información:

<b>PREGUNTA</b>	<b>Concejo Municipal de Distrito de Monteverde</b>	<b>Concejo Municipal de Distrito de Cervantes</b>
¿Ustedes dictan sus propios reglamentos?	“Sí, solo en bienes inmuebles y en licores no porque tenemos que tener un convenio con la Municipalidad de Puntarenas para ello”	Sí, pero el Concejo a través de su historia no ha aprobado ningún reglamento. <sup>190</sup>
¿En qué se fundamentan para dictarlos?	En la Ley General de Concejos Municipales de Distrito	En el Código Municipal.
¿Qué tipo de reglamentos han dictado?	Reglamentos sobre multas, desarrollo del cementerio, el reglamento de patentes que está en proceso, uso de vehículos. Sin embargo, no tenemos reglamento interno de trabajo, en eso se trabaja con directrices aisladas.	Ninguno.

<sup>190</sup> El señor Intendente señaló que tenía idea de que existía un reglamento para la administración del acueducto pero que en todo caso no se utilizaba pues el acueducto se maneja por “costumbre administrativa”, en la base de datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica no hay registro de la existencia del mismo.

¿Reciben algún visto bueno de la Municipalidad a la que se encuentran adscritos?	Solo se depende de la aprobación que otorga el Concejo Municipal de Monteverde.	No, el Concejo Municipal de Distrito lo acuerda y lo aprueba; todo esto conforme lo que establece el Código Municipal.
¿Qué órgano crea los Reglamentos?	Se cuenta con la asesoría legal de un profesional en derecho, que remite el Reglamento al Concejo Municipal de Monteverde para su aprobación.	El Concejo Municipal (órgano deliberante).
¿Quién vela por el cumplimiento de los Reglamentos?	En términos generales la intendenta, pero según el tipo de reglamento, puede ser delegada dicha función en el arquitecto, tesorero, entre otros.	El intendente.
¿Qué órgano tiene las iniciativas tendientes a adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias?	El encargado la propone, se la da a la intendenta para su estudio y ésta lo propone al Concejo.	El intendente acoge las propuestas luego de estudiarlas y hace la propuesta al Concejo.
¿Dependen de alguna forma de la Municipalidad a la que pertenecen en materia reglamentaria?	No	No

### 1.5. Administración de los Comités Distritales de Deportes

Sobre esta materia, se concluyó que mediante norma especial, sea el artículo 5 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, se crean los Comités Distritales de Deportes, que tendrán las mismas funciones que los Comités Cantonales de Deportes. Igualmente, estos se encontrarán adscritos, ya no a la Municipalidad, sino al Concejo Municipal de Distrito respectivo; tampoco cuentan con autonomía funcional propia que les permita ser en cierto grado independientes del Concejo al que pertenecen y será obligación del Concejo respectivo, a través del presupuesto asignado previamente por la Municipalidad correspondiente, contribuir con un 3% al menos de su presupuesto, para financiar los gastos administrativos y los referentes a programas recreativos y deportivos que lleve a cabo el Comité Distrital de Deportes.

En el trabajo de campo, se obtuvo la siguiente información al respecto:

PREGUNTA	Concejo Municipal de Distrito de Monteverde	Concejo Municipal de Distrito de Cervantes
¿El distrito posee Comité Distrital de Deportes?	Sí.	Sí
¿Quién lo administra?	La Junta Directiva del Comité Distrital de Deportes.	La Junta Directiva del Comité Distrital de Deportes.
¿Bajo qué dependencia se encuentra adscrito el Comité?	Bajo dependencia del Concejo Municipal de Distrito.	Bajo dependencia del Concejo Municipal de Distrito.
¿En qué forma colaboran con dicho Comité?	Crean su reglamento, aportan de su presupuesto un 3% para beneficio del	Se les asigna un 3% del presupuesto. Existe un convenio de buena fe en virtud del cual ambos

	Comité y fiscalizan su buen funcionamiento.	órganos invierten en el gimnasio y campos deportivos.
¿Quién fiscaliza el cumplimiento efectivo de la asignación del monto a favor del Comité?	La auditora del Concejo Municipal de Distrito.	El Concejo en general, la labor del Comité ha sido satisfactoria y rinden cuentas periódicas de su gestión.

### **1.6. Creación, administración y condonación de tributos**

Al respecto, se estableció en el capítulo anterior que la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, faculta expresamente a estos Concejos, para percibir los montos correspondientes a tributos; no así para crear, condonar o limitar la imposición de dichos tributos, pues el poder tributario no es delegable. Se concluye, entonces, que los Concejos Municipales de Distrito son órganos adscritos a la Municipalidad respectiva, con únicamente una autonomía funcional a su favor; será, por tanto, función de la Municipalidad correspondiente, crear los tributos, pues dicha atribución especial les ha sido concedida expresamente por la Constitución Política; a los Concejos Municipales de Distrito les compete administrarlos. Esta administración implica la recolección y fiscalización del cobro del impuesto.

En el trabajo de campo realizado, obtuvimos la siguiente información en esta materia:

<b>PREGUNTA</b>	<b>Concejo Municipal de Distrito de Monteverde</b>	<b>Concejo Municipal de Distrito de Cervantes</b>
¿Con cuáles tributos	Con el de servicio de	Con el de bienes inmuebles,

<p>cuentan en la actualidad?</p>	<p>cementerio, construcción, bienes inmuebles, patentes en general y recolección de basura.</p>	<p>además las tasas por el servicio de cementerio, permisos de construcción, recolección de basura y aseo de vías públicas, patentes en general y licencias. La ley 6849 en su artículo 3, inciso c), establece que de los ingresos provenientes del gravamen al cemento producido en la provincia de Cartago, un quince por ciento (15%) será distribuido por partes iguales entre las municipalidades de la Provincia y los Concejos Municipales de Distrito de Cervantes y Tucurrique, para obras comunales.<sup>191</sup></p>
----------------------------------	---	---

---

<sup>191</sup> **Ley sobre el Impuesto del 5% de la venta del cemento producido en Cartago, San José y Guanacaste.** Ley número 6849:



¿Quién crea esos tributos?	La Municipalidad de Puntarenas, nosotros nos encargamos de administrarlos.	La Municipalidad de Alvarado tiene la potestad de crear tributos y el Concejo recauda.
¿Cómo se reparten expresamente esos tributos?	Son de beneficio exclusivo del Concejo, excepto el de patente de licores que la Municipalidad de Puntarenas ordenó fuera recolectado y administrado por ellos.	Lo que se hace es que se recaudan los tributos y se remiten a la Municipalidad de Alvarado, nos indican que ellos les reintegran conforme lo establece la ley.
¿En el caso de las demás patentes, con base en qué normativa se regulan?	Con base en la normativa que al efecto dicte la Municipalidad de Puntarenas.	Con base en la normativa que al efecto dicte la Municipalidad.
¿Ustedes se	Sí, se llegó a un Convenio	El señor Intendente nos

---

ARTICULO 3º.-Los ingresos provenientes del gravamen al cemento producido en la provincia de Cartago, se distribuirán de la siguiente manera: c) Un quince por ciento (15%) distribuido por partes iguales entre las municipalidades de La Unión, El Guarco, Oreamuno, Paraíso, Jiménez, Alvarado, Turrialba y los consejos de distrito de Cervantes y Tucurrique, para obras comunales.

(Así reformado por el artículo 23, inc. 18, de la Ley N° 7108 de 8 de noviembre de 1988)

<p>encargan de administrar el impuesto de bienes inmuebles, también?</p>	<p>con la Municipalidad de Puntarenas al respecto. Para ello se toma como base la plataforma de Puntarenas, misma que se encuentra desactualizada. La valoración de las propiedades está dependiendo de la declaración que da el contribuyente, del valor de hipotecas que graven sobre el bien o de los datos obtenidos de los permisos de construcción otorgados.</p>	<p>explicó que la Municipalidad de Alvarado participó en el Proyecto de Actualización de Plataforma de Valor del Programa de Regularización de Catastro y Registro, y lo que se acordó fue incorporar a un vecino del distrito en el equipo de trabajo para que pudiera aportar información sobre los inmuebles existentes en Cervantes y sus características. Es por ello que la Municipalidad de Alvarado por contar con la plataforma necesaria, administra el impuesto de bienes inmuebles y reintegra al Concejo lo que corresponde del distrito de Cervantes.</p>
<p>¿Qué tipo de control ejercen para el cumplimiento del</p>	<p>Perifoneos, llamadas telefónicas, cobros extrajudiciales y judiciales</p>	<p>Mediante avisos a los munícipes, sin embargo la falta de personal imposibilita</p>

pago?	(esto último hasta este año).	la labor de recaudar eficientemente los impuestos.
¿Qué porcentaje de morosidad existe al respecto en la actualidad?	El contador nos manifestó que llega al 25% el índice de morosidad.	Muy alto, además cuentan con las tasas más bajas del país.
¿Existen actividades que por desarrollarse en dos distritos, una de ellas el Concejo, deban ser compartidas con la Municipalidad respectiva?	No.	No
¿Cómo definen cuándo una actividad es “especialmente grande”?	Esta situación no se ha dado porque la Municipalidad de Puntarenas se mantiene al margen de nuestras actividades.	Nunca se ha dado la oportunidad de determinar este concepto, el distrito de Cervantes es muy rural y la actividad comercial es escasa.
¿Ustedes han condonado o limitado la creación de	No, pero con la nueva Ley que autoriza las condonaciones, se ha	No.

impuestos?	propuesto al Concejo Municipal de Distrito acogerse a ésta, el Concejo lo tiene en estudio. Practicar exenciones nunca se ha hecho.	
------------	---	--

### **1.7. Planificación Urbana**

Al respecto, se concluyó que la Municipalidad tiene la potestad de regulación urbana por imperativo de ley. Para que los Concejos Municipales de Distrito puedan desarrollar la planificación urbana, deben contar con una autorización expresa legal, de la cual carecen; esta interpretación es armónica con lo que establece el artículo 3 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, en el entendido que se prohíbe arrogar a estos órganos una competencia que es exclusiva de las corporaciones municipales, por disposición de la Ley de Planificación Urbana y la Ley de Construcciones.

En el trabajo de campo realizado, pudimos obtener la siguiente información:

<b>PREGUNTA</b>	<b>Concejo Municipal de Distrito de Monteverde</b>	<b>Concejo Municipal de Distrito de Cervantes</b>
¿Cuentan con un plan regulador para el distrito?	No.	No
¿Cuál es el plan	En teoría la	Ninguno puesto que en la

<p>regulador con el que se basa para llevar a cabo la planificación urbanística?</p>	<p>planificación urbana se lleva a cabo con base en el Plan de la Municipalidad de Puntarenas pero ésta no cuenta con Plan Regulador.</p>	<p>Municipalidad de Alvarado se paralizó el proceso de aprobación del Plan Regulador.</p>
<p>¿Con base en qué llevan entonces a cabo la labor de planificación urbana?</p>	<p>Con base en la Ley de Construcciones y la Ley Forestal para efectos de áreas protegidas en la zona.</p>	<p>Con base en la Ley de Construcciones.</p>
<p>¿Emiten ustedes normativa referente a planificación urbana?</p>	<p>Sí, para ello se toma en cuenta la Ley de Construcciones principalmente.</p>	<p>No.</p>
<p>¿Quién se encarga de dar permisos de construcción en la zona y de visar planos?</p>	<p>El Concejo Municipal de Distrito, la Municipalidad no interviene en dicha labor.</p>	<p>El Concejo Municipal de Distrito.</p>

## ***Sección II: Consideraciones finales a partir del trabajo de campo realizado***

Las conclusiones que se van a desarrollar en esta sección, se basan en el contraste de lo planteado a través del capítulo tercero y de la información recabada en el trabajo de campo realizado en los Concejos Municipales de Distrito de Monteverde y Cervantes.

### ***2.1. Del concepto de autonomía funcional y del funcionamiento en general***

Con base en el estudio de campo, podemos concluir que, en ambos casos, los Concejos Municipales de Distrito actúan de forma contraria a la Constitución Política, en tanto exceden el alcance que la propia Sala Constitucional ha dado al concepto de autonomía funcional. Es claro que, en la práctica, el funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito no es el de un órgano adscrito de apoyo a la Municipalidad y a su gestión.

En las respuestas obtenidas, existe un común denominador: el concepto de independencia. En ambos Concejos se nos indicó que la desvinculación con la Municipalidad y la falta de planes o lineamientos que guíen la labor del Concejo por parte de la Municipalidad, obliga a los Concejos a funcionar en forma independiente a esta última.

En la práctica no existe una interrelación entre la Municipalidad y el Concejo Municipal de Distrito; se nota que la Municipalidad asume un papel de dirección a los Concejos. Tal como se afirmó anteriormente, la Municipalidad (ente) debería utilizar Concejo (órgano), como instrumento de apoyo en la gestión del distrito; la visión del Concejo Municipal de Distrito como “pequeña municipalidad”, sumada a la errónea idea de que se pueden funcionar con independencia absoluta, provoca que los Concejos asuman competencias que son exclusivas de la Municipalidad, esto lo analizaremos más adelante en cada caso concreto.

A lo sumo, podemos rescatar una labor de apoyo de las Municipalidades a los Concejos para que estos lleven a cabo acciones específicas o en el caso de las alianzas y convenios para proyectos determinados. Las Municipalidades no están cumpliendo su mandato de dictar políticas y lineamientos a los Concejos para que desarrollen sus planes de acción en la gestión de los servicios en la localidad, hecho que genera diferencias entre los distritos de un mismo cantón (positivas si el Concejo tiene más y mejores recursos que la Municipalidad, o negativas si es al contrario) que , a su vez, afectan a los vecinos de los distritos, quienes tienen derecho a recibir un servicio público en igualdad de condiciones que otro vecino que está en sus mismas condiciones.

Entre las preguntas que se hicieron a los vecinos de los distritos de Monteverde y Cervantes, pudimos notar que ellos no tienen claro el concepto de Concejo Municipal de Distrito y sus implicaciones; por el contrario, piensan que están administrados por una Municipalidad, con todas las prerrogativas de ley de los entes.

El hecho de que el Síndico no se vea obligado por una norma legal a asistir a las sesiones del Concejo Municipal de la Municipalidad madre, es un tema que debe solucionarse, pues empeora la falta de atención de esta última, a un distrito que debe administrar y al que le debe brindar servicios valiéndose de la gestión del Concejo Municipal de Distrito.

## ***2.2. Creación, aprobación, administración y control del presupuesto***

En materia de presupuesto concluimos lo siguiente:

-La creación del presupuesto por parte de los Concejos Municipales de Distrito en estudio, es **ilegal e incluso inconstitucional**, pues como bien se explicó en el capítulo anterior, en lo que respecta a la creación del presupuesto local, la única legitimada para llevarlo a cabo es la Municipalidad respectiva, según lo dispone el artículo 175 constitucional. No obstante, los Concejos estudiados crean su propio presupuesto y para ello se basan en normas infra constitucionales, como disposiciones o directrices de

la Contraloría General de la República, que les ordenan la creación del presupuesto anual.

-En cuanto a la administración presupuestaria, su actuar es **legal**, pues este es un pilar que permite desarrollar la autonomía funcional que se les ha otorgado por la constitución. El problema es el plan de desarrollo que funge como base de acción, pues no se basan en un plan de desarrollo coordinado con la Municipalidad a la que se encuentran adscritos, incluso, al momento de dictar su propio presupuesto, no coordinan el plan con la Municipalidad y se basan principalmente en proyecciones de años anteriores y pocas veces en proyectos por realizar.

Esto desliga al Concejo de la Municipalidad a la que se encuentra adscrita. Acá no se puede olvidar que si bien los primeros cuentan con autonomía funcional a su favor, no pueden ser totalmente independientes de la Municipalidad respectiva y debe existir coordinación de proyectos entre el ente y el órgano correspondiente. De lo contrario, significa desligar uno de otro y para ello, lo mejor sería crear una Municipalidad independiente y no mantener la figura, muchas veces indeterminada, de los Concejos Municipales de Distrito.

-En la única materia en la que existe un control por parte de la Municipalidad respectiva, control que tampoco significa coordinación, es respecto de la Ley número 8114 y particularmente con la Ley 8461, en el caso de Monteverde, porque es la Municipalidad la que percibe el ingreso en esta materia; es ella quien crea los proyectos, los presupuesta y los ejecuta.

-En lo que refiere a la aprobación y control de su presupuesto, dicha atribución continúa siendo propia de la Contraloría General de la República, según los artículos 183 y 184 constitucionales; pero esta potestad debe limitarse a la aprobación y control de presupuesto municipal. Ya será la coordinación entre el Concejo Municipal de Distrito respectivo y la Municipalidad, la que determine que monto corresponde al Concejo para su administración.

-El actuar de los concejales es **ilegal e inconstitucional**, pues la potestad de aprobación del presupuesto compete exclusivamente a los regidores municipales en su calidad de Concejo Municipal, según lo disponen los artículos 175 constitucional y 13 inciso b) del Código Municipal.



-En el mismo sentido, el actuar de los intendentes es **ilegal e inconstitucional**, pues no compete a ellos la función de creación del presupuesto, sino al alcalde respectivo, según el artículo 175 constitucional y 17 inciso i) del Código Municipal.

-Sin obviar la escasez de presupuesto que se les destina, los Concejos Municipales de Distrito no mantienen una relación directa con la población, para efectos de determinar de forma más eficiente, las necesidades distritales y poder así contemplarlas en la creación del presupuesto respectivo.

-En cuanto a partidas específicas, el destino depende del beneficiario de la partida. De ser la Municipalidad la beneficiaria del dinero, esta puede o no destinar cierto monto al Concejo; de ser este último el beneficiario, en forma independiente, lo puede recibir, administrar y ejecutar.

### ***2.3. Formas de disposición de la Hacienda Local***

Del estudio de campo, podemos concluir lo siguiente:

Ambos Concejos están llevando a cabo correctamente la materia de contratación administrativa; en los dos casos se celebran contratos mediante el marco legal que regula la materia. Se estima que las Intendencias de ambos Concejos comprenden que la contratación administrativa es necesaria para el desarrollo de la actividad propia del Concejo, en lo que existe un error es en la idea de que dicha capacidad obedece a que son independientes de la Municipalidad.

La capacidad que tienen los Concejos de celebrar contratos y de disponer de sus recursos sin necesidad de acudir a la Municipalidad, no se deriva de un concepto de independencia o de que tengan personalidad jurídica plena; como se indicó anteriormente, es una especie de "personalidad jurídica instrumental" que comprende solo los actos que sean estrictamente necesarios, para que el órgano funcione y que tiene por objetivo último que cumpla con el fin que la ley le señala.

Ambos Concejos poseen cajas chicas. De conformidad con el artículo 3 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito. Al no existir una norma que otorgue en

forma exclusiva dicha competencia a las Municipalidades y tomando en cuenta que la autonomía funcional otorgada a los Concejos Municipales de Distrito, implica también una autonomía administrativa, el actuar de ambos Concejos, en lo que refiere a la existencia de dichas cajas, es **legal**. Es correcto el actuar de los concejales en lo que refiere a autorizar el funcionamiento de cajas chicas y fijar los montos mensuales; lo anterior según los artículos 109 del Código Municipal y 6 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito.

En el caso de Cervantes y como bien se expuso líneas atrás, al no contar con reglamento para el funcionamiento de dichas cajas, de conformidad con los mismos artículos en mención, se está incurriendo en una actuación **ilegal**, pues no existe una norma que regule la forma de administrar la caja chica y aún así se administra. De la misma forma, es incorrecto el actuar del Concejo en lo que refiere al deber de autorizar los egresos de las cajas chicas porque no es al tesorero al que le compete dicha labor, sino que eso le corresponde al intendente, como bien se lleva a cabo en el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde. Lo anterior según lo dispuesto en el artículo 109 del Código Municipal y 7 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito.

En cuanto al monto aproximado que se maneja como excedente, es claro que aún a nivel de Concejos Municipales de Distrito, existen algunos más desarrollados que otros. Tomando en cuenta únicamente el presupuesto aprobado para este año y que de este rubro se obtiene parte del excedente de la caja chica, es lógico pensar que a mayor presupuesto, mayor excedente. Así, de un presupuesto ordinario de 232 millones de colones, aproximadamente, como es el caso del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, se genera una caja chica que ronda los 100 mil colones. En el caso de Cervantes, debido a que el presupuesto ordinario es de 123 millones (alrededor de 100 millones menos), su excedente será menor, en únicamente 15 mil colones aproximadamente.

A menor excedente más limitado es su actuar a nivel administrativo. El Concejo de Cervantes cuenta con una suma tan baja, que se utiliza principalmente para el pago de fotocopias. En el caso del Concejo de Monteverde, dicho Concejo asigna montos a cada Departamento y el encargado respectivo plantea las necesidades correspondientes a la intendenta y al tesorero, quienes se encargaran de valorar y, en última instancia, será

la intendenta la que autorice los egresos. Lo anterior genera una mejor atención y un mayor desarrollo administrativo.

En cuanto al tema de las donaciones, existen grandes vicios en cuanto al proceder de los Concejos Municipales de Distrito. Estos llevan a cabo donaciones conforme el artículo 62 del Código Municipal o a nivel de reglamento; incluso, por la misma autorización que les da la Asamblea Legislativa; esto es un craso error por cuanto se desconoce que el Concejo no es titular de ningún bien, porque carece de personalidad jurídica plena.

#### ***2.4. Potestad reglamentaria***

En esta materia se obtuvieron las siguientes conclusiones:

-El actuar del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde es **legal**, pues la autonomía funcional que lo ampara, le permite crear sus propios reglamentos para efectos de una mejor administración, sea en materia de cementerios, uso de vehículos, entre otros. En el caso del Concejo Municipal de Distrito de Cervantes que no cumple con su potestad reglamentaria, su actuar es **contra legem**, pues existen casos donde deben crear reglamentos y no lo hacen, tal es el caso de la reglamentación de los Comités Distritales de Deportes, que por analogía el artículo 169 municipal, impone la obligación al Concejo Municipal de Distrito respectivo, para dictar el reglamento de dichos Comités.

-En el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde se cumple lo dispuesto en los artículos 6 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito y 13 del Código Municipal, pues es a los concejales a quienes les corresponde el deber de dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a la ley y organizar la prestación de los servicios municipales.

-Igualmente en este último Concejo, se cumple lo dispuesto en los artículos 7 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, en analogía con el artículo 17 inciso a del Código Municipal, pues es a la intendenta a la que le compete en última instancia, velar por el cumplimiento de los Reglamentos. Esto le permite recibir

colaboración de los encargados de diversas áreas, según sea la naturaleza del Reglamento.

-Sin embargo, la efectividad de dicha potestad reglamentaria es limitada, pues ambos Concejos carecen de reglamentos importantes en materia de funcionarios públicos, en la forma para celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos del Concejo, en materia de organización y cobro de tasas municipales, entre otros.

-De esta forma, no se cumple el fundamento por el que se les otorgar dicha potestad a los Concejos, pues su actuar no está siendo "habitual, rápido, continuo; ni tampoco está enfrentando los problemas cotidianos con mayor eficacia".

## ***2.5. Administración de los Comités Distritales de Deportes***

Sobre esta materia, se concluyó lo siguiente:

-El actuar de los Concejos Municipales de Distrito en estudio es **legal**, pues ambos Concejos poseen un Comité Distrital de Deportes que se encuentran adscritos al Concejo respectivo. Esto se encuentra en total armonía con el artículo 5 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, que crea los Comités Distritales de Deportes, con las mismas funciones y condiciones que los Comités Cantonales de Deportes.

-Ambos Concejos también cumplen con la obligación de contribuir en un 3%, al menos de su presupuesto, para financiar los gastos administrativos y los referentes a programas recreativos y deportivos que lleve a cabo el Comité Distrital de Deportes. En el caso de Monteverde, dicho dinero se ha destinado para el alquiler del gimnasio del colegio de la localidad, para preparación en disciplinas como ciclismo, boxeo y actividades deportivas en general; igualmente, ayudan en actividades del adulto mayor, servicios de escuela de fútbol sala, compran implementos deportivos, llevan a cabo contrataciones administrativas como la de una secretaria, contador; llevan a cabo capacitaciones de los entrenadores, alquiler de edificio, escuela de fútbol, baseball, boxeo, tennis mesa; invierten en la infraestructura del gimnasio del colegio, entre

otros. En el caso de Cervantes el Comité destina los fondos al mejoramiento de áreas verdes y del gimnasio, además realiza actividades recreativas en pro del bienestar de la comunidad.

-Aunado a la ayuda anterior, el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, como órgano superior del Comité, también lleva a cabo la creación de su reglamento y fiscaliza su correcto funcionamiento por medio de la auditora del Concejo, sin que en dicha función tenga participación alguna la Municipalidad de Puntarenas. En el caso del Concejo Municipal de Distrito de Cervantes, como bien se planteó en el apartado anterior, en materia de reglamento actúan contra legem, porque este no existe, y es una obligación del Concejo crearlo. En materia de fiscalización, esta labor sí se lleva a cabo, y se cumple así con lo que dispone la ley.

## ***2.6. Creación, administración y condonación de tributos***

Al respecto se concluyó que:

-El actuar de los Concejos Municipales de Distrito en estudio, es **legal**, pues no son ellos los que crean o limitan la imposición de los tributos, sino que únicamente se encargan de administrarlos. Lo anterior de conformidad con la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito que faculta expresamente a estos Concejos, para percibir los montos correspondientes a tributos; no así para crearlos ni dar exenciones.

-Dicha administración implica la recolección, fiscalización del cobro del impuesto y ejecución de dichos montos. No obstante, en el caso del Concejo Municipal de Distrito de Cervantes, recaudan el impuesto, pero por medio de la Municipalidad de Alvarado, que pueden tener acceso a este beneficio. Lo anterior contraviene los artículos 9 y 10 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, que expresamente facultan a los Concejos a percibir directamente los tributos, es decir a recolectarlos, fiscalizar su cobro y ejecutar los montos directamente. Así, es **ilegal** la exigencia de la Municipalidad de Alvarado, de tener que remitírsele los montos recaudados en el Concejo Municipal de Distrito de Cervantes, para su administración.

-En cuanto a la condonación, por el momento ninguno de los dos Concejos en estudio la ha llevado a cabo, por lo que es **legal** su actuar, pues la condonación forma parte del poder tributario exclusivo de las Municipalidades.

No obstante, en el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde se nos manifestó que en virtud de la autorización dada por la Asamblea Legislativa (ley número 8818), la intendenta está tramitando ante el Concejo Municipal de Distrito (órgano deliberativo), la posibilidad de acogerse a dicha ley. De ser así, se reitera que aunque estén amparados en una ley, esta última resulta inconstitucional, por cuanto transgrede la autonomía municipal consagrada en el artículo 170 de la Constitución Política, que vía jurisprudencial ha establecido una marcada diferencia entre la potestad y la competencia tributaria, con el conocimiento de que la primera indelegable.

-En materia de patente de licores, el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde actúa en forma **legal**, pues según la ley número 10 que es la que crea los impuestos de patentes de licores nacionales y extranjeros, la función de administración tributaria en dicha materia, es atribuida en forma exclusiva a las Municipalidades. Anteriormente, dicha competencia le había sido dada al Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, pero mediante oficios número SM-090-2010 y SM-091-2010 de la Municipalidad de Puntarenas, dicha competencia fue trasladada a esta última.<sup>192</sup>

-En cuanto a las demás patentes y tributos en general, ambos Concejos actúan de conformidad con el Transitorio III de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito que indica que mientras no se les apruebe su propia ley, se regirán por la que al efecto posea la Municipalidad respectiva. Es decir su actuar es **legal**.

-La Procuraduría ha concluido que no implica una delegación de funciones conceder la administración tributaria en materia de bienes inmuebles a los Concejos Municipales de Distrito.<sup>193</sup> No obstante, el actuar tanto de la Municipalidad de Puntarenas como del

---

<sup>192</sup> Ver anexo

<sup>193</sup> Procuraduría General de la República. **Dictamen número 328-2007** del 18 de setiembre de 2007.

Concejo Municipal de Distrito de Monteverde es **ilegal**. Lo anterior por cuanto el Concejo no está actuando como un órgano más en la recaudación de uno de los tantos tributos de la Municipalidad a la que pertenece, sino que lo está haciendo para el beneficio del distrito en particular; además, no todos los distritos llevan a cabo la administración de dicho impuesto. Esto impide que la Municipalidad pueda alegar que dicha función fue dada a todos como un medio de administración tributaria más eficiente dentro del cantón.

Por esta razón, sí se considera que existe una delegación de funciones en favor del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, pues por medio de un Convenio, la Municipalidad de Puntarenas dio su función de administración tributaria del impuesto de bienes inmuebles, en este distrito en particular.

Por su parte, el actuar del Concejo Municipal de Distrito de Cervantes es **legal**, pues es a través del Concejo que se canaliza la información sobre los bienes de la localidad, pero es la Municipalidad de Alvarado, la que, en última instancia, dispone sobre el tributo.

## ***2.7. Planificación Urbana***

En el tema de la planificación urbana, podemos concluir dos aspectos importantes:

En el caso del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, está desarrollándose una práctica contraria a la ley por cuanto emiten normativa referente a la planificación urbana, aún y cuando esta es una competencia exclusiva de la Municipalidad respectiva. Con respecto al Concejo Municipal de Distrito de Cervantes, el caso es más grave, ya que a pesar de no emitir normativa, se tiene una carencia casi absoluta de regulación en esta materia.

Por otro lado, los Concejos Municipales de Distrito aplican directamente la Ley de Construcciones y la Ley Forestal, para planificar la forma en que se desarrollarán las diversas áreas en los distritos. En la teoría, esto es contrario a la ley, ya que tanto la Ley de Planificación Urbana, la Ley de Construcciones y la Ley Forestal, otorgan las competencias a las Municipalidades exclusivamente.

El problema que se presenta es que las Municipalidades, en este caso, de Puntarenas y Alvarado, no cuentan con Planes Reguladores para determinar las condiciones en que se debe dar el desarrollo urbano en los cantones. Esta omisión y la falta de dirección de las Municipalidades a los Concejos Municipales de Distrito, genera una desarticulación entre las normas de planificación y traslada a los Concejos Municipales de Distrito una potestad que no les corresponde ejercer.

En la teoría, debería ser las Municipalidades de Puntarenas y Alvarado las que cuenten con un Plan Regulador para que las disposiciones de la Ley de Construcciones y la Ley Forestal se apliquen conforme los preceptos de este; de esta forma, las Municipalidades podrían dictar lineamientos a sus órganos adscritos para que apliquen la normativa de planificación, conforme la estructura de desarrollo urbano que priva en el cantón. En la práctica, se carece de Planes Reguladores y esto ha abierto un portillo para que los Concejos Municipales de Distrito apliquen las normas legales directamente y en un ámbito de inseguridad jurídica para los administrados.



## REFLEXIONES FINALES

Los Concejos Municipales de Distrito no ejercen plenamente la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento jurídico costarricense. Pero esto sucede no en el sentido que inicialmente se planteó, pues en un inicio se concibió a los Concejos Municipales de Distrito como órganos limitados de forma desmedida, cuando existía una ley especial que los amparaba para ejercer mayores competencias de las desempeñadas. A partir de este trabajo investigativo, se confirma la hipótesis, pero desde el ámbito práctico y no jurídico, pues existen competencias propias de la autonomía funcional otorgada, que son desempeñadas por los Concejos en estudio de forma deficiente o que del todo no se llevan a cabo.

Desde el ámbito jurídico, los Concejos Municipales de Distrito en ocasiones sobrepasan sus potestades y es cuando su actuar se torna excesivo y contrario a lo que la propia Constitución Política y la ley ordinaria dictan.

Con esta investigación, se logró determinar que el concepto de autonomía funcional que el legislador plasmó fue una salida para legitimar la figura de los Concejos Municipales de Distrito, ante las repetidas declaratorias de inconstitucionalidad por parte de la Sala Constitucional. Existía a ese momento una necesidad social de mantener la figura, pues se trataba de distritos que nunca habían sido parte integral de la Municipalidad a la que pertenecían y tenían una administración independiente; esta urgencia por buscar un remedio legal a las figuras, pudo haber sido la causa de que el legislador no desarrollara correctamente el marco legal para amparar la existencia y funcionamiento de los Concejos, así como tampoco lograra plasmar en la ley la interrelación que debía existir entre el ente municipal y sus órganos.

Si bien es cierto el legislador al establecer el concepto de autonomía funcional no fue completamente claro en cuanto a las implicaciones de este, la Sala Constitucional y la Procuraduría General de la República, si han logrado delimitar y aclarar el concepto, dando a los Concejo Municipales de Distrito un marco de referencia claro en cuanto a su accionar y los límites que, con respecto a su naturaleza jurídica de órganos adscritos, deben respetar.

En Costa Rica la Administración Pública cuenta con una organización sistemática. Como eje central se encuentra el Estado en su carácter de ente supremo del que derivan órganos que dependen directamente de este y otros entes menores regidos por la tutela administrativa, que a su vez, cuentan con órganos adscritos a sí mismos. Dentro de esos entes menores, se encuentran los institucionales o de servicio, que deben el nombre a su especialización únicamente por el servicio que prestan, ejemplo la Caja Costarricense de Seguro Social y los territoriales, donde las potestades se atribuyen a razón de contar con un espacio geográfico donde se someten las cosas y las personas que se encuentran en dicho territorio. Esta última clase de ente menor se conoce en nuestro país como Municipalidad.

El ente en términos generales, puede ser definido como una organización con autonomía y personalidad jurídica propia, que se distingue del Gobierno Central y que define en forma independiente su organización, estructura y funcionamiento. Se trata entonces de instituciones descentralizadas, es decir, de instituciones que el Estado ha dotado de ciertas competencias en atención con las necesidades del sector y que les ha atribuido personalidad jurídica para ello. Su personalidad atiende a la posibilidad de participar del tráfico jurídico (adquirir derechos y obligaciones) y de tener patrimonio propio del que puedan disponer libremente. Así, los entes descentralizados poseen los siguientes elementos característicos: personalidad jurídica, competencia propia y autonomía económica.

Para llevar a cabo dichas funciones, los entes se encuentran estructurados en órganos. Los órganos, a diferencia de los entes, no cuentan con personalidad jurídica propia, es decir, no pueden participar del tráfico jurídico en forma independiente y dependen, en última instancia, de lo que el ente disponga; no cuentan tampoco con posibilidad de definir sus propias competencias, sino que el ente se encarga de delegar dicha función en ellos, sea a través de una ley o de una disposición administrativa. Por último, tampoco cuentan con autonomía económica, pues es el ente el encargado de fijar sus ingresos, a partir de aquellos destinados para sí, en su calidad presupuestaria o financiera.

Los órganos pueden adquirir cierta independencia del ente al que se encuentran adscritos, cuando se lleva a cabo el fenómeno de la desconcentración. Esta se define

como una forma de descentralización funcional, sin llegar al punto del otorgamiento de personalidad jurídica, en la que se le otorga, a título propio a una autoridad inferior o subordinada, la capacidad de decidir un asunto referente al ente en su conjunto.

De esta forma, se concluye que los órganos sí pueden adquirir cierto grado de autonomía respecto del ente al que se encuentran adscritos. Entre las posibilidades que hay para ello, se encuentran el que se trate de órganos desconcentrados o que por medio de una ley especial se le haya atribuido cierto grado de autonomía a un órgano en particular. Este último supuesto se evidencia con la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, que con fundamento en el artículo 172 de la Constitución Política, permite crear a las Municipalidades, órganos adscritos que cuenten con autonomía funcional para el desarrollo de ese distrito en particular.

Los diversos tipos de autonomía con los que cuenta la Municipalidad son: la política que refiere a la posibilidad de autogobernarse, autodirigirse y señalar sus propios objetivos y directrices, esta es propia de la Municipalidad y no puede asignarse a un órgano en particular, pues con base en ella se fija la asignación de las funciones particulares de cada órgano. La funcional es un tipo de autonomía creada a partir de la reforma del artículo 172 de la Constitución Política y que puede definirse en forma general como la libertad para ejecutar los planes creados por el ente y recaudar así mismo, los recursos económicos necesarios que garanticen el cumplimiento de las obligaciones del órgano o ente respectivo. Dicha autonomía fue la otorgada en forma expresa a los Concejos Municipales de Distrito y, por ende, sí es delegable. La administrativa se refiere a una potestad auto normativa y auto organizativa que le permite acordar su régimen de organización y de funcionamiento a lo interno. Esta autonomía puede ser atribuida a diversos órganos de la Municipalidad, atendiendo precisamente a la posibilidad de que estos puedan organizarse para el cumplimiento de la función que se les encomendó. Por último, la autonomía patrimonial, que se conforma de la posibilidad del ente de contar con un presupuesto separado del general del Estado (potestad presupuestaria) y con ingresos propios, no directamente suministrados por el Gobierno Central (potestad financiera) y no es delegable.

Dicha autonomía tiene su fundamento en el artículo 170 de la Constitución Política que claramente define a las Municipalidades como entes autónomos, que se encargan

de la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón (artículo 169 constitucional). Caso distinto es el de los Concejos Municipales de Distrito, que según como lo dispone el artículo 172 constitucional, son órganos adscritos a la Municipalidad respectiva, contando únicamente con una autonomía funcional, creada a partir de la legalización de la figura.

Esta autonomía municipal de la que habla el artículo 170 de la Constitución Política debe verse reflejada en la ley ordinaria. En razón de lo anterior, es que se promueve, actualmente, un proceso de transferencia de competencias actualmente regulado y desarrollado por Ley, pues ha quedado demostrado a lo largo de esta tesis, que a pesar de contar con un fundamento constitucional de avanzada en materia municipal, la ley ordinaria ha limitado dicha potestad y Costa Rica sigue siendo a la fecha, un Estado centralista.

No obstante, dicha autonomía debe relacionarse con la tutela administrativa del Estado como ente supremo y la interrelación con otras instituciones públicas. Lo anterior para evitar, como bien lo dijo ya la Sala Constitucional en su sentencia número 2008-2118, “la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas”.

En Costa Rica, el Código Municipal de 1998 es el principal cuerpo normativo en materia municipal. Por su parte, el artículo tercero de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito remite a “la normativa referente a las municipalidades” como normativa aplicable a dichos órganos, en tanto no sea incompatible con las competencias exclusivas del ente.

El Código Municipal es claro al establecer que es el Gobierno Municipal o Municipalidad quien está llamada, por imperativo constitucional, a ser el ente que posibilite que el Municipio promueva y administre sus propios intereses por medio de él.

Retomando el concepto de división administrativa y la naturaleza jurídica de las municipalidades como entes, podemos afirmar que estas tienen jurisdicción exclusiva en sus cantones y sus respectivos distritos; esto sin perjuicio de que puedan echar mano de figuras como los Concejos Municipales de Distrito, en tanto órganos adscritos

que podrán colaborar con la gestión del ente en distritos con particularidades especiales.

En síntesis, el Código Municipal parte del hecho que las municipalidades son los únicos entes descentralizados territorialmente, por lo tanto son personas jurídicas que poseen autonomía para darse su propio gobierno y organizar su funcionamiento, tienen patrimonio propio y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines. A esta misma lógica responde el esquema organizativo de las Municipalidades, compuesto por los siguientes niveles: de gobierno, de fiscalización, administrativo y operativo.

La gestión municipal, de acuerdo con el Código, tiene dos objetivos rectores esenciales: primero, fomentar la participación de los munícipes en la toma de decisiones, para salvaguardar el principio democrático que informa el ordenamiento jurídico municipal; segundo, lograr un balance entre las formas de participación ciudadana y la prestación equitativa y eficaz de los servicios por parte de las Municipalidades, de forma tal que una no signifique un obstáculo para la otra.

Tal como fue analizado en este trabajo investigativo, el desarrollo de la figura de los Concejos Municipales de Distrito ha sido objeto de discusión a nivel legislativo y del Tribunal Constitucional, precisamente porque siempre se ha debatido sobre su naturaleza jurídica en relación con la de las Municipalidades. Resulta claro que el criterio de la Sala Constitucional es la única entidad territorial menor admitida por el ordenamiento jurídico es la Municipalidad y que es inconstitucional la existencia de otras no contempladas en la Constitución Política; rechazando con esto la posibilidad de que los Concejos Municipales de Distrito puedan ser entes auxiliares de derecho público, con capacidad jurídica plena para realizar actos y contratos.

Por esto, el legislador, considerando que la única opción para legitimar jurídicamente a los Concejos Municipales de Distrito consistía en su regulación en la misma Constitución Política, promulgó la reforma al artículo 172 constitucional (Ley número 8105 de 31 de mayo del 2001) y, posteriormente, la Ley General de Concejos Municipales de Distrito número 8173 del 07 de diciembre de 2001. El problema que se ha presentado con este marco legal es que, si bien es cierto se reconoce la naturaleza de órganos adscritos de los Concejos y se les otorga autonomía funcional, no se

desarrolla claramente el concepto ni los alcances de la "autonomía funcional", tampoco se determinan las competencias concretas que podrán llevar a cabo dichos órganos y se omite establecer procedimientos o formas de que el ente (Municipalidad) dicte lineamientos a sus órganos adscritos (Concejos Municipales de Distrito), dirigidos a hacer más eficaz la gestión local.

En cuanto al tema de los procesos de descentralización y fortalecimiento de Gobiernos Locales, resulta vital tomar en cuenta la naturaleza jurídica de los Concejos Municipales de Distrito, a fin de concederles solo aquellas competencias que sean acordes con la autonomía funcional que la Constitución Política les otorga y evitar que una mala conceptualización de la figura se convierta en un obstáculo para su funcionamiento efectivo. Esta observación se hace por cuanto, como fue analizado en esta tesis, las nuevas tendencias tratan de conceptualizar a los Concejos como entes o al menos otorgarles competencias muy amplias que podrían ir en contra de su naturaleza de órganos adscritos; el permitir esta situación, podría posicionar a dichas figuras en un estado donde resultarían inconstitucionales y volverían a tener los problemas de los que han adolecido, desde su establecimiento en nuestro ordenamiento jurídico.

Las conclusiones expuestas nos permiten referirnos a la hipótesis de la investigación en los siguientes términos:

Los Concejos Municipales de Distrito no ejercen plenamente la autonomía funcional otorgada a ellos por el ordenamiento jurídico costarricense. Lo anterior porque:

Los Concejos Municipales de Distrito son órganos y como tales no cuentan con personalidad jurídica propia, con competencias propias ni con autonomía económica. Estos Concejos dependen del ente al que se encuentran adscritos, es decir, dependen de la Municipalidad respectiva. Su carencia de personalidad no les permite participar en forma independiente del tráfico jurídico, por ende, no pueden adquirir derechos y obligaciones ajenos a los intereses de la Municipalidad que dependen.

La autonomía funcional otorgada por la propia Constitución Política a los Concejos en estudio, ha sido el aliciente ideado por los diputados en atención a la realidad imperante, la cual es la necesidad de mitigar las carencias que ciertos distritos viven en atención con la lejanía de la cabecera del cantón al que pertenecen. No obstante, dicho

tipo de autonomía sufre de un vacío legal y ni doctrinal ni jurisprudencialmente se encuentra una delimitación clara de sus alcances.

Se cuenta entonces con una reforma constitucional y una Ley General de Concejos Municipales de Distrito que atienden la necesidad de desarrollo de un sector de la población y a la coyuntura de la declaratoria de inconstitucionalidad de una figura que trabajaba desde años atrás, pero a partir de un concepto jurídico vacío y muchas veces contrapuesto en la práctica, a la naturaleza propia del Concejo Municipal de Distrito como órgano.

Los Concejos en estudio deben atender a lo dispuesto por la Municipalidad respectiva, en carácter de lineamientos, directrices, entre otras, pues son, en última instancia, órganos auxiliares de la Municipalidad respectiva en el desarrollo de ese distrito en particular. Al ser órganos auxiliares de la Municipalidad, esta no puede desatender las necesidades de ese distrito y atribuir las en forma exclusiva al Concejo Municipal de Distrito correspondiente, pues es a la Municipalidad a la que le compete en última instancia, velar por el desarrollo cantonal en su conjunto; es decir, velar por el desarrollo de todos los distritos que lo integran.

No obstante la necesidad de promover el desarrollo de estos distritos, a nivel práctico, algunos de ellos no llevan a cabo sus funciones de forma eficiente y la Municipalidad respectiva se desentiende de su funcionamiento y adopta una actitud omisa en la emisión de directrices que determinen el actuar del respectivo Concejo Municipal de Distrito, como su órgano auxiliar. Esto genera que los munícipes que viven en la región tengan un trato diferenciado respecto de los demás munícipes, que viven en el cantón correspondiente, pues la Municipalidad no atiende las necesidades de ese distrito.

Sobre las diversas competencias de los Concejos Municipales de Distrito, las atribuidas, las practicadas y las no desempeñadas, se obtuvo la siguiente información, la cual reafirma lo planteado en la hipótesis, pero no con base en la justificación dada al respecto, sino como ya se explicó:

En cuanto a la potestad reglamentaria, los Concejos Municipales de Distrito sí cuentan con ella, pues para ejercer correctamente su funcionamiento, deben organizarse a lo interno, a través de reglamentos. Lo que no contraviene norma

especial alguna que otorgue la función en forma exclusiva a las Municipalidades; lo anterior de conformidad con el artículo 3 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito. Se considera, entonces, que esta una manifestación de la autonomía funcional otorgada.

Les corresponde a los concejales el deber de dictar los reglamentos de la Corporación conforme a la ley y organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales, según lo dicta el artículo 6 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, en analogía con el artículo 13 del Código Municipal. Así mismo, es al intendente a quien le compete velar por el cumplimiento de los Reglamentos, según lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, en analogía con el artículo 17 inciso a del Código Municipal.

Existen Concejos Municipales de Distrito como el de Monteverde que sí crean ciertos reglamentos, no obstante, su actuar no es eficiente, pues carecen de muchos otros; existen otros Concejos, incluso, que no cuentan con reglamento alguno para su funcionamiento, tal es el caso del Concejo Municipal de Distrito de Cervantes, cuyo actuar, en ocasiones, es ilegal.

En materia de administración de zona marítimo terrestre, los Concejos Municipales de Distrito tienen la potestad de llevar a cabo todo lo que al respecto indica la Ley de Zona Marítimo Terrestre, pues el artículo 73 bis de dicha normativa, así lo permite. No obstante, no pueden declarar la nulidad de actos declaratorios de derechos sobre la zona, lo anterior con fundamento en los artículos 172 constitucional y 173 de la Ley General de la Administración Pública.

En materia de presupuesto, en lo que respecta a la creación del presupuesto local, la única legitimada para llevarlo a cabo es la Municipalidad respectiva, según lo dispone el artículo 175 constitucional. En cuanto a la administración presupuestaria, no sucede lo mismo, pues para ejecutar la autonomía funcional otorgada a los Concejos Municipales de Distrito, estos deben administrar su propio presupuesto, a partir de un plan de desarrollo coordinado con la Municipalidad a la que se encuentran adscritos. En lo que refiere a la aprobación y control de su presupuesto, dicha atribución continúa siendo propia de la Contraloría General de la República según los artículos 183 y 184



constitucionales. El actuar de los Concejos en estudio en este ámbito, es ilegal pues todos crean su propio presupuesto.

Los Concejos Municipales de Distrito fueron creados para un fin establecido a nivel Constitucional, que es la administración y la dotación de servicios a un distrito; para la consecución de este fin, el Concejo deberá funcionar de forma eficaz y sin que esto signifique una separación tajante de la Municipalidad a la que pertenece. En este sentido, el legislador dio a los Concejos la autonomía funcional y, con ello, le permitió llevar a cabo, con cierto grado de libertad, los actos que sean necesarios para su función.

En el caso de la contratación administrativa y el uso de cajas chicas, se consideran necesarios para que el Concejo funcione y con ello pueda desarrollar el servicio público que está llamado a brindar al distrito. Concluimos, entonces, que la celebración de contratos puede ser llevada a cabo por los Concejos, por considerarse parte de la administración del presupuesto, y tal como lo establece el concepto de "personificación presupuestaria"; esto se justifica en la necesidad de eficacia y adaptabilidad al cambio que exige la función de brindar servicio público a los administrados.

Caso contrario es el de las donaciones, que no pueden entrar en este concepto de ser "actos necesarios para el funcionamiento del órgano". Las donaciones son una competencia exclusiva del ente. Es por ello que se concluye que es errada la práctica legislativa de otorgar autorizaciones directas al Concejo de realizar donaciones, esto porque los órganos no tienen patrimonio propio, porque carecen de personalidad jurídica; así como sería incorrecta cualquier donación que haga un Concejo al amparo del artículo 62 del Código Municipal.

En materia de Comités de Deportes, mediante norma especial, según el artículo 5 de la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito, se crean los Comités Distritales de Deportes, que tendrán las mismas funciones que los Comités Cantonales de Deportes. Igualmente, estos se encontrarán adscritos, ya no a la Municipalidad, sino al Concejo Municipal de Distrito respectivo; pero tampoco cuentan con autonomía funcional propia que les permita ser en cierto grado independientes del Concejo al que pertenecen y será obligación del Concejo respectivo, a través del presupuesto asignado previamente por la Municipalidad correspondiente, contribuir en un 3% al menos de su

presupuesto, para financiar los gastos administrativos y los referentes a programas recreativos y deportivos que lleve a cabo el Comité Distrital de Deportes. Ambos Concejos estudiados cuentan con un Comité Distrital de Deportes, pero nuevamente su actuar es ineficiente, pues se limitan a otorgar el monto que corresponde del presupuesto sin impulsar su desarrollo local, aunado a que el de Cervantes actúa en esta materia de forma ilegal, pues por ser su deber emitir un reglamento que afecte al Comité, este no existe.

Sobre los tributos, la Ley General de los Concejos Municipales de Distrito faculta expresamente a estos Concejos, para percibir los montos correspondientes a tributos; no así para crear, condonar o limitar la imposición de los mismos, pues el poder tributario no es delegable. Al ser los Concejos Municipales de Distrito órganos adscritos a la Municipalidad respectiva, con únicamente una autonomía funcional a su favor, corresponderá a la Municipalidad oportuna crear los tributos, pues dicha atribución especial les ha sido concedida expresamente por la Constitución Política. Asimismo, a los Concejos Municipales de Distrito les compete administrarlos. Esta administración implica la recolección y fiscalización del cobro del impuesto.

El actuar de los Concejos en estudio en esta materia es legal, excepto en materia de bienes inmuebles, donde algunos no están actuando como un órgano más en la recaudación de uno de los tantos tributos de la Municipalidad a la que pertenece, sino que lo están haciendo para el beneficio del distrito en particular, atribución que fue dada por el legislador a la Municipalidad, pues al ser un impuesto nacional, el Estado acordó cederlo a las Municipalidades exclusivamente. No obstante, su actuar es igualmente deficiente, pues no se cuenta con los medios y recursos indispensables para recaudar el impuesto y con ello, disponer del beneficio.

En materia de planificación, la Municipalidad tiene la potestad de regulación urbana por imperativo de ley. No ocurre lo mismo en el caso de los Concejos Municipales de Distrito, ya que para que los Concejos Municipales de Distrito puedan desarrollar la planificación urbana, deben contar con una autorización expresa legal, de la cual carecen; decir, lo contrario vendría en detrimento del artículo 3 de la Ley General de Concejo Municipales de Distrito, en el entendido que se está arrogando una

competencia que es exclusiva de las corporaciones municipales, por disposición de la Ley de Planificación Urbana.

A manera de recomendación se debe indicar que los Concejos Municipales de Distrito, en su carácter de órgano adscrito a la Municipalidad, deben cumplir su papel de "instrumento" del ente municipal para llevar a cabo de manera eficaz la administración de bienes y servicios locales en distritos que poseen condiciones especiales, determinadas por ley. La Municipalidad por su parte, debe velar por fortalecer la coordinación con los Concejos y armonizar la gestión que realizan éstos en el distrito determinado, con la que se realiza a nivel del cantón en general; todo ello permitirá que el desarrollo a nivel local sea satisfactorio y represente un beneficio para la totalidad de los munícipes.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Acuerdos**

- Instituto Costarricense de Turismo. (2009). Acuerdo número 318 del 12 de mayo de 2009.

### **Artículos de revistas**

- Figueroa de Jain, Rethelny (2001). La descentralización territorial y la reforma del Estado en Centroamérica. Revista Centroamericana de Administración Pública, Número. Pp. 40-41.
- Jinesta Lobo, Ernesto. "Desafíos y dilemas jurídicos de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades". Revista Ivstitia. Año. 16. Número 185-186. Pp. 4-5. Mayo-Junio.

### **Cumbres**

- Enríquez Villacorta, Alberto. (2003). Retos y perspectivas del desarrollo local y la descentralización en América Latina. En I Cumbre latinoamericana por el desarrollo local-regional y la descentralización. Arequipa, Perú. Junio de 2003.

### **Dictámenes**

- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-021-2007 del veintinueve de enero de dos mil siete.

- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-036-2006 del seis de febrero de dos mil seis.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-050-1997 del cuatro de abril de mil novecientos noventa y siete.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-076-2010 del veintiuno de abril de dos mil diez.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-109-2008 del cuatro de agosto de dos mil ocho.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-114-2002 del nueve de mayo de dos mil dos.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-119-2006, del veinte de marzo de dos mil seis.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-131-2006 del treinta de marzo de dos mil seis.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-174-2001, del diecinueve de junio de dos mil uno.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-229-2006 del cinco de junio de dos mil seis.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-244-2009 del tres de setiembre de dos mil nueve.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-249-2003 del diecinueve de agosto de dos mil tres.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-253-2003 del veintidós de agosto de dos mil tres.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-258-2006, del veintidós de junio de dos mil seis.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-327-2006 del dieciocho de agosto de dos mil seis.

- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-328-2007 del dieciocho de setiembre de dos mil siete.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-385-2003 del nueve de diciembre de dos mil tres.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-427-2006 del veinticuatro de octubre de dos mil seis.
- Procuraduría General de la República. Dictamen número C-438-2005 del veinte de diciembre de dos mil cinco.

### **Documentos electrónicos**

- Derecho Administrativo I (Curso 2009-2010) Parte II. Los Sujetos: Organización Administrativa y Personal al servicio de las Administraciones Públicas. [http://www.unizar.es/emoreu/Admvo1\\_DADE\\_Esquema\\_ParteII\\_09.pdf](http://www.unizar.es/emoreu/Admvo1_DADE_Esquema_ParteII_09.pdf). Tomado a las quince horas tres minutos del día 08 de julio de 2010.
- Gordillo Agustín. Capítulo XIV Clasificación de los Entes Públicos. <http://www.gordillo.com/Pdf/1-8/1-8XIV.pdf>. Revisado a las 14:25 horas del día 08 de julio de 2010.

### **Documentos varios**

- Administración 2010-2014 (2010). Plan de gobierno de la Presidente Laura Chinchilla Miranda, tomado del sitio web [www.laurachinchilla.com](http://www.laurachinchilla.com) a las dieciocho horas treinta minutos del día 18 de junio de 2010.
- Administración Arias Sánchez, Política Nacional de Descentralización y Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense 2006-2010. San José, Costa Rica.

- Asamblea Legislativa, Departamento de Servicios Técnicos (2001). Informe Técnico del proyecto de “Ley General de Concejos Municipales de Distrito”, expediente 14469. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. Acta de la Sesión Plenaria número 002 del primero de mayo de 2010, primera legislatura, primer período de sesiones ordinarias. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. Acta de Sesión Plenaria número 116 del lunes 7 de enero de 2008. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. San José, Costa Rica. Imprenta Nacional. 1952.
- FOMUDE. (2009). “Principales Propuestas del Proyecto de Ley Código Municipal”. Expediente legislativo número 17.420. 16 de junio de 2009. (versión electrónica). Temas contenidos en el Libro I, Título V. Pgs. 9.
- FOMUDE. (2010). Documento digital elaborado y suministrado por el proyecto FOMUDE para dar apoyo en esta investigación.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. (2002). Información sobre el Proceso de Descentralización en Costa Rica. Sección de Investigación y Desarrollo, sección Triángulo de Solidaridad. San José, Costa Rica. (Sin numeración).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). Expediente de Acuerdo de Contribución FOMUDE- CONV-UN-001-2008, “Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización/IFAM Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos”. San José, Costa Rica.
- Unión Nacional de Gobiernos Locales (2004). Plan de Desarrollo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales para el sector Municipal, Costa Rica 2005-2010. San José, Costa Rica. 59 pp.

### **Expedientes legislativos**

- Asamblea Legislativa. Adición a la Ley número 7509 del 9 de Mayo de 1995, Ley de Impuesto sobre bienes Inmuebles y sus Reformas para Fortalecer los Concejos Municipales de Distrito. Expediente número 16705.
- Asamblea Legislativa. Adición de un nuevo título VIII, Concejos Municipales de Distrito, al Código Municipal. Expediente legislativo número 13.160.
- Asamblea Legislativa. Autorización al Concejo Municipal de Distrito de Colorado para que pueda donar un terreno de su propiedad. Expediente número 17.081, presentado a la corriente legislativa el 3 de julio de 2008.
- Asamblea Legislativa. Código Municipal. Expediente número 17420.
- Asamblea Legislativa. Ley de creación de los Concejos Municipales de Distrito. Ley número 7564 del 11 de diciembre de 1995. Expediente número 12.231.
- Asamblea Legislativa. Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, conocida como "Ley de Fortalecimiento Municipal". Ley número 8801 del 04 de marzo de 2010. Expediente legislativo número 17.297.
- Asamblea Legislativa. Reforma al artículo 172 de la Constitución Política de la República de Costa Rica. Expediente legislativo número 13.754.
- Asamblea Legislativa. Reforma al artículo 5 de la Ley número 8114 del 4 de Julio de 2001, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria y sus reformas para Fortalecer los Ingresos de los Concejos Municipales de Distrito. Expediente número 16715.
- Asamblea Legislativa. Reforma al Reglamento de la Asamblea, para la Creación de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, reforma el artículo 66, inciso c), 84 y 203. Expediente legislativo número 16.260.



### **Folletos**

- Murillo Arias, Mauro. Autonomía y competencia municipal (Análisis del voto 5445-99, S.C.). San José, Costa Rica. Unión Nacional de Gobiernos Locales (U.N.G.L.). 18 pp.

### **Jurisprudencia**

- Sala Constitucional Resolución número 730-95 de las quince horas del tres de febrero de mil novecientos noventa y cinco.
- Sala Constitucional. Resolución número 04428-2007, de las dieciséis horas y cincuenta minutos del veintiocho de marzo de dos mil siete.
- Sala Constitucional. Resolución número 10134-2000 de las ocho horas cincuenta y ocho minutos del diecisiete de noviembre de dos mil.
- Sala Constitucional. Resolución número 1341-93 de las diez horas treinta minutos del veintinueve de marzo de mil novecientos noventa y tres.
- Sala Constitucional. Resolución número 1623-2008 de las nueve horas y catorce minutos del primero de febrero de dos mil ocho.
- Sala Constitucional. Resolución número 1631-91 de las quince horas quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno.
- Sala Constitucional. Resolución número 1691-94 de las diez horas cuarenta y ocho minutos del ocho de abril de mil novecientos noventa y cuatro.
- Sala Constitucional. Resolución número 2003-07401 de las quince horas con treinta y nueve minutos del veintidós de julio de dos mil tres.
- Sala Constitucional. Resolución número 2006-5606 de las quince horas y veintiún minutos del veintiséis de abril de dos mil seis.
- Sala Constitucional. Resolución número 2007-13577 de las catorce horas cuarenta minutos del diecinueve de setiembre de dos mil siete.

- Sala Constitucional. Resolución número 2008-002118 de las catorce horas cincuenta minutos del trece de febrero de dos mil ocho.
- Sala Constitucional. Resolución número 2009-16416 de las quince horas y cuarenta y dos minutos del veintisiete de octubre de dos mil nueve.
- Sala Constitucional. Resolución número 2153-93 de la nueve horas veintiún minutos del veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y tres.
- Sala Constitucional. Resolución número 2311-95 de las catorce horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco.
- Sala Constitucional. Resolución número 2311-95 de las dieciséis horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco.
- Sala Constitucional. Resolución número 2934-93 de las quince horas veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres.
- Sala Constitucional. Resolución número 3278-93 de las diez horas tres minutos del nueve de julio de mil novecientos noventa y tres.
- Sala Constitucional. Resolución número 3493-2002 de las catorce horas con cuarenta y un minutos del diecisiete de abril de dos mil dos.
- Sala Constitucional. Resolución número 3930-95 de las quince horas veintisiete minutos del dieciocho de julio de mil novecientos noventa y cinco.
- Sala Constitucional. Resolución número 411-2006 de las diecisiete horas treinta y tres minutos del veinticuatro de enero de dos mil seis.
- Sala Constitucional. Resolución número 4530-00 de las catorce horas y un minuto del treinta y uno de mayo del dos mil.
- Sala Constitucional. Resolución número 5445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.
- Sala Constitucional. Resolución número 6000-1994 de las nueve horas treinta y nueve minutos del catorce de octubre de mil novecientos noventa y cuatro.
- Sala Constitucional. Resolución número 6345-97 de las ocho horas treinta y tres minutos del doce de octubre de mil novecientos noventa y siete.

- Sala Constitucional. Resolución número 6706-93 de las quince horas veintiún minutos del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres.
- Sala Constitucional. Resolución número 687-96.
- Sala Constitucional. Resoluciones número 2231-96 y 2237-96, ambas del catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis.
- Sala Primera. Resolución número 446-2001 de las quince horas del veinte de junio de dos mil uno.
- Sala Segunda. Resolución número 2009-000717 de las diez horas dieciocho minutos del cinco de agosto de dos mil nueve.
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Resolución número 18-2008 de las quince horas treinta minutos del veinticinco de enero de dos mil ocho.
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Resolución número 165-2007 de las diez horas veinte minutos del trece de abril de dos mil siete.
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Resolución número 195-2010, de las diez horas treinta y cinco minutos del veintidós de enero de dos mil diez.
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Resolución número 416-2010 de las once horas veinticinco minutos del ocho de febrero de dos mil diez.
- Tribunal Superior Contencioso Administrativo, Sección Primera. Resolución número 736-92 de las nueve horas diez minutos del siete de octubre de mil novecientos noventa y dos.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución número 3528-E8-2008, de las trece horas cincuenta minutos del ocho de octubre de dos mil ocho.

### **Legislación**

- Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Ley número 4755 del 29 de abril de 1971.
- Código Electoral. Ley número 8765 del dos de septiembre de dos mil nueve.

- Código Municipal. Ley número 7994 del 30 de abril de 1998.
- Constitución Política de la República de Costa Rica entró en vigencia el 08 de noviembre de 1949.
- DEMUCA (2005). "Código Municipal con Legislación Conexa". Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica. P. 14.
- Ley de "Autorización para que las Municipalidades y los Concejos Municipales de Distrito condonen deudas por conceptos de recargos, intereses y multas". Ley número 8818 del 03 de mayo de 2010.
- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Ley número 8131 de 18 de setiembre del 2001. Publicado en La Gaceta número 198 de 16 de octubre del 2001
- Ley de Cobro Judicial. Ley número 8624 del 20 de mayo de 2008.
- Ley de Construcciones del 02 de noviembre de 1949. Publicada en la Colección de leyes y decretos, año 1949, semestre 2, tomo 2.
- Ley de Contratación Administrativa. Ley número 7494.
- Ley de Control de Partidas Específicas con Cargo al Presupuesto Nacional. Ley número 7755 del 01 de mayo de 1998
- Ley de Creación de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Ley número 5119 del 20 de noviembre de 1972
- Ley de creación de los Concejos Municipales de Distrito. Ley número 7564 del 11 de diciembre de 1995. Expediente número 12.231 (DEROGADA)
- Ley de creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y del régimen jurídico de la educación física, el deporte y la recreación. Ley número 7800 del 30 de abril de 1988 (DEROGADA)
- Ley de Planificación Urbana. Ley número 4240, entrada en vigencia el 15 de noviembre de 1968.
- Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. Ley número 8114. Publicada en la Gaceta número 131, del 09 de julio de 2001, Alcance número 53.

- Ley General de Control Interno. Ley número 8292 del 31 de julio de 2002
- Ley General de la Administración Pública. Ley número 6227 del 02 de mayo de 1978. Expediente legislativo número A23E5452.
- Ley General de los Concejos Municipales de Distrito. Ley número 8173 publicada el 10 de enero de 2002 en La Gaceta número 07.
- Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Ley número 8801. Publicada en La Gaceta número 85, del 04 de marzo de 2010. Alcance número 7.
- Ley número 118 del 06 de julio de 1939. (DEROGADA)
- Ley número 7812 del 27 de julio de 1998 (DEROGADA)
- Ley número 8772 del 01 de setiembre de 2009
- Ley Reguladora de la Actividad Portuaria de la Costa del Pacífico. Ley número 8461.
- Ley sobre División Territorial Administrativa. Ley número 4366.
- Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad. Ley número 3859 del 07 de abril de 1967.
- Ley sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles. Ley número 7509.
- Ley sobre el Impuesto del 5% de la venta del cemento producido en Cartago, San José y Guanacaste. Ley número 6849.
- Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Ley número 6043 del 02 de marzo de 1977.
- Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital, publicado en La Gaceta número 204 del 21 de octubre de 1998. Tribunal Supremo de Elecciones.
- Quirós Coronado Roberto (1996). Ley General de la Administración Pública, concordada y anotada con el debate legislativo y la jurisprudencia constitucional. San José, Costa Rica. Editorial ASELEX S.A. 827 pp.
- Reforma al artículo 172 constitucional. Ley número 8105 del 31 de mayo de 2001.
- Transitorio I al artículo 63 del Código Municipal de 1970. Ley número 4892 publicada en la Gaceta número 230 del 18 de noviembre de 1971 (DEROGADA).

## Libros

- Fundación DEMUCA (1998). Municipios y la Descentralización en Centroamérica y República Dominicana. San José, IMSA S.A. P. 490.
- Fundación DEMUCA. (1998). Las finanzas y la gestión financiera municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica. 302 pp.
- García de Enterría E y Parejo Alfonso L. (1981). Lecciones de Derecho Urbanístico. Madrid, España. Editorial Civitas.
- Hernández Valle, Rubén (2003). Instituciones de Derecho Público Costarricense. San José, Costa Rica. EUNED.
- Mendez Ramírez, Odilón (2006). La investigación científica. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica. 211 pp.
- Molina Rojas Fabio. (2006). La Democracia desde el Municipio. Editorial Juricentro. San José, Costa Rica. 173 pp.
- Ortiz Ortiz Eduardo. (1998). Tesis de Derecho Administrativo. Tomo I. Tesis X. Los Sujetos del Derecho Administrativo. San José, Costa Rica. Editorial Stradtman S.A.
- Ortiz Ortiz, Eduardo (1987). La Municipalidad en Costa Rica. Madrid, España. Editorial FARESO S.A. 448 pp.
- Quirós Coronado, Roberto. (1996). Ley General de la Administración Pública, concordada y anotada con el debate legislativo y la jurisprudencia constitucional. San José, Costa Rica. Editorial ASELEX S.A.. 827 pp.
- Rivera Araya, Roy. (2001). Cultura política, gobierno local y descentralización. 1 ed. El Salvador, Costa RICA. FLACSO. 233 pp.
- Rivera Araya, Roy. Iniciativa de descentralización en Costa Rica. San José, Costa Rica. FLACSO.
- Rodríguez Chang Ronny (editor). (2001). Parlamentos, Descentralización y Desarrollo Local. 1ra edición. San José, Costa Rica. Unidad para la promoción de la

democracia de la OEA. Auspiciado por Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

- Rodríguez Lobato, Raúl. (2000). Derecho Fiscal. Segunda Edición. Cuauhtémoc, México. Ed. Oxford University Press. 309 pp.
- Torrealba Navas, Adrián. (2004). El financiamiento de la Hacienda Municipal en Costa Rica: Reflexiones para una reforma. San José, Costa Rica. Universidad de Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 20 y 21.
- Ulloa Loría, Francisco. (1998). Curso Básico de Derecho Administrativo. San José, Costa Rica. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. 223 pp.

### **Lineamientos**

- Contraloría General de la República. (2009). Resolución número R-SC-1-2009 del 26 de febrero de 2009. Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local.

### **Opiniones Jurídicas**

- Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica número 068-2001 del once de junio de dos mil uno.
- Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica número 074-J-2000 del siete de julio de dos mil.
- Procuraduría General de la República. Opinión Jurídica número 100-J-2009 del diecinueve de octubre de dos mil nueve.

### **Pactos**

- Unión Nacional de Gobiernos Locales y otros. (2005). Declaratoria de Pacto Nacional por el fortalecimiento municipal y el desarrollo local. San José, Costa Rica.

### **Páginas de Internet**

- Página oficial de la Contraloría General de la República. San José, Costa Rica. <http://cgrw01.cgr.go.cr/apex/f?p=127:1:279385388142104>. Revisada a las diez horas cuarenta y cuatro minutos del 28 de julio de 2010

### **Reglamentos**

- Poder Ejecutivo. Reglamento número 36004-PLAN. Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. 05 de mayo de 2010.

### **Trabajo de Campo**

- Concejo Municipal de Distrito de Cervantes. Entrevista con el intendente, señor Gerardo Piedra Castillo, recolección de datos. Visita realizada los días 09 y 17 de agosto de 2010.
- Concejo Municipal de Distrito de Monteverde. Entrevista con la intendenta, señora Novelty Castro Pérez; recolección de datos. Visita realizada el día 13 de agosto de 2010.
- Entrevista con el señor Alvaro Jiménez Cruz, Presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Papel de la Unión Nacional de Gobiernos Locales en el



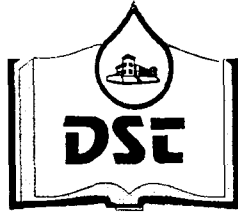
fortalecimiento municipal y el la inclusión de los Concejos Municipales de Distrito en el régimen municipal costarricense actual. Hotel Balmoral, San José, 05 de agosto de 2010.

### **Tesis**

- Aguilar Víquez J M y Granados Benavides J M. Confederaciones Intermunicipales Regionales encargadas de la planificación urbana como una alternativa ante la ineficaz administración municipal de los planes reguladores. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho. 368 pp. Junio 2006.

## **ANEXOS**

**Anexo 1: Informe técnico, expediente legislativo 14469**



**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**INFORME TÉCNICO**

PROYECTO DE

*“Ley General de Concejos Municipales de Distrito”*

**EXPEDIENTE N° 14.469**

**OFICIO N° ST-723-2001**

**Elaborado por**

**Licda. Paula Arguedas Vargas**

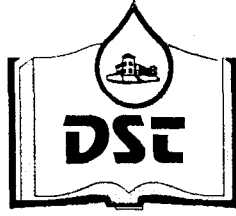
**Supervisado por la**

**Licda. Ana Cristina Miranda Calderón**

**Supervisión final**

**Lic. Jorge Córdoba Ortega**

**Anexo 1: Informe técnico, expediente legislativo 14469**



**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**INFORME TÉCNICO**

PROYECTO DE

***“Ley General de Concejos Municipales de Distrito”***

**EXPEDIENTE N° 14.469**

**OFICIO N° ST-723-2001**

**Elaborado por**

**Licda. Paula Arguedas Vargas**

**Supervisado por la**

**Licda. Ana Cristina Miranda Calderón**

**Supervisión final**

**Lic. Jorge Córdoba Ortega**

## Informe Jurídico<sup>1</sup>

### Ley General de Concejos Municipales de Distrito

Expediente N° 14.469

#### I. RESUMEN DEL PROYECTO

Al haberse constitucionalizado y consolidado el sistema de Concejos Municipales de Distrito, mediante la reforma del artículo 172 de la Constitución Política; el objetivo del presente proyecto de ley -tal y como se indica en la Exposición de Motivos- es fijar las condiciones especiales, en que pueden ser creados dichos Concejos, así como regular su estructura, funcionamiento y financiamiento.

Asimismo, se expone que el proyecto de ley respeta las ideas constitucionales - introducidas en la citada reforma- en el sentido de que, la creación de Concejos Municipales de Distrito se dé solo en casos excepcionales, y que los mismos estén dotados de autonomía, con titulares de elección popular. Por último, se busca legitimar los Concejos Municipales de Distrito existentes.

#### II. ANTECEDENTES

Consultada el Área de Antecedentes del Departamento de Servicios Técnicos, se toman en consideración los siguientes:

##### 1.- *Constitución Política y Leyes*

- *Constitución Política de la República de Costa Rica*, de 7 de noviembre de 1949.

**Artículo 169.** Determina que el Gobierno Municipal de cada cantón, será el administrador de los intereses y servicios locales.

**Artículo 170.** Dispone la autonomía de las corporaciones municipales. Además, se indica que en el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma no inferior al 10% de los ingresos calculados para el año económico correspondiente.

**Artículo 172.** Establece que cada distrito estará representado ante la Municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto.

---

<sup>1</sup> Elaborado por la Licda Paula Arguedas Vargas, Asesora Parlamentaria, en colaboración con las Licenciadas Ana Lidiette Chacón Arroyo y Magaly Camacho Carranza y supervisado por la Licda. Ana Cristina Miranda Calderón, Coordinadora de Equipo.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>RESUMEN DEL PROYECTO.....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>ANTECEDENTES.....</b>	<b>3</b>
1.-	Constitución Política y Leyes.....	3
2.-	Jurisprudencia.....	4
<b>III.</b>	<b>CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO.....</b>	<b>5</b>
1-	Sobre la Naturaleza Jurídica de los Concejos Municipales de Distrito.....	5
2-	Sobre la Creación de Nuevos Concejos Municipales de Distrito.....	10
3-	Sobre la Normativa Aplicable a los Concejos Municipales de Distrito.....	10
4-	Sobre Competencias y Alianzas de los Concejos Municipales de Distrito.....	11
5-	Sobre los Comités Distritales de Deportes.....	13
6-	Sobre el Sistema de Cuotas de Participación de las Mujeres.....	14
7-	Sobre el Intendente Municipal de Distrito.....	15
8-	Sobre Tasas, Precios, Impuestos de Patentes, Partidas Específicas y otros.....	19
9-	Sobre la Derogatoria de la Ley N° 7812.....	20
10-	Sobre el Transitorio I.-.....	22
<b>IV.</b>	<b>ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....</b>	<b>23</b>
1.	Respecto al Artículo 2.-.....	23
2.	Respecto al Artículo 5.-.....	23
<b>V.</b>	<b>ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....</b>	<b>23</b>
1.-	Votación.....	23
2.-	Delegación a Comisión Legislativa Plena.....	23
3.-	Consultas.....	24
	<i>Obligatorias:</i> .....	24
	<i>Facultativas:</i> .....	24



Se indica, también, que para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados, las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades.

Por último se determina que, será una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, la que fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados los concejos municipales de distrito, así como su estructura, funcionamiento y financiación.

- **Ley No. 7794**, “*Código Municipal*”, de 30 de abril de 1998.

**Artículo 4.** Indica que la Constitución Política, les da a las municipalidades autonomía política, administrativa y financiera. Dentro de las atribuciones municipales, están el acordar sus presupuestos y ejecutarlos; y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales. Así, como administrar y prestar los servicios públicos municipales.

**Artículo 13.** Establece como atribución del Consejo Municipal, el acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.

**Artículo 68.** El artículo denota que, será la municipalidad la que acordará sus respectivos presupuestos, propondrá sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijará las tasas y precios de los servicios municipales. Solo la municipalidad, previa ley que la autorice, podrá dictar las exoneraciones de los tributos señalados.

- **Ley No. 8105**, “*Reforma del artículo 172 de la Constitución Política*” de 15 de junio de 2001.

Su artículo único, reformó el numeral 172 constitucional, en el sentido antes expuesto.

- **Ley No. 8106**, “*Reforma del artículo 170 de la Constitución Política*” de 3 de julio de 2001.

Su artículo único, reformó el numeral 170 constitucional, en el sentido antes expuesto.

## 2.- *Jurisprudencia*

Sala Constitucional, Voto No. 3773-2000 de las doce horas con quince minutos del cinco de mayo de dos mil.

Sobre la consulta de constitucionalidad del proyecto de ley de “Reforma del artículo 172 de la Constitución Política”, expediente legislativo número 13754, el cual autoriza la creación de los Concejos Municipales de Distrito; la Sala Constitucional estimó que la reforma planteada salva los vicios de inconstitucionalidad que se habían detectado en la normativa que, anteriormente, había creado y autorizado los Concejos Municipales de Distrito y, por ende, se le estaba dando el sustento constitucional necesario para que los mismos puedan funcionar y resultar operativos en

los términos bajo los cuales se propone en la exposición de motivos del proyecto. La reforma propuesta, en criterio de esta Sala, no lesiona la autonomía otorgada por la Constitución Política a las Municipalidades, sino que, por el contrario, en vista de que en el proyecto se regulan esos Concejos Municipales de Distrito como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, ello significaría que, como tales, serán dependencias de la Municipalidad, la cual los podrá crear y hacer desaparecer de acuerdo con las necesidades del Cantón. Desde esta perspectiva, la Sala no advirtió ningún vicio de inconstitucionalidad en lo que al fondo de la reforma se refiere.

### III. CONSIDERACIONES SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO

#### 1- *Sobre la Naturaleza Jurídica de los Concejos Municipales de Distrito.*

El artículo 1° de la iniciativa en estudio, dispone que se regula la creación, organización y funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito, los cuales serán “*entes con personalidad jurídica propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo*”.

Dicho contenido sobre la naturaleza jurídica de los Concejos Municipales de Distrito, difiere del artículo 172 de la Constitución Política, puesto que el mismo -según la reforma introducida por la Ley N° 8105- establece que éstos serán “*órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia*”.

Sobre esta diferencia de conceptos, es necesario hacer las siguientes acotaciones:

- Respecto a los Concejos Municipales de Distrito como entes con personalidad jurídica propia, adscritos a la Municipalidad.

Debemos externar nuestra preocupación, ante esta naturaleza jurídica otorgada en el numeral 1° del proyecto. Ello porque, al distar del precepto constitucional determinado en el artículo 172, podrá acarrear roces constitucionales, tanto con este último artículo como con el artículo 170<sup>2</sup> de la Constitución Política.

Lo anterior, porque se está pretendiendo otorgarles a los Concejos Municipales de Distrito una naturaleza *sui generis*, puesto si bien se indica que serán entes adscritos a las Municipalidades, se les da características propias de la descentralización, cual es la personalidad jurídica propia.

Sobre este punto, resulta pertinente señalar que con el proyecto de Ley de Hidrocarburos, el legislador pretendió la creación de un ente *sui generis*; sin embargo, al consultarse a la Sala Constitucional, ésta señaló lo anómalo de tal situación. La Sala refiriéndose a la Dirección de Hidrocarburos que se pretendía crear, manifestó<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> Artículo 170. “Las corporaciones municipales son autónomas. (...)”

<sup>3</sup> Voto 6240-93 de las catorce horas del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres.

*“(...) se concluye que aunque sería un órgano desconcentrado de la Administración Central dentro del MINEREM, sin embargo, se dota de una serie de potestades tales que equivalen a una autonomía administrativa casi plena, que inevitablemente comporta el otorgamiento de una personalidad jurídica incompatible con su condición subalterna. En este sentido es necesario señalar que, con la creación de la Dirección General, se pretende configurar una institución con el régimen jurídico propio de un ente descentralizado -con capacidad contractual, autonomía financiera, patrimonio propio, etc.-; bajo la cobertura de un órgano desconcentrado, que por su naturaleza no podría contar, a lo sumo, más que con una personalidad jurídica meramente instrumental (...). Dicho de otra manera, si el legislador opta por desconcentrar un órgano de una cartera de Gobierno, no puede dotarlo de personalidad jurídica propia e independiente de ésta, en los términos de administración descentralizada, en tanto el titular de la cartera integra con el Presidente de la República, el órgano constitucional “Poder Ejecutivo que es su jerarca necesario; salvo que el legislador opte por crear una verdadera institución descentralizada autónoma, la cual, en todo caso, requeriría para su creación una ley aprobada por votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 189 Constitución Política), en razón precisamente de que su creación implica el desplazamiento de competencias que constitucionalmente competen al Poder Ejecutivo, como jerarca de la Administración Central; de lo contrario se crearía un régimen de excepción, que puede conducir a una atomización del Poder Ejecutivo y de sus propias competencias que repugna a la ideología constitucional”.*

En este pronunciamiento, la Sala por primera vez, sugiere la posibilidad, de que se otorgue a estos órganos desconcentrados, cierta personalidad jurídica instrumental, pero deja claro la imposibilidad de dotarlos de personalidad jurídica propia e independiente. Asimismo, el Departamento de Servicios Técnicos ha expresado<sup>4</sup>, que *“la personalidad jurídica instrumental, si bien le puede ser concedida a determinados órganos desconcentrados, debe en la ley fijarse claramente qué comprende. Debe ser una personalidad para el ejercicio de determinadas competencias y que para ejercerlas es requisito indispensable que la ostente. Esta personalidad, como su nombre lo indica no puede ser plena, no puede ser similar a la personalidad que ostenta un ente descentralizado, dado que éstos para su creación requieren de una mayoría calificada según lo ha establecido la Constitución Política en su artículo 188”.*

No obstante, los señalamientos anteriores, la Sala Constitucional, al resolver una consulta facultativa de constitucionalidad sobre el proyecto de ley “Reforma a la Ley No. 7012 del 27 de noviembre de 1985, Ley de Creación del Depósito Comercial de Golfito”, Expediente Legislativo 12.605; manifestó que<sup>5</sup>:

---

<sup>4</sup> ST.260-96 de 8 de julio de 1996. Consulta sobre los alcances del concepto de personalidad jurídica instrumental, tal y como fue usado en la Ley Forestal N° 7575, que estableció una personalidad jurídica instrumental en favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

<sup>5</sup> Voto N° 4530-00 de las catorce horas con cincuenta y un minutos del treinta y uno de mayo de dos mil.

*“Puede advertirse que, aun cuando el proyecto llama al órgano que crea, “desconcentrado en el grado máximo con personalidad jurídica instrumental”, desde el punto de vista del Derecho administrativo es posible argumentar en sentido contrario para afirmar que se trata, en realidad, de una institución autónoma; sin embargo, la Sala acepta como constitucionalmente correcta la figura de la personería jurídica instrumental -órgano persona- y no hace cuestión sobre este aspecto de la consulta; es decir, se entiende que no se trata de atribuir una competencia en forma exclusiva a un órgano inferior con perjuicio de la competencia del órgano superior jerárquico -como lo ha definido la doctrina nacional- sino más bien, atribuir esa competencia -en este caso, la de administrador del Depósito Libre Comercial de Golfo y la genérica es la de ser el órgano encargado de promover el desarrollo socioeconómico integral de la zona sur- a una persona jurídica nueva que se crea, que estará, según se desprende de sus funciones y conformación jurídica, adscrita al Ministerio de Planificación y Política Económica. Consecuentemente y desde el punto de vista estrictamente formal, la creación de la Junta, tal y como aparece en el contenido del artículo 10 del proyecto consultado, no resulta ser contraria al inciso 3) del artículo 189 constitucional.”*

Vemos entonces que, sería posible otorgarles a los Concejos Municipales de Distrito, una personalidad jurídica instrumental; más no es posible prescribir una personalidad jurídica propia o plena, tal y como se plantea en el proyecto de interés, lo cual contraría el artículo 170<sup>6</sup> constitucional; además de diferir, de la naturaleza dada a estos Concejos por el artículo 172 de la Constitución Política.

• Respecto a los Concejos Municipales de Distrito como órganos con autonomía funcional propia adscritos a la respectiva municipalidad.

Sobre la naturaleza otorgada a estos Concejos, mediante la reforma constitucional del artículo 172, la cual pretendió salvar los “vicios de inconstitucionalidad detectados en la normativa que, anteriormente, había creado y autorizado los Concejos Municipales de Distrito”<sup>7</sup>, debemos indicar que al determinarse que éstos serán órganos adscritos a la respectiva municipalidad, nos parece oportuno hacer algunas observaciones sobre la adscripción y la desconcentración de órganos.

En primer lugar al referirse a la adscripción de órganos, el Departamento de Servicios Técnicos<sup>8</sup> ha señalado que “la simple enunciación de una “adscripción” no le otorga algún grado de independencia en la labor específica del órgano”. Asimismo, hizo referencia al criterio de la Procuraduría General de la República<sup>9</sup>, la cual determinó que:

<sup>6</sup> “Las corporaciones municipales son autónomas (...)”.

<sup>7</sup> Informe Afirmativo Unánime (12-06-00) de la Comisión Permanente Especial sobre Consultas de Constitucionalidad, sobre el Expediente N° 13.754 “Reforma del Artículo 172 de la Constitución Política”.

<sup>8</sup> ST 659-98 sobre el Expediente N° 13062 “Ley de Protección a la Calidad de Vida Urbana”. Informe realizado por la Licenciada Sylvia Solís Mora y revisado por el Licenciado Fernando Castillo Viquez.

<sup>9</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-015-95 de dieciséis de enero de mil novecientos noventa y cinco.

*“En tales casos, debe, necesariamente, recurrirse al análisis del resto del marco normativo que regula al órgano particular al cual hace referencia dicha adscripción, para así delimitar adecuadamente su grado de libertad con respecto al órgano o ente al que se le ha dado esa relación de pertenencia o sujeción.*

*Lo que si es válido afirmar es que el término “adscrito” lo que le permite al operador jurídico es señalar una particular o determinada relación del órgano de que se trata, con respecto al Poder Ejecutivo y al mismo órgano o ente al que mantiene esa relación de dependencia o sujeción.”*

O sea que el término “adscrito” por sí mismo no confiere mayor o menor grado de libertad al órgano, a quien se le aplique -en este caso a los concejos municipales de distrito-. Y será el resto del ordenamiento jurídico quien señale ese grado de libertad o dependencia en relación con el órgano o ente al que se “adscribe” -municipalidades-.

En ese sentido es importante expresar que, la desconcentración se produce cuando la Constitución Política, la ley, o el reglamento atribuye una competencia en forma exclusiva a un órgano inferior, con perjuicio de la competencia del órgano superior. Aunque se de una transferencia de atribuciones hacia un órgano; no se le concede personalidad jurídica, puesto que dicho órgano es un instrumento de la persona jurídica. Su creación en forma alguna implica la constitución de una nueva persona jurídica, sino un fenómeno que se da dentro de una misma persona jurídica.<sup>10</sup>

La Ley General de la Administración Pública regula -en su artículo 83- los dos tipos de desconcentración, mínima y máxima. La primera se caracteriza porque el superior no puede avocar competencias del inferior ni revisar o sustituir la conducta de éste. La desconcentración máxima además de contar con los presupuestos de la mínima, se adiciona con la circunstancia de que el inferior está sustraído a las órdenes, instrucciones o circulares del superior.

Ahora bien, con respecto al otorgamiento de autonomía funcional a órganos desconcentrados, la Sala Constitucional<sup>11</sup> ha expresado que:

*“(...) En cuanto a la independencia funcional, que no es objeto de consulta, no existe problema alguno, sobre todo porque la finalidad de trasladar una específica función a un órgano desconcentrado es justamente el encargarle con carácter exclusivo y excluyente una determinada competencia, que debe ejercerla sin injerencias, aún de la propia administración a la que se encuentra adscrito. Desde este punto de vista, resulta lógico pensar que se requiere de un cierto ámbito de independencia administrativa indispensable para llevar a buen término las atribuciones conferidas, y así, no tornar inoperante la independencia funcional que se ha otorgado. (...)”*

En virtud del análisis anterior, esta Asesoría considera que la posibilidad de otorgarles autonomía funcional a los Concejos Municipales de Distrito, se debe dar únicamente en relación con alguna parte de la actividad o de la organización del órgano (exclusividad) y cuando resulte

<sup>10</sup>ST.260-96 de 8 de julio de 1996.

<sup>11</sup> Voto N° 4530-00 de las catorce horas con cincuenta y un minutos del treinta y uno de mayo de dos mil.

necesaria (idoneidad) para el cumplimiento de su competencia. Por lo anterior, es fundamental que se establezca en forma expresa, que la atribución de tal autonomía será para el cumplimiento de sus fines (administración de los intereses y servicios de distrito), los cuales también deben ser establecidos en el proyecto.

- Conclusión.

Haciendo un recuento, consideramos que a fin de no rozar la constitucionalidad del artículo 172, se debe variar el numeral 1° del proyecto. En el sentido que señaló la Sala Constitucional<sup>12</sup>, al manifestar que la naturaleza de estos Concejos Municipales de Distrito, tal y como se establece en dicho artículo constitucional:

*“(...) no lesiona la autonomía otorgada por la Constitución Política a las Municipalidades, sino que, por el contrario, en vista de que en el proyecto se regulan esos Concejos Municipales de Distrito como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, ello significaría que, como tales, serán dependencias de la Municipalidad, la cual los podrá crear y hacer desaparecer de acuerdo con las necesidades del Cantón (...)”*

Además, es pertinente el dejar claro que la disposición del mismo artículo 172, sobre la necesidad de una mayoría calificada de 38 votos, está referida específicamente a la ley marco de los Concejos Municipales de Distrito, más es patente que esta ley no establecerá la creación de dichos Concejos, aunque si las condiciones especiales en que pueden ser creados; además de fijar su estructura, funcionamiento y financiación. Vemos entonces, que de haberse estipulado la necesidad de una mayoría calificada legislativa para la creación de los Concejos Municipales de Distrito, si hubiésemos estado en presencia de corporaciones autónomas, tal y como se establece en el artículo 170<sup>13</sup> de la Constitución Política al consagrar la autonomía de los gobiernos locales.

Contrario a ello, lo que se dispuso en el artículo 172 constitucional es la posibilidad, en casos calificados, de que las municipalidades puedan crear estos Concejos, como órganos adscritos a ellas mismas. Por lo que la disposición contemplada por el numeral 1° del proyecto, también, roza con el citado numeral 170; pues la naturaleza dada a los Concejos Municipales de Distrito conlleva -implícitamente al otorgárseles personalidad jurídica propia- la creación de corporaciones autónomas.

Por último, nos parece esencial recalcar que, al ser los Concejos Municipales de Distrito “*órganos adscritos a la respectiva municipalidad*”, tal y como se dispone en el artículo 172 de la Constitución Política; los mismos mantendrán una relación de dependencia o sujeción con respecto a estas corporaciones autónomas, contempladas en el numeral 170 constitucional.

---

<sup>12</sup> Voto N° 3773-00 de las doce horas con quince minutos del cinco de mayo de dos mil.

<sup>13</sup> La Sala Constitucional en su Voto N° 4091-94 de las nueve horas con treinta y nueve minutos del catorce de octubre de mil novecientos noventa y cuatro; definió que el ámbito municipal es la única descentralización territorial posible en nuestro sistema, que desarrolla la función política en materia local y en este sentido, sus competencias están determinadas por la jurisdicción territorial.

## **2- *Sobre la Creación de Nuevos Concejos Municipales de Distrito.***

Continuando con el análisis de la iniciativa, el numeral 2.- determina que la creación de nuevos concejos municipales de Distrito deberá ser dispuesta por, al menos, las dos terceras partes del total de integrantes del Concejo Municipal del Cantón<sup>14</sup>.

Lo anterior, cuando lo soliciten no menos de 250 vecinos del distrito respectivo, siempre que el mismo sea distante de la cabecera del cantón, de acuerdo con el reglamento que dicte previamente cada municipalidad. Consideramos, que al disponerse dichos requisitos, se está respetando la normativa constitucional del artículo 172; en el sentido de que se está calificando los casos en que se podrán crear los Concejos, los cuales nacerán y desaparecerán, siempre que así lo requieran las necesidades del Cantón.

Además, el artículo 2.-, establece que el proyecto de creación del Concejo Municipal de Distrito, será sometido a consulta popular, mediante publicación en los medios de comunicación colectiva. Sobre este punto, el cual es de mucho interés, puesto que busca satisfacer el principio de publicidad de los actos administrativos, así como el deber de las municipalidades de fomentar la participación del pueblo en las decisiones del gobierno local<sup>15</sup>; resulta pertinente que se precise, al menos, un mínimo de medios en los que se hará dicha publicación.

Nos parece oportuno sugerir, que ese mínimo de medios cubra tanto el Diario Oficial “La Gaceta”, como un diario de circulación nacional y de ser posible de circulación cantonal o distrital. E incluso, se puede contemplar la posibilidad de divulgar dicho proyecto, por medios electrónicos; siempre que así se determine en la ley.

## **3- *Sobre la Normativa Aplicable a los Concejos Municipales de Distrito.***

El numeral 3.- determina que a los concejos municipales de distrito, así como a sus concejales e intendentes; les será aplicable toda la normativa referente a las municipalidades, a los regidores y alcaldes.

Al respecto, debemos reiterar en el sentido de que las municipalidades y los concejos municipales de distrito tienen una naturaleza jurídica distinta. Las primeras son entes descentralizados por territorio, tal y como lo establece el artículo 170 de nuestra Constitución Política, teniendo a su cargo la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, para lo cual cuentan con autonomía política, normativa, tributaria y administrativa. En tanto que los concejos, podrán ser creados, en casos calificados, por las municipalidades para la administración de los intereses y servicios en los distritos—según determina el numeral 172 constitucional—, como órganos adscritos a dicha municipalidad y tendrán solamente autonomía funcional para el desarrollo de sus fines.

Deviene de dicha diferenciación, la necesidad de introducir en el artículo 3.- de la iniciativa, que a los concejos se les aplicará la normativa referente a las municipalidades, siempre y cuando

<sup>14</sup> Artículo 44.- del Código Municipal. “Por votación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros, el Concejo podrá declarar sus acuerdos como definitivamente aprobados”.

<sup>15</sup> Artículo 5.- del Código Municipal.

no haya incompatibilidad en caso de atribuciones propias y exclusivas de estos entes, tales como la potestad reglamentaria, de contratación, presupuestaria y tributaria; puesto que de darse sería violatorio de los artículos 169 y 170 de la Constitución Política.

#### 4- *Sobre Competencias y Alianzas de los Concejos Municipales de Distrito.*

En este artículo 4.- se establece que los concejos municipales de distrito tendrán las competencias locales en el respectivo distrito. En vista de esta disposición, nos parece pertinente referirnos al concepto de “lo local”.

El mismo, es un concepto jurídico indeterminado –utilizado por la Constitución Política– que se precisa al contacto con la realidad a la que va destinado y con vista de los hechos de cada caso. De ahí la necesidad de una ley que lo defina, puesto que estamos en presencia de materia constitucional y un derecho a favor de las municipalidades. Sobre el tema, la Sala Constitucional ha indicado en su Voto N° 5445-99<sup>16</sup>:

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

Continúa la Sala, en la misma sentencia, refiriéndose a la descentralización de la función política en materia local:

*“Pero el poder público del ente territorial no es ilimitado ni exclusivo; su definición la recibe del Estado, generalmente por vía constitucional y lo tiene junto a otros entes de igual naturaleza y de mayor o menor radio espacial, respecto de los cuales se armoniza mediante la distribución de competencias. Por ello se dice que la municipal es una verdadera descentralización de la función política en materia local, que incluye la capacidad de dictar normas con valor reglamentario, que resultan superiores en el campo reservado, o sea, en la administración de los intereses y servicios locales. En otras*

<sup>16</sup> Voto N° 5445-99 de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.



*palabras, en lo atinente a lo local no caben regulaciones de ningún otro ente público, salvo que la ley disponga lo contrario, lo que implica un fundado motivo para dictar la regulación; o lo que es lo mismo, el municipio no está coordinado con la política del Estado y solo por la vía de la ley se puede regular materia que pueda estar vinculada con lo local, pero a reserva que esa norma jurídica resulte razonable, según los fines que se persiguen. (...) porque en todo caso, lo que debe privar por jerarquía de las disposiciones, es, en primer lugar, la supremacía de la norma constitucional y de seguro que lo local prima sobre los objetos de los entes descentralizados, que son creación de la ley cuando se trata de definir lo que es local.”*

Por lo que, si bien la ley puede trasladar servicios locales a los concejos municipales de distrito, debe buscarse no vaciar de contenido el concepto de municipalidad; así como la excepcionalidad de dichos Concejos, tal y como lo prescribe el numeral 172 constitucional.

El artículo 4.- del proyecto, también, dispone que los Concejos podrán convenir toda clase de alianzas de cooperación con la municipalidad del cantón y con entes públicos no territoriales. Sobre este punto, el cual está directamente relacionado con el artículo 7.-<sup>17</sup> del Código Municipal, es importante conocer el criterio externado por la Sala Constitucional<sup>18</sup> en cuanto a este último artículo y lo que implica las relaciones de cooperación:

*“(...) La municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, dado el carácter concurrente o coincidente –en muchos casos-, de intereses en torno a un asunto concreto. En la doctrina, la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por materia, pero por concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno. De manera que la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. (...) Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la “tutela administrativa” del Estado, y específicamente, en la función de control de legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo sector).”*

<sup>17</sup> Artículo 7.- “Mediante convenio con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón”.

<sup>18</sup> Voto N° 5445-99 de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

De esta manera, al no estar las municipalidades en una relación de jerarquía, con las instituciones descentralizadas ni con el Estado mismo, no se le pueden imponer determinadas conductas; razón por la que surge la necesidad de celebrar convenios de cooperación y así lograr una adecuada coordinación. Ello por cuanto, si bien hay cometidos exclusivamente municipales, hay otros que pueden ser reputados nacionales o estatales, por ende el territorio municipal será a su vez estatal e institucional. Consecuentemente, estos convenios serán necesarios, a fin de evitar duplicaciones y contradicciones, siempre que los objetivos sean concurrentes.

En cuanto a la celebración de tales convenios y alianzas con otras municipalidades, así como con otros concejos municipales de distrito; se indica que necesitarán para ello de la aprobación de la municipalidad del cantón al que pertenece el Concejo Municipal de Distrito. En ese sentido, es pertinente destacar que el artículo 9<sup>19</sup> del Código Municipal establece la posibilidad que tienen las municipalidades de pactar entre sí convenios, a fin de facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos; siempre que se cumplan con las condiciones determinadas en el numeral 11.- del mismo Código:

*Artículo 11.- “Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán la autorización de cada Concejo, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes.”*

O sea, los concejos municipales de distrito, podrán realizar convenios y alianzas de cooperación con otras entidades públicas, siempre que los mismos se hagan con el debido respeto de lo estipulado por nuestro Ordenamiento Jurídico.

#### **5- Sobre los Comités Distritales de Deportes.**

En el numeral quinto, se determina que los cometidos referentes a deportes y recreación serán atendidos por un Comité Distrital de Deportes. Estos Comités se registrarán por la misma normativa de los Comités Cantonales de Deportes.

Al respecto, debemos indicar que, tal y como se desprende de su nombre, es en el Capítulo Único del Título VII “*Los Comités Cantonales de Deportes*” del mismo Código Municipal, donde se regula lo referido a estos Comités.

Cabe destacar que, el artículo 164 establece que en cada cantón, existirá un Comité cantonal de deportes y recreación, el cual estará adscrito a la municipalidad respectiva y gozará de personalidad jurídica instrumental para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad o que le hayan sido otorgadas en administración. También en este mismo numeral, se indica que habrá Comités comunales de deportes y recreación, adscritos al comité cantonal respectivo.

---

<sup>19</sup> Capítulo Único del Título II “Relaciones Intermunicipales” del Código Municipal.

Por otro lado, es importante indicar que estos Comités Cantonales, funcionan conforme al reglamento que dicte la respectiva municipalidad<sup>20</sup>; con quién, además, deberán coordinar lo concerniente a inversiones y obras en el cantón.

Para el cumplimiento de sus objetivos, según el numeral 170, las municipalidades deberán asignarles a los Comités Cantonales de Deportes, un mínimo de 3% de los ingresos ordinarios anuales municipales, que se distribuirá en un 10% máximo para gastos administrativos y el resto para programas deportivos y recreativos; asimismo les proporcionará un local para su sede y todas las facilidades necesarias.

Es por ello, que al determinar el proyecto que a los Comités Distritales de Deportes se les aplicará las disposiciones antes citadas; esta Asesoría considera pertinente que, más allá de una remisión a esta normativa, se debe dejar en claro la naturaleza jurídica de estos Comités Distritales, así como la forma en que se deberán desenvolver en aspectos tan importantes como los asuntos presupuestarios, por ejemplo. Lo anterior, a fin de despejar posibles dudas que surgen de dicha remisión y eventuales contradicciones con el numeral 172 constitucional.

#### **6- *Sobre el Sistema de Cuotas de Participación de las Mujeres.***

En el numeral 6.- de la iniciativa en estudio, se establece que los concejos municipales de distrito estarán integrados, como órganos colegiados, por **cinco concejales propietarios y sus respectivos suplentes**; quienes serán electos popularmente en la misma fecha, por igual período, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que los **regidores municipales**.

Por su parte, el artículo 7.- del proyecto, determina que el órgano ejecutivo de los concejos municipales de distrito será la Intendencia, cuyo titular **-Intendente-** también será electo popularmente en la misma fecha, por igual período, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el **Alcalde Municipal**<sup>21</sup>.

Con respecto a tales disposiciones, es de suma importancia la normativa contemplada por el Título III “Organización Municipal” del Código Municipal, en especial los artículos 14<sup>22</sup> y 21<sup>23</sup>; los cuales indican la forma en que se elegirán el Alcalde y los Regidores Municipales, respectivamente.

---

<sup>20</sup> Artículo 169.- del Código Municipal.

<sup>21</sup> Ver Consideraciones sobre el Fondo. Apartado 7.- Sobre el Intendente Municipal de Distrito.

<sup>22</sup> Artículo 14.- Denominase 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.

<sup>23</sup> Artículo 21.- En cada municipalidad, el número de regidores, propietarios y suplentes se regirá por las siguientes reglas: a) Cantones con menos del uno por ciento (1%) de la población total del país, cinco regidores. b) Cantones con un uno por ciento (1%) pero menos del dos por ciento (2%) de la población total del país, siete regidores. c) Cantones con un dos por ciento (2%) pero menos del cuatro por ciento (4%) de la población total del país, nueve regidores. d) Cantones con un cuatro por ciento (4%) pero menos de un ocho por ciento (8%) de la población total del país, once regidores. e) Cantones con un ocho por ciento (8%) o

Asimismo, es menester destacar la observancia que se debe hacer, al elegir a los concejales y alcalde municipales de distrito; del sistema de cuotas de participación de las mujeres. Dicho sistema establece un porcentaje mínimo del 40% de participación de mujeres en la estructura partidaria y las papeletas de elección popular<sup>24</sup>.

En relación con este punto, la Sala Constitucional en su voto 716-98<sup>25</sup>, indicó que “*es fundamental reafirmar que la discriminación contra las mujeres es un problema real y por ello se justifica la promulgación de normas especiales, en virtud de que las normas de carácter general no son suficientes para la eliminación de la discriminación. Esta sentencia constitucional hace un importante reconocimiento a las acciones afirmativas, al justificar una protección particularmente acentuada a favor de las mujeres, en razón de que socialmente no se encuentran en igualdad de condiciones que el hombre*”<sup>26</sup>.

Consecuentemente, resulta esencial que al elegir a los concejales o al alcalde municipal de distrito, se observen tanto los parámetros legales como jurisprudenciales, antes señalados.

#### 7- *Sobre el Intendente Municipal de Distrito.*

Tal y como lo indicamos en el apartado anterior, el numeral 7.- de la presente iniciativa, dispone que el órgano ejecutivo de los concejos municipales de distrito será la Intendencia, cuyo titular -**Intendente**- también será electo popularmente en la misma fecha, por igual período, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el Alcalde Municipal.

En vista de esta disposición, resulta pertinente observar el criterio del Departamento de Servicios Técnicos<sup>27</sup>, al analizar el régimen municipal, según lo contempla el artículo 169 de la Constitución Política; diferenciando entre la naturaleza jurídica dada al Alcalde Municipal y la ostentada por el Concejo Municipal. A continuación, se expone los puntos más relevantes del criterio técnico en relación con el Expediente que nos ocupa:

El régimen Municipal de nuestro país, se encuentra regulado en el Título XII de la Carta Política, la cual en el artículo 169 indica que:

***“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***

---

más de la población total del país, trece regidores.//El Tribunal Supremo de Elecciones fijará los porcentajes señalados, con base en la información que para el efecto le suministrará la Dirección General de Estadística y Censos, seis meses antes de la respectiva convocatoria a elecciones.

<sup>24</sup> Ley N° 7653 “Reforma de varios artículos del Código Electoral” del 19 de diciembre de 1996.

<sup>25</sup> Voto N° 716-98 de las once horas con cincuenta y un minutos de seis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

<sup>26</sup> Valerín Rodríguez, Gloria. **Avances hacia una Construcción Jurídica con Enfoque de Género.** Revista Parlamentaria, Vol. 9. N° 2. Agosto, 2001

<sup>27</sup> ST. 636-9-2001. Expediente N° 13847 “Reforma de los Artículos 14, 19, 29, 33, 34, y el Transitorio II de la Ley 7794 (Código Municipal) del 27 de abril de 1988”. Informe Técnico sobre el Texto Sustitutivo. Elaborado por la Licenciada Ana Lidiette Chacón Arroyo y Supervisado por la Licenciada Ana Cristina Miranda Calderón, Coordinadora de Equipo.

*popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley”. (el destacado no es del original).*

Es decir, la Constitución Política señala que en el Gobierno Municipal esta dividido, con lo cual evidencia una distinción entre el cuerpo deliberante y el funcionario ejecutivo. Y la misma Sala Constitucional interpretó que,

*“El artículo 169 de la Constitución Política señala que la administración de los intereses y servicios municipales, están a cargo del Gobierno Municipal, formado por un cuerpo deliberante de elección popular y un funcionario ejecutivo que designa la ley, que en este caso particular, es el Código Municipal. De lo anterior se infiere que el Ejecutivo no es sólo un funcionario municipal más, sino, además, un verdadero agente político, responsable de la rama ejecutiva de esa unidad de gobierno autónoma que se denomina Municipalidad. Amplias son sus atribuciones y grandes, por ello, sus responsabilidades, tanto desde el punto de vista legal, como por ser el principal depositario de la confianza popular para la correcta administración y solución de las necesidades comunales, confianza que le es transmitida por la delegación que recibe de la propia Constitución en la norma aquí comentada y de la misma corporación, en virtud del mandato que recibe en el acto de su nombramiento que hace el Concejo. Como administrador general y jefe de las dependencias municipales, encargado de la organización, funcionamiento y coordinación, así como de la correcta ejecución de los acuerdos del Concejo (Art. 57 Código Municipal), tiene funciones políticas, ejecutivas y administrativas y no está subordinado más que a la ley en el ejercicio de sus funciones y al mismo Concejo, en lo que atañe al cumplimiento de los planes, metas y objetivos, la aplicación de los reglamentos y normas internas y la ejecución del presupuesto, facultades que emanan todas del Concejo como manifestación de su propia autonomía. Por ello, bajo ningún concepto se puede entender, que es un simple subordinado de los regidores municipales, quienes sólo pueden indicarle los límites de sus actuaciones, por medio de acuerdos adoptados en deliberación previa, pero nunca en forma individual o fuera de la solemnidad de la sesión. Es decir, los regidores municipales ejercen las funciones de Gobierno Local que se les encomienda por el voto directo de los ciudadanos, únicamente, cuando concurren con sus votos en la adopción de decisiones que atañen a todo el municipio, en el decurso de una sesión legalmente convocada para esos efectos. Consecuentemente, la relación del Ejecutivo Municipal con el Concejo, no es jerárquica propiamente dicha, porque lo esencial de las funciones administrativas que le competen, las ejerce en forma exclusiva y con exclusión del mismo Concejo; en síntesis, conforma la parte "ejecutiva" del Gobierno Municipal y por ello no se le aplican, en sus vinculaciones con la Municipalidad, las regulaciones ordinarias de los demás empleados y funcionarios a que aluden los artículos 149 y 154 del Código de esa materia.”<sup>28</sup>*

<sup>28</sup> Sala Constitucional, Voto N° 2859-92 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del ocho de setiembre de mil novecientos noventa y dos. Ver en este sentido considerando II.

Aún más, esta misma jurisprudencia alude a otro fallo<sup>29</sup>, donde desarrolla la **naturaleza de ese funcionario ejecutivo** que indica la Constitución Política –anterior Ejecutivo Municipal y actual Alcalde (según Código Municipal)-, indicando que:

*"...el Ejecutivo Municipal es un servidor público cuya relación de servicio se encuentra regulada de modo especial en el Código Municipal, el cual lo excluye de la garantía de estabilidad laboral (que sí protege al resto de los empleados municipales) en dos sentidos: por una parte, autoriza un nombramiento a plazo fijo, por cuatro años; de otra, exonera su nombramiento y remoción de los procedimientos que al efecto señala el Título V del Código tratándose de funcionarios municipales que no dependen directamente del Concejo. En este caso, la garantía de estabilidad otorgada a los servidores públicos en la Constitución, viene a resultar limitada por la ley, pues la restringe al requisito de una votación calificada (dos terceras partes de los miembros del concejo) para su remoción antes del vencimiento del plazo, sin requerir justa causa...De lo anterior se concluye que los artículos 55 y 58 del Código Municipal no son violatorios de las normas constitucionales invocadas, puesto que el cargo de ejecutivo municipal tiene una naturaleza especial; se trata de una forma de servicio caracterizada por una relación dual con el órgano superior, el Concejo Municipal, que lo nombra y remueve, pero que no es un superior jerárquico propiamente dicho. Entre el Ejecutivo y el Concejo existe, por efecto de sus atribuciones propias, más bien una relación de confianza, compatible con su discrecionalidad en el cumplimiento de las instrucciones que de él recibe. Más que a órdenes del Concejo el Ejecutivo está sometido a sus directrices. Se trata, en suma, de una relación especialísima, que justifica ampliamente la exclusión del régimen común de los servidores públicos. El caso es aún más calificado puesto que la Constitución misma dio un rango y carácter diferente a todo el Régimen Municipal, otorgándole autonomía, y limitándose a señalar, apenas, que la administración de los intereses y servicios locales estará a cargo del Gobierno Municipal (regidores municipales de elección popular) y de un funcionario o ejecutivo que designará la ley. (Art. 169 constitucional). Los constituyentes no quisieron siquiera darle una denominación (y por ello un régimen concreto) al funcionario ejecutivo, y dispusieron que ello lo haría la ley (Actas Asamblea Constituyente No. 80 art. 3). Es claro que se trata de un funcionario de rango especial, de carácter sui géneris, que aunque pueda estimarse un servidor público, es uno de los casos de excepción autorizados por la Constitución (...)"*(el destacado no es del original)

De lo anterior, podemos concluir que la naturaleza del funcionario ejecutivo, sea en este caso, el Alcalde Municipal, consiste en que éste tiene una naturaleza especial. Al tratarse de una forma de servicio caracterizada por una relación dual con el órgano superior –entiéndase Concejo Municipal (cuerpo deliberante que menciona la Constitución Política)-. Goza de una relación especialísima entre el Alcalde y el Concejo Municipal, ya que por las atribuciones<sup>30</sup> propias de ese

<sup>29</sup> Sala Constitucional, Voto N°1119-90 de las catorce horas del 18 de setiembre de 1990. Ver en este sentido considerandos IV y V.

<sup>30</sup> En este sentido, el Código Municipal desarrolla las atribuciones que le corresponden al funcionario ejecutivo. Así el "Artículo.

funcionario ejecutivo, existe una relación de confianza. La Constitución le concedió un rango y carácter diferente a todo el Régimen Municipal, otorgándole autonomía. Es decir, se trata de un funcionario de rango especial, de carácter sui generis, que aunque pueda estimarse un servidor público, es uno de los casos de excepción autorizados por la Constitución.

Además, el Tribunal Constitucional evidenció la diferencia que existe en el Gobierno Municipal, e incluso realiza una comparación con el órgano que legisla y el funcionario que ejecuta, en el sentido de que,

*“El texto que se ha mantenido desde 1949, con claridad define que el gobierno local está formado por dos órganos: uno deliberante (principio democrático) que es el Concejo y otro ejecutante de los acuerdos y políticas de aquel. Si se permite la licencia de hacer una comparación, diríamos que el Concejo es el órgano que legisla fijando las políticas generales, aprobando el presupuesto y planificando; en cambio el funcionario ejecutivo sería el administrador general encargado de la puesta en marcha de los planes y proyectos acordados por el Concejo, en esencia, es la rama ejecutiva del gobierno local. Esta distinción está claramente desarrollada por la Sala Constitucional en la sentencia número 2859-92 que ha sido reiterada consistentemente en su jurisprudencia ...”<sup>31</sup> (el destacado no es del original).*

Observado el criterio externado por nuestro Departamento, resulta esencial tener clara la naturaleza jurídica del Alcalde Municipal, cual es -como se expuso- ser el órgano ejecutante de la Corporación Autónoma. Lo anterior, puesto que la presente iniciativa crea la figura del Intendente, como el órgano ejecutivo de los concejos municipales de distrito; disponiendo que el mismo tendrá iguales deberes y atribuciones que el Alcalde Municipal.

---

**17.- Corresponden al Alcalde Municipal las siguientes funciones:** a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos principales, las leyes y los reglamentos en general. b) Delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. c) Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice. d) Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código. e) Presentar, al concejo Municipal, antes de entrar en posesión de su cargo, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, y deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y vecinos del cantón. f) Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo. g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. h) Autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código. i) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación. j) Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal. k) Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo. l) vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales; m) Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los regidores propietarios. n) Ostentar la representación legal de la municipalidad, con las facultades que le otorguen la presente ley y el concejo Municipal. // Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan, conforme a este código, los reglamentos municipales y demás disposiciones legales pertinentes.”

<sup>31</sup> En este sentido ver considerando IV de Sala Constitucional Voto N° 9257-2000 de las ocho horas treinta y seis minutos del veinte de octubre del 2000.

Al respecto, esta Asesoría considera relevante, determinar en el propio texto de la normativa, la relación de sujeción o dependencia del Intendente respecto con el Alcalde Municipal. Ello por cuanto, tal y como lo dispone el artículo 172 de la Constitución Política, la creación de los concejos municipales de distrito se dará en casos calificados, siendo órganos adscritos a la municipalidad respectiva. Consecuentemente, el Intendente tendrá una relación de sujeción hacia el Alcalde Municipal, siendo este último tal y como lo dispone el numeral 169 constitucional, el funcionario ejecutivo del Gobierno Municipal.

#### **8- Sobre Tasas, Precios, Impuestos de Patentes, Partidas Específicas y otros.**

Con respecto a las **tasas y precios** (artículo 74.- del Código Municipal<sup>32</sup>) por los servicios distritales, el artículo 9.- de la iniciativa, establece que los mismos serán percibidos por el Concejo Municipal de Distrito, siempre que éste haya asumido los servicios. Así, también con las contribuciones especiales<sup>33</sup>, originadas en actividades u obras originadas de dicho Concejo.

El numeral 10.- del proyecto dispone que los **impuestos de patentes**<sup>34</sup>, aplicables a las actividades ejecutadas en el distrito, serán igualmente percibidos por el Concejo Municipal de Distrito. Estableciéndose, que en caso de actividades especialmente grandes, el producto de la patente deberá repartirse con la Municipalidad del Cantón al que pertenece el respectivo el Concejo Municipal de Distrito. Lo mismo, para los **demás impuestos locales**.

Se dispone en este artículo, que los **impuestos en que participen las municipalidades**, se entenderá que en los mismos participan los concejos municipales de distrito.

Debemos indicar que, al disponerse en el artículo 170 de la Constitución Política la autonomía de las corporaciones municipales, de ella deviene el poder impositivo municipal para procurarse los ingresos necesarios a fin de sufragar el costo de los servicios públicos que se

---

<sup>32</sup> Artículo 74.- Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios, que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. Una vez fijados, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en La Gaceta. // Los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios. // Se cobrarán tasas por los servicios y mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios. Los montos se fijarán tomando en consideración el costo efectivo de lo invertido por la municipalidad para mantener cada uno de los servicios urbanos. Dicho monto se incrementará en un diez por ciento (10%) de utilidad para su desarrollo; tal suma se cobrará proporcionalmente entre los contribuyentes del distrito, según la medida lineal de frente de propiedad. La municipalidad calculará cada tasa en forma anual y las cobrará en tramos trimestrales sobre saldo vencido. La municipalidad queda autorizada para emanar el reglamento correspondiente, que norme en qué forma se procederá para organizar y cobrar de cada tasa. // **NOTA: La Sala Constitucional mediante sentencia No. 1999-10134 de las 11 horas del 23 de diciembre de 1999, anuló por inconstitucional la frase "de policía municipal" del párrafo tercero de este artículo.**

<sup>33</sup> Artículo 77.- "Dentro de los tributos municipales podrán establecerse contribuciones especiales, cuando se realicen obras que se presten a ello y que mantengan una relación apropiada con el beneficio producido. Estas contribuciones estarán a cargo de los propietarios o poseedores del inmueble beneficiado y se fijarán respecto de los principios constitucionales que rigen la materia." De la Ley No. 4755, "Código de normas y procedimientos tributarios", de 3 de mayo de 1971.

<sup>34</sup> Son definidas por la jurisprudencia constitucional como el impuesto municipal en concepto de autorización para ejercer una actividad lucrativa, que se paga por la "[...] imperiosa necesidad de sufragar el costo de los servicios públicos que el particular recibe de la Municipalidad; es decir, que los negocios comerciales o las actividades lucrativas, según la nomenclatura que utiliza nuestro Código Municipal, se ven altamente beneficiados con la seguridad, el orden, el aseo y la actividad municipal en general, por lo que deben contribuir con el Gobierno local" (sentencia número 2197-92, supra citada); tributos que pueden tener distinto hecho generador, dependiendo de la corporación local de que se trate, cuya aprobación corresponde a la Asamblea Legislativa.



brindan a los administrados. De la misma autonomía, deriva “la posibilidad de administración de los recursos, en tanto cada gobierno local es libre para definir los límites de su propio poder impositivo, de donde los sistemas de imposición tributaria municipal para su cobro y aplicación concretos son de los más variados”<sup>35</sup>. Consecuentemente, consideramos que si esta distribución de recursos, productos de los diferentes tributos, se da a lo interno de la municipalidad no se estaría lesionando la autonomía municipal.

Por último, el artículo 11.- del proyecto, determina que toda **partida específica o transferencia pública de fondos** para obras o proyectos del distrito, deberá ser girada directamente al Concejo Municipal de Distrito. Sobre este punto es de especial interés un pronunciamiento de la Sala Constitucional<sup>36</sup>, el cual reza:

*“La Sala no encuentra inconstitucionalidad alguna en que los tributos del proyecto de ley consultado, vayan directamente a los gobiernos locales para que sean administrados por éstos; en otras palabras, fijar el destino de los recursos en el ámbito municipal, girando las sumas a los Gobiernos Locales, no ofrece resistencia alguna con el régimen constitucional del país. Pero en cambio sí estima la Sala desajustado con la Constitución Política que el proyecto designe a un órgano del Poder Ejecutivo –no municipal- encargado de administrar el sistema, aunque la integración de la Junta aparentemente tome en cuenta a los gobiernos locales. Si los fondos no son girados por el Estado directamente a las Municipalidades, encargadas de administrar los intereses y servicios locales de cada cantón (artículo 169 constitucional), sino que se envían a un órgano adscrito a un Ministerio de Gobierno, el criterio de la Sala es que se afectarían los principios contenidos en los artículos 169 y 170 constitucionales.”*

Es nuestro parecer que, si bien el giro de los fondos no se hace a las municipalidades, sino a los concejos municipales de distrito; siempre que los mismos concejos –como órganos adscritos a las municipalidades, en las condiciones que lo prescribe el artículo 172 constitucional- sean quienes administren los intereses y servicios del distrito, no se estaría irrespetando, tampoco, la autonomía municipal.

#### **9- Sobre la Derogatoria de la Ley N° 7812 .**

El artículo 13 del proyecto, dispone que se derogue la Ley N° 7812 “Adición del Título VIII y del Transitorio IV al Código Municipal, Ley N° 7794” de 27 de julio de 1998.

En cuanto a la pretensión de derogar esta Ley que adicionó un nuevo Título sobre “*Los Concejos Municipales de Distrito*”, y que además corrió la numeración subsiguiente, y adicionó un Transitorio IV al Código Municipal; debemos indicar que la Sala Constitucional en Voto No. 5445-99<sup>37</sup> anuló por inconstitucional este título, el cual comprendía los artículos 173 al 181

<sup>35</sup> Voto N° 5445-99 de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>36</sup> Voto N° 4681-97 de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del catorce de agosto de mil novecientos noventa y siete.

<sup>37</sup> Voto N° 5445-99 de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

ambos inclusive, argumentando la inconstitucionalidad de los Concejos Municipales de Distrito por las siguientes razones:

*“(...)1.- por implicar una administración local distinta de la prevista en la Constitución Política, en efecto, la autonomía que la propia Carta Fundamental le ha otorgado a las corporaciones municipales es sustituida por un acto de rango inferior, que en este caso es mucho más grave, al depender su creación de las propias municipalidades, es decir, de un acuerdo de su Concejo, dotándoseles a los órganos creados de plena capacidad jurídica para realizar actos y contratos de toda clase que le permita cumplir con sus obligaciones de conformidad con sus atribuciones, las que están definidas en el artículo 179 del Código Municipal (...) con lo cual, se da un desmembramiento de las competencias de las municipalidades, violatorio de los artículos 169 y 170 de la Constitución Política. Nótese que se trata de atribuciones que son propias y exclusivas de las municipalidades, que implican la potestad reglamentaria, de contratación, presupuestaria y tributaria, y que de alguna manera, conforman su autonomía garantizada por la propia Carta Fundamental; y 2.- por implicar la creación de una circunscripción territorial distinta de la prevista en la Constitución Política, ya que en virtud de lo dispuesto en el artículo 169 constitucional, la administración de los servicios e interés locales en cada cantón estará a cargo de las municipalidades, con lo que se concluye que en esta materia existe una reserva de ley para la creación de cantones, o lo que es lo mismo, para modificar la división territorial existente, la cual, deberá contar con una mayoría reforzada, cuando se trate de la creación de nuevas provincias. (...)”*

Vemos, entonces que el Título VIII del Código Municipal quedó anulado. Dicha sentencia (005445-99) fue declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 7812, sea el 27 de julio de 1998. No obstante, se dimensionaron y graduaron sus efectos en el tiempo, a fin de evitar dislocaciones en la seguridad, la justicia y la paz sociales.

Asimismo, el Voto N° 6218-99<sup>38</sup> de la Sala Constitucional, amplió el período de dimensionamiento, disponiéndose la total extinción de esas entidades, a más tardar el 31 de diciembre de 1999. E indicó que sería la Contraloría General de la República, quién aprobaría las operaciones de contenido financiero y los gastos necesarios para que los Consejos Municipales de Distrito, funcionaran normalmente hasta dicha fecha.

Por su parte, la sentencia N° 9811-99<sup>39</sup>, reiteró en el sentido de que los Consejos Municipales de Distrito podrían funcionar en los términos señalados en la sentencia 5445-99, por un año más, contado a partir del 1 de enero del año 2000.

Nuevamente, y mediante sentencia N° 8861-00<sup>40</sup>, se amplía el período de dimensionamiento en el tiempo de dicha sentencia, en el sentido de que los Consejos

<sup>38</sup> Voto N° 6218-99 de las quince horas con veintiún minutos del diez de agosto de mil novecientos noventa y nueve

<sup>39</sup> Voto N° 9811-99 de las quince horas con veintiún minutos del catorce de diciembre de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>40</sup> Voto N° 8861-2000 de las catorce horas con treinta minutos de once de octubre de dos mil.

Municipales de Distrito podrán funcionar en los términos señalados en las sentencias indicadas, por un año más, contado a partir del 1 de enero del año 2001.

Hecho este recuento, vemos que si bien, los efectos del Fallo Constitucional 5445-99 se dimensionaron en el tiempo, el Título VIII del Código Municipal -adicionado como ya se dijo mediante Ley N° 7812- fue anulado mediante la misma sentencia. De ahí que esta Asesoría, considera innecesario la disposición del artículo 13 de la iniciativa en estudio.

#### **10- Sobre el Transitorio I.-**

Esta norma establece que los concejales y ejecutivos distritales o intendentes actuales, continuarán en sus cargos hasta que no sean sustituidos por funcionarios electos de conformidad con esta Ley.

Tal y como indicamos en el apartado anterior, mediante resolución 5445-99 de la Sala Constitucional, quedó anulado el Título VIII del Código Municipal, no obstante sus efectos se dimensionaron y graduaron en el tiempo.

Es por ello, que en relación con la iniciativa propuesta, resulta fundamental conocer el criterio externado por la misma Sala (Voto 3773-00), al consultársele sobre el Proyecto de Reforma al artículo 172 de la Constitución Política, en especial sobre un transitorio que disponía que los Concejos existentes a la fecha de la reforma quedarán constituidos de pleno derecho sin necesidad de acuerdo municipal<sup>41</sup>:

*“(...) Este dimensionamiento no va más allá pues en sentido estricto, debe tenerse en cuenta que la inconstitucionalidad ya está declarada, con lo cual, la interpretación que parece desligarse del Transitorio en cuestión, implicaría otorgarle un efecto retroactivo a la reforma constitucional y con ello, hacer valer nuevamente los reglamentos que, precisamente en esta sentencia que contiene el citado dimensionamiento, fueron declarados inconstitucionales; reglamentos que autorizaban el funcionamiento de los Concejos Municipales de Distrito y a partir de los cuales se encontraban vigentes en el momento de la declaratoria de inconstitucionalidad de los mismos. Con fundamento en lo dicho entonces, se tiene que los efectos del dimensionamiento cesarían en el momento en que se apruebe la reforma constitucional y de ahí en adelante sería necesaria la legislación complementaria, con lo cual no se pone en vigencia lo declarado inconstitucional porque ello, en consecuencia, implicaría que también fuera inconstitucional la reforma.”* (El destacado es nuestro)

Consecuentemente, consideramos que el contenido propuesto para el Transitorio I.- del Proyecto, podría rozar la constitucionalidad del artículo 172.

<sup>41</sup> Expediente N° 13.754. Transitorio.- “Los concejos municipales de distrito existentes a la fecha quedarán constituidos de pleno derecho sin necesidad de acuerdo municipal, y se regirán por la normativa reglamentaria vigente, hasta tanto no se dicte la ley especial que regule su funcionamiento y estructura”

Lo anterior, porque, tal y como expresa la Sala, los efectos del dimensionamiento que permitía mantener los Concejos Municipales de Distrito existentes con anterioridad a la sentencia; cesarían en el momento en que se aprobará la reforma constitucional. Por lo que al haber sido ya aprobada tal reforma -mediante Ley N°8105-, el funcionamiento de estos Concejos, así como la continuación en sus cargos de los concejales o intendentes, deja de tener sustento jurídico y roza lo estipulado en el numeral 172 de la Constitución Política.

#### **IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

En referencia a los aspectos de técnica legislativa, se hacen las siguientes consideraciones:

##### **1. *Respecto al Artículo 2.-***

Recomendamos a los señores diputados, eliminar de la redacción del artículo 2.-, el término “nuevos”, cuando se habla de la creación de concejos municipales de distrito; esto en razón de las consideraciones expuestas, en el apartado referido al fondo del Transitorio I.-.

##### **2. *Respecto al Artículo 5.-***

A fin de lograr una depurada técnica legislativa, igualmente recomendamos que el numeral 5.- sea ubicado luego de la normativa referida a los concejos municipales de distrito y antes de las disposiciones derogatorias y transitorias del proyecto.

#### **V. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO**

##### **1.- *Votación***

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 de la Constitución Política, este proyecto requiere, para su aprobación, de dos tercios del total de los diputados -38 votos-.

##### **2.- *Delegación a Comisión Legislativa Plena***

La presente iniciativa no es delegable a una Comisión con Potestad Legislativa Plena, puesto que para su aprobación se requiere de 38 votos, tal y como se indicó en el apartado anterior.

## **Anexo 2: Potestad reglamentaria**

**REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO**  
**DE LA AUDITORÍA INTERNA DEL CONCEJO MUNICIPAL**  
**DE DISTRITO DE COLORADO DE ABANGARES**

**PRESENTACIÓN:**

El presente reglamento de organización y funciones de la Auditoría Interna tiene como base de su creación los artículos 22 y 23 de la Ley General de Control Interno N° 8292, del 31 de julio del 2002, en el que se establece la obligación, de toda Auditoría Interna de disponer de un reglamento de organización y funcionamiento acorde con la normativa que rige su actividad.

Este reglamento regula y establece las funciones de Auditoría Interna, así como las obligaciones, restricciones y potestades de la Auditoría Interna y del personal que la conforma, de esta manera se establece la obligatoriedad de su aplicación en la ejecución de las labores y del comportamiento del personal de la Auditoría Interna.

Este documento esta elaborado según la Ley General de Control Interno, los lineamientos generales que deben observarse en la promulgación del reglamento de organización y funciones de las unidades de auditorías interna de las entidades y órganos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República y las normas para el ejercicio profesional de la Auditoría Interna.

**CAPÍTULO I**

**Disposiciones generales**

Artículo 1º—Objetivo del Reglamento: El presente Reglamento regula la organización, objetivos, funciones y atribuciones de la Auditoría Interna del Concejo Municipal de Distrito de Colorado de Abangares. Se emite en cumplimiento con lo establecido en el artículo 22, inciso h) de la Ley General de Control Interno, y será obligación del auditor interno coordinar, actualizar, divulgar y hacer cumplir el contenido del Reglamento conforme a la normativa legal y técnica pertinente.

Artículo 2º—Definiciones: El presente Reglamento hará uso de las siguientes definiciones:

a) Auditoría Interna: La Auditoría Interna es parte integral del Sistema de Control Interno del Concejo Municipal de distrito de Colorado de Abangares y ejercerá sus funciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y los demás órganos de la administración activa, y su campo de acción serán todas las áreas o departamentos del Concejo Municipal de Distrito de Colorado de Abangares; es una de las dependencias de mayor rango dentro de la Institución, se organiza y funciona según lo establece principalmente el capítulo IV de la Ley General de Control Interno, número 8292, del 4 de setiembre del 2002, así como la demás normativa legal y técnica correspondiente. En su accionar debe ser percibida como una instancia que realiza una gestión independiente y objetiva, que brinda un servicio de aseguramiento razonable y de consultas, agregando valor y mejorando las operaciones organizacionales, coadyuvando a la Administración Activa en el logro de los objetivos Institucionales mediante la práctica de un enfoque sistemático y profesional para evaluar y

- l) Conferencia: Reunión en la que el Auditor Interno o Auditor Encargado de un estudio de auditoría expone a la contraparte de la Administración Activa los resultados de la revisión, conclusiones y recomendaciones, con el fin de obtener una aceptación de las observaciones expuestas y un compromiso para la implementación de las medidas correctivas y preventivas sugeridas.
- m) Ética: Interiorización de normas y principios que hacen responsable al individuo de su propio bienestar y, consecuentemente, del de los demás, mediante un comportamiento basado en conductas morales socialmente aceptadas, para comportarse consecuentemente con éstas.
- n) Jerarca: Concejo Municipal de Distrito de Colorado de Abangares.
- o) Titular subordinado: Funcionario del Concejo Municipal de Distrito de Colorado de Abangares responsable de un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones.
- p) Ley N° 7428: Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- q) Ley N° 8422: Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.
- r) Ley N° 8292: Ley General de Control Interno.
- s) Ley N° 7794: Código Municipal.
- t) Plan anual de Auditoría: Cronograma de las actividades que deberán realizar los funcionarios de Auditoría Interna en determinado período de tiempo.
- u) Planificación estratégica: Proceso que permite a la organización y a sus dependencias establecer su misión, visión, valores y demás ideas rectoras, así como definir sus propósitos y elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos, a efecto de satisfacer las necesidades a las cuales se orientan sus bienes y servicios.
- v) Planificación operativa: Proceso mediante el cual la organización selecciona alternativas y cursos de acción, en función de los objetivos y metas generales, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales y potenciales para concretar programas y acciones específicas en el tiempo y el espacio.
- w) Rendición de cuentas: Obligación de responder por la responsabilidad conferida. Incluye la obligación de explicar y justificar acciones específicas realizadas con el patrimonio público.
- x) Seguimiento del Sistema de Control Interno: Son todas aquellas actividades que se realizan para valorar la calidad, el funcionamiento del sistema de control interno, a lo largo del tiempo, para asegurar que los hallazgos de auditoría y los resultados de otras revisiones se atienden oportunamente.
- y) Seguridad razonable: El concepto de que el control interno, sin importar cuán bien esté diseñado y sea operado, no puede garantizar que una institución alcance sus objetivos, en virtud de las limitaciones inherentes a todos los sistemas.

z) Sistema institucional de valoración del riesgo: Conjunto organizado de elementos que interaccionan para la identificación, análisis, evaluación, administración, revisión, documentación y comunicación de los riesgos institucionales.

aa) Universo auditable: Conjunto de áreas, dependencias, servicios, procesos, sistemas, etc. Que pueden ser evaluados por la Auditoría.

bb) Valoración del riesgo: Identificación, análisis de los riesgos relevantes para la consecución de los objetivos, formando una base para la determinación de cómo deben administrarse los riesgos.

cc) Valores éticos: Valores morales que permiten a quien toma una decisión, determinar un curso de comportamiento apropiado, basados en lo que está bien.

dd) Asesoría: La asesoría puede ser verbal o escrita y consiste en un trabajo de análisis que desarrolla y fundamenta responsablemente la Auditoría Interna como producto de una solicitud del jerarca y que da como resultado criterios, opiniones y sugerencias que no son obligantes en cuanto al trámite de informes que prescribe la Ley General de Control Interno. La fundamentación no corresponde a la aplicación del proceso de auditoría, pero en esencia observa sus principios, y ello debe quedar documentado, puede constituir un importante insumo para eventuales auditorías.

ee) Denuncias: Las denuncias son medios utilizados por los ciudadanos, sean funcionarios públicos o no, para poner en conocimiento de la Administración, hechos que el denunciante estima anormales o ilegales, con el objeto de instar el ejercicio de competencias normalmente disciplinarias o sancionatorias, depositadas en órganos públicos. En unas ocasiones, la denuncia configura un deber para quién dada su función o actividad, tiene conocimiento de tales hechos irregulares, pero en otras, se trata más bien de un modo de participación del denunciante en asuntos que conciernen al interés público, perfectamente compatible y, de hecho fundamentado en el principio democrático. (Sala Constitucional Resolución 2003-08973 de las dieciocho horas con diecisiete minutos del veintiséis de agosto del dos mil tres).

Artículo 3º—Propósito de la Auditoría Interna: La Auditoría Interna es una actividad independiente, objetiva y asesora, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de la organización. Ayuda a la organización municipal a cumplir sus objetivos aportando un enfoque sistemático para evaluar y mejorar la efectividad de los procesos de gestión de riesgos, control y dirección. La Auditoría Interna es parte integral y vital del sistema de control interno del Concejo Municipal de Distrito de Colorado de Abangares, y tendrá como función principal la comprobación del cumplimiento, la suficiencia y validez de dicho sistema.

Artículo 4º—Ámbito de la Auditoría Interna. Las actividades de auditoría son ejercidas en ambientes legales y culturales diversos; dentro de organizaciones que varían en propósitos, tamaño y estructura; y por personas adentro o fuera de la organización. Estas diferencias pueden afectar la práctica de la Auditoría Interna en cada ambiente; sin embargo, el cumplimiento de las Normas para el Ejercicio Profesional de la Auditoría Interna es esencial para el ejercicio de la auditoría, funciones y responsabilidades del auditor interno.



Artículo 5º—Fundamento de la Auditoría Interna: La Auditoría Interna en concordancia con la labor que debe ejecutar el auditor interno y el personal a su cargo, en cuanto a su funcionamiento, características y calidad de sus productos y servicios, se regulará por lo establecido fundamentalmente en el Capítulo IV de la Ley General de Control Interno y su Reglamento; el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna, así como en las normas, lineamientos, disposiciones, criterios u otros emitidos por la Contraloría General de la República y supletoriamente, por lo establecido en las normas y prácticas profesionales y técnicas pertinentes. También se regula por las instrucciones, metodologías, procedimientos y prácticas formalizadas por el auditor interno, mismas que deberán ser congruentes con la normativa mencionada.

Artículo 6º—Obligación de contar con una unidad de Auditoría Interna: En el Concejo Municipal de Distrito de Colorado de Abangares existirá una sola Unidad de Auditoría Interna, y proporcionará a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del jerarca y la del resto de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas.

## CAPÍTULO II

### Funcionamiento de la Auditoría Interna

Artículo 7º—Competencias de la Auditoría Interna: Compete a la Auditoría Interna, primordialmente lo siguiente:

- a) Realizar auditorías o estudios especiales semestralmente, en relación con los fondos públicos sujetos a su competencia institucional.
- b) Verificar el cumplimiento, la validez y la suficiencia del sistema de control interno de su competencia institucional, informar de ello y proponer las medidas correctivas que sean pertinentes.
- c) Verificar que la administración activa tome las medidas de control interno señaladas en la Ley General de Control Interno, en los casos de desconcentración de competencias, o bien la contratación de servicios de apoyo con terceros, asimismo, examinar regularmente la operación efectiva de los controles críticos, en esas unidades desconcentradas o en la prestación de tales servicios.
- d) Asesorar, en materia de su competencia, al jerarca del cual depende; además advertir a los órganos pasivos que fiscaliza sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones, cuando sean de su conocimiento.
- e) Autorizar mediante razón de apertura, los libros de contabilidad y de actas que deban llevar los órganos sujetos a su competencia institucional y otros que, a criterio del auditor, sean necesarios para el fortalecimiento del sistema de control interno.
- f) Preparar los planes de trabajo, de conformidad con los lineamientos que establece la Contraloría General de la República.
- g) Elaborar un informe de la ejecución del plan de trabajo y del estado de las recomendaciones de la Auditoría Interna, de la Contraloría General de la República y de los

despachos de contadores públicos; en los últimos dos casos cuando sean de su conocimiento, sin perjuicio de que se elaboren informes y se presenten al jerarca cuando las circunstancias lo ameriten.

h) Mantener debidamente actualizado el reglamento de organización y funcionamiento de la Auditoría Interna.

i) Las demás competencias que contemplen la normativa legal, reglamentaria, y técnica, con las limitaciones que establece el artículo 34 de la Ley General de Control Interno.

Artículo 8º—Deberes: El auditor interno, el subauditor y los demás funcionarios de la Auditoría Interna, en el ejercicio de los cargos según el artículo 32 de la Ley General de Control Interno tendrán los siguientes deberes:

a) Cumplir las competencias asignadas por Ley, entre ellas la obligación establecida en el Art. 281 del Código Procesal Penal, que establece como obligación de los funcionarios y empleados públicos el denunciar los delitos perseguibles de oficio” que conozcan en el ejercicio de sus funciones.

b) Cumplir el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

c) Colaborar en los estudios que la Contraloría General de la República y otras instituciones realicen en el ejercicio de competencias de control y fiscalización legalmente atribuidas.

d) Administrar, de manera eficaz, eficiente y económica, los recursos del proceso del que sea responsable.

e) No revelar a terceros que no tengan relación directa con los asuntos tratados en sus informes, información sobre las auditorías o los estudios especiales de auditoría que se estén realizando ni información sobre aquello que determine una posible responsabilidad civil, administrativa o eventualmente penal de los funcionarios de los entes y órganos sujetos a la Ley General de Control Interno.

f) Guardar confidencialidad del caso sobre la información a la que tengan acceso.

g) Acatar las disposiciones y recomendaciones emanadas de la Contraloría General de la República. En caso de oposición por parte de la Auditoría Interna referente a tales disposiciones y recomendaciones, se aplicará el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

h) Establecer políticas, manuales de metodologías, procedimientos, programas, prácticas o guías de trabajo escritas donde se oriente a los funcionarios de Auditoría Interna.

i) Establecer eficientes sistemas de administración de la información generada y recibida, tales como documentos, papeles de trabajo, denuncias, informes, memorandos, oficios y procesos, productos y servicios de la Auditoría Interna.

j) Cumplir los otros deberes atinentes a su competencia.

Artículo 9º—Potestades: El auditor interno, el subauditor interno y los demás funcionarios de la Auditoría Interna, de conformidad con el artículo 33 de la Ley General de Control Interno, en el ejercicio de su cargo tendrán las siguientes potestades:

- a) Libre acceso, en cualquier momento, a todos los libros, los archivos, los valores, las cuentas bancarias y los documentos de los entes y órganos de su competencia institucional, así como de los sujetos privados, únicamente en cuanto administren o custodien fondos o bienes públicos de los entes y órganos de su competencia institucional, tendrán libre acceso a otras fuentes de información relacionadas con su actividad.
- b) Acceder, para sus fines, en cualquier momento, a las transacciones electrónicas que consten en los archivos y sistemas electrónicos de las transacciones que realicen los entes con los bancos u otras instituciones, para lo cual la administración deberá facilitarle los recursos que se requieran.
- c) Solicitar, a cualquier funcionario y sujeto privado que administre o custodie fondos públicos de los entes y órganos de su competencia institucional, en la forma, las condiciones y el plazo razonable, los informes, datos y documentos para el cabal cumplimiento de su competencia. En el caso de sujetos privados, la solicitud será en lo que respecta a la administración o custodia de fondos públicos de los entes y órganos de su competencia institucional.
- d) Solicitar, a funcionarios de cualquier nivel jerárquico, la colaboración, el asesoramiento y las facilidades que demande el ejercicio de la Auditoría Interna.
- e) Cualesquiera otras potestades necesarias para el cumplimiento de su competencia, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Artículo 10.—Prohibiciones del cargo: Con base a lo que establece el artículo 34 de la Ley General de Control Interno, el auditor, subauditor y los demás funcionarios de la Auditoría Interna, en el ejercicio de su cargo tendrán, las siguientes prohibiciones:

- a) Realizar funciones y actuaciones de administración activa, salvo las necesarias para cumplir su competencia.
- b) Formar parte de un órgano director de un procedimiento administrativo.
- c) Ejercer profesiones liberales fuera del cargo, salvo en asuntos estrictamente personales, en los de su cónyuge, sus ascendientes, descendientes y colaterales por sanguinidad y afinidad hasta tercer grado, o bien, cuando la jornada no sea de tiempo completo, excepto que exista impedimento por la existencia de un interés directo o indirecto del propio ente u órgano. De esta prohibición se exceptúa la docencia, siempre que sea fuera de la jornada laboral.
- d) Participar en actividades político-electorales, salvo la emisión del voto en las elecciones nacionales y municipales.
- e) Revelar información sobre las auditorías o los estudios especiales de auditoría que se estén realizando y sobre aquello que determine una posible responsabilidad civil, administrativa o eventualmente penal de los funcionarios de los entes y órganos sujetos a esta Ley.

Por las prohibiciones contempladas en la Ley General de Control Interno se les reconocerá un sesenta y cinco (65%) sobre el salario base.

### CAPÍTULO III

#### De la organización

Artículo 11.—Ubicación: El Auditor y Subauditor Interno, dependerán orgánicamente del máximo jerarca, quien lo nombrará y establecerá las regulaciones de tipo administrativo que le serán aplicables. Los demás funcionarios de la Auditoría Interna estarán sujetos a las disposiciones administrativas aplicables al resto del personal; sin embargo, el nombramiento, traslado, la suspensión, remoción, concesión de licencias, control de asistencia y vacaciones y demás movimientos de personal, deberán contar con la supervisión y autorización del auditor interno; todo de acuerdo con el marco jurídico que rige para el ente u órgano.

Las regulaciones de tipo administrativo no deberán afectar negativamente la actividad de Auditoría Interna, la independencia funcional y de criterio del auditor y su personal; en caso de duda, la Contraloría General de la República dispondrá lo correspondiente. (Art. 24 Ley N° 8292).

El Concejo Municipal, al ubicar dentro de la estructura organizativa la actividad de auditoría (Organigrama de la Institución), debe vigilar y ordenar que se dé fiel cumplimiento a la normativa legal y técnica pertinente, debiendo al efecto garantizar que la Unidad de Auditoría Interna se ubique, mantenga y funcione dentro de la organización, como la unidad de mayor rango y con dependencia orgánica del máximo jerarca (Concejo Municipal). Los cargos de auditor y subauditor interno, se clasificarán a nivel de "fiscalizador superior de la Hacienda Pública" o similar, que deberá contemplarse como mínimo en la banda superior del grupo ocupacional denominado Directivo o similar. El auditor interno, mantendrá un rango superior a los demás funcionarios de la Institución, al ejercer funciones de fiscalización, por lo que su nomenclatura debe ser diferente al resto del personal administrativo. (Directriz de control interno relativa a la ubicación de la Auditoría Interna, D-1-2004-CO.DD1, publicada en La Gaceta N° 221 del 11-11-04)

Artículo 12.—Independencia funcional y de criterio: Los funcionarios de la Auditoría Interna ejercerán sus atribuciones con total independencia funcional y de criterio respecto del jerarca y de los demás órganos de la administración, y en el desarrollo de sus competencias, deben estar libres de impedimentos para proceder con objetividad e imparcialidad. La ubicación orgánica de la Auditoría Interna debe obedecer a la de un órgano de muy alto nivel que la distinga de los demás estratos, por su dependencia orgánica de la máxima autoridad y la función asesora con ésta (Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el sector público, M-1-2004-O-DD1 publicado en La Gaceta N° 246 del 16-12-04).

Las regulaciones de tipo administrativo, no deberán afectar negativamente la actividad, la independencia funcional y de criterio el auditor interno y demás funcionarios de la Auditoría Interna. (Art. 25 Ley N° 8292).

Artículo 13.—Respaldo Legal al personal de la Auditoría Interna: Cuando el personal de la Auditoría Interna, en el cumplimiento de sus funciones, se involucre en un conflicto legal o una

demanda, la institución dará todo su respaldo tanto jurídico como técnico y cubrirá los costos para atender ese proceso hasta su resolución final, (Art. 26 Ley 8292), para lo anterior se entenderá que el auditor tendrá la libertad de contratar al profesional que más convenga a sus intereses (art. 131, inciso p) del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Además el asesor legal de la Institución, tendrán la obligación de brindar la asesoría legal oportuna y efectiva mediante los estudios jurídicos que requiera la Auditoría Interna a fin de establecer adecuadamente su ámbito de acción y atender sus necesidades de orden jurídico conforme lo estipula el artículo 33 de la Ley General de Control Interno.

Artículo 14.—Organización y funcionamiento de la Auditoría Interna: La Auditoría Interna se organizará y funcionará conforme lo disponga el auditor interno, de conformidad con las disposiciones, normas, políticas y directrices que emita la Contraloría General de la República, las cuales serán de acatamiento obligatorio, y de este reglamento.(Art. 23 Ley N° 8292).

Artículo 15.—Reglamentación de la actividad de la Auditoría Interna: La Auditoría Interna, dispondrá de un Reglamento de organización y funcionamiento, acorde con la normativa que rige la actividad. Dicho Reglamento deberá ser aprobado por el Concejo Municipal, Contraloría General de la República, y publicarse en el diario oficial La Gaceta y divulgarse en el ámbito institucional. (Art. 23 Ley N° 8292).

Artículo 16.—Nombramiento del auditor(a) y subauditor(a) interno: El nombramiento del auditor y subauditor interno será por tiempo indefinido, y lo hará el Concejo Municipal conforme lo establecido en el artículo 52 del Código Municipal, 24 y 31 de la Ley General de Control Interno, y en observancia a los lineamientos para la descripción de las funciones y requisitos de los cargos de auditor y subauditor interno emitidos por la Contraloría General de la República. En caso del nombramiento del subauditor interno y demás funcionarios de la unidad de Auditoría Interna se deberá contar con el criterio y autorización del auditor para su escogencia. El nombramiento del auditor y subauditor será mediante concurso público teniendo como referencia los lineamientos para la descripción de funciones y requisitos de los cargos de auditor y subauditor emitidos por la Contraloría General de la República. De lo anterior deberá elaborarse el respectivo expediente.

Artículo 17.—Inamovilidad del auditor(a) y subauditor(a) interno: El auditor y subauditor interno serán inamovibles de sus puestos, solo pudiendo sancionarse, suspenderse o removerse por justa causa por decisión emanada del máximo jerarca por mayoría calificada previa formación de expediente con oportunidad de audiencia y defensa a su favor de acuerdo con el debido proceso, así como del dictamen previo y favorable de la Contraloría General de la República.

Artículo 18.—Jornada laboral: La jornada laboral del auditor y subauditor interno, será de tiempo completo y con total independencia funcional con respecto del jerarca y demás órganos de la administración activa, de conformidad con los artículos 25 y 30 de la Ley General de Control Interno número 8292.

Artículo 19.—Funciones y requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos: El Concejo Municipal, deberá velar a fin de que conforme con los “Lineamientos para la descripción de las funciones y requisitos de los cargos de auditor y subauditor internos” (L-1-2003-CODDI), se

contemple en los manuales de puestos para dichos cargos las funciones y requisitos dictados por la Contraloría General de la República.

Artículo 20.—Actualización de manuales descriptivos de puestos: De conformidad con la resolución número R-CO-93-2006, emitida por la Contraloría General de la República, publicada en La Gaceta número 236 del 8 de diciembre del 2006, los entes de la administración pública, contarán con tres meses para implementar los ajustes que procedan a los respectivos manuales institucionales de cargos y clases o denominaciones similares, para el establecimiento de la descripción de las funciones y requisitos correspondientes a los cargos de auditor y subauditor interno.

Artículo 21.—Capacitación del personal de Auditoría: El Concejo Municipal, deberá solicitar, coordinar, y apoyar al auditor, y demás funcionarios de la Unidad de Auditoría Interna, en los programas de capacitación y actualización basados en las exigencias de tales funciones y requisitos. Lo anterior sin perjuicio de la obligación de actualización constante que compete a los funcionarios de la auditoría municipal. (D-1-2004-CO-DD1 publicada en La Gaceta N° 221 del 11-11-04).

Artículo 22.—Asignación de Recursos: El Concejo municipal de conformidad con el artículo 27 de la Ley General de Control Interno, deberá asignar a la Auditoría Interna, los recursos humanos, materiales, tecnológicos, de transporte y otros necesarios y suficientes para que la Auditoría Interna pueda cumplir su gestión.

Artículo 23.—Presupuesto de la Auditoría Interna: Se dará a la Auditoría Interna una categoría programática de subprograma; para la asignación y disposición de sus recursos, se tomarán en cuenta el criterio del Auditor Interno y las instrucciones que emita al respecto la Contraloría General de la República. La Auditoría Interna ejecutará su presupuesto, conforme lo determinen sus necesidades para cumplir su plan de trabajo. (Art. 27 Ley N° 8292).

Artículo 24.—Administración de recursos: Acorde con las regulaciones jurídicas y técnicas pertinentes el Auditor Interno, deberá administrar los recursos materiales, tecnológicos y de otra naturaleza, por lo que le corresponde garantizar la utilización de dichos recursos en forma económica, eficiente, eficaz, legal y transparente para la consecución de las metas y objetivos de la Auditoría Interna.

Artículo 25.—Relaciones y coordinaciones con el jerarca y otras instancias: El Auditor Interno, de conformidad con la normativa aplicable, le corresponde regular y administrar el manejo de las relaciones y coordinaciones de la dependencia a su cargo. Tales relaciones se enfocan principalmente al jerarca, los titulares subordinados y otras instancias internas y externas (fundamentalmente la Contraloría General de la República, Instituciones de Control, Comisiones Legislativas, Ministerio Público, Procuraduría General, denunciadores y otras pertinentes). También le corresponde regular las relaciones de los demás funcionarios de la Unidad de Auditoría Interna, con los órganos internos y externos del ámbito de su competencia institucional, a fin de que se establezcan de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.

Artículo 26.—Servicio de asesoría y advertencia: El Auditor Interno, debe asesorar al jerarca cuando este se lo solicite en materias de su competencia, e igualmente advertir a los órganos pasivos que fiscaliza, sobre las posibles consecuencias de determinados hechos, situaciones, conductas o decisiones cuando sean de su conocimiento, a fin de realizar una gestión preventiva y propiciar institucionalmente el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas que rigen la función pública y la protección del patrimonio.

Artículo 27.—Restricciones en el ejercicio de sus labores: El auditor interno y el personal de la Auditoría Interna no podrán ser miembros de Juntas Directivas, comisiones de trabajo o similares; podrán participar en las mismas en la condición de asesor a solicitud de la administración. No participarán en implantación de acciones, diseños de formularios o procedimientos, que serán examinados posteriormente en el desarrollo de sus funciones.

#### CAPÍTULO IV

De la definición de los requisitos básicos

de los puestos en la Auditoría Interna Municipal

Artículo 28.—Idoneidad del auditor y subauditor internos. El auditor y el subauditor internos deberán caracterizarse por su idoneidad para los puestos correspondientes. Por ello, serán profesionales altamente capacitados en materia de auditoría que reúnan los conocimientos, experiencia, aptitudes, habilidades para administrar la Unidad de Auditoría Interna, asimismo, que cumplan con los demás requisitos establecidos en los perfiles de la institución a la que le brindarán sus servicios. El puesto de Subauditor corresponderá a un sustituto temporal durante las ausencias del Auditor Interno y un colaborador de éste en el descargo de las funciones; el auditor asignará las funciones al subauditor y éste deberá responder ante él por su gestión.

Artículo 29.—Idoneidad de los funcionarios de Auditoría Interna: Los demás funcionarios de la Unidad de Auditoría Interna, excepto el puesto de la secretaria, que ejecuten labores de auditoría, deberán ser profesionales capacitados en materia de Auditoría Interna, con conocimientos en el ámbito contable y administrativo y en algunos casos en áreas especializadas como son: de informática, ingeniería civil y derecho.

Artículo 30.—Naturaleza de los puestos de los funcionarios de Auditoría Interna: Los puestos de auditor y subauditor internos, tienen carácter estratégico, en consecuencia, quienes los ocupen deberán llevar a cabo funciones de planeación, organización, dirección, supervisión, coordinación y de control propias de los procesos técnicos y administrativos de la Unidad de Auditoría Interna, considerando el ámbito legal, estratégico y profesional que compete desarrollar en sus puestos. El personal de la Auditoría Interna deberá proteger su objetividad e independencia, mantener relaciones efectivas de comunicación y coordinación y, en consecuencia, abstenerse de realizar funciones de administración activa, excepto las necesarias para administrar su Unidad.

La ubicación salarial, del auditor y subauditor, deberá corresponder a los niveles que dependen directamente del jerarca y con las facultades de que disponen; se les permitirá realizar con

independencia sus labores y las medidas administrativas para con esos cargos estarán acordes con las que rigen en el ente u órgano para los niveles dependientes del jerarca.

Artículo 31.—Perfil académico, de experiencia y conocimiento: El auditor y subauditor internos deberán tener los conocimientos, habilidades y experiencias profesionales necesarios para administrar efectivamente los distintos procesos técnicos y administrativos de la Auditoría Interna en el Sector Público. Tales requisitos incluyen, entre otros, lo relativo a normas, prácticas, enfoques, principios, procedimientos y técnicas de auditoría, contabilidad, administración, en concordancia con los elementos de orden legal, reglamentario y las disciplinas inherentes al Concejo Municipal de Distrito de Colorado.

De conformidad con lo expuesto el Concejo Municipal de Distrito de Colorado de Abangares deberá definir en sus manuales de descripción de puestos, los requisitos correspondientes a los cargos de auditor, subauditor y demás funcionarios de la Auditoría Interna, incluyendo el puesto de la Secretaria. Asimismo establecerá los procedimientos pertinentes para que los aspirantes a esas posiciones reúnan dichos requisitos, entre los cuales como mínimo se deberán considerar los siguientes:

a) El auditor y subauditor deberá poseer cualidades que permitan relacionarse de manera apropiada con diversas instancias dentro de la organización y fuera de ella en los casos que se considere necesario, a fin de que tales interacciones sucedan de forma armoniosa y respetuosa; resulten efectivas, agreguen valor a los procesos institucionales y contribuyan a satisfacer las necesidades que, en materia de su competencia se presenten.

b) El auditor y subauditor deberán mantener elevados valores de conducta para ejercer la actividad de la Auditoría Interna, entre otros, los de justicia, equidad, oportunidad, servicio, lealtad, objetividad, independencia, integridad, respeto y motivación para el aprendizaje y la mejora continua. Tales valores habrán de ponerse de manifiesto en sus actuaciones y prevenir cualquier posibilidad de duda en su gestión.

## CAPÍTULO V

### Desempeño de la Auditoría Interna

Artículo 32.—Planificación estratégica: La Auditoría Interna contará con la determinación de un proceso de planificación estratégica integral, el cual culmina en la formulación del plan estratégico, contara con un adecuado sistema de valoración y administración de los riesgos, que incluya el análisis de aspectos tales como sus competencias, su universo auditable, sus factores claves de éxito, el aporte a las ideas rectoras y objetivos estratégicos institucionales (misión, visión, valores, etc.)

Artículo 33.—Planificación anual: Con fundamento en su planeamiento estratégico, lo que señala el Manual de normas para el ejercicio de la Auditoría Interna, y los Lineamientos emitidos en esa misma materia por la Contraloría General de la República; la Auditoría Interna formulará su plan anual de trabajo, el cual se constituirá en su marco de acción. Las modificaciones a ese plan deben documentarse y comunicarse al jerarca y a la Contraloría General de la República.



Artículo 34.—Procesos típicos de Auditoría: Formarán parte de la normativa técnica pertinente, las prácticas e instrucciones de la unidad de Auditoría Interna debidamente formalizadas, mediante las políticas, metodologías, procedimientos y guías; la documentación adecuada de los procesos o actividades que generan los productos y servicios brindados por la auditoría, en sus diversos tipos (financiera, operativa, informática, recursos humanos, jurídica, administrativa, integral etc.) y sus subprocesos de planificación, examen, comunicación de resultados y seguimiento de recomendaciones. Las auditorías se generan como producto del plan de trabajo anual y derivan de la planificación estratégica de la Auditoría Interna.

Artículo 35.—Procesos especiales de auditoría: Formarán parte de la normativa técnica pertinente las prácticas e instrucciones de la unidad de Auditoría Interna debidamente formalizadas, mediante las políticas, metodologías, procedimientos, guías e instrucciones escritas tal cómo deben llevarse a cabo y documentando adecuadamente los subprocesos o actividades que generan los productos y servicios que se brindan mediante los procesos de admisibilidad de denuncias y estudios especiales.

Dentro de los procesos especiales de auditoría podemos citar:

a) Admisibilidad de denuncias en cuanto a ingreso de la denuncia: recepción, estudio de admisibilidad, formación de expediente, manejo confidencial de la información.

b) Sobre la accesibilidad durante la elaboración de los informes, relaciones de hechos y denuncias, debe tenerse presente lo siguiente:

1- Los informes de auditoría por estar dirigidos a la identificación de vicios o debilidades en los sistemas de control interno o a la verificación de prácticas contrarias a los intereses de la Hacienda Pública, son totalmente confidenciales y no pueden ser conocidos por persona alguna hasta que sean emitidos.

2- Sobre las relaciones de hechos, debe advertirse que durante su fase de elaboración y análisis, el párrafo segundo del artículo 6 de la Ley General de Control Interno extiende la confidencialidad y la restricción de acceso aún a las personas involucradas en las mismas, condición que cesa hasta que sean emitidas y comunicadas, únicamente para los involucrados o sus abogados debidamente acreditados.

Sin embargo, estas restricciones en cuanto a los informes, relaciones de hechos y denuncias, ceden ante la potestad constitucional y legal de las Comisiones Legislativas de Investigación de acceso a las dependencias administrativas, lo cual les permite conocer las informaciones, pruebas, datos y documentos que fundamenten aquellos documentos, salvo claro está que las dos últimas hayan sido trasladadas al Ministerio Público. En todo momento debe mantenerse la confidencialidad del denunciante, confidencialidad que no puede ser oponible a las Comisiones Legislativas de Investigación.

c) Los estudios especiales comprenden el examen de aspectos específicos de orden contable, financiero, presupuestario, administrativo, económico, jurídico, genéricos del sistema de control interno (autoevaluación) o de cualquiera actividad de la operación o giro principal; también comprenden, la investigación de presuntos hechos irregulares relacionados con la

Hacienda Pública, que podrían derivar en eventuales responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Este proceso se caracteriza por utilizar técnicas que complementan las herramientas de auditoría de acuerdo con la naturaleza de los estudios y por la celeridad de los procedimientos utilizados. Los estudios especiales se realizan de conformidad con el plan anual (normalmente de asuntos pendientes con origen en solicitudes del jerarca, de la Contraloría General de la República, u otros órganos competentes; denuncias de diversa índole; resultados de valoraciones o estudios propios de la Auditoría Interna), o como modificaciones al plan sobre asuntos que ameritan ese tipo de estudios.

Dentro de los subprocesos principales podemos citar:

- a) Planificación: Se fundamenta en el análisis previo del sistema de control interno y otros aspectos relevantes del asunto estudiado, coordinaciones pertinentes, definición de objetivos, alcances, programa de estudio.
- b) Investigación: Ejecución de los procedimientos y análisis de la evidencia; reporte sobre los resultados del estudio; revisión y organización de los papeles de trabajo, elaboración y aprobación del informe; elaboración y aprobación de la Relación de Hechos.
- c) Comunicación de resultados: Tramitación de los hallazgos y recomendaciones al máximo jerarca o a los titulares subordinados, para que procedan según corresponda.
- d) Seguimiento: Verificación de la puesta en práctica de las recomendaciones de la auditoría y de los resultados obtenidos.

Artículo 36.—Procesos de asesoría y advertencias. La asesoría y la advertencia constituyen los principales elementos de la auditoría preventiva, procesos que conviene reforzar y fomentar en un tono constructivo, de apoyo y soporte al Concejo municipal, titulares subordinados y demás funcionarios de la administración.

La asesoría que brinde la Auditoría Interna al jerarca, será en asuntos estrictamente de su competencia cuando le sea solicitada, podrá darla verbalmente o por escrito y sin que menoscabe o comprometa su independencia y objetividad en el desarrollo posterior de sus competencias; si a juicio del auditor el asunto por asesorar amerita un cuidadoso análisis, de previo a pronunciarse deberá convenir con el jerarca en un plazo razonable para estudiar el asunto, sin perjuicio de la potestad del auditor para decidir de inmediato o postergar su decisión el tiempo que considere prudente y conveniente.

La asesoría del Auditor Interno al Concejo municipal, cuando éste lo convoque a sesiones, será de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior, y deberá constar en actas la opinión que emita. Ni la presencia ni el silencio del auditor interno en las sesiones releva al jerarca de la responsabilidad de respetar el ordenamiento jurídico y técnico en lo que acuerde, la presencia y silencio del auditor interno en las sesiones, no impiden que este posteriormente emita su opinión de manera oportuna, sea de forma verbal en otra sesión, o por escrito; si luego del análisis del asunto por asesorar el auditor considera que el tema en su lugar deviene

en una advertencia o amerita una auditoría o un estudio especial, se estará a lo que sobre el particular disponen esos procesos.

La advertencia la dirigirá la Auditoría Interna a cualquiera de los órganos pasivos de la fiscalización, incluido el jerarca, debe darla por escrito y de manera oportuna, cuando sean de su conocimiento conductas y decisiones que contravengan el ordenamiento jurídico y técnico y sin que menoscabe o comprometa su independencia y objetividad en el desarrollo posterior de sus demás competencias. Posteriormente deberá verificar lo actuado por la administración, sea mediante la comprobación particular del hecho advertido, o la inclusión del asunto en una auditoría o un estudio especial relacionado con la materia.

Los estudios, productos y servicios de advertencia y asesoría son parte de la normativa que regula el quehacer de la Auditoría, y deben de realizarse respetando los principios, normas y prácticas de auditoría, procurando la oportunidad y la acción preventiva pertinente, manteniendo la objetividad e independencia, y aplicando las políticas, procedimientos, documentación y sustentación técnica, legal y administrativa requerida.

Artículo 37.—Otros procesos de la Auditoría Interna: Formarán parte de la normativa competente de la unidad de Auditoría Interna las políticas, metodologías, procedimientos, guías e instrucciones escritas relativas a los procesos o actividades que generan los productos y servicios que se brindan; como son apertura de libros, seguimiento de recomendaciones, trabajos especiales de coordinación con Contraloría General de la República y órganos de control, y otras asignadas por norma competente.

Artículo 38.—Planificación de cada auditoría y otros procesos: Durante la fase de planificación debe darse una adecuada definición de los objetivos, alcances y programación de cada proceso, incluida la evaluación de control interno pertinente, lo anterior de conformidad con las normas, procedimientos, lineamientos, prácticas y otras instrucciones propias de cada proceso, reguladas por las leyes, Reglamentos, normas y otras disposiciones de la Contraloría General de la República, el Auditor Interno y demás órganos pertinentes. Adicionalmente, debe garantizarse una etapa de supervisión o revisión de la calidad en cuanto a esa normativa, incluyendo el cumplimiento adecuado de objetivos, alcance y otros.

Artículo 39.—Ejecución de cada auditoría y otros procesos: Durante la fase de ejecución debe darse cabal cumplimiento a las normas, procedimientos, lineamientos, prácticas y otras instrucciones propias de cada proceso, reguladas por las leyes, Reglamentos, normas y otras disposiciones de la Contraloría General de la República, el Auditor Interno y demás órganos pertinentes. Deberá garantizarse una etapa de supervisión o revisión de la calidad en cuanto a esa normativa.

Artículo 40.—Comunicación de resultados de cada auditoría y otros procesos: Durante todas las fases de los procesos correspondientes a los estudios que realiza la Auditoría Interna, se deberá establecer una adecuada identificación y descripción del entorno en que se desarrollan los hechos o situaciones narrados en sus informes. Asimismo, deberá garantizar la validación suficiente y pertinente de tales resultados; como mínimo deberá hacerse una sesión de trabajo o reunión con los funcionarios responsables de la implantación de las recomendaciones, previo a emitir el informe u otro correspondiente.

Durante la fase de comunicación debe darse una armoniosa y eficiente comunicación, de manera que se produzcan recomendaciones viables y con acogida para su aplicación, sustentadas en los hallazgos y conclusiones de tono constructivo, con adecuado resguardo de los intereses institucionales y de la independencia requerida. Lo anterior de conformidad con los procedimientos, lineamientos, prácticas y otras instrucciones propias de cada proceso, reguladas por las Leyes, Reglamentos, Normas y otras disposiciones de la Contraloría General de la República, el Auditor Interno y demás órganos pertinentes; adicionalmente, debe garantizarse una etapa de supervisión o revisión de la calidad en cuanto a esa normativa, incluyendo cumplimiento adecuado de objetivos, alcance y otros.

Artículo 41.—Comunicación verbal de los resultados: Salvo en los casos en que exista presunción de responsabilidad administrativa, civil o penal, aspecto que queda a criterio del Auditor. La Auditoría Interna antes de emitir el informe definitivo realizará como mínimo una conferencia final, sesión de trabajo o reunión, previa audiencia solicitada con los funcionarios a quienes se dirigen y serán responsables de la implantación de las recomendaciones -incluido el jerarca- para comunicarle, de manera verbal los resultados de los procesos de auditoría, asesoría, advertencia u otros; lo anterior, con el fin de analizar la viabilidad y pertinencia de las recomendaciones previstas y procurar que la administración las atienda con prontitud como mínimo programando su ejecución.

Para llevar a cabo dicha reunión, la auditoría solicitará por escrito la audiencia correspondiente en un plazo razonable, la cual deberá ser concedida por el jerarca o el titular subordinado, según corresponda, para lo cual se deberá considerar la agenda de las partes. De lo actuado durante dicha reunión se levantará un acta que resuma las observaciones más importantes y se indicarán los compromisos asumidos, los participantes deberán firmar el acta. La Auditoría Interna solicitará a la administración responsable de implantar las recomendaciones, sus argumentos y soluciones alternativas, mismas que deberán ser valoradas adecuadamente, previo a emitir el informe, haciendo los ajustes que correspondan.

Artículo 42.—Informe y otras comunicaciones de la Auditoría Interna: De cada estudio que realice la Auditoría Interna, generará por escrito un informe que contendrá entre otros los alcances del estudio, los controles y funcionarios involucrados, la normativa pertinente, los hallazgos, conclusiones y recomendaciones, todo según lo establecido en el Capítulo IV de la Ley General de Control Interno (Nº 8292). Canalizará estos informes al jerarca, a los titulares subordinados o ambos, con competencia y autoridad para ordenar la implantación de las respectivas recomendaciones.

Artículo 43.—Requisitos y contenidos de los informes y otras comunicaciones:

En cuanto a los informes producto del proceso de auditoría, se regirá fundamentalmente por las Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna, respecto de las demás comunicaciones según lo establezcan los lineamientos que al efecto defina la Contraloría General de la República o en su defecto el Auditor Interno.

Artículo 44.—Trámite de informes al jerarca y titulares subordinados: Cuando los informes de auditoría contengan recomendaciones dirigidas a los titulares subordinados, se procederá según lo indicado en el artículo 36 de la Ley Nº 8292, Ley General de Control Interno.

Cuando los informes de auditoría estén dirigidos al jerarca, se procederá según lo indicado en el artículo 37 de la Ley General de Control Interno.

Artículo 45.—Planteamiento de conflictos ante la Contraloría General de la República: Cuando se presente discrepancia entre las recomendaciones dadas por la auditoría y las soluciones alternas ordenadas por el jerarca, se procederá según lo indicado en el artículo 38 de la Ley General de Control Interno.

## CAPÍTULO VI

### Denuncias y relaciones de hechos

Artículo 46.—Derechos y deberes para realizar una denuncia: Todo ciudadano tiene el derecho y el deber de denunciar actos presuntos de corrupción. Los funcionarios públicos tienen el deber de denunciar todo acto presuntamente irregulares o ilegales en relación con el uso y manejo de recursos públicos, que sean de su conocimiento de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Control Interno N° 8292, y la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, N° 8422 y su reglamento.

Artículo 47.—Confidencialidad de los denunciantes y de los estudios que requieren la apertura de procedimientos administrativos u otros: La Auditoría Interna guardará la confidencialidad de la identidad del denunciante de acuerdo al artículo 6° de la Ley General de Control Interno N° 8292, y el artículo 8° de la Ley contra la Corrupción y el enriquecimiento ilícito en la Función Pública N° 8422. Para mantener la confidencialidad de los denunciantes la Auditoría Interna utilizará los medios que consideren adecuados. Si el denunciante tiene interés en que su identidad sea conocida en algún momento del proceso, deberá hacerlo del conocimiento de la Auditoría Interna para lo correspondiente.

La información, documentación y otras evidencias de las investigaciones que efectúe la Auditoría Interna cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo o denuncia ante el Ministerio Público serán confidenciales durante la comunicación del informe.

El auditor deberá comunicar al denunciante sobre el trámite que se le ha dado a su denuncia. Si la denuncia da como resultados una relación de hechos, en virtud de la confidencialidad, no se podrá entregar copia hasta que se resuelva lo correspondiente por la instancia competente, en este caso únicamente se le informará que la investigación resultó en una relación de hechos.

Artículo 48.—Admisibilidad de la denuncia. La Auditoría Interna una vez recibida la denuncia, valorará su contenido y determinará si procede su admisión para efectos de investigación. Deberá determinar si se trata de una actuación material o de una omisión, la gravedad y relevancia de los hechos denunciados y cualquier otro aspecto de importancia relativa que se desprenda de los hechos denunciados. El auditor interno determinará de acuerdo con su criterio profesional, las acciones a seguir y la prioridad de su atención según su plan anual de trabajo.

Si la denuncia presentada ante la Auditoría Interna versa sobre hechos que por su naturaleza y materia resultan ajenos a su competencia, será trasladada a la unidad administrativa competente, para que determine sobre su admisibilidad y proceda de conformidad. En todo caso, el traslado del expediente se hará en sobre cerrado en resguardo de la confidencialidad de la información y en la parte externa del sobre deberá consignarse la leyenda "CONFIDENCIAL", y se le advertirá al responsable del área competente, su obligación de observar este precepto legal.

Admitida la denuncia se procederá a darle el curso respectivo, y se informará al denunciante de esa circunstancia en el domicilio o dirección que señale para ese efecto.

Artículo 49.—Del curso de la denuncia: Se dará curso a las denuncias en las siguientes condiciones:

- a) Las escritas u orales firmadas por el denunciante.
- b) Las escritas u orales anónimas, si a criterio de la auditoría contienen elementos que permitan la clara identificación de los hechos acontecidos y de los presuntos responsables.
- c) Las escritas anónimas que sean trasladadas por la Contraloría General de la República, y demás instancias de control debidamente acreditadas.

Artículo 50.—Desestimación y archivo de la denuncia. Se desestimará y archivará cualquier denuncia cuando carezca de fundamento, también, podrá desestimarse en cualquier momento la denuncia, incluso desde su presentación cuando se considere que existen motivos suficientes, cuando no existan elementos para iniciar una investigación, cuando se trate de la simple reiteración o reproducción de una gestión anterior igual o similar rechazada, siempre que no haya nuevas evidencias u otros motivos para variar de criterio o razones de interés público que justifique reconsiderar la cuestión. Para lo anterior, se dará parte al denunciante por diez días hábiles para que se manifieste y aporte, si a bien lo tiene, elementos que sustenten su denuncia, lo anterior según lo estipulado en el artículo 16 del reglamento.

La desestimación se hará mediante resolución debidamente motivada, en la que se dispondrá su archivo y se comunicará al denunciante, esto no perjudica la facultad del denunciante, de presentar la misma denuncia nuevamente o ante otra instancia competente, siempre y cuando aporte nuevos elementos que la sustenten.

Artículo 51.—Fase de investigación. Admitida la denuncia, la Auditoría Interna dará inicio a la fase de investigación, la cual no podrá durar indefinidamente, sino que deberá concluirse con la presentación del informe dentro de un plazo razonable, atendiendo a la complejidad y demás características del caso, para ello se conformará un expediente que contendrá todas las diligencias previas, sean datos, informaciones, entrevistas, documentos, evidencias, elementos probatorios y demás insumos relacionados con el asunto, todo lo cual tendrá carácter confidencial.

Concluida la investigación, se elaborará un informe que deberá contener: las actuaciones realizadas, una relación de hechos clara, precisa y circunstanciada, con indicación del alcance, así como las consideraciones y recomendaciones que se estimen pertinentes.

Cuando en razón del resultado de la investigación se recomiende la apertura de un proceso administrativo para determinar eventuales responsabilidades, la Auditoría Interna remitirá al órgano competente el expediente con toda la documentación habida y que sustenta el hecho estudiado.

En todo caso la Auditoría Interna, ejecutará sus estudios de conformidad con lo establecido en los Manuales para el Ejercicio de la Auditoría Interna, y Manual de Normas Generales de Auditoría, y en observancia a las regulaciones de orden legal y técnico que rige la materia.

## CAPÍTULO VII

### Disposiciones finales

Artículo 52.—Derogatoria: Este reglamento deroga el Reglamento de Organización y Funciones de la Auditoría Interna del Concejo Municipal de Abangares, publicado en La Gaceta N° 196 del 15 de octubre de 1991, que era con el que se regía este Concejo Municipal de Distrito de Colorado.

Artículo 53.—Vigencia: Rige a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta.

Aprobado por el Concejo Municipal, mediante acuerdo 300-2007, en el Capítulo V, de la sesión ordinaria N° 26-2007, celebrada el día 2 de julio del 2007.

Juan Luis Matarrita Gómez, Intendente Municipal.— 1 vez.—(IN2010078675).

**Anexo 3: Actas de sesiones de los Concejos Municipales de  
Distrito de Cervantes y Monteverde**



**CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CERVANTES**  
**TELEFAX 2534-83-10**

---

**ACTA 29**

Acta número veintinueve de la sesión ordinaria que celebra el Concejo Municipal de Distrito de Cervantes, el veintisiete de julio del 2010, a las diecisiete horas con quince minutos con la asistencia de los señores concejales:

**MIEMBROS PRESENTES**

Edwin Molina Casasola  
Jacqueline Araya Matamoros  
Ricardo Umaña Chinchilla  
Adrián Bonilla Sojo

Presidente  
Vicepresidenta  
Propietario  
Propietario

**FUNCIONARIOS**

Gerardo Piedra Castillo  
Thais Araya Aguilar

Intendente  
Secretaria

**AUDIENCIAS PARA ESTE DÍA:**

Bernardo Jiménez Brizuela. No asiste.

El Intendente Municipal, solicita al Presidente una moción de orden para atender a las familias del Barrio Divino Niño, que no tienen audiencia y que han sido afectadas con la emergencia vivida el pasado martes, de todos ya conocido y necesitan ser escuchados por el Concejo Municipal.

Sometida a votación, la misma, es acogida en forma unánime. Por lo tanto procede el presidente a comunicarles que con mucho gusto van a ser atendidos y se les va a conceder un espacio de quince minutos para exponer.

Se comprueba el quórum dándose inicio a la sesión con la aprobación de la siguiente agenda:

**CAPITULO I ATENCION A VISITANTES**

**CAPITULO II LECTURA Y APROBACION ACTA ANTERIOR**

**CAPITULO III LECTURA DE CORRESPONDENCIA**

**CAPITULO IV ASUNTOS VARIOS**

**CAPITULO I ATENCION A VISITANTES:**

**ARTICULO I:**

Vecinos del Barrio Divino Niño, conformado por las familias: Jiménez Chinchilla, Montenegro Molina, Umaña Araya, Martínez Moya, Moya Coto, Granados Martínez.

Toma la palabra la Sra. María del Carmen Coto, manifestando que ella se encuentra muy molesta por el trabajo que esta haciendo la familia Araya, ella sabe que es una entrada privada, pero con ese trabajo ellos como vecinos se van a ver más afectados, porque al atajar el agua con la construcción de esa rampa, el agua les va a dar a ellos.

El señor Eladio Jiménez, manifiesta que hace unos días ellos enviaron una nota aquí al Concejo en la cual solicitaban información como marchaba el caso de ellos, y la respuesta fue que será analizado próximamente y las disculpas del atraso en la respuesta y que por motivo de falta de quórum el Concejo no se ha podido reunir, para nadie es un secreto que está situación es caso grave, esa área se declaro inhabitable. De su parte él pide reubicación al menos el caso de él, así lo resolvió la Sala IV, por tratarse de un caso serio, solicita una solución inmediata,

La Srta Fabiola Granados, manifiesta que la molestia inicial es que el día de hoy llego la maquinaria municipal dicen que arreglar el frente. Y ellos piden una solución, se realizo una inspección en la tubería que esta puesta y la recomendación es sacar los tubos, y buscar los

bomberos para desaterrar. Cuando Beto empezó a sacar los tubos los mismos ya no existen. Se empezó a hacer una sanja y a eso de las 2 de la tarde el back hoe se varó, Beto le mostró como esta la maquinaria, se espedizó. Y ahora no sabemos que va a pasar. En estos momentos el trabajo se paro, su preocupación es que va a pasar si vuelve a llover fuerte que van hacer ellos con ese poco de tierra, ella tomo fotos a la maquinaria con el daño ocasionado, no quiere decir que con el trabajo que estaban haciendo en el barrio se daño, su preocupación es que el aparato está dañado, que va a pasar, quieren una respuesta sobre el caso. Ese filtro siempre ha soportado esas aguas, lo que sucede es que no se le da mantenimiento. Además al lado de arriba rompieron el muerto y esto contribuye a la incertidumbre que va a pasar.

La Sra Lilliana Moya, ellos piden que quede hoy algo en firme. Buscar soluciones, porque la tierra que quedo ahí es una bomba de tiempo.

La Sra. Marlene Chinchilla, manifiesta que ellos quieren salir de aquí con una solución, en su caso la reubicación. Al igual lo solicita el señor Oscar Montenegro la reubicación.

Gerardo Piedra, Intendente Municipal, toma la palabra expresando la bienvenida a los señores visitantes, bastante claro estan las exposiciones de su parte el va a correr haber como se hace con la reparación de la maquinaria. A esta maquinaria, se le ha invertido muchos recursos en su reparación, lo que sucede que en tiempo atrás no se le dió el debido mantenimiento y ahora estos son los resultados, ayer el se fue con Guido a buscar unos repuestos, con estas situaciones uno pierde la paz, no puede dormir con tanta congoja. El se compromete a buscar la colaboración del Ing. Saúl Flores a ver si se puede venir mañana, para ver si se continua con el trabajo. Reitera el respeto para ustedes, él esta para servirles.

La señora Victoria Molina, pregunta si las casas de aquí arriba refiriéndose ( a los lotes del tajo) estas disponibles, que esperan para a reubicarlos.

La Sra. Marlene Chinchilla, pregunta si esto es así porque no las tomaron en cuenta a ellos, si ya existe un ordenamiento de la Sala IV.

Fabiola Granados interviene y consulta como es que a los vecinos de atrás les dieron un permiso tan rápido para hacer ese trabajo. Ella le consulto a Gerardo el intendente y le dijo que el trabajo que iban a realizar no era de obra gris, como es que ellos estan construyendo, como le salieron los permisos tan rápido, si estos vecinos de atrás contaron con un permiso tan rápido, entonces ellos pueden obtener un permiso tan rápido para construir un muro en media calle para atajar el agua.

El señor Intendente aclara que cuando esta gente le solicito la colaboración fue del préstamo de la vagoneta para transportar el material nada más, pero cuando el observó el trabajo, se trabaja en obra gris y esto no era lo que él entendió que se iba hacer.

El señor Eladio Jiménez, solicita llegar a un buen acuerdo, la reubicación.

Edwin Molina Presidente Municipal, manifiesta su consideración para cada una de las familias afectadas con esta emergencia, aunque él no se encontraba acá fue preocupante la situación vivida. Sobre el trabajo que se realizan en el Barrio Divino Niño, solicita al señor Intendente mañana mismo verificar los trabajos, realizar las inspecciones y que brinde el informe de hoy en ocho dias.

2-Sobre la reubicación de las familias: Sobre el caso de la familia Jiménez Aguilar, ellos desconocen el informe de la sala IV, en sesiones atrás hemos tratado de empaparnos, pero este asunto es de sentarnos y hablar las cosas claras, honestas, queremos saber cuales familias desean ser reubicadas.

Los señores Eladio Jiménez Montero y Oscar Montenegro Solano, manifiestan estar de acuerdo en la reubicación.

Indica el presidente municipal, que en el proyecto de vivienda los Angeles, existen unos lotes asignados para esas familias que tienen que reubicarse, ahora viene la parte difícil los recursos, vamos a estudiar cada caso con la comisión de emergencia.

3-Solicita al Intendente municipal, iniciar las gestiones pertinentes con el afán de que se repare la maquinaria lo antes posible y se solucione el problema a estas familias. Buscar soluciones concretas. Damos la mano, trabajar juntos y así poder salir adelante.

La señora Maria del Carmen Coto, ella fue una de las más afectadas, pregunta en dado caso que ella decidiera la reubicación, recibiría la ayuda para poder construir. En estos momentos ella no puede tomar la decisión de la reubicación porque no puede pasarle por encima a su esposo, es una decisión de los dos.

El señor Eladio Jiménez, ofrece su colaboración, para trabajar conjuntamente con el señor Intendente Municipal, esta dispuesto a ayudar él también.

LA Sra. Marlene Chinchilla, pregunta porque nunca se les mando a decir a ellos nada ella es muy tajante.

De igual manera manifiesta la Srita Fabiola Granados, ellos no pueden disponer sin antes consultar a su papá, ellos no tienen dinero para construir otra vivienda, y su familia la conforman 7 miembros, si les dieran un bono, estas viviendas son de dos dormitorios y ya ellos donde viven, ya está estructurado para albergar su núcleo familiar, aparte de esto donde el esfuerzo que ellos han puesto, el casa está proyectada. El problema es fácil de solucionar, si se le da un buen mantenimiento a los filtros, ellos pueden seguir habitando en el mismo lugar.

El concejal Ricardo Umaña, manifiesta, la situación es bastante complicada, máxime por la cantidad de agua que llovió ese día, ningún filtro iba a soportar esa cantidad de agua. Volviendo al tema de la reubicación, nosotros mismos dejamos que las cosas vayan pasando, cuando estamos en las congojas eso a pasado, porque la municipalidad es tan pobre como los mismos vecinos, entre más años pasan va a ser peor. La reubicación, usted Marlene, usted estuvo aquí como suplente en el Concejo Municipal y no logramos nada, se fue.

Responde la Sra, Marlene, ella se fue porque no se quien le dijo que ella no podía ser miembro de la municipalidad y ser beneficiaria y luchar por su caso siendo ella regidora.

Ricardo Umaña, la reubicación, existe un proyecto de vivienda son 54 lotes, una finca, se tubo que trabajar mediante una ley, como las dos fincas son aptas, se catastraron 54 lotes, el catastro de los lotes lo han pagado la Asociación, inclusive los lotes que estan reservados para reubicación de las familias, ya en su momento habrá que reconocer a esta asociación el pago que ellos asumieron por esos lotes por parte de la municipalidad. Lo que sucede y hay que ser claros la municipalidad no tiene dinero para hacer una casa a cada uno de ustedes, a él le dijeron que iban a demandar a la municipalidad: No sabe quien es la persona que dijo esto, lo que hay que hacer es buscar soluciones, tener fe, pedir a Dios que nos ayude, la situación es bastante complicada, la verdad es que no estamos preparados para afrontar una emergencia, la verdad no sabe que hubiera pasado. Y aún así se pretendía hacer el salón para albergar a los viejitos en este lugar.

Ahora sobre el permiso de construcción aquí estamos, si no se da un permiso de construcción por que el terreno no es apto se denuncia a la municipalidad y si se da el permiso y suceden este tipo de situaciones también se demanda a la municipalidad, igual con el agua potable, aquí la situación es caótica, la situación es bastante difícil. En el caso del Intendente, él tiene que estar atendiendo las diferentes situaciones que se presenten. Si propone que hay que mandar una nota al Colono no puede tener arena a la orilla de la calle, porque todo el material vino a parar a todas estas viviendas y mantener limpio los filtros.

Manifiesta el Intendente, manifiesta aquí uno se lleva gritadas de la gente, pero en realidad ese día era demasiado la lluvia, aquí en Cervantes hay que invertir más de 10 millones de colones para entubar las aguas. Pedir a Dios que nos ayude. Informa a los vecinos que la rifa de los lotes se hizo en conjunto con la asociación de vivienda, representantes de la Municipalidad y en presencia del licenciado Salvador Vargas de la federación de municipalidades.

El Concejal Ricardo Umaña, invita a estas familias a que se hagan presente el próximo sábado 1 de agosto a la reunión de vivienda a las 5 de la tarde en este salón.

El señor Eladio Jiménez, manifiesta que si él tiene que ir a tocar puertas en busca de ayuda él lo hará. Insiste en mantener limpio los filtros.

Para concluir manifiesta la srita Fabiola Granados, Que la ayuda no sea a largo plazo, que por lo menos para empezar y quitar la tierra.

La Sra. Zeneida Martínez informa que la Comisión de Emergencias le llevó comida a Marlene y a los demás no les llevaron nada.

Manifiesta la Sra Marlene Chinchilla, el sábado estamos acá, para que nos solucionen el problema. Concluye el concejal que por eso es muy importante visualizar a quien o quines se eligen para trabajar en la municipalidad, que sean personas que visualicen hacia el futuro, hace un llamado a los jóvenes que participen de estas contiendas.

Se retiran los señores expresando las gracias por la atención concedida..

## CAPITULO II LECTURA Y APROBACION ACTA ANTERIOR

### ARTICULO I:

**Inciso a):** Se acuerda reprogramar la reunión con la asociación de desarrollo y asociación escuela de música para el día sábado 7 de agosto 2010, a las 3 p.m.

**Inciso b):** Se acuerda solicitar a las organizaciones comunales, como Junta Administrativa del liceo y Junta de Educación de Escuela Luis Cruz Meza y la Asociación de Desarrollo la designación de una persona para que participe en la elección del nuevo nombramiento del Comité de Deportes y Recreación de Cervantes, en apego a lo que establece el artículo 165 del Código Municipal. Por lo que se requiere el envío por escrito al Concejo Municipal el nombre completo y número de cédula de la persona que se propone, está información entregarla en las oficinas municipales antes del 3 de agosto para ser analizado en la sesión ordinaria de ese día. El Concejo nombrará sus dos representantes.

**Inciso c):** Se convoca a reunión de Comisión de Obras para el día lunes, 2 de agosto 2010, a las 6 de la tarde. Cursar invitación al Comité Pro Adulto Mayor y al señor Martín Castillo Cartín para analizar el asunto de la solicitud de agua por parte del Sr. Castillo.

El presidente municipal Edwin Molina, informa que en el caso muy personal de él, por lo que puedo observar en la visita realizada que agua hay suficiente.

El señor Intendente Municipal, presenta la solicitud que presenta el señor Castillo Cartín es de una paja de agua reproductiva y no para un proyecto de vivienda.

El Concejo municipal, acuerda hacer la corrección que la paja de agua que solicita es reproductiva y que el asunto del tanque se analizará en la Comisión de Obras.

**Inciso ch):** en cuanto a la solicitud de la Asociación de Vivienda Los Angeles, se acuerda y solicita al señor intendente que solicite la colaboración del Ing, Saúl Flores, para que realice una inspección en el campo y analice la situación en el lote que hace mención la asociación existe problema. Y que se presente un informe en la próxima sesión. Y de ser posible analizarlo en Comisión de Obras el caso.

**Inciso d):** En cuanto a la nota remitida por el Contador Jorge Granados Ramirez, referente a la reforma de los artículos 14, 19 y 20 de Código Municipal Ley 7794, donde se crea la figura de viceintendente Distrital. Hace de conocimiento esta situación para que se analice la situación financiera difícil que tiene este Concejo Municipal. Al respecto solicita el presidente municipal, analizar este asunto en la Comisión de Hacienda, para lo cual convoca a reunión el próximo martes 3 de agosto a las 7 p.m.

**Inciso e):** Solicitud de la Sra, Hilda Céspedes y Mauricio Agüero: Sobre este asunto se autoriza al Intendente Municipal, que realice la inspección del caso y analice la situación si es factible trasladar el tubo a un metro más hacia arriba o lo elimine, para que no obstaculice el ingreso de vehículos a la propiedad de los interesados.

**Inciso d):** En cuanto al documento aportado por el Sr. Reinaldo Granados, y que viene firmado por el Ing. Saúl Flores de la Unidad Técnica Vial de Alvarado, que el intendente municipal, solicite información a este ingeniero quien y para qué le solicitaron este informe.

**Inciso f):** En atención a nota de la Asociación de Desarrollo, en la cual solicita la ayuda con recursos para la pintada de la delegación, se acuerda comunicarles que por el momento no se cuenta con presupuesto disponible para acoger la petición presentada.

**Inciso g):** Solicitud del Sr. Fernando Rojas Piedra. A.A. Presidente. Se acuerda trasladar esta solicitud a la comisión de obras.

**Inciso h): Permisos de Construcción:** En el caso del Sr. Reinal Sojo, comunicarle que el Concejo Municipal, aprueba el permiso de construcción para vivienda, ubicada 100 Oeste y 1.5km Sur de

Pollo Cervanteño, solicitado por su persona. De acuerdo a la inspección efectuada por el Intendente Municipal, se recomienda como prevención la construcción de un muro de retención frente a la propiedad, ya que por la topografía del terreno el mismo se encuentra al lado debajo de la calle, lo que podría generar que el agua pluvial pueda discurrir dentro de su propiedad y ocasionar problemas mayores.

2-En el caso de Miguel Barboza Solano el mismo se traslada la Comisión de Obras de Alvarado, para solicitar el criterio del >Ing, si el mismo no representa algún riesgo por su ubicación, por lo tanto se somete a estudio.

**Inciso i):** En forma unánime y en firme se aprueba la moción presentada por el presidente municipal, a través de la suplente síndica Jacqueline Araya Matamoros.

*Por no tener más asunto que objetar se aprueba el acta anterior en forma unánime y en firme.*

### **CAPITULO III LECTURA DE CORRESPONDENCIA**

#### **ARTICULO I:**

Se informa al Concejo del correo electrónico, que ingreso del Ministerio de Gobernación y Policía, el mismo es aportado por el señor contador municipal, que dice, textualmente: " Buenos días, Reciban un cordial saludo. Por medio de la presente se les informa que por medio del Decreto Ejecutivo N° 35932-H, publicado en la gaceta N° 81 del miércoles 28 de abril del presente año, se asignó al consejo Municipal del Distrito de Cervantes, la siguiente partida para el financiamiento de los proyectos: Código Presupuestario 203-04400-70104-280-523, monto ₡25.000.000.00.

Const. Y mobiliario del centro cultural de Cervantes	₡ 5.000.000.00
Compra de equipo de transporte	₡15.000.000.00

Const. Mobiliario maquinas p. ejercicios centro diurno p el El adulto mayor de cervantes	5.000.000.00
---	--------------

Para tal efecto y con el fin de efectuar el reconocimiento de dicho recursos se requerirá que la Municipalidad remita de forma impresa los siguientes requisitos:

- Nota de solicitud de recursos firmada por el alcalde de la Municipalidad y en el cual se haga transcripción del acuerdo municipal donde se aprueba el Desarrollo del proyecto.
- Incorporación del proyecto en el SIPP, el cual debe estar en condición de revisado ( no aprobados) por ese ente contralor.
- Remitir copia de la cédula jurídica o certificación jurídica.

Ante esto y con el fin de agilizar el tramite se podrán remitir dichos documentos via fax al 32286-08-27 y posteriormente hacerlos llegar de forma impresa a nuestras oficinas ubicadas en Barrio Córdoba, Frente al Liceo José María Castro Madriz, Ministerio de Seguridad Pública Módulo A segundo piso. Sin más por el momento. Se despide muy atentamente. Luis Chacón Chang. Dirección Financiera, Ministerio de Gobernación y Policía. eMail: [lchacon@msp.go.cr](mailto:lchacon@msp.go.cr). Telf: 2226-0440-2586-40-51 Fax 228608-27.

#### **ARTICULO II:**

**MUNICIPALIDAD DE ALVARADO:** sma-584-07-2010. URGENTE, Pacayas, 27 de julio del 2010. Señores Concejo Municipal de Distrito Cervantes. Fax:2534-83-10. Sr. Gerardo Piedra Intendente Concejo Municipal de Distrito de Cervantes, REFERENCIA: URGENTE COLOCACION DE ROTULOS DE PREVENCION, Estimado Señor: Por este medio me permito saludarles muy respetuosamente y a la vez me permito comunicarle (s) acuerdo tomado por el Concejo Municipal de Alvarado, en sesión ordinaria N° 013 del 26 de julio 2010 y que dice: Capitulo V: Asuntos Varios, ARTICULO 1. 1- emergencia presentada en cervantes.... SE ACUERDA: En forma unánime y en firme, dada la información suministrada por parte de miembros de este Concejo Municipal así como del Sr. Alcalde Municipal respecto a la situación suscitada el pasado martes 20 de julio 2010 en el Distrito de Cervantes y siendo que dentro de todo lo sucedido se reporta alarma por el estado en que quedó el puente conocido del trapiche, en el caserío de San Isidro quedando en lamentables condiciones que pueden atentar contra la integridad de los vecinos al querer cruzar con vehículos sobre el mismo, esto por haberse caído una sus bases. Por lo tanto, este Concejo Municipal en atención a que la administración de la Jurisdicción del distrito de Cervantes le compete al Concejo Municipal de Distrito de Cervantes así como a la atención del Sr. Intendente Municipal, Sr. Gerardo

Piedra, solicita a ambos, interponer sus valiosos oficios a fin de que a la brevedad se instalen dos rótulos de Prevención uno de entrada y otro salida al puente informando sobre el peligro que representa el paso de vehículos. Indicando, puente en mal estado no pasar. Sin otro en particular se despide de usted (es) con todo respeto, Libia Ma. Figueroa Fernández. Secretaria Municipal.

**ARTICULO III:**

Cervantes, 27 de julio del 2010. Srs, Concejo Municipal de Cervantes. Presente. Estimados señores; La presente es para saludarlos muy cordialmente, deseándoles muchos éxitos en su vida personal y familiar. La presente es para solicitarles si está a su alcance poder colaborarme con un poquito de lastre, esto para arreglar y rellenar el piso de los tanques sépticos que fueron un poco destruido, esto con el pasado aguacero de el martes pasado, por lo que les pido puedan colaborarme, de igual forma puedan solicitar a la Comisión de Emergencia Local se realice una inspección en mi casa de habitación. Sin más por el momento se despide de ustedes. Eugenia Granados Rojas, 3-313-733.

**ARTICULO IV:**

**PARROQUIA SAN FRANCISCO JAVIER:** Cervantes 01 de julio del 2010. Señores: Concejo Municipal Cervantes. ¡Paz y Bien! Estimados señores: La gracia de nuestro Señor, el amor del Padre, la fuerza del Espíritu les anime en su diario vivir y reciban, abundantes bendiciones en el orden espiritual, familiar y laboral. Nuestra Parroquia San Francisco, le da la oportunidad de proyectar sus actividades de ahora en adelante, a través de nuestro boletín parroquial, lo puede hacer 15 días antes de la actividad, para ser publicado ocho días antes de la misma, la recepción de la información se realizara el día martes de cada semana antes de las 5p.m. en la oficina parroquial, por medio de correo electrónico o a través del facebook: [parroquiacervantes@hotmail.com](mailto:parroquiacervantes@hotmail.com)

Sus servidores en Cristo con la custodia y bendición de San José y la Santísima Virgen María. Pbro. Hermer Gonzalo Quirós Coto y Pbro. Rodrigo Muñoz Fallas.

**ARTICULO V:**

Ana Teresita Barquero Sanabria, Directora. Liceo Manuel Emilio Rodríguez Echeverría, envía la siguiente nota que dice: " Cervantes 23 de julio del 2010, LIMERE 23-07-10 N.295. Señores: Concejo Municipal Distrito de Cervantes. Estimados señores: Por este medio hago de su conocimiento información sobre la exoneración de Impuesto de Bienes Inmuebles a las Juntas Administrativas, esto según consta en documento adjunto. Atentamente. Ana Teresita Barquero Sanabria, Directora. Adjunto a este documento se archiva, el documento sobre la Ley8619, donde el poder legislativo, exonera del impuesto de bienes inmuebles a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas de las Instituciones oficiales de enseñanza.

**ARTICULO VI:**

MOPT: Se da lectura al oficio DPV-RO-205-10, dirigido al señor Manuel Figueroa Guillén. Por parte de Dirección de Ingeniería departamento prevención vial, en el cual se autoriza la roturas para la instalación un sistema de tubería de agua potable para proyecto vivienda, en ruta nacional N° 10, ubicado en Cervantes de la provincia de Cartago, como lo muestra el plano catastro N° C-1209256-2007, concretamente del Restaurante Los Molinos de Viento 45 metros al Oeste. En la cual se hace la observación que se debe de tomar todas las medidas necesarias para evitar accidentes, tales como instalación de señalamientos, rótulos peñas, etc.

**ARTICULO VII:**

**COMITÉ DE DEPORTES Y RECREACION DE CERVANTES:** 26 de julio del 2010. Señores: Concejo Municipal de Distrito Cervantes. Estimados(as) señores (as): El Comité de Deportes de Cervantes, le saluda muy atentamente, a la vez les comunica lo siguiente: Este Comité finaliza su periodo de nombramiento el 22 de julio del presente año, por lo tanto les solicitamos, si ustedes lo tienen a bien, reelegir los miembros que quedamos y buscar los demás. El Comité terminó su trabajo funcionando con tres miembros. Marvin Loria, Francisco Granados y Oscar González; las mujeres una estudia y no puede y la otra trabaja lo cual se le dificulta mucho participar. La solicitud es porque tenemos varios proyectos: tales como la página Web del Comité de Deportes de Cervantes, la participación del distrito en los primeros juegos recreativos regionales Cartago 2010,



la conformación de la escuela deportiva en nuestra comunidad, la terminación del otro costado del gimnasio que nos sirva como oficina para el Comité, la construcción de la cancha de basket en el Bajo, los trabajos para invertir los 17 millones en la terminación del gimnasio entre otros. Esperando una respuesta positiva a la presente, para así seguir trabajando por nuestra comunidad. Atentamente. Marvin Loria Umaña. Presidente Comité de Deportes.

#### ARTICULO VIII:

Cervantes, Alvarado Cartago, 27 de julio del 2010. De Junta Administradora de Campos Deportivos de Cervantes. Para Consejo Distrital Municipalidad de Cervantes. Estimados señores: la presente es para saludarlos muy cordialmente, deseándoles muchos éxitos en sus diversas labores, además de comunicarles que nuestro ciclo como junta administradora de las instalaciones deportivos venció el pasado 22 de julio del año en curso, y como ustedes sabrán la junta administradora esta constituida por representantes de diversas entidades y en la cual dichos representantes de la comisión de campeonato, representantes de equipos y el Comité de deportes ha decidido nombrar al Sr. Marvin Loria Umaña Ced 3-231-279 y al Sr. Carlos Luis Castillo Quirós ced 3-223-432, como representantes en nuestra junta administradora, esta decisión que quedo en firme en el acta 299 del día lunes 26 de julio 2010. Ratificando así la postulación de estas 2 personas como nuestros representantes en el Comité de Deportes. Agradeciendo su colaboración y atención se despide de ustedes. Manuel Loria Umaña Presidente, sin firma y Daniel Hidalgo Morales Secretario.

#### ARTICULO IX:

##### Permiso de Construcción:

Marco Aguilar Gómez, solicita permiso de construcción, para reparación de su vivienda ubicada en Mata de Guineo, su financiamiento será a través de una ayuda por parte del IMAS. Se acuerda que se realice la inspección por parte del Intendente Municipal.

#### CAPITULO IV ASUNTOS VARIOS-

El Concejal Ricardo Umaña propone enviar nota al Colono, en la cual se le solicite no estoquear arena a la orilla de la calle, para evitar problemas mayores, como los sucedidos en días pasados, por lo tanto en forma unánime y en firme se acuerda; comunicarle que el Concejo Municipal, aprueba el permiso de construcción para vivienda, ubicada 100 Oeste y 1.5km Sur de Pollo Cervanteño, solicitado por su persona. De acuerdo a la inspección efectuada por el Intendente Municipal, se recomienda como prevención la construcción de un muro de retención frente a la propiedad, ya que por la topografía del terreno el mismo se encuentra al lado debajo de la calle, lo que podría generar que el agua pluvial pueda discurrir dentro de su propiedad y ocasionar problemas mayores.

Recuerda el concejal Ricardo Umaña al señor Intendente hacer las tareas encomendadas en el Barrio Divino Niño.

SE ACUERDA; Solicitar la donación del retroexcavador a la Municipalidad de la Unión., en base al artículo 62 del código municipal.

El Intendente Municipal; Gerardo Piedra comenta: Ha pasado momentos muy tensos con toda esta situación que se ha vivido con la emergencia. Ha colaborado con el barrio Divino Niño, se ha tenido que correr. Hay destrucción en los caminos y todavía le falta atender otros sectores.

Edwin Molina Casasola: solicita a la compañera Jacqueline Araya, la asistencia a la reunión de la Federación el próximo viernes ya que el no puede asistir.

Solicita al intendente municipal, ahora que viene un poquito de mezcla asfáltica rellenar los huecos por el lado de la parada del Bajo, que fueron ocasionados por las fuertes lluvias, y que representan un peligro para las personas que transitan por el lugar.

Solicita además que se le ayude a la compañera Jacqueline en el caso de ausencia de él a las sesiones, esto por motivo de trabajo, ya que lo pueden trasladar a un lugar más retirado.

**Se concluye la sesión a las 8.00 P.M.**

**Edwin Molina Casasola  
Presidente**

**Thais Araya Aguilar  
Secretaria.**






## LIBRO DE ACTAS DE SESIONES CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE MONTEVERDE

**Inciso d:** La Regidora Nelly Sánchez pregunta el avance en el proyecto de construcción de la delegación. A esta consulta la Sra. Novelty Castro señala que el problema es el edificio que está en pleito, esperar hasta que esté decidido el proceso, hubo problema con el alquiler en el proceso de adjudicación pero se está resolviendo, deben trasladarse por contaminación que está afectando la salud de los funcionarios y el Ministerio de Salud les dio tiempo para salir hasta finales de julio.

No hay más asuntos que tratar y el Señor Presidente cierra la sesión al ser las 5:45 p.m.

  
Ramiro Jiménez Gamboa  
Presidente

  
Floribeth Chacón Villegas  
Secretaria Municipal

### ACTA No. 616

Acta de la Sesión Ordinaria No. 616 del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, celebrada el martes 27 de julio del 2010, a partir de las 4:15 p.m., contando con la participación de los siguientes miembros:

Síndico Propietario

Emiliano Alonso Arguedas Zamora, es quien preside

Regidores Propietarios Presentes:

Luis Eduardo Villalobos Hernández

Nelly Sánchez Elizondo

María Elena Corrales Barquero

Directorio Ejecutivo:

Novelty Castro Pérez, Intendenta Municipal

Floribeth Chacón Villegas, Secretaria Municipal

Ausente:

Ramiro Jiménez Gamboa, Regidor Propietario

Regidores Suplentes Ausentes:

Ana Lucía Castro Leitón

José Manuel Chavarría Alfaro

Gaudy Picado Fallas

Humberto Cruz López

Sesión presidida por el Síndico Emiliano Alonso Arguedas Zamora.

Se trabajó con la siguiente agenda:



# LIBRO DE ACTAS DE SESIONES

## CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE MONTEVERDE

1. **Comprobación del quórum y apertura de la sesión.**
2. **Lectura, modificación y aprobación de acta No. 615.**
3. **Asuntos de trámite urgente a juicio del señor Presidente.**
4. **Audiencias.**
5. **Lectura y tramitación de correspondencia.**
6. **Informe de la Intendente.**
7. **Informe y/o dictámenes de comisiones.**
8. **Mociones de los Concejales.**
9. **Asuntos varios.**

### **Capítulo I**

#### **Artículo 01: Comprobación de quórum y apertura de la sesión**

**Inciso a:** Hay presentes cuatro Regidores Propietarios, por lo que se cuenta con el quórum y se declara abierta e instalada la sesión ordinaria No. 616 al ser las 4:26 p.m.

Se hace un receso de cinco minutos para concluir la lectura del acta.

### **Capítulo II**

#### **Artículo 02: Lectura, modificación y aprobación de acta No. 615.**

**Inciso a:** Se procede a la revisión del acta No. 615 por parte de cada Regidor.

Se somete a revisión por páginas.

No hay consultas, ni aclaraciones y el acta de la sesión No. 615 se da por aprobada.

### **Capítulo III**

#### **Artículo 03: Asuntos de trámite urgente a juicio del Señor Presidente.**

**Inciso a:** El Señor Presidente presenta en asuntos de trámite urgente los siguientes:

En reunión de la Junta Vial se analizó la proyección del presupuesto para Monteverde con recursos de la ley 8114 y los montos asignados para cada año.

Para este año se cuenta con \$20.0 millones y continuar con el cementado en la ruta hacia la clínica. La Sra. Novelty Castro indica que pidió material (arena, piedra y un poco del cemento que se había dañado), el resto de material lo dejaron votado y la gente se lo llevó, no es cierto que se gastará todo el material, envió nota solicitando informe.



## **LIBRO DE ACTAS DE SESIONES**

### **CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE MONTEVERDE**

Además se va a contar con más de €3.200 millones adicionales de recursos del BID para la Municipalidad de Puntarenas, se está analizando porque es para ejecutar obras de infraestructura vial, deben definir un proyecto y tener claro que proyecto se va a apoyar para el distrito.

Solicita a la Señora Intendente el expediente de los proyectos de puentes, la Ministra volvió a dar los materiales como estaba el compromiso.

Participó en el Consejo de Gobierno en Guanacaste, tuvo la oportunidad de hablar con el Ministro de Planificación, el Ministro de Transportes a quién invitó a visita Monteverde, visitó el sábado Tilarán, tiene claro el proyecto de Monteverde, también habló con el Ministro de la Presidencia y tiene clara la necesidad de camino en Monteverde y en el seno de gobierno el tema del camino de Monteverde es del conocimiento, se está haciendo una gestión importante a través de la Asociación Pro pavimento, se necesitan \$14.000.00 para los planos de derechos de vía, se reunió también con el Ministro de Bienestar Social y expuso el tema de atención al adulto mayor y con el Ministro de Agricultura para el proyecto sobre la feria del agricultor y se espera una pronta visita al distrito.

Informar que no vino a la reunión para la conformación del CCI por asuntos de trabajo, pero va a representar al CNP en este comité y participará en la próxima reunión.

Finalmente, reitera que no está acá en Monteverde pero no para de gestionar en temas puntuales e importantes para la zona. Se ha manifestado por algunas personas que ya no participa en nada de la zona y el Concejo Municipal pero no es cierto, desde donde está todo lo que puede trabajar para Monteverde lo está haciendo, es importante que la gente tenga la tranquilidad de que está fuera de Monteverde por asuntos de trabajo.

Hace referencia al Plan de Desarrollo 2010-2014 para el pacífico Central, hay proyectos importantes que deben quedar en ese plan porque si no, no se pueden invertir recursos.

Informa sobre acuerdo tomado por la Junta Vial solicitando al Ministro de Transportes el apoyo para la ruta 606 y que se incluya en el PAO 2011 del CONAVI.

#### **Capítulo IV**

##### **Artículo 04: Audiencias**

**Inciso a:** Se recibe la visita de la Licda. Sonia Montiel, Auditora Interna, que viene con la finalidad de ve asuntos de la Sesión Ordinaria No. 613, en el capítulo V, Artículo 05, Inciso d.

La Sra. Sonia Montiel saluda a los presentes y señala que solicitó copia del acta y solicitó esta audiencia para analizar y aclarar algunos puntos.



## **LIBRO DE ACTAS DE SESIONES**

### **CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE MONTEVERDE**

El Sr. Emiliano Alonso Arguedas señala que lo expuesto en el acuerdo es el resumen de sentimientos externados en los últimos meses, cosas que preocupan un poco y les gustaría tener acá a la auditoría para aclarar. Continúa y hace referencia a la autoevaluación, no pudo entregarla, es una forma de expresar respuestas del plan de trabajo-resultados anuales, para recopilar esa información hubo descoordinación o falta de información.

La Sra. Sonia Montiel manifiesta que es necesario cuando hay un asunto en análisis que se le convoque, el punto de la autoevaluación es un requisito para la Contraloría que se lo solicita a ella, es necesario establecer mecanismos para estrechar la relación y comunicación.

El Regidor Eduardo Villalobos reafirma lo expuesto por el Sr. Alonso Arguedas, como miembros del Concejo se siente olvidado, no tiene sentido esos informe, es solamente de cumplimiento.

La Regidora María Elena Corrales destaca que cree en una evaluación objetiva, le parece injusto emitir una evaluación que no recoge el conocimiento de todos ya que solo el Regidor Ramiro Jiménez la entrego, se asusta cuando ve resultados, ya que no es posible eficacia y eficiencia, es necesario establecer mecanismos para que la evaluación sea objetiva ya se requiere mayor comunicación, aclara que no duda del profesionalismo de la Auditora, pero ellos como regidores vienen una vez por semana y a veces son tantas cosas que se les olvida algo, por lo que es importante recordar.

La Licda. Sonia Montiel señala que la evaluación que pide la Contraloría es en cumplimiento a la Ley de Control Interno, fue un error no indicar que si tenían dudas aclarar punto por punto en una sesión o en forma individual, asumió que ya tenían el conocimiento considerando que es igual a la aplicada en los tres años anteriores. Continúa y señala que la meta es alcanzar la ejecución del 100% del plan de trabajo, este período ya tiene ejecutado más del 50%, pero deben considerarse en el proceso eventualidad como enfermedades e incapacidades.

Continúa la Licda. Montiel y señala que al leer el acta y los comentarios le preocupa, porque no preguntar, en su gestión se ha mantenido neutral en algunas situaciones y trata de cumplir lo planeado cada año, tiene mucho trabajo, no tiene auxiliares de apoyo y debe priorizar en el trabajo a realizar.

El Síndico Emiliano Alonso Arguedas destaca que se esperaba una reacción a la acción del acuerdo, el propósito de sentarse a hablar, la necesidad de comunicación y sugiere abrir un espacio los terceros martes cada dos meses a la Auditora Interna para intercambiar información.

La Señora Auditora señala que se analizan los informes y no la convocan y esa es una oportunidad para ampliar la información y aclarar dudas.



## **LIBRO DE ACTAS DE SESIONES**

### **CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE MONTEVERDE**

El Regidor Eduardo Villalobos señala que como concejales llegan sin mucho conocimiento del quehacer municipal y se llevan dos años aprendiendo, ahora están comprendiendo que es la Auditoría Interna y es importante recibir al siguiente gobierno local con más información y más temprano.

La Licda. Sonia Montiel indica que está planeando hacer asesoría al concejo sobre temas diversos, evitar debilidades y conocer bien las competencias, así como fomentar la comunicación.

La Regidora María Elena Corrales hace referencia al informe sobre la Guarida del Sapo, en el cual queda como responsable el Concejo de que durante dos años operara sin patente. A este comentario la Licda. Montiel aclara se indica al Concejo como organización pero la responsable es la administración.

También la Auditora indica que cuando está elaborando un informe de un departamento lleva a cabo una reunión previa a sacar el informe final y solicita la participación de un regidor para oportunamente convocarlo.

No hay más comentarios y el Señor presidente destaca las siguientes conclusiones:

1. En futuros análisis de informes solicitar la participación de la Auditora Interna.
2. Los terceros martes cada dos meses abrir un espacio para la auditoría interna.
3. El martes 10 de agosto se va a analizar el informe de patentes.
4. Dar seguimiento al proyecto de ley de patentes para Monteverde.

La Señora Auditora se retira de la sala de sesiones.

#### **Capítulo V**

##### **Artículo 05: Lectura de correspondencia.**

**Inciso a:** Se recibe oficio DFOE-SM-0829 de la Contraloría General de la República en la que convocan al Señor Presidente a la actividad de presentación del Informe de Opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el período 2009 y el sistema Integrado de información Municipal.

**Inciso b:** Se recibe oficio de la Administración de la ASADA de Santa Elena en la que presentan el informe de los servicios de agua potable aprobados en la semana del 19 de julio al 23 de julio del 2010.



## **LIBRO DE ACTAS DE SESIONES**

### **CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE MONTEVERDE**

**Inciso c:** Se recibe nota de la Intendencia Municipal en la que invita al Concejo Municipal a la reunión que se llevará a cabo el 29 de julio para analizar situación de alcantarillas en el trazo por Comercial Ferretero.

**Inciso d:** Se recibe oficio AUI-36-07-10 de la auditora Interna en la que hace referencia a los informes que ha presentado durante el año según su Plan de Trabajo y solicita que sus informes y notas se consignen en actas y estar presente para su respectivo análisis y aprobación.

#### **Capítulo VI**

##### **Artículo 06: Informe de la Intendenta**

**Inciso a:** La Señora Intendenta presente en su informe los siguientes puntos:

1. Se realizó la conformación del consejo de Coordinación Distrital Interinstitucional de Monteverde. Próxima convocatoria el 27 de agosto del 2010. Participaron 25 personas. Se contó con el apoyo del Sr. Esteban Arias de MIDEPLAN. El 27 de agosto se hará el taller de capacitación para incluir el plan de Desarrollo Humano local, es para la toma de decisiones en el Distrito, con la representación de las organizaciones a nivel local. El inconveniente es la falta de presupuesto para asumir el costo de estas actividades, que siempre es necesario recurrir a la empresa privada. El Regidor Eduardo Villalobos pregunta cuál hubieses sido el costo de estas actividades, a lo cual la Señora Intendenta señala que millones.
2. Modificación interna No. 6-2010 del Departamento de Planificación Urbana.
3. El 23 de agosto del 2010 se llevará a cabo la presentación del Informe de Labores por parte de la Intendencia Municipal en el Salón Parroquial.

#### **Capítulo VII**

##### **Artículo 07: Informe y/o dictamen de comisiones**

**Inciso a:** No hay informe de comisiones.

#### **Capítulo VIII**

##### **Artículo 08: Mociones de los Concejales**

**Inciso a:** Por moción del Síndico Emiliano Alonso Arguedas, el apoyo de la Regidora María Elena Corrales y por votación unánime y en firme los señores regidores acuerdan:

##### **Acuerdo No. 01:**



## LIBRO DE ACTAS DE SESIONES

### CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE MONTEVERDE

Considerando:

1. En virtud a recibo de oficio DVI-407-10 procedente del Despacho del Ministro de Obras Públicas y Transportes,

Este Concejo Municipal de Distrito de Monteverde acuerda:

1. Definir como proyecto para la inversión de los recursos provenientes del préstamo BID/MOPT/Municipalidades para el Distrito de Monteverde, la construcción en concreto de corredor periférica de Monteverde iniciando:

Ruta 336 Escuela Los Llanos al cruce hacia Bajo Los Rodríguez

Ruta 339 Del cruce Bajo Los Rodríguez al Cementerio de Santa Elena.

Ruta 346 Cementerio a Clínica de Monteverde-Plaza de Deporte-Lubricentro Villalobos.

Ruta 360 Del Lubricentro Villalobos hacia la agencia del ICE

Ruta 362, en el cruce de Perro Negro hacia la Escuela Creativa hasta la Guarida del Sapo en el entronque de la ruta 620.

Ruta 369 en el entronque de la ruta 620 a la Escuela Rafael Arguedas

Ruta 370 en el entronque 620 hasta Aventuras Aéreas.

2. Comunicar al Despacho del Ministro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y a la Junta Vial Cantonal de la Municipalidad de Puntarenas”. Aplicar Artículo 44 y 45 del Código Municipal.

**Inciso b:** Por moción del Síndico Emiliano Alonso Arguedas, el apoyo de la Regidora María Elena Corrales y por votación unánime y en firme los señores regidores acuerdan:

#### **Acuerdo No. 02:**

1. “Que se encuentra en elaboración el plan quinquenal de la UTGVM-Puntarenas,

Este Concejo Municipal de Distrito de Monteverde acuerda:

Definir los proyectos de inversión para los próximos 5 años de la siguiente manera:

- 2010: III etapa cementado calle frente a la Clínica de Monteverde
- 2011: 50% la IV etapa cementado de la calle frente a la Clínica de Monteverde y el 50% para recarpeteo en mantenimiento de la trocha San Luis.
- 2012: V etapa cementado por el cementerio
- 2013: VI etapa cementado por el cementerio.
- 2014: VII etapa cementado por el cementerio”. Aplicar artículo 44 y 45 del Código Municipal.



## LIBRO DE ACTAS DE SESIONES

### CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE MONTEVERDE

**Inciso c:** Por moción del Síndico Emiliano Alonso Arguedas, el apoyo del Regidor Eduardo Villalobos y por votación unánime y en firme los señores regidores acuerdan:

**Acuerdo No. 03:**

“Considerando:

Presentación de modificación 6-2010,

Este Concejo Municipal de Distrito de Monteverde acuerda:

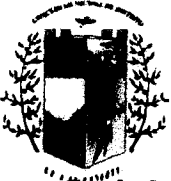
Aprobar modificación presupuestaria 6-2010 rebajando de las cuenta en el programa I 01-02-01-02-02 Servicios de energía eléctrica ¢70.000.00 y aumentar la cuenta 01-01-01-03-06 comisiones y gastos por servicios financieros en ¢70.000.00, del programa II servicios comunales rebajar a la cuenta 02-02-02-03-04 materiales y productos eléctricos telefonía en ¢41.250.00 y aumentar las cuentas 02-02-02-03-01 materiales y productos metálicos ¢40.000.00 y 02-02-02-03-99 otros materiales y productos de uso de la construcción ¢1.250.00”. Aplicar artículo 44 y 45 del Código Municipal.

A continuación el detalle:

**CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO MONTEVERDE  
MODIFICACION INTERNA # 6-2010  
PROGRAMA: I Dirección y administración General  
PROGRAMA: II servicios -Recolección de basura.**

CODIGO PRESUPUEST.				DESCRIPCION	SALDO DISPONIBLE	SUMA QUE SE REBAJA	SUMA QUE SE AUMENTA	NUEVO SALDO
P	S	G	R					
				<b>ACTIVIDAD 01: Administración General</b>				
1	1	1	02-02	Servicio de energía eléctrica	1,053,839.00	70,000.00		983,839.00
1	1	1	03-06	Comisiones y gastos por servicios financieros y d	6,055.18		70,000.00	76,055.18
				<b>P-II Servicios Comunales</b>				
				<b>ACTIVIDAD 02: Servicio Recolección de basura</b>				
2	2	2	03-04	Materiales y productos eléctricos, telefónicos y	150,000.00	41,250.00	-	108,750.00
2	2	2	03-01	Materiales y productos metálicos			40,000.00	40,000.00
2	2	2	03-99	Otros materiales y productos de uso en la construcción			1,250.00	1,250.00
				<b>TOTALES</b>	<b>1,209,894.18</b>	<b>111,250.00</b>	<b>111,250.00</b>	<b>1,209,894.18</b>





# LIBRO DE ACTAS DE SESIONES

## CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE MONTEVERDE

### Capítulo IX

#### Artículo 09: Asuntos varios

**Inciso a:** La Secretaria Municipal informa sobre los temas analizados en la reunión de la FECOMUDI: 1) borrador de la propuesta de modificación al artículo 172 de la Constitución Política en pro del fortalecimiento de los Concejos Municipales de Distrito; 2) pendiente del PAO 2010 y 3) propuesta del PAO para el período 2011. Está pendiente la presentación del Presupuesto Ordinario del 2010 a la Contraloría General de la República.

**Inciso b:** El Síndico Emiliano Alonso Arguedas hace referencia a la elaboración del Presupuesto Ordinario 2011 y solicita se gestiones con el Sr. Herbert Corrales la proyección del presupuesto lo más pronto posible.

Insta a los compañeros regidores a contribuir con los Romeros de Monteverde si lo tienen a bien.

No hay más asuntos que tratar y el Señor Presidente cierra la sesión al ser las 7:03 p.m.

  
Emiliano Alonso Arguedas Zamora  
Presidente

  
Floribeth Chacón Villegas  
Secretaria Municipal

## **Anexo 4: Potestad tributaria**

## **ALCMDM-002-2010**

**Santa Elena de Monteverde, 19 de febrero de 2010**

Señores

Concejo Municipal

Concejo Municipal de Distrito de Monteverde

Presente

Estimados Señores:

Me refiero al oficio CMDM-57-02-10 del 16 de febrero de 2010, mediante el cual la Secretaría, siguiendo instrucciones el Concejo tomadas en la sesión ordinaria No. 580 del 15 de febrero de 2010, para recomendación y seguimiento, me trasladó los oficios de la Secretaría del Concejo Municipal de Puntarenas Nos. SM-090-2010 y SM-091-2010, mediante los cuales se dictaron resoluciones finales en los procedimientos seguidos contra De Lucía, S.A., y Hotel Heliconia, S.A., en relación con la anulación de la patentes turística de licores otorgada a estas sociedades.

De la lectura de ambas resoluciones se extrae que la Municipalidad de Puntarenas, por acuerdo de su Concejo Municipal, inició procedimientos administrativos contra ambas sociedades al considerar que en el año 2003 el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde les otorgó una patente de licores con fundamento en un contrato suscrito al tenor de la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico. Se motivó la apertura de los procedimientos en el hecho de que el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde no tiene autorización legal para otorgar patentes de licores, dado que tal potestad corresponde a la Municipalidad de Puntarenas, tal como han dictaminado tanto la Procuraduría General de la República como la Contraloría General de la República.

El Concejo Municipal de Puntarenas, según describen las resoluciones, acogió las recomendaciones del Órgano Director que designó para llevar a cabo los procedimientos, y determinó que en ambos casos la acción para anular las patentes adolece de caducidad por cuanto el plazo de cuatro años que establece la Ley General de la Administración Pública para anular actos declaratorios de derechos transcurrió sobradamente desde que fueron dictados los actos que otorgaron las patentes (2003) y el inicio de los procedimientos (2009), razón la cual los ambas patentes se mantienen vigentes y no pueden anular. El Órgano Director también recomendó que se ordene al Concejo Municipal de Distrito de Monteverde no otorgar más patentes de licores dado que esa potestad corresponde a la Municipalidad de Puntarenas; que brinde a la Municipalidad de Puntarenas un informe detallado sobre la recaudación del impuesto de licores recaudado hasta la fecha; y que traslade a la Municipalidad de Puntarenas todos lo concerniente al cobro del impuesto de patente de licores, dado que corresponde a esta recaudar ese tributo, y ejercer la fiscalización y todo lo relativo al trámite de dichas patentes.

El suscrito considera correcto lo antes expuesto, debiendo el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, a través de la Intendencia proceder de conformidad. Cabe

recordar que la imposibilidad de otorgar patentes de licores de nuestra parte es conocida y acatada desde hace varios años, precisamente desde que la Procuraduría General de la República dictaminó que esa función correspondía a la Municipalidad de Puntarenas, pese a que antes de eso, además de otras, el Concejo de Monteverde había otorgado las que antes se analizaron. Cabe aclarar también que el impuesto a que se refieren las resoluciones es que se paga trimestralmente por cada patente de licores, cuya suma ínfima constituye más un costo que un beneficio, de allí el beneficio de trasladarlo para su gestión y cobro a la Municipalidad de Puntarenas, tal como se ha ordenado.

Atentamente,



**Lic. Randall Marín Orozco**  
**ASESOR LEGAL**

**MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTARENAS**

**SECRETARIA MUNICIPAL**

**TELEFAX 2661-07-20**

**APARTADO 52-5800**

SM-090-2010

Puntarenas, 09 de febrero de 2010

Señores

Concejo Municipal de Distrito de Monteverde.  
S.O.

Señor

Lic. Álvaro Alvarado Ocampo, Administrador Tributario  
S.O.

Señora

Roxana Patricia Badilla Ramírez, Apoderada Generalísima  
Sociedad denominada Hotel Heliconia S.A.  
S.O.

Estimados (as) señores (as)

Por este medio me permito transcribirles lo acordado por el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria N° 058 celebrada el día 5 de febrero de 2010, Artículo 4° Inciso K.

**ASUNTO: RESOLUCION FINAL ÓRGANO DIRECTOR DEL CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTÓN CENTRAL DE PUNTARENAS – CONTRA LA SRA- ROKANA FRANCISCA BADILLA RAMIREZ – APODERADA GENERALISIMA DE LA SOCIEDAD DENOMINADA HOTEL HELICONIA S.A. – FIRMAN SRA. MARCELOS MARCELO HERNANDEZ – SECRETARIA MUNICIPAL – LICDA. YORLENY VILLEGAS OVARES – ASESORA LEGAL.**

Conoce el Concejo Municipal el Oficio P-51-076-01-10 de fecha 29 de enero de 2010, suscrito por el Departamento de Servicios Jurídicos, por medio del cual remiten las Resoluciones Administrativas emitidas por el Órgano Director del Procedimiento Ordinario Administrativo, correspondiente a las Recomendaciones Finales referente al Hotel Heliconia S.A., contra el acto inicial de apertura. Dice:

**ORGANO DIRECTOR DEL CONCEJO MUNICIPAL DEL CANTÓN CENTRAL DE PUNTARENAS, AL SER LAS DIECIOCHO HORAS DEL DÍA VEINTIDÓS DE ENERO DEL DOS MIL DIEZ.**

Órgano Director del procedimiento Administrativo, al ser las dieciocho horas del día veintidós de enero del año dos mil diez, dicta este órgano Director, Resolución Final del Procedimiento Administrativo contra la señora Roxana Francisca Badilla Ramírez, portadora de la cédula de identidad número 1-751-983, apoderada generalísima sin limite de grama de la sociedad denominada Hotel Heliconia S.A., cédula jurídica número 3-101-110097. Instaurado mediante el Acuerdo Municipal de la Sesión Ordinaria Número doscientos sesenta y dos, celebrada el día seis de febrero del dos mil nueve, en su Artículo N° 9°, Inciso K, para investigar e inquirir, a fin

**MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTARENAS**

**SECRETARIA MUNICIPAL**

**TELEFAX 2661-07-20**

**APARIADO 52-5400**

de determinar la verdad real de los hechos, de conformidad con el artículo número trescientos ocho y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.

El Órgano Director Administrativo, en ejercicio de las funciones encomendadas y velando por el cumplimiento del debido proceso y todas aquellas otras garantías constitucionales, a fin emitir de una recomendación final, determinar responsabilidades y buscar la verdad real de los hechos, según el artículo 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública; se hacen las siguientes consideraciones:

**RESULTANDO**

- I. Con fundamento en el Código Municipal y la Ley General de Administración Pública, el Órgano Director procede al conocimiento de la causa respectiva, así como al levantamiento del expediente, con el fin de establecer la verdad real de los hechos.
- II. Que la señora Roxana Francisca Badilla Ramirez, portadora de la cédula de identidad número 1-0751-0983, apoderada generalísima sin límite de suma de la sociedad Hotel Heliconia S.A. portadora de la cédula jurídica número 3-101-11097, en fecha de 15 de diciembre del año 2003, solicita al Concejo Municipal de Distrito de Monteverde se le conceda la patente de licores a favor de dicha empresa; amparada en el Contrato Turístico número 944, según Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico N° 6990 del 15 de julio de 1985, y en la Declaratoria Turística que posee, de conformidad con el oficio número FOM-1892-03, de fecha 18 de junio del 2003, emitido por el Arq. Alberto Salas Roiz, Jefe del Departamento de Fomento del Instituto Costarricense de Turismo, amparado en el artículo 2º, inciso d) del Decreto Ejecutivo N° 26873-MEIC-TUR, publicado en la Gaceta N° 75 del 20 de abril del año 1998. (folios 15, 16, 19 al 25).
- III. Mediante oficio N° CMM-12-154 de fecha del 20 de diciembre de 2003, la Secretaría del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, comunica al Departamento de Patentes de ese Concejo, el acuerdo tomado en la Sesión Ordinaria N° 154 del 16 de diciembre de 2003, en el cual se aprobó una patente especial de licores para el Hotel Heliconia S.A., respaldada por el Contrato Turístico N° 944 suscrito por dicha sociedad y por el Instituto Costarricense de Turismo y se define el precio de la misma por un monto de ₡1.000.000.00 (un millón de colones netos). (folio 32)
- IV. Que mediante oficio C-226-2005 realizado por la Procuraduría General de la República de fecha de 20 de junio de 2005, elabora un análisis del caso e indica que el otorgar patentes de licores es competencia de las Municipalidades e igualmente recomienda al Concejo Municipal de Distrito de Monteverde poner el asunto en conocimiento de la Municipalidad de Puntarenas; para que sea ésta quien determine las acciones jurídicas convenientes. (folio 35 al 57)
- V. Que mediante oficio N° 8664 correspondiente al informe DFOE-SM-1312, de fecha 30 de junio del 2006, emitido por la Contraloría General de la República; por medio del Departamento de División de Fiscalización Operativa y Evaluativa perteneciente al Área de

**MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTARENAS**

**SECRETARIA MUNICIPAL**

**TELEFAX 2661-07-20**

**APARIADO 52-5400**

Servicios Municipales, indica que el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde en cumplimiento de sus funciones actuó al margen de la normativa que regula las actividades analizadas, compartiendo el criterio de la Procuraduría General de la República al expresar que únicamente es competencia de las Municipalidades otorgar patentes de licores, señala:

*"Sobre el particular se determinó que no obstante que el mencionado artículo 7 de la Ley de incentivos turísticos señala que serán las municipalidades las que otorgarán patentes de licores a las empresas que brinden servicios de hotelería, ese Concejo Municipal de Distrito, otorgó seis patentes especiales de licores, amparadas a contratos de incentivos turísticos firmados entre el Instituto Costarricense de Turismo y los respectivos negocios beneficiados, lo cual resulta improcedente ya que dicho acto no es competencia del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde sino de la Municipalidad de Puntarenas."*

Además dispone la Contraloría General de la República al Concejo Municipal de Distrito, llevar a cabo las gestiones que procedan ante el Concejo Municipal de Puntarenas, para determinar las acciones jurídicas que resulten pertinentes en procura de normalizar la situación expuesta en el punto 1.1 de dicho informe. (Folio 58 al 64).

VI. Que según oficio CMDM08-03-315 de fecha del 14 de agosto del año 2006, dirigido hacia la Licda. Hady Hiena Bonilla, Gerente de División de Fiscalización Operativa y Evaluativo de la Contraloría General de la República; el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde informa el Acuerdo de comisionar a la Intendencia Municipal el envío al Concejo Municipal de Puntarenas los informes y los antecedentes con el fin que se ratifiquen las seis patentes de licores otorgadas, incluida la patente concedida a la sociedad Hotel Heliconia S.A., con fundamento en la Ley de Incentivos al Desarrollo Turístico Nº 6990 y además dos patentes otorgadas amparadas en la Declaratoria de Interés Turístico. (folio 33 y 34).

VII. En fecha del 28 de agosto de 2006, mediante oficio CMDM-82-08-06 dirigido al Concejo Municipal de Puntarenas se adjuntan los siguientes documentos: Copia del oficio CMDM08-03-215 dirigido a la Contraloría General de República, copia del informe DFOE-SM-1312 emitido por la Contraloría General de la República, copia del pronunciamiento de la Procuraduría General de República Nº C-226-2005, copia de la documentación para otorgar patente de licores con fundamento en la Ley de Incentivos Turísticos; con el fin de ratificar las patentes de licores otorgadas por el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde.

VIII. En oficio Nº SM-234-2007 de fecha de 10 de abril de 2007, de la Secretaría Municipal y dirigido a la señora Alcaldesa Municipal de Puntarenas, se transcribe lo acordado por el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria Nº 96, celebrada el día 30 de marzo de 2007, en su artículo 5º inciso B; en el cual se indica que mediante Formula de Fase Nº 9076 de fecha del 08 de setiembre del año 2006, se traslada a la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos el oficio Nº CMDM-82-08-06 en el cual se solicita la ratificación de seis patentes de licores otorgadas por el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde fundamentadas por la Ley de Incentivos Turísticos Nº 6990, incluida la concedida a la sociedad Hotel Heliconia S.A., indica

**MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTALENAS**

**SECRETARIA MUNICIPAL**

**TELEFAX 2661-07-20**

**APARTADO 52-5400**

que en sesiones N° 126 de fecha de 08 de julio de 2003, N° 154 de fecha de 16 de diciembre de 2003, N° 164 de fecha de 09 de marzo de 2004 y N° 174 de fecha del 18 de mayo del año 2006 del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, se otorgaron las patentes números 82, 83, 81, 88, 110 y 126, correspondiente a los contratos de incentivos turísticos números 897, 937, 939, 944, 961 y 152 respectivamente; de igual manera en las sesiones N° 156 de fecha 13 de enero del 2004, y N° 160 de fecha 10 febrero del 2004, otorgó las patentes N° 92 y 105 amparadas en declaratorias de Interés Turístico N° G-1381-2003 y G-050-2004, respectivamente.

Así mismo se hace referencia a los dictámenes emitidos por la Procuraduría General de la República N° C-226-2005 de fecha de 20 de junio de 2005 y el de la Contraloría General de la República N° DFOE-SM-1312 de fecha del 30 de junio de 2006. En el oficio emitido por la Secretaría, se concluye que el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde actuó al margen de la normativa vigente en materia de patentes municipales, ya que el otorgar patentes de licores es competencia exclusiva de las Municipalidades, del mismo modo se indica que corresponde a la Municipalidad de Puntarenas, ejercer las acciones jurídicas correspondientes a efectos de subsanar el irregular otorgamiento de las seis patentes de licores y dos adicionales amparadas en la Declaratoria de Interés Turístico por parte del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde. Igualmente se recomienda trasladar el expediente a la Administración, para que a través del Departamento de Servicios Jurídicos de esta Municipalidad, conforme al ordenamiento jurídico y siguiendo el debido proceso, se tomen las medidas pertinentes del caso, tendiente a la eventual nulidad de los acuerdos tomados por el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde que dieron origen al otorgamiento de las patentes de licores citadas anteriormente por no ser el órgano competente para su otorgamiento. Además se recomienda comunicar al Concejo Municipal de Distrito de Monteverde eliminar la práctica de conceder patentes de licores, por su falta de competencia para realizar este tipo de actos. Al mismo tiempo se le solicita a la Alcaldesa que a través de los departamentos correspondientes ejerzan los controles necesarios que garanticen el uso debido de las patentes de licores otorgadas en el Distrito de Monteverde. (Folio 66 al 71)

- IX. Que mediante oficio N° P-SJ-479-08-07 de fecha del 10 de agosto del año 2007 el departamento de Servicios Jurídicos de la Municipalidad de Puntarenas, en atención a la Formula de Pese N° 177-2007, de fecha del 18 de abril de 2007, correspondiente al oficio N° SM-204-2007 de fecha de 10 de abril de 2007, mencionado en el apartado VIII de este Resultando; formula dos iniciativas que podría tomar el Concejo Municipal respecto al caso formulado y ellas son: "El Concejo Municipal puede anular el acto por sí mismo, optando por acudir a la vía de declaración absoluta, evidente y manifiesta que regula el artículo N° 173 de la Ley General de la Administración Pública, o en su defecto, podría acudir a la vía jurisdiccional a través del proceso de lesividad que contempla el artículo N° 183 de la Ley General de la Administración Pública. Así mismo se hace la observación que en cualquiera de los dos casos planteados existe un periodo de caducidad de cuatro años. (folio 72 al 78)
- X. Que mediante oficio SM-115-2009, de fecha 19 de febrero de 2009, emitido por la Secretaría Municipal y dirigido al Lic. Álvaro Alvarado Ocampo Administrador Tributario de la Municipalidad de Puntarenas, en el cual se transcribe lo acordado por el Concejo Municipal en la Sesión Ordinaria N° 262 celebrada el día 6 de febrero del año 2009 artículo 9° Inciso K,



**MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTARENAS**

**SECRETARIA MUNICIPAL**

**TELEFAX 2661-07-20**

**APARTADO 52-5400**

respecto al informe N° P-53-089-02-09 emitido por la Licda. Yorlery Villegas Ovaras. Este oficio indica que se ha dejado sin efecto el acuerdo en la Sesión Ordinaria N° 127 celebrada el día 10 de agosto de 2007, donde se convenía aprobar las recomendaciones emitidas por el Departamento de Servicios Jurídicos indicado anteriormente, así mismo se nombraba al señor Álvaro Alvarado Ocampo como Órgano Director Unipersonal para instruir el procedimiento administrativo, en razón del dictamen vinculante N° C-432-2007, realizado por la Procuraduría General de la República, en el cual se indica que la facultad de delegar la instrucción del procedimiento (sus funciones) en el caso de los Concejos Municipales se encuentra limitada por lo establecido en los artículos 90 inciso "e" de la Ley General de la Administración Pública y el artículo 53 inciso "d" del Código Municipal y de conformidad con el dictamen N° C-261-2001 de fecha del 27 de setiembre del 2001, por lo tanto los Concejos Municipales no pueden delegar sus funciones, sino solamente la instrucción de las mismas en el Secretario (a). Con fundamento en lo anterior se toma nuevo acuerdo en el cual se delega dicha instrucción en la Secretaría del Concejo Municipal con la asesoría correspondiente del Departamento de Servicios Jurídicos de la Municipalidad de Puntarenas.

XI. Que en fecha de 20 de marzo del año 2009, este Órgano Director instaurado para este acto, mediante acuerdo municipal de la Sesión Ordinaria N° 262, celebrada el día 06 de febrero de 2009, en su artículo 9° inciso K; ordena e inicia un Proceso Ordinario Administrativo contra la señora Roxana Francisca Badilla Ramírez portadora de la cédula N° 1-0751-0983 y en la misma se convoca a una comparecencia oral y privada de recepción de prueba y alegatos de las partes, y se comunica que la audiencia se realizará el día 16 de abril de 2009, a partir de las once horas, en el Salón de Sesiones de la Municipalidad de Puntarenas; en aras de determinar la verdad real de los hechos atribuidos a la señora Badilla Ramírez, para que concurra al Procedimiento y dentro del mismo haga la defensa de sus intereses y derechos de los hechos investigados. Así mismo se le indica que proporcione por escrito los nombres de los testigos e indique sobre los hechos que van a deponer. Además se le comunica que a la comparecencia podrá asistir con el profesional en Derecho de su elección si así lo desea. En este mismo auto se admite como prueba testimonial, por parte de este Órgano Director, a la señora Floribeth Chacón Villegas secretaria del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde.

XII. Que de forma personal se le notifica a la señora Roxana Badilla Ramírez del auto de apertura mencionado en el apartado anterior, al ser las diecisiete horas treinta y siete minutos del día 24 de marzo de 2009.

XIII. Que se celebró la Audiencia Oral y Privada en fecha del 16 de abril de 2009; en dicho acto se encontraron presentes la señora Roxana Francisca Badilla Ramírez Apoderada Generalísima sin límite de suma del Hotel Heliconia S.A. y el Licenciado Jorge Luis Salazar Morales Portador de la cédula número 3-229-796, carné N° 10179, así como también la señora Lilliam Zamora Sandí como Órgano Administrativo y Licenciada Yorlery Villegas Ovaras, en calidad de asesora legal dando acompañamiento a este proceso.

XIV. Dentro del proceso se han revisado los plazos legales de prescripción.

**MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTA ARENAS**

**SECRETARIA MUNICIPAL**

**TELEFAX 2661-07-70**

**APARTADO 52-5400**

---

**CONSIDERANDO**

**HECHOS PROBADOS:**

Para los efectos de un adecuado orden, este Órgano Director procederá a realizar un análisis de los diferentes puntos que dieron razón para la conformación del mismo.

Declaramos como hechos probados los siguientes:

1. Que existe Contrato Turístico N° 944 suscrito en fecha de 23 de abril del año 2003, firmado por el señor Guillermo Alvarado Herrera, portador de la cédula de identidad número 7-078-319, en representación del Instituto Costarricense de Turismo y la empresa Hotel Heliconia Sociedad Anónima, de conformidad con la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico N° 6990 de julio de 1985. Según acuerdo de la Comisión Reguladora de Turismo de la Ley N° 6990 –Incentivos para el Desarrollo Turístico - mediante su Sesión Ordinaria N° 584, celebrada el día 13 de agosto del 2003.

De conformidad con las facultades que confiere el artículo 4º, de la Ley N° 6990 de Incentivos Turísticos, el Instituto Costarricense de Turismo, otorga en representación del Estado, a la sociedad Hotel Heliconia S.A., como parte de esos incentivos, en su cláusula primera, aparte 2.), la concesión de las patentes municipales que requieran las empresas para el desarrollo de sus actividades. Las Municipalidades concederán esas patentes en el plazo máximo a los treinta días naturales posterior a su solicitud en la Municipalidad y se cobrará el impuesto correspondiente.

2. El contrato N° 944, mencionado en el aparte anterior, se suscribió con una vigencia de veinticinco años.

3. La empresa fue declarada actividad turística mediante oficio de la Gerencia del I.C.T. N° G-1022-2003, de fecha 12 de junio del 2003.

4. Se determinó que la patente de licores otorgada a la empresa Hotel Heliconia S.A., fue aprobada en la Sesión del Concejo Municipal del Distrito de Monteverde, en la Sesión Ordinaria N° 154, de fecha 16 de diciembre del año 2003, en el capítulo IV, artículo 4, inciso b). Amparados en el artículo N° 7 de la Ley de Incentivos Turísticos, N° 6990, y su Reglamento, que establece que las Municipalidades están autorizadas para la concesión de patentes de licores como un incentivo turístico, únicamente a las empresas hoteleras previamente calificadas por el Instituto Costarricense de Turismo mediante un contrato.

5. Se comprobó que la empresa cumple a cabalidad con todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para optar por la patente de licores; no obstante, fue otorgada en forma improcedente por falta de competencia del Concejo de Distrito de Monteverde; de ahí que el problema suscitado nace a raíz de un acto administrativo emanado por un Ente incompetente; situación que es acreditada por la Procuraduría General de la República, y por la Contraloría

**MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTA ARENAS**

**SECRETARIA MUNICIPAL**

**TELEFAX 2661-07-20**

**APARLADO 52-5400**

General de la República, especialmente en el oficio N° 8664, informe N° DEOF-SM-1312 de fecha 30 de junio del 2006, al señalar la Contraloría lo siguiente:

*"... ese Concejo Municipal de Distrito, otorgó seis patentes especiales de licores, amparadas a contratos de incentivos turísticos firmados entre el Instituto Costarricense de Turismo y los respectivos negocios beneficiados, lo cual resulta improcedente ya que dicho acto no es competencia del Concejo Municipal de Distrito de Monteverde sino de la Municipalidad de Puntarenas. Precisamente, este asunto fue aclarado por la Procuraduría General de la República mediante Resolución C-226-2005 del 20 de junio del 2005, dirigida precisamente al Concejo Municipal de Distrito de Monteverde." El subrayado no es del original.*

Mediante Ley N° 8105 de fecha 31 de mayo del 2001, se introdujo una reforma en el artículo 172 de la Constitución Política y se crearon los Concejos Municipales de Distrito como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar a las municipalidades. Asimismo, mediante la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, Ley N° 8173 de fecha 07 de diciembre del año 2001, se reguló la creación, organización y el funcionamiento de los concejos municipales de distrito, describiéndolos como órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la Municipalidad del Cantón respectivo y se dispone en el artículo 4° que los Concejos Municipales de Distrito tienen las competencias locales en el respectivo distrito. En este sentido existe abundante pronunciamientos de la Sala Constitucional, e indica la Sala que los Concejos de Distrito forman parte de la estructura organizativa de la respectiva Municipalidad, que la autonomía que gozan dichos distritos es la funcional, que resulta ser la capacidad de auto-administrarse, es decir, de organizar su trabajo y disponer de sus recursos con independencia de la Municipalidad a la cual están adscritos.

No obstante, la Procuraduría General de la República, señala con meridiana claridad en su informe N° C-226-2005, de fecha 20 de junio del 2005,

*"... los concejos municipales de distrito son órganos adscritos a, entiéndase subordinados a las municipalidades y no plenamente independientes, pues no se trata de crear mini cantones con un procedimiento ajeno. Los concejos municipales tendrá autonomía administrativa, pero seguirán dependiendo de la municipalidad en materia de presupuesto, de personería jurídica y de líneas orientadoras de gobierno, como órganos, no entes que pertenecen a la misma municipalidad." El subrayado no es del original.*

De los estudios efectuados tanto por la Procuraduría General de la República, como de la Contraloría General de la República, se ha arribado a la conclusión de que el otorgamiento definitivo de patentes para el expendio de bebidas alcohólicas no puede ser considerado como parte de las competencias de los Concejos Municipales de Distrito, sino únicamente de las

MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTARENAS

SECRETARIA MUNICIPAL

TELEFAX 2661-07-20

APARTADO 52-5400

Municipalidades. De conformidad con la Ley N° 10 del 7 de octubre de 1936, Ley de Licores y su reglamento, así como Decreto Ejecutivo N° 17757 del 28 de septiembre del 1987; señala la Procuraduría lo que reza:

*"...la normativa indicada confiere a las municipalidades competencia exclusiva para conferir patente de licores, bajo las condiciones y procedimientos que la misma ley establece, así como autorizar la apertura e instalación de negocios comerciales para el expendio de bebidas alcohólicas y el traslado del lugar de funcionamiento de una patente (artículo 17)." Dictamen C-226-2005.*

6. Se concluye de la audiencia privada celebrada a las once horas del día 16 de abril del 2009, quienes se hicieron presentes los señores licenciada Roxana Francisca Badiña Ramírez, Apoderada Generalísima sin límite de suma del Hotel Heliconia S.A., en compañía del licenciado Jorge Luis Salazar Morales, portador de la cédula de identidad N° 3-0229-0796, carné N° 10179; donde hicieron los siguientes alegatos:

a)- Realizaron la solicitud de patente de licores al Concejo de Distrito bajo las condiciones que el propio Concejo de Distrito les indicó. Cumplieron a cabalidad con los requisitos establecidos por la Ley. Indican que la hicieron amparados en el Contrato de Incentivos Turísticos N° 944.

b)- Alega que lo sucedido fue un problema de coordinación entre la Municipalidad de Funtarenas y el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde. Se puede constatar lo manifestado por el licenciado al indicar:

*"El Concejo Municipal de Distrito en mi opinión confundió al administrado y no lo asesora debidamente de acuerdo a la Ley diciéndole cuáles son las funciones propias que tienen ellos, cuáles son las limitaciones de sus funciones y debieron haber aclarado que esa solicitud no se debió haber tramitado en el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde sino que debió haber sido remitido al Órgano Competente Superior que se llama Concejo Municipal del Cantón de Puntarenas." Ver folio 94 del expediente administrativo.*

Se concluye de la investigación, que la empresa afectada, no tiene ninguna responsabilidad, pues se demuestra que nunca actuaron con dolo, todo lo contrario, aportaron todos los requisitos establecidos por Ley.

c)- Que la actividad principal de la empresa, es el servicio de hospedaje a los turistas, pues se trata de un Hotel catalogado de tres estrellas. Y la venta de licores es accesoria, se brinda en el restaurante del Hotel, a los huéspedes.

d)- Actualmente la empresa cancela el impuesto de la patente en el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde.

e)- En la audiencia oral y privada, la empresa afectada alegó caducidad del acto administrativo, pues el acuerdo tomado por el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, se

MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTARENAS

SECRETARIA MUNICIPAL

TELEFAX 2663-01-20

APARTADO 52-5400

realizó en fecha 16 de diciembre del año 2003, y al día de la audiencia 16 de abril del 2009, sobradamente habían transcurrido ya, los cuatro años que estipula el artículo 175, de la Ley General de la Administración Pública, al señalar la parte investigada, lo que reza:

*"Aquí entonces dado que desde el año 2003 al día de hoy han transcurrido seis años donde se le advirtió al Concejo Municipal de Distrito de Montverde por parte de la Procuraduría y la Contraloría según lo que indica el expediente administrativo que hoy tengo a la vista, ... De tal forma que pido la caducidad y la prescripción de este proceso toda vez que el acto administrativo ha tomado fuerza a favor del administrado y aquí hay un derecho fundamental que no se le puede violentar al administrado." (Ver folio 92)*

En relación con el alegato de caducidad, resulta importante manifestar que el artículo 175, de la Ley General de la Administración Pública, dispone: "Caducará en cuatro años la potestad del administrado para impugnar el acto absolutamente nulo en la vía administrativa y jurisdiccional, sin que se apliquen al respecto los plazos normales de caducidad."

Es necesario mencionar que la potestad anulatoria con que cuenta la Administración para llevar a cabo el procedimiento que se establece en el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública, debe ejercitarse dentro del plazo cuatrienal a que hace referencia su inciso 5). Valga acotar que, según lo ha determinado en forma contundente y reiterada la jurisprudencia administrativa y judicial, dicho plazo es un plazo rígido de caducidad --aceleratorio y perentorio-- que no admite interrupciones o suspensiones; se produce automáticamente por el paso del tiempo; únicamente con la emisión del acto final es que se evita el acaecimiento de ese plazo de caducidad, de tal suerte que si la Administración no procede a la anulación del acto antes de transcurrido ese plazo, ya no es jurídicamente posible hacer uso de tal potestad extraordinaria; todo en aras de la seguridad jurídica de los administrados a favor de los cuales se han declarado derechos subjetivos.

Tema abordado también por la Procuraduría General de la República en su dictamen Nº C-105-2009, de fecha 20 de abril de 2009, al indicar:

*"Y como la Administración está obligada a anular de oficio el acto absolutamente nulo, dentro de las limitaciones de la Ley General (Artículo 174.1 de ese mismo cuerpo legal), ello significa que, a pesar de que pueda existir un acto que aparentemente contenga un vicio de nulidad absoluta, evidente y manifiesta --como ocurre en este caso-- si ya transcurrieron cuatro años desde su adopción, la Administración se encuentra impedida de hacer tal declaratoria (Dictámenes C-046-86 de 3 de marzo de 1986, C-182-89 de 4 de octubre de 1989, C-032-92 de 17 de febrero de 1992, C-070-92 de 6 de abril de 1992 y C-111-93 de 24 de agosto de 1993)." El subrayado no es del original.*

Revisados los antecedentes del presente asunto, logramos constatar que en el caso del Hotel Heliconia S.A., ya no es posible ejercitar la potestad anulatoria oficiosa de la Administración,

**MUNICIPALIDAD CANTÓN CENTRAL DE PUNTARENAS**

**SECRETARÍA MUNICIPAL**

**TELEFAX 2661-07-20**

**APARTADO 52-5400**

pues el acuerdo Municipal que se pretende anular se tomó en fecha 16 de diciembre del año 2003, y a la fecha de la audiencia oral y privada, celebrada el día 20 de marzo del 2009, ya había transcurrido el plazo de los cuatro años. Véase que según se consigna en el expediente administrativo, la patente de licores fue aprobada en diciembre del año 2003, y empezó a regir a partir de ese momento, al día de la audiencia han transcurrido casi seis años. En razón de lo cual operó la caducidad analizada y no podrá declararse la nulidad en su caso.

De conformidad con lo indicado, las patentes de licores otorgadas por el Concejo Municipal de Distrito de Monteverde, constituyen actos declaratorios de derechos, cuyos efectos iniciaron desde su adopción, de conformidad con el artículo 140 de la Ley General de Administración Pública, por lo que el plazo de caducidad para ejercer la potestad anulatoria administrativa se inició desde la fecha de autorización de las referidas licencias.

Bajo esta consideración, la generación de derechos subjetivos y posibilidad de anular, respeto a la facultad anulatoria que posee la Administración, está sujeta a plazos de caducidad. Por lo tanto es precisamente el acaecimiento del plazo de caducidad la situación que por excelencia impediría a la municipalidad la revisión del acto.

**POR TANTO:**

**RECOMENDACIÓN FINAL:**

1. Acoger la excepción de caducidad alegada por la señora Roxana Francisca Barilla Ramirez, portadora de la cédula de identidad N° 1-751-983, apoderada generalísima sin límite de suma de la sociedad denominada Hotel Heliconia S.A., cédula jurídica N° 3-101-110027. Lo anterior con amparo en el artículo N° 173, inciso 5 y 175 de la Ley General de la Administración Pública. Por haber transcurrido sobradamente los cuatro años al momento de celebrarse la audiencia oral y privada; se considera el hecho de que la actividad principal de la empresa no es el expendio de bebidas alcohólicas y además cuenta con todos los requisitos legales para optar por una patente especial de licores.

2. La Corporación Municipal se concibe como Ente representativo de los intereses propios de su comunidad, de allí, el régimen municipal surge como garantía del buen gobierno, en el caso bajo análisis resulta importante mencionar, que la normativa indicada confiere a las municipalidades la competencia para administrar todo lo pertinente a los negocios que expenden bebidas alcohólicas, comprende la determinación del número de patentes hasta la verificación del cumplimiento de los requisitos de operación de los lugares donde se comercialice este tipo de bebidas. Desde esta perspectiva, corresponde a la Municipalidad de Puntarenas velar por la correcta aplicación de la normativa que tiene que ver con el adecuado funcionamiento de los establecimientos y la responsabilidad por el uso indebido de las patentes de licores recae sobre el Gobierno Local.

En este sentido cabe agregar que la venta de licores es una actividad estrictamente regulada, porque afecta el orden público, es de interés nacional, razón por la cual el legislador ha tenido especial cuidado en regular el otorgamiento de las patentes por parte de las Municipalidades.

**MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTARENAS**

**SECRETARIA MUNICIPAL**

**TELEFAX 2661-07-20**

**APARTADO 52-5400**

---

En atención al principio de legalidad y atendiendo al interés público es consecuente que exista una limitación, un precedente que impida que situaciones como la ocurrida con el Hotel Heliconia S.A., se presenten, precisamente porque se otorgan derechos subjetivos, una patente aprobada sin observar la normativa jurídica, podría acarrear un perjuicio grave a los administrados, y por consiguiente a la Municipalidad, puesto sería objeto de procesos judiciales; comprometiendo el erario público.

**POR LO ANTERIOR SE RECOMIENDA:**

a) Ordenar al Concejo Municipal del Distrito de Monteverde, no otorgar patentes de licores, porque se evidenció que en cumplimiento de sus funciones actuó al margen de la normativa jurídica.

b) Brinde informe detallado al Concejo Municipal sobre la recaudación de dicho impuesto.

c) Traslade todo lo concerniente al cobro del impuesto por concepto de patentes de licores, por cuanto es la Municipalidad de Puntarenas la que debe recaudar los dineros, ejercer la fiscalización y lo concerniente al trámite de las patentes de licores.

d) Se le informe al Departamento de Administración Tributaria, sobre la resolución final del Concejo Municipal, con la intención de darle seguimiento a las recomendaciones brindadas.

e) Notifíquese la presente resolución a la parte investigada en forma personal. Fe todo.

En conocimiento de lo anterior **SE ACUERDA:** Acoger la excepción de caducidad alegada por la Sra. Roxana Francisca Badilla Ramírez, Apoderada Generalísima sin límite de suma de la Sociedad denominada Hotel Heliconia S.A., cédula jurídica N° 3 101-110097, por haber transcurrido sobradamente los cuatro años al momento de celebrarse la audiencia oral y privada. Lo anterior al amparo del Artículo 173 Inciso 5 y 175 de la Ley General de la Administración Pública. Asimismo se acogen las recomendaciones emitidas por el Órgano Director del Concejo Municipal del Cantón Central de Puntarenas en su Resolución Final de las dieciocho horas del día veintidós de enero de dos mil diez. Votado el acuerdo este es **APROBADO UNANIME.** Aplicado el Artículo 45 del Código Municipal es **DEFINITIVAMENTE APROBADO.**

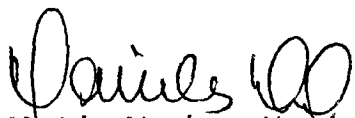
**MUNICIPALIDAD CANTON CENTRAL DE PUNTA Arenas**

**SECRETARIA MUNICIPAL**

**TELEFAX 2661-07-20**

**APARTADO 52-5400**

Muy atentamente



Mariela Marchena Hernández  
Secretaria del Concejo Municipal

Mmh



CC: Dirección de Auditoría Interna.  
Asamblea Municipal.  
Departamento de Servicios Jurídicos.  
Archivo 2.



## **Anexo 5: Capacidad de disponer de la Hacienda Local**

**Publicadas en La Gaceta No. 200 del 14-10-10**

**CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE CERVANTES**

**LICITACIÓN ABREVIADA N° 2010-LA-00000/02**

**Compra de mezcla asfáltica y emulsión, para manteniendo de caminos  
vecinales**

El Concejo Municipal de Distrito de Cervantes, le comunica a los interesados en la presente licitación abreviada que en sesión ordinaria 38 del 21 de setiembre del 2010, capítulo III, artículo V, inciso b), mediante acuerdo definitivamente aprobado, adjudica este proceso licitatorio a: Asfaltos CBZ S. A., por un monto  $\text{¢}6.230.500,00$ .

**LICITACIÓN ABREVIADA N° 2010- LA-000002-02**

**Compra de materiales eléctricos para la Escuela Luis Cruz Meza**

El Concejo Municipal de Distrito de Cervantes, le comunica a los interesados en la presente licitación abreviada que en sesión ordinaria 38 del 21 de setiembre del 2010, capítulo III, artículo V, inciso b), mediante acuerdo definitivamente aprobado, adjudica este proceso licitatorio a: la empresa Almacén Electromecánico Alemsa S. A., por un monto de  $\text{¢}4.625.152,56$ .

Gerardo Piedra Castillo, Intendente Municipal.—1 vez.—(IN2010085577).

**CONCEJO MUNICIPAL DISTRITO DE LEPANTO**

**LICITACIÓN PÚBLICA NACIONAL 2010LN-000001-01**

**Construcción del Edificio del Concejo Municipal del Concejo Municipal  
Distrito de Lepanto**

Transcribo para su conocimiento el acuerdo tomado por el Concejo Municipal del Distrito de Lepanto el 30 de setiembre del 2010, en sesión ordinaria N° 433-2010, que en lo conducente dice:

Acuerdo N° I: El Concejo Municipal Distrito de Lepanto acuerda, ampliar el plazo de adjudicación de la Licitación Pública Nacional 2010LN-000001-01 "Construcción del Edificio del Concejo Municipal del Concejo Municipal Distrito de Lepanto", en 30 días hábiles más, consecuentemente la nueva fecha máxima de adjudicación lo es el día 3 de diciembre del 2010.

Jicaral, 7 de octubre del 2010.—Secretaría.—Yorleny Alvarado Salas, Secretaria Municipal.—1 vez.—(IN2010085207).

**CONCEJO MUNICIPAL DE DISTRITO DE COBANO**

**Contratación Directa N° 2010CD-000046-01**

**“Adquisición de un camión recolector de desechos sólidos  
con caja de 13 m<sup>3</sup> (17YDS) nuevo, modelo 2010 o superior”**

En su sesión ordinaria número 34-10, artículo VIII, inciso b, del día veinte de setiembre del dos mil diez, a las diecisiete horas, en la sala de sesiones de este Concejo, acordó:

1. “Adjudicar a la Empresa Autostar Vehículos S.A., la Contratación Directa N° 2010CD-000046-01 “Adquisición de un camión recolector de desechos sólidos con caja de 13 m<sup>3</sup> (17YDS) nuevo, modelo 2010 o superior”. Por un monto de ciento cuatro mil dólares de Norteamérica (\$104.000,00) que incluye un camión recolector marca Freightliner M2 con caja recolectora Macneilus de 17 YDS3 libre de todo tipo de impuestos de ventas”.
2. “Adjudicar a la Empresa Autostar Vehículos S.A., el mantenimiento preventivo desglosado en el sitio de trabajo por un período de dos mil horas (2.000 horas) y aplicado en intervalos de doscientos cincuenta horas (250 horas) el cual incluye todos los costos de acuerdo con el manual de mantenimiento preventivo por un monto de seis mil seiscientos ochenta y siete 70/100 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (\$6.687,70)”.

Lic. Ronny J. Montero Orozco - Administrador Tributario y Financiero