



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA:

LAS MUNICIPALIDADES EN COSTA RICA.

Resumen: el siguiente informe se basa en un estudio doctrinario sobre las Municipalidades, figura importante en el Desarrollo Nacional no solo por estar más cerca del ciudadano sino también por ser la estructura política más longeva de nuestra historia.

SUMARIO:

- I. Evolución Histórica.
- II. Autonomía Municipal.
 - i. Criterios Jurisprudenciales de la Sala Constitucional sobre la Autonomía Municipal
- III. Impugnación de Actos.
 - i. Normativa: Código Municipal de 1998.
 - ii. Medios de Impugnación Internos (Según el Código Municipal de 1970).
 - a. Recurso de Revisión.
 - b. El Veto.
 - iii. Medios de Impugnación Externos.
 - a. Recurso de Revocatoria.
 - b. Recurso de Apelación.
- IV. El Alcalde Municipal.
 - i. Normativa Alcalde Municipal.
 - ii. Autonomía del Alcalde.
 - iii. Concepto.
 - iv. Requisitos.
 - v. Naturaleza del Cargo.
 - vi. Prohibiciones.



DESARROLLO:

I. Evolución Histórica.

"A) Período 1949 - 1970: Legislación Municipal y Constitución Política 1949.

En la década de los cuarenta, la municipalidad era la institución política -administrativa de mayor relevancia en las comunidades. Lo anterior como consecuencia de la poca, o casi nula comunicación entre las distintas localidades del país por ausencia de una infraestructura vial adecuada y el acceso limitado a medios de comunicación masiva.

Esta situación de aislamiento, aunada a la escasa proyección del gobierno central en el territorio, propició el desarrollo de lo local. No obstante, los exiguos ingresos obligaron a los pobladores a invertir sus propios recursos para la prestación de servicios que mejoraran la calidad de vida de sus comunidades. Así, muchas localidades financiaron sus acueductos de agua potable, centros de salud, dispensarios y aulas. Al respecto se ha señalado: "aún en la década de los cuarenta, las Municipalidades constituían el ente público (descentralizado) de mayor importancia en cuanto a prestación de servicios y se apoyaban en ello para mantener una trascendente gravitación política. Pero ya a partir de 1940, el Estado costarricense inicia un proceso de modernización, el cual es reorientado y consolidado a partir de los años 50. Las condiciones políticas, económicas y sociales se desarrollarán en un nuevo estadio y las Municipalidades no son reajustadas al cambio dado" (I.F.A.M., 1980: 31).

El marco jurídico que regulaba el Régimen Municipal costarricense se caracterizó durante este período por encontrarse disperso en varias legislaciones, que normaban parcialmente algunos de sus aspectos. Destacan en primer término las Leyes de Ordenanzas Municipales, las cuales fueron sin duda la normativa más importante en materia municipal, éstas fueron promulgadas en 1862 y 1867. En ellas se define a las Municipalidades como la autoridad en asuntos locales y que constituyen uno de los fundamentos básicos del ordenamiento del país (Vindas, 1993b: 64).

"Estas leyes fueron más específicas, es decir delimitaron claramente el tipo de competencia, así como el grado de responsabilidad que tuvo la Municipalidad en el manejo de los servicios Municipales. Algunas de estas competencias fueron las



siguientes: controlar la venta de medicamentos; establecer los cementerios; trasladar o suprimir ferias; cuidar la apertura, composición, reparación y ampliación de las calles y caminos vecinales, construcción de puentes y calzadas de los mismos, vigilar los pesos y medidas" (Marín, 1987c: 9-10).

Posteriormente se promulgó en el año de 1909 la Ley de Organización Municipal, la cual sufrió nueve reformas hasta que fue derogada por el Código Municipal de 1970. Complementó las Ordenanzas Municipales en cuanto se refiere a la organización del concejo, los servicios municipales y su autonomía. Entre los temas que tratan se encuentran: constitución del concejo, requisitos, impedimentos y deberes de los regidores, procedimientos de las sanciones, resello, la administración de los servicios e intereses de la comunidad y la autonomía municipal. En esta ley la dirección ejecutiva de las municipalidades sigue estando a cargo del gobernador en el caso del cantón central de la provincia y del jefe político en el caso de los demás cantones (Marín, 1989: 41). Es a partir de este momento y hasta nuestros días que sin ninguna excepción todos los cantones tendrán sus respectivas municipalidades; se fortalecen además las facultades del Concejo, especialmente en lo concerniente a la potestad otorgada para suscribir acuerdos con otros Concejos Municipales con la finalidad de promover el interés general, reducir gastos administrativos y proporcionar mejores servicios por medio de la acción conjunta.

En el año de 1923 se aprobó la Ley de Hacienda Municipal, que se convierte, en el instrumento regulador de todo lo relativo a la Hacienda Municipal. Toma en cuenta sus presupuestos, tesorería, la recaudación de impuestos y tasas, ejecución de morosos, empréstitos y las relaciones con el órgano contralor; prohíbe el gasto de fondos en efectivo o al crédito para propósitos ajenos a las municipalidades (Quesada, 1981: 50). Sobre este cuerpo normativo Vindas señala: "fue importante en el aspecto del ordenamiento de la Hacienda Municipal, sobre todo en la disposición y debida utilización que las Municipalidades hacían de los bienes muebles e inmuebles y de otros recursos con los que las mismas contaban" (Vindas, 1993b: 89).

El proceso coyuntural vivido por la sociedad costarricense en la segunda mitad de la década de los cuarenta e inicios de los años cincuenta, fue producto de una serie de demandas insatisfechas de la sociedad civil, que culminó con importantes transformaciones en todos los ámbitos; siendo en el aspecto jurídico la promulgación de la actual Constitución Política la más relevante. Dos, son a



nuestro criterio los aspectos más trascendentales a destacar en este cuerpo normativo con incidencia en el Régimen Municipal costarricense, a saber su regulación expresa de forma sistemática en el Título XII, el cual se divide a su vez en un Capítulo Único que se subdivide a su vez en ocho artículos reguladores de la actividad municipal; consagrando aspectos fundamentales como la autonomía municipal; y, en segundo lugar la creación de las instituciones autónomas en el Título XIV, que como se verá más adelante incidirán de manera determinante en el desenvolvimiento del municipio costarricense.

La nueva Carta Magna normó aspectos tales como la división administrativa del territorio nacional, incluyendo dentro de ello la forma de crear provincias y nuevos cantones; señala que en cada cantón existirá una municipalidad e indica los funcionarios que componen las corporaciones municipales y las formas de elección de éstos. También expresa que las municipalidades serán autónomas y regula algunos aspectos que competen a la Hacienda Municipal. Llega a señalar incluso los recursos para impugnar los acuerdos municipales (Vindas, 1993a: 20).

La Constitución Política vigente en su artículo 169 señala: "La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado por un cuerpo deliberante integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley". De esta manera, las municipalidades tienen la garantía de que no se les puede inhibir de prestar los servicios locales o de realizar las obras de interés cantonal. Al respecto Mauro Murillo señala: "pero esta garantía no debe considerarse como una exclusividad o patrimonio propio, cuando entran en juego los intereses nacionales, pues no impide, primero, que opere la reserva de la ley en las limitaciones a las libertades, de donde una función normativa o reguladora sólo es posible previa atribución legal; ni la superioridad de los intereses nacionales, cuando éstos entren en conflicto con los locales, ni la posibilidad de nacionalizar o de regionalizar intereses tradicionalmente considerados locales" (Murillo, 1978: 7).

Al perfilarse a inicios de los años cincuenta el nuevo modelo de desarrollo que buscaba transformar la economía eminentemente agraria del país hacia una de carácter secundario y terciario, el Régimen Municipal costarricense sufrió un duro revés. En su afán de modernización, el Estado propició una descentralización funcional mediante la creación de instituciones autónomas especializadas, por



lo cual muchas de las competencias y servicios públicos que hasta esa fecha proveían los municipios fueron asignadas a dichas instancias. Se dan así las bases para relegarlas en el plano político¹.

Durante este período se va a determinar la existencia del llamado Estado Benefactor, caracterizado por la ingerencia estatal en los campos económico y social, con políticas tendentes a fortalecer el desarrollo nacional. En el lapso comprendido entre 1948 y 1970 asume características de Estado Gestor (modalidad que impulsa a través de instituciones autónomas descentralizadas) la creación de organismos que tiendan a impulsar el desarrollo económico (energía eléctrica, comunicaciones, financiamiento bancario) y el desarrollo social (mejoramiento de las condiciones de mano de obra a través de programas de salud, educación, vivienda). Vemos cómo el poder se va centralizando en el Ejecutivo, pero a la vez observamos un proceso de descentralización de funciones en organismos semiautónomos y especializados en servicios específicos. Existe por lo tanto, un choque de interés entre lo local y lo nacional que por lo general dará como resultado una pérdida del poder local (Araya, 1986: 107-109).

Así por ejemplo la fundación del Instituto Costarricense de Electricidad (I.C.E.) en 1949 por Decreto N° 449 de 8 de abril, tenía entre sus finalidades: " Dar solución pronta y eficaz a la escasez de fuerza eléctrica en la nación cuando ella exista y procurar que haya en todo momento energía disponible para satisfacer la demanda normal y para impulsar el desarrollo de nuevas industrias, el uso de la electricidad en las regiones rurales y su mayor consumo doméstico".

En Ley 1788 de 24 de agosto de 1954, se instituye como Institución Autónoma del Estado, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (I.N.V.U.); su artículo 4 señala como algunas de sus finalidades la orientación de sus actividades con miras a obtener un mayor bienestar económico y social, procurando a la familia costarricense una mejor habitación y los elementos conexos correspondientes; planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra, localizar las áreas públicas para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de las calles y formular planes de inversión en obras de uso público, para satisfacer las necesidades consiguientes; proporcionar a las familias costarricenses que carezcan de alojamiento adecuado y, en condiciones normales, de los medios necesarios para obtenerlo con sus propios recursos.



Centro de Información Jurídica en Línea



Por su parte el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (I.C.A.A) fue creado mediante Ley 2726 de 14 de abril de 1961 que como Institución Autónoma tiene el objeto de dirigir, fijar políticas, establecer y aplicar normas, realizar y promover el planeamiento, financiamiento y desarrollo y de resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos, lo mismo que el aspecto normativo de los sistemas de alcantarillados pluvial en áreas urbanas, para todo el territorio nacional. El Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados es una institución descentralizada del Estado, pero su creación vino a constituir una centralización en la prestación de un servicio básico para la población. -

El Instituto Mixto de Ayuda Social (I.M.A.S.) fue fundado mediante Ley 4760 de 4 de mayo de 1971, la cual en su artículo 2º establecía como su finalidad resolver el problema de la pobreza extrema en el país; mediante el cumplimiento de los fines normados en el artículo 4º, a saber: formular y ejecutar una política nacional de promoción social y humana de los sectores más débiles de la sociedad costarricense; atenuar, disminuir o eliminar las causas generadoras de la indigencia y sus efectos; hacer de los programas de estímulo social un medio para obtener en el menor plazo posible la incorporación de los grupos humanos marginados de las actividades económicas y sociales del país; preparar los sectores indigentes en forma adecuada y rápida para que mejoren sus posibilidades de desempeñar trabajo remunerado; atender las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos; procurar la participación de los sectores privados e instituciones públicas, nacionales y extranjeras, especializadas en estas tareas, en la creación de desarrollo de toda clase de sistemas y programas destinados a mejorar las condiciones culturales, sociales y económicas de los grupos afectados por la pobreza con el máximo de participación de los esfuerzos de estos grupos y coordinar programas nacionales de los sectores públicos y privados cuyos fines sean similares a los expresados en esta ley.

De esta manera, el replanteamiento del orden administrativo existente derivó en la desmunicipalización de los asuntos locales, traduciéndose en un decrecimiento gradual de los presupuestos municipales, e inversamente, en un incremento veloz y conjtaet^de los presupuestos del gobierno central.



B) Promulgación del Primer Código Municipal 1970

Las pocas, parciales y discretas normas que se fueron dando a lo largo de la historia de las municipalidades costarricenses, manifiestan la ausencia de una visión clara y precisa de este organismo en la vida del país. Parte del marginamiento de lo municipal, era el no contar con un cuerpo de leyes atinente a su correspondiente actividad institucional. La emisión del primer Código Municipal reafirma la tendencia costarricense hacia las unidades legales denominadas Códigos.

A finales de la década de los sesenta, se perfila en nuestro país una tendencia claramente dirigida al fortalecimiento del Régimen Municipal, es de este modo como se habla de tres reformas que se dieran con miras a rescatar a las Municipalidades del largo proceso de decadencia en que se encontraban. En primer término, la reforma económica: fue de carácter eminentemente hacendario, se alegó que para lograr una efectiva autonomía municipal era necesario primero contar con gobiernos locales suficientemente financiados. Así que por Ley 4340 de 30 de mayo de 1969 se transforma el impuesto territorial de nacional a municipal; también se modificó el impuesto que pesaba sobre cada envase de licor producido en el país o importado, que operaba a favor de la municipalidades: se aumentó de veinticinco céntimos a un colón y se distribuyó la mitad para el I.F.A.M. y la otra mitad para las municipalidades. En segundo lugar, la reforma institucional: en el artículo 19 del citado Código se prevé la creación del I.F.A.M., como institución descentralizada de derecho público, con plena personalidad jurídica y patrimonio propio; el cual se destinó a obtener la coordinación de las municipalidades, por la vía de la adhesión voluntaria, prestando servicios de asistencia en los campos financiero, técnico y asesor de proyectos. Su creación va a ser un complemento del Código y de la reforma económica. Finalmente la reforma jurídica, la cual estuvo basada en la promulgación del Código Municipal de 1970 (Quesada, 1981: 72-76).

La emisión de este cuerpo jurídico redujo la intromisión del Ejecutivo en la autonomía municipal al eliminar la figura del Jefe Político, quien era nombrado por el Poder Ejecutivo con facultades para vetar los acuerdos municipales. Por otro lado, se estableció la estructura política de las municipalidades, integrada por un Concejo donde participan los Regidores, los Síndicos, el Ejecutivo Municipal, las Comisiones de Trabajo y los Concejos de Distrito. En tres grandes aspectos podemos dividir a lo interno este Código:



organización de los gobiernos locales, actividad jurídica de las municipalidades y la Hacienda Municipal (Vindas, 1993b: 103).

El Código define como municipio al conjunto de vecinos de un mismo cantón de la República, los cuales promueven y administran sus propios intereses a través de las Municipalidades. Para éste, son personas jurídicas estatales con jurisdicción territorial determinada en un Régimen concebido, constitucionalmente, como entidades descentralizadas y autónomas. La jurisdicción territorial de las municipalidades es el cantón, siendo la población cabecera del cantón la sede del Gobierno Municipal y teniendo el título de ciudad.

Les corresponde a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional. Esta disposición es interesante por cuanto se refiere a la planificación del desarrollo local y nacional, siendo de inobjetable valor.

Permite además este Código, el que puedan las municipalidades asumir conjunta o exclusivamente las atribuciones sobre administración de servicios o realizaciones de obras de interés público local conferidas a esas administraciones.

La autonomía municipal de que gozan las municipalidades, se ve reafirmada cuando establece que en el ejercicio de sus atribuciones éstos organismos disfrutan de la autonomía que les confiere la Constitución, con las potestades de gobierno y administración inherentes a la misma. Al respecto se ha puntualizado: "En realidad, los propósitos de dotar a las Municipalidades de autonomía y de capacidad de resolución y de gestión en las localidades quedaron desde un principio reducidos a dos: la "modernización" de los aparatos burocráticos - administrativos Municipales, sobre todo para la recolecta de los impuestos, y la empresarialización de la gestión" (Rivera, 1994: 251).

Las obras y servicios públicos municipales podrán ser ejecutados mediante concesión, cuando así convenga a la eficiencia de la gestión municipal. También quedan autorizadas para concertar entre ellas convenios cooperativos, a fin de colaborar solidariamente en la prestación de servicios y en la realización de obras de interés común con vista al mejor servicio público. Tales convenios de coparticipación tendrán fuerza de ley entre las



municipalidades participantes y requerirán para su eficiencia la aprobación de la C.G.R.

El Gobierno Municipal estará compuesto por un cuerpo deliberante, denominado Concejo, integrado por Regidores de elección popular y por un funcionario Ejecutivo de nombramiento del Concejo.

Manifiesta expresamente la obligatoriedad para toda municipalidad de contar con un Contador, distinto del Tesorero; y en las que tengan un ingreso superior a los diez millones, deberá haber además un Auditor.

Las municipalidades podrán realizar toda clase de contratos con entidades reconocidas como ajenas al espíritu de lucro o cuyo único afán en el caso concreto sea ayudar a la municipalidades, previa anuencia de la C.G.R.

El control financiero se consagra al disponerse la prohibición de hacer nombramientos ni adquirir compromisos económicos, sino existe subpartida presupuestaria que ampare el egreso, o cuando la subpartida aprobada esté agotada o resultare insuficiente; tampoco podrán pagar con cargo a una subpartida egresos que correspondan a otra. Las normas relativas a la contabilidad municipal serán dictadas por la C.G.R.

El personal será nombrado y removido por el Ejecutivo, con excepción del Contador y el Auditor. Entre las funciones de éste podemos destacar: ejercicio de las funciones de Administrador General y Jefe de las dependencias municipales, vigilando su organización, funcionamiento y coordinación; lo mismo que el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales; asistir a las sesiones del Concejo con voz pero sin voto; presentar al Concejo los proyectos de presupuesto de la municipalidades; nombrar, remover, conceder licencias e imponer sanciones al personal de la municipalidades; ejecutar acuerdos que dicte el Concejo; ostentar la representación legal de la municipalidades; ejercer el veto; entre otras. Respecto esta última atribución hay que señalar que en la práctica es poco probable que alguien vetara los acuerdos del Concejo que lo ha nombrado y puede removerlo.

Los Concejos de Distrito se constituirán de acuerdo con el número de distritos que haya en el cantón, y destacan dentro de sus funciones el servir como órgano de enlace entre las municipalidades y las comunidades y el ser órganos de colaboración de aquellas.¹



Por cada distrito habrá un Síndico propietario y un suplente que sustituirá al propietario en todas sus funciones; ambos son de elección popular y vecinos del distrito. Éstos tendrán derecho a asistir a las sesiones del Concejo Municipal, en las que tendrán voz sólo respecto de los asuntos que fueren de interés directo para el distrito que representen.

Las sesiones del Concejo serán públicas, sin perjuicio de que pueda acordarse que determinada sesión o parte de ella sea secreta, en casos muy especiales. La participación de los particulares en las sesiones deberá ser reglamentada por el mismo Concejo.

Los bienes inmuebles, sean fincas completas, porciones o derechos, que por razón de su ubicación fuesen precisamente necesarios a juicio de la municipalidades para un servicio de interés público local, podrán ser adquiridos por causa de utilidad pública conforme a las reglas estipuladas en el Código y la legislación especial.

En relación con los recursos contra los acuerdos municipales tomados por el Concejo, podrán solicitar los Regidores revisión y el Ejecutivo interponer el veto; este último no procede contra los acuerdos no aprobados definitivamente, también en lo cuales el Ejecutivo tenga un interés personal directo o indirecto, los recurribles ante la jurisdicción contencioso - administrativa, los que deban aprobarse por la Asamblea Legislativa o la C.G.R. los de mero trámite o ratificación, confirmación o ejecución de los otros anteriores. Sólo por motivos de ilegalidad podrá interponer el veto.

La apelación de los actos que acuerden pliegos de condiciones o adjudicaciones de licitaciones públicas serán de conocimiento de la C.G.R., conforme a este ordenamiento y no cabe recurso de revocatoria contra estos acuerdos.

Todas estas reformas eran parte de una visión modernizadora predominante en los enfoques político - administrativo, y lo que se pretendió fue evitar el descalabro absoluto de las municipalidades, sin poner en entredicho la preeminencia del modelo centralista. La idea de que mediante esta modernización se lograría viabilizar los diferentes segmentos de la sociedad costarricense constituía la columna vertebral de esta reforma. Se trataba de un intento de reconfigurar la relación Estado - colectividad local a partir de la creación de una instancia de modernización del aparato administrativo encargado de lo local y el reforzamiento de mecanismos de recaudo fiscal, de modo tal que se beneficiaran las



Municipalidades y se remodelaron los referentes espaciales del Estado - gobierno y de este modo, refuncionalizar la gestión pública. Se partía de la intención de no dotar a las comunidades de un dispositivo de poder que generara hacia la localidad un proceso democratizador, sino de garantizar el funcionamiento adecuado de su desarrollo local, el cual se basaba en la idea de promover una descentralización de las funciones pero manteniendo siempre como centro ordenador el Poder Central y las instituciones semiautónomas. En síntesis, con la fundación del Estado social se da la expulsión de la "política" del órgano municipal y se logra plegar su destino a los intereses estratégicos de los partidos nacionales. Las municipalidades quedaron en términos reales, inhabilitadas para definir y ejecutar planes, proyectos o acciones relacionadas con el acontecer de la sociedad local en primera instancia y mucho menos con el de la sociedad nacional. Es innegable que con la forma desproporcionada en que se desarrolló el aparato del Estado, sobre todo en la década del setenta, implicó en sentido inverso, una disminución de la participación de las municipalidades en la dotación de servicios y en el planteamiento económico y urbanístico de sus ámbitos territoriales. Conforme se expanden el Ejecutivo y las instituciones semiautónomas, se incapacita a las municipalidades para influir en las instancias de poder, donde se diseñan y ejecutan políticas que afectan a su jurisdicción. (Rivera, 1994: 248-254).

Entre 1980 y 1995, las municipalidades sufrieron el efecto directo de los Programas de Ajuste Estructural, como consecuencia vieron disminuidos sus recursos y asistencia técnica, en virtud de que los organismos que proporcionaban dicho apoyo fueron evaluados y dictaminados afirmativamente por el Poder Legislativo para su cierre y liquidación. Actualmente existe un dictamen afirmativo en la corriente legislativa que pone en situación crítica al I.F.A.M, y como efecto inmediato éste disminuyó considerablemente el personal que brinda asistencia técnica a las municipalidades.

C) Promulgación Código Municipal 1998

En 1993, a partir de VII Congreso Nacional de Municipalidades, se constituyó la Comisión de Reforma Integral Municipal; como parte de sus logros destacan la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, la Ley de Partidas Específicas, un nuevo Código Municipal. La ausencia de voluntad política ha sido una de las causas que ha impedido un mayor desarrollo de nuestro Régimen Municipal, existiendo una falta de soluciones de los problemas financieros, administrativos y legales.



La Comisión citada anteriormente elaboró una propuesta integral dentro de la cual sobresalió la elaboración del actual Código Municipal, con el fin de dotar de instrumentos legales modernos a las municipalidades para que asumieran un verdadero rol de gobierno local. Este cuerpo normativo vino a fortalecer la autonomía municipal y por ello se eliminó el artículo cuatro del Código anterior para que cada gobierno establezca de acuerdo con sus posibilidades financieras las áreas en las cuales cada Cantón se involucre.

También se le da mayor fuerza a los convenios intermunicipales y el establecimiento de empresas municipales, buscando conceptos de operación de la administración privada que puedan introducirse en la pública. Se procura que los regidores se especialicen en áreas de interés de la comunidad (cada Distrito) no solamente se dediquen a la visión integral del Cantón, sin embargo consideramos que en este aspecto no ha existido un avance significativo en razón de que siguen existiendo Distritos dejados de la mano y los esfuerzos se concentran en el manejo de los recursos para la cabecera del cantón.

Las auditorias internas se fortalecieron con la finalidad de garantizar a los ciudadanos que sus recursos se están invirtiendo y administrando de la mejor forma posible.

La Ley 7794 moderniza lo relacionado con la contratación del personal municipal, se introdujo la obligación de que cada municipalidad contara con un Manual de Reclutamiento y Selección de Personal, se reguló expresamente lo concerniente a la Carrera Administrativa Municipal, estableciendo los requisitos, derechos y obligaciones, de quienes ingresan a este Régimen y señala los derechos y garantías adquiridas por los funcionarios que ya estaban incorporados en el quehacer municipal.

Los miembros de los Concejos Municipales tienen la obligación de aprobar o improbar los presupuestos municipales, sin embargo en la práctica muchos de los miembros de éstos carecen de conocimiento sobre lo que es un presupuesto, no manejan técnicas presupuestarias; lo que degenera en serios problemas técnicos y de legalidad en la práctica cotidiana, hecho que queda evidenciado cuando la C.G.R. rechaza, devuelve o realiza observaciones a éste.



La elaboración de los presupuestos no los concibe como verdaderos instrumentos de administración que permitan cumplir con los objetivos y metas, sino se les ve más bien como un simple requisito formal y legal; y en algunos casos la C.G.R. ha detectado el hecho de pretender cubrir gastos y compromisos sin contar con el contenido presupuestario debido.

Un problema que aún persiste es el desfinanciamiento y el déficit en que han incurrido muchas municipalidades, pues siguen dependiendo de la transferencia de capital y el endeudamiento interno, en razón de que muchas entidades públicas obligadas a girar ingresos a las municipalidades no lo han hecho.

Aún con la nueva legislación, existe un número elevado de municipalidades que no formulan planes de trabajo ni planes anuales operativos, no efectúan planes de desarrollo cantonal que permitan la solución ordenada, eficiente y eficaz de sus problemas y comunidades. Preocupa además el hecho de que algunas corporaciones son dirigidas por personas que carecen de preparación adecuada para asumir la formulación de los planes y en otros casos no existe voluntad por parte de los niveles superiores de decisión y administración.

En lo que respecta a la estructuración de las municipalidades hemos de señalar como la variante más significativa la introducción de la figura del Alcalde Municipal, quien asume las funciones del anterior Ejecutivo Municipal, mismo que goza de amplias potestades y atribuciones en el manejo y administración de la institución. Sin embargo, el problema fundamental radica en que hasta la fecha corresponde a los Concejos Municipales nombrar y remover a los Alcaldes, lo cual produce que su puesto siga dependiendo de la voluntad política de quienes conforman el Concejo; consecuentemente se generan problemas de inestabilidad en el cargo y de fluidez y continuidad en los proyectos, al extremo de destituirlos en el cargo con una relativa facilidad aduciendo causales como la pérdida de confianza y sino por lo menos de crear un ambiente de inestabilidad que afecta el desarrollo de la gestión. Caso ejemplificador lo constituye la Municipalidad de San Pedro de Montes de Oca, que ha contado a la fecha con más de cuatro Alcaldes en un período de tres años.



La C.G.R. mediante Dictamen DAJ-1344 (1996) consideró que este cuerpo legal incorpora normativa importante y adecuada a los tiempos actuales, pero con ciertos vicios de inconstitucionalidad; hecho que quedó evidenciado significativamente cuando la Sala Constitucional mediante Voto 5445-99 de 14:30 horas de 14 de julio de 1999, determinó que la nueva normativa arrastraba vicios.

Ante este panorama negativo, se ha señalado la necesidad de crear nuevos instrumentos que permitan el fortalecimiento de los gobiernos locales y que garanticen la solución de los problemas de las comunidades. Así, se ha manifestado que es urgente trasladar poder al municipio, transferirles competencias y dotarlos de nuevos ingresos, a fin de hacer efectiva "la administración de los intereses y servicios locales"; a efectos de reducir el hipercentralismo que ha caracterizado al sistema costarricense, bajo la excusa de una supuesta ineficiencia e incapacidad de las corporaciones municipales.

La reforma del artículo 170 de la Carta Fundamental, de reciente promulgación constituye una importante contribución financiera a los gobiernos locales, por medio de este texto se pretende trasladar un diez por ciento del ingreso nacional a los municipios de forma progresiva, a fin de que puedan enfrentar las múltiples atribuciones que se les confieren, aunque el desarrollo de esta disposición implica una nueva legislación que determine la forma en que se distribuirán los recursos"¹.

II. Autonomía Municipal.

"El término autonomía ha tenido diversas acepciones, mismas que han venido cambiando con el pasar del tiempo, las circunstancias y el lugar en que se ha aplicado; así pues los griegos llamaban "autónomo!" y los romanos "autonomi" a los estados que se gobernaban con sus propias leyes y no estaban sometidos a ningún poder extranjero (Bibliográfica Omeba, 1979: 961), como vemos es posible afirmar según estas definiciones que el concepto de autonomía equivale a independencia y sólo puede aplicarse a estados independientes.

Etimológicamente autonomía significa "gobierno propio, facultad de legislar por sí mismo del griego autos: por sí mismos y nomos: ley. El término deriva del latín "autonomía" (Camacho, 1992: 3).

Los sistemas de descentralización política de los estados modernos, caracterizan el concepto de autonomía como una potestad otorgada



por el poder central de tener su propio gobierno, dictar leyes y elegir a sus autoridades, bajo la tutela del gobierno nacional y de conformidad con los requisitos establecidos en las instituciones jurídicas y políticas del Estado. Es un derecho potestativo que dentro del Estado pueden gozar las Municipalidades, provincias, las regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios. Se habla entonces de diferentes grados de autonomía (regionales, provinciales, locales) pero nunca según nuestro criterio como sinónimo de independencia, sino más bien como un concepto globalizante de la descentralización política y funcional.

En ese sentido la Sala Constitucional ha manifestado: "la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquel deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede diverger de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos" (Sala



Constitucional, Voto N° 5445-99 de 14: 30 horas del 14 de julio de 1999).

El resultado de la existencia de diversas entidades autónomas con distintos grados de jerarquía dentro del quehacer estatal, sumado al principio de unidad política del Estado nos permiten afirmar que la autonomía no puede ser absoluta, teniendo como condición fundamental el que su ejercicio deba estar subordinado dentro de los límites establecidos para el ejercicio de la correspondiente actividad. "Una autonomía no puede ir más allá de lo que rectamente se desprenda de las normas del derecho positivo constitucional. O lo que es lo mismo, no se trata de un gobierno libre dentro del estado, sino de un poder regulado por el Constituyente, y por el Legislativo ordinario" (Geigel, 1972: 9).

Otto Rojas manifiesta un criterio similar al señalar con relación a los derechos de las corporaciones municipales lo siguiente: "El municipio es una parte integrante del Estado, y, por ese concepto, mal podría ser independiente de él, menos aún si ambos tienen la misma finalidad de contribuir al bien social: el Estado, dentro del amplio radio de acción de la Nación entera; el municipio reducido de la ciudad que es el núcleo principal de la población del Estado (Rojas, 1972: 50).

Con relación a las municipalidades y el significado que para éstas posee el término autonomía, compartimos el criterio externado por Rafael De Pina, quien refiriéndose a ésta la define como: "... la potestad de que dentro del estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial y que les permite - cuando la tienen - la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos" (De Pina, 1989: 114).

Mauro Murillo Arias, analizando el criterio no absoluto de la autonomía y haciendo referencia a Abeledo - Perrot afirma: "la autonomía no significa propiamente independencia, aunque sí alude a una relativa libertad, que queda al ente. Los entes descentralizados no son independientes frente a los órganos fundamentales, porque no son iguales. En el derecho público interno, una relación propiamente de independencia sólo se da entre los órganos fundamentales del Estado - sujeto, por ser iguales (sin perjuicio del sistema de relación de pesos y contrapesos). La autonomía presupone relaciones de libertad - sujeción. Esta situación de sujeción puede tener diversos nombres, pero en



definitiva implica supremacía de los órganos centrales (Murillo, 1992: 4).

El principal problema que se presenta en la práctica, es el de establecer un grado preciso entre los conceptos de libertad, independencia y autonomía, de forma tal que las organizaciones que la posean puedan ejercitar su autonomía y el sistema nacional constituyente del Estado, pueda tener sus mecanismos de sujeción, sin lesionar aquella, manteniendo el criterio de dependencia, necesario para el desenvolvimiento eficiente de un gobierno nacional; situación ésta que se hace más difícil de precisar cuando intervienen en la práctica entes descentralizados y autónomos de carácter espacial, tal cual las corporaciones municipales, en los que el pueblo elige mediante voto directo a aquellos que los representarán, tanto formal como materialmente.

Los grados de libertad que otorga el concepto de autonomía y su posible roce con la injerencia por parte del Estado en la toma de decisiones de las municipalidades es tema de discusión en el ámbito doctrinal, Ortiz Ortiz ha señalado al respecto: "... la autonomía que consiste en una mera discrecionalidad funcional, para ser utilizada cuando el ente público actúa, es descartable de antemano, pues se da también y principalmente en el estado y en sus dependencias organizadas jerárquicamente sin relación alguna con otros entes públicos y mucho menos con los municipales... es la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente" (Ortiz, 1987: 43-44).

La generalidad caracterizante del término de autonomía empleado en la redacción del numeral 170 de nuestra Constitución Política, ha llevado a la toma de diversas interpretaciones y por lo tanto posiciones, no obstante no se debe caer en extremismos que pierdan la verdadera voluntad del constituyente, ya en el año 1952 Jorge Espinoza Rojas había abocado por el siguiente criterio: " Por una parte, la amenaza de la ruptura de la indivisibilidad orgánica del Estado y, por la otra, la actividad de absoluta independencia derivada de una amplia interpretación de ribetes soberanos, ambas valoraciones por exorbitantes y extremistas, no son susceptibles de conciliación, pero en su reducción a término medio, como aplicación del principio aristotélico, nos permite llegar a la verdad instituida en la Constitución" (Espinoza, 1952: 1).

Es claro que con el ejercicio de la autonomía no se trata de formar un Estado -archipiélago, ni que constituyan prácticas caudillistas y gamonalistas, que traen la desventaja de convertir territorios



locales en feudos a la voluntad de ciertos grupos oligárquicos con poco control del Estado Nacional y criterios o normas muy débiles de fiscalización. Una de las mayores ventajas que se le ha dado al sistema centralizado ha sido precisamente la de neutralizar o aminorar el efecto de dichas prácticas nocivas para la población de un país. De lo que se trata, es de invertir en el proceso de centralización estatal pero sin caer en el localismo, y de restaurar la autonomía local pero sin negar la obligatoriedad de la unidad nacional. Sólo que en esta oportunidad la unidad no deberá ser una figura creadora desde el mismo Estado, sino que tendrá su base real en las comunidades (Rivera, 1992: 97).

Otto Rojas sostiene que el problema de jerarquía entre poder autonómico e interés o unidad nacional, no es uno de disociación o separación, sino uno que consiste en que los centros municipales alcancen con iniciativas propias, con medios propios, adecuados a las necesidades locales, pero dentro de las aspiraciones políticas del Estado, ciertos fines especiales a la vida de la comunidad (Rojas, 1972: 50).

La autonomía municipal viene como consecuencia de una realidad en directa relación con el carácter electoral y representativo de los miembros del Concejo, cuando han sido electos por el pueblo, el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente aquel, deriva su orientación política administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad. Los gobiernos locales basan su autonomía fundamentalmente en poder fijar sus políticas en lo relativo a los planes y programas, independientes del poder ejecutivo y en la potestad presupuestaria municipal. "Significa propiamente la capacidad de la Municipalidad de fijarse sus políticas (planes y programas) de acción y de inversión en forma independiente del Estado, más específicamente del Poder Ejecutivo y del Partido Gobernante de turno. Es una capacidad de fijación independiente de planes y programas de gobierno local, que por ello mismo va unida a la otra fundamental potestad de la Municipalidad para dictarse su presupuesto propio, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo" (Ortiz, 1987: 84).

La autonomía como instituto jurídico constituye una potestad, una atribución que el ordenamiento jurídico le otorga a los entes públicos estatales, garantizada expresamente en el numeral 170 de nuestra Carta Magna al disponer: "las corporaciones municipales son autónomas...", similar disposición cobija a las universidades



públicas y a las instituciones autónomas¹. Respecto del por qué el constituyente estableció esta norma se ha apuntado: "La Asamblea Nacional Constituyente al ocuparse del tema de la autonomía municipal, lo hace como una reacción evidente a la experiencia histórica de la intervención del Poder Ejecutivo en los asuntos locales. Es decir, si lo que privaba en los años anteriores al proceso constituyente, era un sistema municipal intervenido directamente por el Poder Ejecutivo, lo que se quiso fue concebir uno distinto, que se desligara por completo de esa interferencia... En síntesis, al aprobar la Asamblea Nacional Constituyente el texto del actual artículo 170, que señala que las corporaciones municipales son autónomas, creó un sistema de administración local tal, que lo sacó, o por lo menos pretendió sacarlo, formalmente, de las influencias e injerencias del Poder Ejecutivo, pero a la vez, esa autonomía no se otorgó en forma plena o ilimitada, sino que la concepción de gobierno local autónomo, implicó que quedaba sujeta a ciertos límites" (Sala Constitucional, Voto N° 5445-99 de 14:30 horas del 14 de julio de 1999). :

Es importante señalar cuáles han sido considerados doctrinalmente como los elementos constituyentes de la autonomía, para lo cual nos basaremos en el criterio propugnado por Bielsa. Un primer elemento destaca la personalidad jurídica, de derecho público; el ente autónomo sólo puede crearse por norma constitucional o legal. El fin público y las funciones públicas del ente constituyen el segundo elemento; su fin esencial del ente autárquico que realiza servicios propios de la administración pública; su actividad es administrativa, como la actividad de la Nación, de las provincias y comunas. Un tercer elemento viene a ser el financiero - patrimonial, entendido como la afectación legal de recursos, de sujetos de derecho privado y de derecho público que permite su función no comprometida o dependiente. El cuarto elemento es la existencia de un contralor de legalidad directo sobre las actividades del ente autónomo, dada la naturaleza autonómica del ente y la necesidad de rendición de cuentas y fiscalización de sus actuaciones. La actividad administrativa del ente autárquico, lo mismo que el Estado, se manifiesta o se ejercen con cierta autoridad o imperium. Finalmente el último elemento, el cual establece que su forma de conducta está regulada por el derecho público aunque no de forma exclusiva, pues además se apoya para el cumplimiento de sus fines en el derecho privado en determinadas ocasiones (Bielsa, 1964: 246-247).

En el año 1993 mediante su voto N° 2934-93 de 15:27 horas de 22 de junio de 1993, la Sala Constitucional señaló: "La autonomía



municipal que proviene de la propia Constitución Política, esencialmente se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (única descentralización territorial del país) encargado de administrar los intereses locales y por ello las Municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción), en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva, también, la de poder dictar su propio presupuesto". Así mismo señaló además: "Gramaticalmente, es usual que se diga que el término "autonomía", puede ser definido como *"la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios"*. Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa" (Sala Constitucional, Voto N° 5445-99 de 14: 30 horas del 14 de julio de 1999).

"Resumiendo, se considera que una concepción correcta de la autonomía municipal debe comprender como potestades esenciales las siguientes: a. La potestad normativa, reconocida por la Constitución y la ley, que le permite regular las distintas áreas de su actuación; b. La potestad autorganizativa, para acordar su régimen de organización y de funcionamiento, así como también para concertar convenios cooperativos con otras Municipalidades, asociarse en ligas y federaciones y realizar congresos regionales o nacionales que persiguen finalidades concretas; c. La potestad tributaria y financiera, que le permita obtener, administrar, gastar e invertir los recursos económicos para cumplir con los cometidos indicados por el Código Municipal; d. La potestad de adoptar acuerdos que no requieren la aprobación de otros entes superiores de la administración, por corresponder a materias de su propia competencia; e. La potestad patrimonial, para disponer la adquisición, conservación y enajenación de los bienes municipales; f, La potestad planteadora, para ordenar sus propias actividades y las que corresponden al cantón dentro del ordenamiento jurídico general" (Marín, 1987b: 50).



B) Los Diferentes Tipos de Autonomía

La autonomía local no es absoluta, más bien es relativa, así pues en el plano económico, la economía local se halla subordinada a las condiciones de dependencia de la economía nacional, la cual es mucho más grande y ofrece mayores posibilidades al intercambio y al crecimiento. Por su parte en el plano político y jurídico, la ciudad y su gobierno están subordinados al régimen político del Estado. "La determinación de la posición de la ciudad, en el régimen político general, es función de la concepción nacional del Estado. Siendo la ciudad en la Nación órgano social de la Nación y de su Estado, la explicación de la función de la ciudad, cambia de una nación a otra, según que domine un sentido imperialista o democrático, o un criterio de centralización o de self government" (Posada, 1927: 164).

De lo anterior podemos afirmar entonces que en el medio sociopolítico y jurídico de las relaciones del Estado, se dan diversos grados de autonomía, que será ejercida por las diferentes administraciones, órganos, instituciones o gobiernos locales de acuerdo con el marco jurídico de referencia establecido; mismo que en nuestro caso tendrá como marco de referencia la disposición constitucional normada en el 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"; mismo que viene a ser desarrollado por el actual Código Municipal en su artículo 4: "La Municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen: 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, y 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". Como vemos señala expresamente la autonomía política, administrativa y financiera, y de forma tácita podemos inferir la autonomía organizativa y la presupuestaria, siendo que esta última es tomada como parte integrante de la financiera.

A través de años de estudio y discusión, se concluye doctrinalmente que son tres básicamente los tipos tradicionales de autonomía reconocidos en la norma constitucional: la autonomía administrativa, la autonomía política y la autonomía organizativa; mismos a los cuales hay que agregar que la autonomía también se da en el campo económico o financiero y en el ámbito presupuestario.

"La autonomía administrativa es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal (a nivel administrativo o concreto, valga la redundancia, y para excluir el nivel político que implica otra forma de autonomía como se verá) por sí mismo sin sujeción a otro ente. Es la capacidad de autoadministrarse" (Murillo, 1978: 272). Hernández Valle apunta: "Dentro de la autonomía administrativa, están incluidos no sólo el ejercicio mismo de su función legal, sino, además, de sus actividades administrativas de apoyo a ésta. Entre tales actividades de apoyo hay necesariamente que mencionar la administración del personal, así como de sus recursos financieros" (Hernández, 1992: 125).

El término autonomía aplicado a cualquier ente del Estado, conlleva a que el grado mínimo de autonomía que se le confiere sea la administrativa y es principio de nuestro ordenamiento que quien tiene autonomía de gobierno tiene la administrativa, y quien tiene la organizativa tiene a su vez esas dos (Murillo, 1978: 273).

La autonomía política, conocida también como la de gobierno consiste: "en la capacidad de autogobernarse, o sea de autodirigirse políticamente, de fijarse entre sí mismo sus propios objetivos fundamentales, dentro del marco de su competencia constitucional o legal (Hernández, 1992: 125). "Tanto la administrativa como la política, son autonomías que se presentan frente al Poder Ejecutivo, aunque a su vez implican lógicamente limitaciones para la actividad legislativa" (Murillo, 1978: 273).

Por su parte la autonomía organizativa es la "capacidad de autorganizarse. En otros términos es la capacidad que tiene el ente de establecer su organización fundamental con exclusión absoluta de la potestad legislativa. En este caso existe una incompetencia en razón de la materia, para que la ley pueda interferir en la autonomía organizativa de un ente descentralizado que esté dotado de ella" (Hernández, 1992: 125).



Nos parece importante señalar que esta exclusión por razón de la materia será únicamente en lo que respecta a la tramitación de leyes ordinarias, pues es dable que el Poder Legislativo regule aspectos de la autonomía organizativa, mediante la reforma a la Constitución Política, con el propósito de delimitar o regular la citada autonomía. Así por ejemplo en el año de 1968 se reformó el numeral 188 de nuestra Constitución, referido a la autonomía política que disfrutaban las instituciones autónomas, al cual se le agregó lo siguiente: "... y están sujetas a la ley en materia de gobierno"; con lo cual quedaron gozando de cierta autonomía administrativa únicamente y en materia de autonomía política están sujetas a la ley.

La autonomía organizativa requiere para su aplicación de "texto expreso constitucional, el cual existe sólo para las universidades. Por ello tales centros de enseñanza e investigación son los únicos entes del Estado que poseen los de tres tipos o formas básicas de autonomía: administrativa, política y organizativa (Murillo, 1983: 251).

Otro de los tipos de autonomía es la económica o financiera, definida como "la posibilidad con que cuenta determinado ente para autofinanciarse" (Vindas, 1993: 44), lo cual es de especial importancia por cuanto, como es conocido en las últimas décadas del siglo ha sido la falta de autonomía financiera el instrumento utilizado por los gobiernos o titulares del Poder Ejecutivo para cercenar o limitar por la vía de hecho, las autonomías administrativas, políticas y organizativas que disfrutaban en el derecho algunas instituciones autónomas, universidades y municipalidades. Esta particularidad es característica cuanto implica el giro de recursos financieros por parte del Poder Ejecutivo al ente autónomo, y como se sabe, tales recursos, tienen que ser consignados en el presupuesto nacional, aspecto que es "administrado" por los órganos del Poder Ejecutivo en razón de que no se tiene porcentaje o monto fijo que se establezca con una garantía constitucional, como la gozada por el Poder Judicial.

La autonomía presupuestaria se refiere a la posibilidad que tiene el ente de elaborar, ejecutar y controlar su propio presupuesto; desde luego constituye una función de la autonomía financiera, y además la misma Constitución no permite tal autonomía en razón de lo dispuesto en el artículo 84 inciso 1, 2, y 4, que le impone a la C.G.R., los deberes y atribuciones de examinar, aprobar, improbar los presupuestos, de los Poderes de la República, de instituciones



y municipalidades y de fiscalizar su ejecución y liquidación. La llamada autonomía tributaria forma, como la anterior parte de la financiera, y se encuentra limitada por la imposibilidad del ente municipal de crear por sí solo impuestos, pues requiere la autorización legislativa; la Sala Constitucional ha expresado: "autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda" (Sala Constitucional, Voto N° 5445-99 de 14:30 horas del 14 de julio de 1999).

"Entre los autores es posible encontrar quien confunde la autonomía financiera con la autonomía tributaria municipal, al señalar que se da cuando una Municipalidad posee un margen de decisión notable sobre la cuantía y las fuentes de los rubros del presupuesto que podemos catalogar de Ingresos de Origen Local..., así pues, autonomía financiera significaría la capacidad de crear tasas y/o precios públicos (...) como contraprestación por los servicios que la Municipalidad preste. Igualmente decidir sobre la imposición de contribuciones por mejoras...; como puede observarse es ésta una acepción restringida de autonomía financiera, en relación con la cual podemos hacer al menos dos objeciones: el origen del ingreso consagra una discriminación ya que al grado de autonomía sería proporcional a la riqueza económica que, por ventura posea el territorio de su municipio... y además cuando ambas se equiparan se le da a la autonomía financiera un sentido de autosuficiencia económica que limita su marco, circunscribiéndola exclusivamente a la capacidad del ente de generar sus propios recursos con independencia de toda otra gama de fondos que se canalizan hacia las Municipalidades" (Camacho, 1992: 13-15).

La autonomía normativa ha sido reconocida también por parte de la doctrina, estableciendo fundamentalmente que para que un ente pueda gozar de ésta es necesario que pueda dictar sus propias leyes, y no referida únicamente a la posibilidad de dictar reglamentos internos, siendo que para el caso de nuestro país, reside exclusivamente en la Asamblea Legislativa. Al respecto la Sala Constitucional señaló: "autonomía normativa: en virtud de la cual las Municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de



servicio)" (Sala Constitucional, Voto N° 5445-99 de 14:30 horas del 14 de julio de 1999).

Es posible afirmar que nuestro órgano contralor de constitucionalidad ha señalado los alcances de la autonomía municipal. Sobre la autonomía municipal, el citado voto establece que ésta debe ser entendida como la capacidad que tienen las municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad todo lo referente a la organización de determinada localidad y se manifiesta de las siguientes maneras: Autonomía política: que da origen al autogobierno y conlleva la elección de las autoridades municipales. Autonomía normativa; que consiste en la capacidad para que la municipalidad dicte su propio ordenamiento en las materias de su competencia, limitada en nuestro ordenamiento jurídico a la potestad reglamentaria para regular su organización interna y los servicios que presta. Autonomía tributaria: se refiere a la iniciativa para la creación, modificación, extinción y exención de tributos municipales, sujetos a la aprobación del artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política en el caso de los impuestos; y Autonomía Administrativa: que es la potestad no sólo de autonormación sino también de autoadministración que implican la "libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente"².

i. Criterios Jurisprudenciales de la Sala Constitucional sobre la Autonomía Municipal

"El desarrollo jurisprudencial que esta Sala hecho en relación a la autonomía municipal en sus diversas facetas ha sido muy amplio y completo; sin embargo, no es sino hasta en la sentencia número 5445-99, de las catorce treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, que determina, primero que nada, el concepto de autonomía municipal, como "*la capacidad que tienen las municipalidades para decidir libremente y bajo su propia responsabilidad todo lo referente a la organización*" de su jurisdicción territorial (cantón), y que se traduce en la capacidad de fijar sus políticas de acción -planes y programas- y de inversión en forma independiente -determinación de su presupuesto-, específicamente del Poder Ejecutivo; autonomía que deriva del carácter electoral y representativo de su gobierno (Concejo y Alcalde); y luego analiza los diversos ámbitos en que se manifiesta

"Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su



competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: **autonomía política:** como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; **autonomía normativa:** en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); **autonomía tributaria:** conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y **autonomía administrativa:** como la potestad que implica no sólo la 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."³

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

1).- En la sentencia número **1631-91**, de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno



(confirmada luego por las sentencias número 3494-94, 4496-94, 4497-94, 4510-94, 4511-94, 4512-94, 6362-94, 7469-94, 1269-95, 2311-95, 2631-95, 3930-95, 4072-95, 4268-95), se dijo, que al disponer el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas, de ese concepto se deriva, por principio, la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales, al indicar:

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

Asimismo, sentó el principio de que las municipalidades son entidades de naturaleza territorial y corporativa, es decir, de base asociativa, capaz de generar un interés autónomo distinto del Estado. En este mismo orden de ideas, con posterioridad, y en sentencia número 2311-95, de las dieciséis horas doce minutos del nueve de mayo de mil novecientos noventa y cinco, reafirmó el principio de que la Asamblea Legislativa no puede válidamente, por medio de una ley, autorizar de manera unilateral (es decir, sin la adecuada participación municipal) una exención de los tributos municipales.

2).- En sentencia número **2153-93**, de las nueve horas veintiuno minutos del veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y tres, se determinó que es competencia exclusiva de las municipalidades el controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio, para lo cual pueden y deben dictar los correspondientes planes reguladores; lo cual ha sido confirmado en sentencias número 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre, número 6706-93, de las quince horas veintiún minutos del veintiuno de diciembre, todas de ese año, 3494-94, del doce de julio de mil novecientos noventa y cuatro, y 4205-96, de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis.



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



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

5).- En el considerando primero de la sentencia número **0140-94**, de las quince horas cincuenta y un minutos del once de enero de mil novecientos noventa y tres (en la misma dirección las números 0946-91 y 0023-95), se indica que el artículo 170 de la Constitución Política establece que las corporaciones municipales son autónomas y que el párrafo primero del artículo 7 del Código Municipal desarrolla ese concepto, diciendo que en el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución Política, con las potestades de Gobierno y de Administración inherentes a la misma y como consecuencia de lo dispuesto en esas normas resulta que cada Municipalidad está autorizada para procurarse los ingresos necesarios siempre que cumplan con los procedimientos legales necesarios. Y se señala que sería contrario a la autonomía constitucionalmente otorgada a esas entidades, pretender que todas las Municipalidades regularan en forma igual lo referente al cobro de sus impuestos.

6).- En sentencia número **1691-94**, de las diez horas cuarenta y ocho minutos del ocho de abril de mil novecientos noventa y cuatro, se indicó que el Ejecutivo Municipal (hoy día, Alcalde Municipal) es el encargado del régimen disciplinario de los gobiernos locales, con el fin de preservar el ámbito de su autonomía declarada en el artículo 170 constitucional.

7).- La sentencia número **4091-94**, de las quince horas doce minutos del nueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, definió que el ámbito municipal es la única descentralización territorial posible en nuestro sistema, que se desarrolla la función política en materia local y en este sentido, sus competencias están



determinadas por la jurisdicción territorial, según se anotó en el Considerando VII anterior.

8).- En la sentencia número **6000-94**, de las nueve horas treinta y nueve minutos del catorce de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, que se refiere a la acción de inconstitucionalidad que cuestiona a los llamados concejos municipales de distrito, la Sala, sobre el decreto ejecutivo que los creaba (número 5.595-G), indicó:

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

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

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

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

«Artículo 16.- Traslado de Fondos.- Instalado el Concejo Municipal de Distrito, su Presidente lo comunicará así a la Municipalidad respectiva para que ésta, dentro de los treinta días hábiles siguientes, a más tardar, haga entrega a la nueva Corporación de los fondos pertenecientes al Distrito autónomo, conforme al resultado de la liquidación



que practique la Contraloría, según se dispone en el artículo 18 de este Reglamento.»

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

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

"La confluencia política del Estado central y de las corporaciones municipales bien puede expresarse mediante una disposición legal general, que, en consecuencia autorice (incluso imperativamente, como lo hace la Ley de Fomento Avícola) la exoneración tributaria municipal, a condición de que se respete en su integridad el poder de eximir de todas y cada una de aquellas entidades. El modo práctico de lograr ésto es, evidentemente, la consulta a los concejos durante el proceso legislativo; consulta obligada no por obra -como de ordinario- de expresa disposición de la Constitución -que la prevé para otras hipótesis-, sino de los requisitos constitucionales para el ejercicio de la potestad eximitoria tal como aquí se ha enunciado; consulta, en fin, cuyo resultado es vinculante para la Asamblea, puesto que la negativa municipal impide, caso por caso, que la ley autorice por sí lo que cada concejo municipal no permite."



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

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

*VI.- Es de todos sabido el problema que envuelve la ubicación de los centros de depósito y de disposición final de los desechos que afronta el país, y el consiguiente problema sanitario que de ello se deriva, según las experiencias vividas por las comunidades de este país, pero **no puede esta Sala dejar pasar por alto que todo proyecto a ejecutarse en esta materia, como en el caso que nos atiende, puedan obviarse los trámite y los requisitos derivados de las normas de control de esas actividades, contenidas en la Ley General de Salud, precisamente para proteger la vida y la salud de los habitantes y el medio ambiente.** En este sentido proveen las normas legales que regulan el establecimiento y funcionamiento de los rellenos sanitarios de la Ley General de Salud y también, las normas reglamentarias que el Poder Ejecutivo ha emitido en desarrollo de los principios legales generales antes señalados. **Es por ello que para autorizar el funcionamiento de un relleno sanitario es imprescindible que se cumplan los requisitos correspondientes, siendo como se dijo en considerandos***



anteriores, en razón de la especialidad de la materia y de la autoridad de gobierno local, que será entonces al Ministerio de Salud y a la Municipalidad del lugar, a quienes corresponde, una vez revisados los estudios técnicos que deban presentarse al efecto, como por ejemplo el estudio de impacto ambiental, contaminación de aguas y otros, que deban, razonablemente, y tomando en consideración los intereses nacionales y locales, autorizar o no el funcionamiento del proyecto que interesa. En última instancia, es a la Municipalidad de la Jurisdicción a la que corresponde conceder o no la licencia para el ejercicio de actividades comerciales, a la vez que verificar si la actividad es compatible con los usos y limitaciones propias de los planes de desarrollo urbano que pudieran estar vigentes y todo ello, tratándose del funcionamiento de una empresa privada en la venta de servicios. Cuando se trata de la iniciativa de otras administraciones estatales o de entidades públicas no estatales, es más que evidente, en razón de la autonomía municipal consagrada en texto constitucional, que no se pueden establecer sin la debida coordinación del gobierno local, como lo exigen los artículos 5 y 10 del Código Municipal. Como en el caso concreto, es una empresa privada la que ha ofrecido sus servicios a otras municipalidades del Área Metropolitana, aparentemente sin la intervención de entes públicos, la decisión final, como lo ordena el artículo 169 constitucional, será de la Municipalidad del Cantón de Santa Ana, la que deberá actuar velando y protegiendo los derechos fundamentales de los ciudadanos de esa localidad, pero en todo caso con apego absoluto al principio de legalidad constitucional".

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

"Debe hacerse notar también que el accionante incurre en un error al señalar que para que una disposición de carácter normativo de las municipalidades tenga asidero legal, debe ser aprobada por la Contraloría General de la República; olvida con ello el principio de la autonomía municipal establecido en la propia Constitución Política,



en el artículo 170 y la función encomendada a estas corporaciones, cual es la «administración de los intereses y servicios locales en cada cantón», de conformidad con lo señalado en el artículo 169 de la Carta Fundamental. Además, en el Código Municipal, tampoco se establece como requisito para dictar reglamentos de servicios de una Municipalidad la aprobación de la Contraloría General de la República, y en el artículo 7 del Código Municipal se reitera el principio de la autonomía de que gozan las municipalidades; principio del que se deriva su potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y de servicios, entre los que lógicamente se encuentra la administración del Mercado Central de San José".

11).- En sentencia número **6469-97**, de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, se definió el proceso para la determinación del ámbito de competencia de las municipalidades en razón de la materia a lo local, según se anotó en el Considerando VI de esta sentencia."⁴

III. Impugnación de Actos

i. Normativa: Código Municipal de 1998⁵.

Recursos contra los actos municipales CAPÍTULO I Recursos contra los acuerdos del Concejo

Artículo 153.—En la forma prevista en el código, los concejales podrán solicitar revisión de los acuerdos municipales tomados por el Concejo, y el alcalde municipal podrá interponer veto. Por parte de los interesados, cabrán los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, el extraordinario de revisión y ejercer las acciones jurisdiccionales reguladas por las leyes.

Artículo 154.—Cualquier acuerdo municipal estará sujeto a los recursos de revocatoria y de apelación, excepto:

- a) Los que no hayan sido aprobados definitivamente.
- b) Los de mero trámite de ejecución, confirmación o ratificación de otros anteriores y los consentidos expresa o implícitamente.



c) Los reglamentarios.

d) Los que aprueben presupuestos, sus modificaciones y adiciones.

e) Los sometidos a los procedimientos especiales dispuestos en los artículos 82, 83, 89 y 90 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, No. 3667, de 12 de marzo de 1966.

Artículo 155.—Los recursos en materia de contratación administrativa se regirán por lo establecido en la ley reguladora de la contratación administrativa.

Artículo 156.—Los recursos de revocatoria y apelación ante el Concejo deberán interponerse, en memorial razonado, dentro del quinto día.

La apelación podrá plantearse sólo por ilegalidad: la revocatoria podrá estar fundada también en la inoportunidad del acto.

El Concejo deberá conocer la revocatoria en la sesión ordinaria siguiente a la presentación. La apelación será conocida por el Tribunal Superior-Contencioso Administrativo.

Si la revocatoria con apelación subsidiaria, no se resolviese transcurridos ocho días desde la sesión en que debió haberse conocido, y el expediente no hubiere llegado a la autoridad que deberá conocer de la apelación, el interesado podrá pedirle que ordene el envío, y será prevenido de las sanciones del artículo 40 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable en caso de que, interpuesta exclusivamente la apelación, el expediente no llegue dentro del octavo día de presentada a la autoridad competente para resolverla.

Artículo 157.—De todo acuerdo municipal contra el que hubiere procedido apelación y esta no fue interpuesta en tiempo y siempre que no hubiere transcurrido diez años de tomado el acuerdo y que el acto no hubiere agotado todos sus efectos, los interesados podrán presentar, ante el Concejo, recurso extraordinario de revisión, a fin de que el acto no surta ni siga surtiendo efectos.



Este recurso sólo podrá estar fundado en motivos que originen la nulidad absoluta del acto.

Artículo 158.—El alcalde municipal podrá interponer el veto a los acuerdos municipales por motivos de legalidad u oportunidad, dentro del quinto día después de aprobado definitivamente el acuerdo.

El alcalde municipal en el memorial que presentará, indicará las razones que lo fundamentan y las normas o principios jurídicos violados.

La interposición del veto suspenderá la ejecución del acuerdo.

En la siguiente sesión inmediatamente a la de la presentación del veto, el Concejo deberá rechazarlo o acogerlo.

Artículo 159.—La falta de interposición del veto en el tiempo estipulado, implicará la obligatoriedad absoluta del alcalde municipal de ejecutar el acuerdo.

Artículo 160.— No estarán sujetos al veto los siguientes acuerdos:

- a) Los no aprobados definitivamente.
- b) Aquellos en que el alcalde municipal tenga interés personal, directo o indirecto.
- c) Los recurribles en los procesos contencioso-administrativos especiales, regulados en los artículos 82, 83, 89 y 90 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
- d) Los que deban aprobar la Contraloría General de la República o la Asamblea Legislativa o los autorizados por esta.
- e) Los apelables ante la Contraloría General de la República.
- f) Los de mero trámite o los de ratificación, confirmación o ejecución de otros anteriores.



CAPÍTULO II

Recursos contra los demás actos municipales

Artículo 161.—Contra las decisiones de los funcionarios que dependen directamente del Concejo cabrán los recursos de revocatoria y apelación para ante él, los cuales deberán interponerse dentro del quinto día. Las decisiones relativas a la materia laboral confiada al alcalde municipal estarán sujetas a los recursos regulados en el título V.

La revocatoria y la apelación podrán estar fundadas en razones de ilegalidad o inoportunidad del acto y no suspenderán su ejecución, sin perjuicio de que el Concejo o el mismo órgano que lo dicta pueda disponer la suspensión como primera providencia al recibir el recurso.

La interposición exclusiva del recurso de apelación no impedirá que el funcionario revoque su decisión, si estimare procedentes las razones en que se funda el recurso.

Artículo 162.—Las decisiones de los funcionarios que no dependan directamente del Concejo tendrán los recursos de revocatoria y apelación para ante el alcalde municipal dentro de un plazo de cinco días. Podrán fundamentarse en motivos de ilegalidad o inoportunidad y suspenderán la ejecución del acto.

Artículo 163.—Contra todo acto no emanado del Concejo y de materia no laboral, cabrá recurso extraordinario de revisión, cuando no se hayan establecido oportunamente los recursos facultados por los artículos precedentes de este capítulo, siempre que no hayan transcurrido cinco años después de dictado el acto y este no haya agotado totalmente sus efectos, a fin de que no surta ni siga surtiendo efectos.

El recurso se interpondrá ante el Concejo, lo acogerá sólo si el acto fuere absolutamente nulo.

ii. Medios de Impugnación Internos (Según el Código Municipal de 1970).

"El artículo 171 delimita los recursos que pueden ser utilizados contra los acuerdos municipales tomados por el Concejo, ellos son; el recurso de revisión que lo pueden interponer los regidores; el veto que lo ejerce el Ejecutivo; el recurso de revocatoria de apelación que los ejercen los interesados legítimos quienes a su



vez también pueden interponer el recurso extraordinario de revisión.

Estos medios de impugnación que nos señala el artículo 171 del Código Municipal se pueden dividir a su vez en recursos ordinarios y en recursos extraordinarios. De esta forma serán ordinarios el de revisión por parte de los regidores, el veto por parte del ejecutivo y lo que ejercen los interesados legítimos cuando interponen un recurso de revocatoria y un recurso de apelación.

Los recursos antes mencionados se denominan ordinarios por cuanto no exigen para su interposición más requisitos que un acuerdo tomado por el Concejo que les cause o les pueda causar perjuicio o bien que sea ilegal.

En cambio se denomina extraordinario al recurso de revisión pues exige una serie de requisitos que el acto debe cumplir, como por ejemplo la firmeza del mismo, que no haya agotado sus efectos y que el acto adolezca de motivos de nulidad absoluta, además de otros requisitos ineludibles que cuando se analice este recurso se apuntarán.

Retomando el orden de exposición tenemos los recursos llamados internos, que adquieren esta característica por el hecho de que los sujetos legitimados a interponerlos son los regidores o bien el Ejecutivo Municipal, es decir miembros de propio Gobierno Municipal, Esta idea excluye lógicamente de la legitimación para interponerlo de sujetos externos al Gobierno Municipal y de ahí se deriva la clasificación de recursos internos"⁶.

a. Recurso de Revisión

"Este recurso ordinario interno se puede definir como aquel medio que se utilizan los regidores municipales para impugnar un acuerdo municipal que no se encuentra definitivamente aprobado y del cual difiere ya sea por razones de oportunidad o de legalidad.

En realidad, el artículo 52 del Código Municipal es el que señala el momento oportuno para, que los regidores que ejercen la propiedad interpongan el recurso de revisión. Señala dicho artículo que una vez leída el acta y antes de ser aprobada, los regidores pueden plantear la revisión de acuerdos.

De la lectura de dicho artículo se deduce que cuando los acuerdos se encuentren definitivamente aprobados no puede interponerse el recursos de revisión, ya sea porque el acta fue aprobada sin



haberse interpuesto el recurso o bien por el hecho de que en votación no menor a las dos terceras partes de los miembros del Concejo, éstos decidieron otorgar al acuerdo la característica de definitivamente aprobado, (artículo 49).

Si bien es cierto el Código Municipal no exige en ninguno de sus artículos más requisitos que los mencionados para la interposición de este recurso interno, consideramos nosotros que la interposición del mismo debe ser por escrito (aunque no existe prohibición de hacerlo en forma verbal) y ante todo razonando los motivos de oportunidad o de legalidad que causan la disconformidad del regidor con el acuerdo adoptado por el Concejo⁷.

b. El Veto

El veto es un medio de impugnación cuyo uso es exclusivo del Ejecutivo Municipal, quien *tiene* la facultad de ejercerlo contra aquellos acuerdos del Concejo que estén definitivamente aprobados, cuando a su criterio dichos acuerdos sean ilegales, El veto además debe interponerse dentro de los cinco días posteriores a que el acuerdo quedó definitivamente aprobado y su interposición suspende los efectos del acuerdo impugnado.

De los anteriores conceptos podemos extraer varios aspectos jurídicamente relevantes. En primer término existe un único sujeto legitimado para interponer el veto, el Ejecutivo Municipal, por tanto ningún otro funcionario municipal puede hacer uso de este medio de impugnación.

Un segundo aspecto importante es que el veto se interpone contra acuerdos que estén definitivamente aprobados. Lo anterior se deriva de una interpretación a contrario sensu de lo preceptuado por el artículo 177 del Código Municipal el cual señala que no están sujetos al veto los acuerdos no aprobados definitivamente. La anterior disposición resulta lógica si tomamos en cuenta que al Ejecutivo Municipal corresponde ejecutar o hacer ejecutar los acuerdos que dicta el Concejo, lo cual tiene que hacer el Ejecutivo una vez que el acuerdo quede firme y no antes. Por consiguiente el momento propicio para que el Ejecutivo Municipal interponga el veto es una vez que el acuerdo sea susceptible de producir efectos jurídicos lo cual se adquiere *con* la aprobación definitiva del acuerdo.

La otra conclusión sumamente importante que se extrae de la definición dada es el hecho de que el recurso solo puede



interponerse por razones de legalidad y no de oportunidad, lo cual lo diferencia sustancialmente del recurso de revisión que plantean los regidores, los cuales pueden basar su inconformidad con el acuerdo tomado en razones de oportunidad. En este orden de ideas la ilegalidad debe ser alegada, es decir debe exponer el Ejecutivo Municipal en su memorial las normas o principios jurídicos que el considera se han violentado con el acuerdo tomado por la municipalidad. Si el Ejecutivo Municipal no cumple con este requisito el veto debe ser rechazado.

Continuando con el análisis de este medio de impugnación, el veto debe interponerlo el Ejecutivo Municipal dentro de los cinco días posteriores a que el acuerdo quedó definitivamente aprobado, la lógica consecuencia de la interposición "fuera de ese lapso es el rechazo del veto por extemporáneo.

La consecuencia jurídica más importante de la interposición del veto es que el mismo suspende la ejecución del acuerdo, Estamos en presencia aquí de una suspensión de efectos del acto en la vía administrativa. Sin embargo esta suspensión de los efectos no está sujeta como en otros casos (148 Ley General de Administración Pública y 91.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa) a que el acto administrativo pueda causar perjuicios o daños de difícil o imposible reparación. La suspensión de la ejecución del acuerdo municipal se da de pleno derecho sin exigir más requisitos que la interposición del veto, (artículo 176).

En relación con el procedimiento que debe seguirse una vez interpuesto el veto, el mismo se circunscribe en primer término a la suspensión del acuerdo tomado por el Concejo, lo cual de hecho se da, ya que en la mayoría de los casos es al Ejecutivo a quien corresponde ejecutar los acuerdos del Concejo, (existen excepciones como por ejemplo obligaciones que imponga el Concejo al auditor que deben ser ejecutadas por este ya que depende directamente del Concejo). Como segundo paso en la sesión inmediata siguiente a la interposición del veto, el Concejo deberá conocerlo a fin de rechazarlo o acogerlo. El código no señala que las sesiones deban ser ordinarias por lo que puede incluso conocerse el veto en una sesión extraordinaria convocada al efecto.

Una vez que se le da la lectura, al veto, el Concejo delibera y decide si lo rechaza o lo acoge. En el primer caso, si lo rechaza, el Concejo debe elevar el expediente administrativo al Tribunal Superior Contencioso Administrativo, tal y como lo preceptúa el artículo 85 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso



Administrativa en relación con el 173 último párrafo de la Carta Magna.

En este caso, una vez rechazado el veto, la municipalidad emplaza a las partes para que hagan valer sus derechos ante el Tribunal Superior Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, el cual una vez recibido el expediente administrativo concede a las partes e interesados un plazo de ocho días para que formule conclusiones, después de lo cual el Tribunal dictará sentencia.

Debe tenerse claro que la resolución que dicta el Tribunal Superior Contencioso Administrativo, pone fin al procedimiento administrativo, por lo que en este caso este Tribunal, actúa como instancia administrativa y no como un órgano judicial- Es por ello que el artículo 66.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala que lo resuelto sobre al fondo del asunto no es obstáculo para que las partes discutan sus pretensiones en la vía judicial correspondiente, ya sea la Contencioso Administrativa, la penal, la jurisdicción constitucional o cualquier otra según sea el caso.

La otra situación a estudiar es el hecho de que el veto sea acogido por el Concejo. En este caso lo correspondiente es derogar el acuerdo por contener los vicios de legalidad apuntados en el memorial de interposición del veto por parte del Ejecutivo Municipal. Como consecuencia lógica, se deriva la no ejecución del acuerdo tomado y posteriormente anulado.

Debemos mencionar que tanto para acoger como para rechazar el veto interpuesto por el Ejecutivo Municipal basta con la mayoría simple de los regidores que componen el Concejo ya que el Código no exige ninguna mayoría calificada para esos casos.

Por último el artículo 177 nos indica cuando los acuerdos municipales no se encuentran sujetos al veto. Entre estos casos tenemos los que no están aprobados definitivamente y que ya nos encargamos de comentar. El Ejecutivo no puede ejercer el veto cuando él tenga un interés personal ya sea directo o indirecto con el acuerdo, por ejemplo cuando se acuerdo su suspensión o remoción.

Otro de los casos más importantes en que el Ejecutivo está inhibido de interponer el veto es cuando se está en presencia de actos que contienen un procedimiento especial para su impugnación, específicamente en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en los artículos 82 y 83 que regulan el procedimiento especial que deben seguir las impugnaciones hechas



a actos administrativos en materia tributaria; así como los regulados en los artículos 89 y 90 de la misma Ley Reguladora que establece el procedimiento a seguir cuando se impugnan actos referidos a licitaciones y a contratos realizados por la administración.

En relación con el inciso ch) de este artículo 177 debe indicarse que los acuerdos que deban aprobarse por la Asamblea Legislativa o por la Contraloría General de la República así como los que hayan sido autorizados por esta última no están sujetos a veto. Sin embargo es importante señalar que el Ejecutivo perfectamente puede interponer el veto cuando se tome un acuerdo sin la respectiva autorización de la Contraloría General de la República cuando el acuerdo así lo amerite, ejemplo de ello pueden ser los actos regulados en el artículo 67 en el cual se donan bienes a instituciones estatales, acuerdo que debe contar con la anuencia de la Contraloría General de la República. Si el Concejo le ordena al Ejecutivo iniciar los trámites para inscribir la donación del terreno a nombre de la institución beneficiada, sin contar el acuerdo con la aprobación de la Contraloría General de la República, el Ejecutivo perfectamente puede vetar dicho acuerdo ya que el mismo es evidentemente ilegal.

Tampoco son sujetos de veto los acuerdos que tengan que apelarse ante la Contraloría General de la República, tales como los que tengan que ver con los carteles o adjudicaciones de licitaciones, (artículo 173).

Por último tampoco pueden vetarse aquellos acuerdos que sean de mero trámite, (por ejemplo, solicitar un informe a la Comisión de Hacienda sobre las rentas municipales); los que ratifiquen (los que simplemente subsanan defectos de un acto anterior), los que confirmen acuerdos anteriores, (por ejemplo instar al Auditor a que ejerza una auditoria interna acordada en sesión anterior)⁵ o aquellos que ejecuten otros anteriores, (clausura de construcciones por no contar con el permiso respectivo). Es nuestro criterio que en los casos de rectificaciones de actos, es decir cuando se subsanan defectos de otro acto anterior si la forma de subsanar el defecto es evidentemente ilegal el ejecutivo puede interponer el veto contra el acuerdo, alegando el vicio de nulidad que contiene el acuerdo. De igual forma si el acuerdo que ordena la ejecución de uno anterior se efectúa en forma manifiestamente ilegal el Ejecutivo puede vetar el mismo, (por ejemplo en los casos de remodelaciones parciales de locales comerciales, que el Concejo acuerde ejecutar el acto, ordenando la clausura no solo de la parte



en construcción sino también el acceso total al local comercial). Aquí es evidente la ilegalidad del acuerdo y aunque- ordene la ejecución de uno anterior el mismo es ilegal y por tanto el Ejecutivo Municipal puede impugnarlo”⁸.

iii. Medios de Impugnación Externos.

a. Recurso de Revocatoria.

“... podríamos definirlo como aquel medio de impugnación que pueden utilizar los administrados, con el fin de solicitar al Concejo, la revocatoria de un acuerdo que les causa perjuicio o con el cual se encuentran disconformes. Este recurso debe interponerse dentro del quinto día posterior a la comunicación del acuerdo al administrado y por medio escrito razonando los motivos de impugnación.

De esta definición extraemos que los sujetos legitimados para interponer un recurso de revocatoria serán aquellos que tengan un interés personal, directo y actual en el asunto, en otras palabras que el acuerdo tomado por el Concejo le cause algún tipo de perjuicio.

Por otra parte la interposición del recurso debe efectuarse dentro de un lapso de cinco días posteriores a que el acuerdo fue comunicado al administrado, por medio de un escrito razonado en que se expongan los motivos por el cual se interponer el recurso.

Es interesante señalar en este sentido que el recurso de revocatoria puede interponerse tanto por motivos de oportunidad como por razones de legalidad. En nuestro criterio cuando se aleguen razones de oportunidad el administrado que impugna debe demostrar la inconveniencia del acto y las razones por las cuales considera que se le perjudica”⁹.

b. Recurso de Apelación.

“... se puede definir como aquel medio de impugnación del cual los administrados pueden hacer uso a fin de solicitar a una instancia superior, la revisión del acuerdo que se impugna. Debe ser presentado en un plazo de cinco días posteriores a la comunicación del acuerdo al administrado y en memorial razonado y solo por motivos de legalidad.

Al igual que para el recurso de revocatoria, quien lo interponga debe alegar un interés personal, directo y actual acerca del acuerdo impugnado y los efectos que este vaya a causar,



Se presenta al igual que la revocatoria dentro de los cinco días posteriores a que el acuerdo sea comunicado al administrado, sea definitivamente aprobado bien cuando comience a surtir efectos para, el interesado, ya que el artículo 174 es omiso al señalar a partir de que momento comienzan a contar esos cinco días.

Los motivos para presentar el recurso son únicamente de legalidad, diferenciándose de la revocatoria ya que en este último podía alegarse motivos de oportunidad. Por consiguiente el memorial debe ser razonado indicando los motivos de nulidad del acto¹⁰.

IV. El Alcalde Municipal.

i. Normativa Alcalde Municipal¹¹.

Artículo 14. – Denomínase alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política.

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

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

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

Artículo 15. – Para ser alcalde municipal, se requiere:

- a) Ser costarricense y ciudadano en ejercicio.
- b) Pertenecer al estado seglar.
- c) Estar inscrito electoralmente, por lo menos con dos años de anterioridad, en el cantón donde ha de servir el cargo.

Artículo 16. – No podrán ser candidatos a alcalde municipal:



a) Quienes estén inhabilitados por sentencia judicial firme para ejercer cargos públicos.

b) Los funcionarios o empleados a los que, según el artículo 88 del Código Electoral, se les prohíba participar en actividades político- electorales, salvo emitir el voto. Estas incompatibilidades afectarán a quienes, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de las elecciones, hayan desempeñado esos cargos.

Artículo 17. – 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) 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.
- ñ) Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan, conforme a este código, los reglamentos municipales y demás disposiciones legales pertinentes.

Artículo 18. – Serán causas automáticas de pérdida de la credencial de alcalde municipal:

- a) Perder un requisito o el adolecer de un impedimento, según los artículos 15 y 16 de este código.
- b) Ausentarse injustificadamente de sus labores por más de ocho días.
- c) Ser declarado, por sentencia judicial firme, inhabilitado para ejercer cargos públicos.
- d) Incurrir en alguna de las causales previstas en el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.



(Así reformado el inciso anterior por el artículo 66 de la Ley N° 8422 del 6 de octubre del 2004)

e) Cometer cualquier acción sancionada por la ley con la pérdida del cargo para funcionarios de elección popular.

f) Renunciar voluntariamente a su puesto.

Artículo 19. – Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal. Tal decisión no podrá ser vetada.

Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal, deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el cantón.

El plebiscito se efectuará con el padrón electoral del respectivo cantón, con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo referido en el párrafo primero de este artículo.

Si el resultado de la consulta fuere la destitución del funcionario, el Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario, según el artículo 14 de este código, por el resto del período.

Si también fueren destituidos o renunciaren los dos alcaldes suplentes, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el respectivo cantón, en un plazo máximo de seis meses y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se lleva a cabo la elección el Presidente del Concejo asumirá como recargo el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga el código.



Artículo 20. – El alcalde municipal es un funcionario de tiempo completo y su salario se ajustará, de acuerdo con el presupuesto ordinario municipal, a la siguiente tabla:

Monto del presupuesto		Salario
HASTA	¢50.000.000,00	¢100.000,00
De ¢50.000.001,00	a ¢100.000.000,00	¢150.000,00
De ¢100.000.001,00	a ¢200.000.000,00	¢200.000,00
De ¢200.000.001,00	a ¢300.000.000,00	¢250.000,00
De ¢300.000.001,00	a ¢400.000.000,00	¢300.000,00
De ¢400.000.001,00	a ¢500.000.000,00	¢350.000,00
De ¢500.000.001,00	a ¢600.000.000,00	¢400.000,00
De ¢ 600.000.001,00	en adelante	¢450.000,00

Anualmente, el salario de los alcaldes municipales podrá aumentarse hasta en un diez por ciento (10%), cuando se presenten las mismas condiciones establecidas para el aumento de las dietas de los regidores y síndicos municipales, señaladas en el artículo 30 de este código.

No obstante lo anterior, los alcaldes municipales no devengarán menos del salario máximo pagado por la municipalidad más un diez por ciento (10%).

Además, los alcaldes municipales devengarán, por concepto de dedicación exclusiva, calculado de acuerdo con su salario base, un treinta y cinco por ciento (35%) cuando sean bachilleres universitarios y un cincuenta y cinco por ciento (55%) cuando sean licenciados o posean cualquier grado académico superior al señalado. En los casos en que el alcalde electo disfrute de pensión o jubilación, si no suspendiere tal beneficio, podrá solicitar el pago de un importe del cincuenta por ciento (50%) mensual de la totalidad de la pensión o jubilación, por concepto de gastos de representación.

ii. Autonomía del Alcalde.

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

Código Municipal, ley 7794 de 1998



Artículo 14.-

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

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

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

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

Artículo 1.-

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

Artículo 2.-

La municipalidad es una persona jurídica estatal con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines¹².

iii. Concepto.

"El Código Municipal de 1998 en su numeral 14 reza "Denomínese *alcalde municipal* al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169 de la Constitución Política". Es decir, como el funcionario que en conjunto con los regidores municipales integran el Gobierno Municipal.

El artículo 169 constitucional, señala que el funcionario ejecutivo será designado por ley, teniéndose que mediante la ley N° 7794 del 30 de abril de 1998, actual Código Municipal, legalmente se le llamó Alcalde a dicho funcionario ejecutivo.



También se le ha definido como un funcionario de elección popular y con funciones y atribuciones mayores a las vigentes.

Afirma el señor Carlos Calvo, Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), que *"...la figura del alcalde municipal es un paso en la dirección correcta que procura atraer al seno de la administración local a personas con capacidad de elaborar planes de gobierno, presentarlos y defenderlos ante sus comunidades"*¹³.

iv. Requisitos.

"Contrario a lo que sucedía con el derogado Código Municipal , en lo referente a los requisitos para ser Ejecutivo Municipal, que remitía a los mismos requeridos a los regidores municipales, el Código de 1998, en su artículo 15 enumera los aspectos necesarios para ser Alcalde, a saber:

a) Ser costarricense y ciudadano en ejercicio: no se debe ahondar en donde la ley no lo hace, por ello puede ser Alcalde Municipal, tanto un costarricense por nacimiento, como uno por naturalización. Quedando un vacío legal en este segundo aspecto, pues de ser así, no indica un plazo mínimo de residencia, como sí lo hacía el Código de 1970. Con relación a ser ciudadano en ejercicio, este punto ya fue desarrollado en los requisitos para ser nombrado Ejecutivo Municipal.

b) Pertenecer al estado seglar: como ya se dijo en páginas anteriores, significa la no pertenencia a alguna orden clérical. (Ver comentario en cuanto a los requisitos para ser Ejecutivo Municipal).

c) Estar inscrito electoralmente, por lo menos con dos años de anterioridad, en el cantón donde ha de servir el cargo: Como lo indica el Tribunal Supremo de Elecciones, citando una resolución de la Sala Primera *"De acuerdo con el artículo 60 del Código Civil, el concepto de domicilio está concebido como una relación entre la persona y una zona territorial determinada, tomando en cuenta el establecimiento en ella de la sede principal de sus negocios e intereses. La residencia, jurídicamente, no puede tomarse como prueba absoluta del domicilio, porque tal cosa no implica necesariamente la indicada de relación domiciliaria, aunque en ciertos casos puede estimarse como importante para definirla(...)* En todo caso, según lo dicho, el domicilio de la persona física no gira en torno a la residencia sino al de la sede principal de sus



negocios e intereses". Continúa indicando el Tribunal que "el domicilio electoral como un domicilio especial, corresponde al lugar en que se vota en las elecciones nacionales y tiene sus propias particularidades...La nueva legislación, por el contrario señala la obligación de estar inscrito electoralmente con por lo menos dos años de anterioridad, en el respectivo cantón (art. 22 y 24 inciso a)). Con base en la diferencia jurídica entre domicilio social y electoral, y en el principio de que tratándose de una sanción, como es la cancelación de credencial, en donde la interpretación debe ser restrictiva a favor de la permanencia del funcionario, la mayoría de los integrantes de este Tribunal llega a la conclusión de que, conforme a la disposición legal expresa, contenida en el Código Municipal vigente, la causal para proceder a la cancelación de credencial de regidor, se tiene por configurada únicamente cuando se produce un cambio en su domicilio electoral"¹. Por su parte el Magistrado Luis Antonio Sobrado González, salva su voto en los siguientes términos "Para no desmeritar el carácter democrático y representativo del gobierno municipal, ha de interpretarse que dicha inscripción electoral -dato formal- debe ir acompañado por la residencia efectiva en el cantón respectivo -elemento fáctico-, la cual debe mantenerse durante todo el período de nombramiento, puesto que el no contar o perder este último requisito, excluirla de pleno derecho la condición de munícipe y, por ende, los correspondientes derechos políticos en la órbita local... De ahí resulta forzoso concluir, que es motivo para cancelar las credenciales de los regidores y los síndicos, que éstos dejen de ser vecinos del cantón o distrito por el que resultaron electos, respectivamente, situación que habrá de ser declarada por el Tribunal en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 25. c, en relación con el 58, del Código Municipal'.

Como se puede ver en cuanto a este requisito, se encuentra una diferencia con lo solicitado al Ejecutivo Municipal, ya que a éste se le exigía ser munícipe; en cambio al Alcalde solamente se le pide estar empadronado en determinada localidad, sin importar si es vecino o no del cantón. Esta condición puede ir en perjuicio de determinada Municipalidad, pues no tiene igual conocimiento de la problemática local una persona que viva inmersa en ésta a otra que, sencillamente, ve a la Corporación como un mero centro de trabajo.

Se puede ver que los requisitos, tanto para el Ejecutivo como para el Alcalde Municipal, son casi los mismos, se diferencian en la disposición de vivir en el cantón donde se ha de servir el cargo o



de estar en el padrón electoral del cantón donde se ha de servir el cargo, al menos con dos años de anterioridad"¹⁴.

v. Naturaleza del Cargo.

"El Alcalde Municipal, es el mismo funcionario ejecutivo previsto constitucionalmente, con algunos contrastes en cuanto a sus funciones (que serán analizadas más adelante), las cuales dejan ya de ser puramente ejecutivas y se amplían a un ámbito más deliberativo, pudiendo llegar a tomar decisiones, variarlas o desecharlas.

Se piensa que la diferencia principal con el anterior Ejecutivo Municipal, es su nombramiento pues será mediante elección popular y ya no será el Concejo quien lo designe. El Licenciado Mario Vargas, asistente del Alcalde de la Municipalidad de San José, cree que el tipo de elección no es lo más importante, señaló que: "*el mayor logro a resaltar con el cambio de Ejecutivo a Alcalde es la estabilidad laboral que se le da a la figura ejecutiva y que le da garantía de poder actuar de una manera más libre*".

Ocupa un cargo público por un período determinado o de plaza fijo, de conformidad con lo previsto en el artículo 31 del Código de Trabajo.

Será a partir del año 2002, cuando dicho funcionario se nombrará por elección popular y por un período o plazo fijo igualmente de cuatro años, pudiendo ser reelegido por otro plazo igual. Asimismo, se trata de un funcionario público excluido del régimen de servicio civil.

Del período comprendido entre 1998 al 2002, los actuales Alcaldes siguen manteniendo su carácter de empleados de confianza, ya que estos son los Ejecutivos Municipales nombrados por el Concejo Municipal en 1998 y, que al entrar en vigencia el actual Código Municipal su nombre cambió a Alcaldes, quedando en iguales circunstancias su condición ante el Concejo Municipal, es decir, puede ser removido y nombrado por el Concejo Municipal y debe seguir acatando y ejecutando sus directrices, hasta que este puesto sea alcanzado por elección popular.

Cuando este funcionario sea electo de forma popular, la naturaleza actual de funcionario de confianza cambiará, pues ya no será designado por el Concejo Municipal sino que será elegido por los vecinos del cantón a los cuales deberá de rendir cuentas"¹⁵.



vi. Prohibiciones.

“Similar a lo estipulado en el Código de 1970, en relación con las prohibiciones el Ejecutivo Municipal, que por remisión legal eran las mismas aplicables a los regidores; en la actual codificación rigen las mismas prohibiciones, tanto para el Alcalde Municipal como para los regidores.

Estas prohibiciones son:

a) Intervenir en la discusión y votación en su caso de los asuntos en que tengan ellos interés directo, su cónyuge o algún pariente hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad¹. Esta prohibición es aplicable al Alcalde, únicamente en cuanto a la discusión del asunto en cuestión, ya que al igual que el Ejecutivo Municipal, el Alcalde solamente puede participar en las discusiones nacidas del Concejo Municipal, dado que el Código en discusión no le otorgó el derecho al voto en las sesiones del Concejo. También, en la redacción de esta prohibición, como en la del antiguo Código, se dejó de lado al compañero de hecho, pudiéndose dar el caso de que el Alcalde pueda participar en la discusión en que tenga parte su compañero de hecho.

b) Ligarse a la Municipalidad o depender de ella en razón de cargo distinto, comisión, trabajo o contrato que cause obligación de pago o retribución a su favor y, en general, percibir dinero o bienes del patrimonio municipal, excepto salario o dietas según el caso, viáticos y gastos de representación¹. Esta prohibición quedó exactamente igual a la existente en el artículo 28 inciso b) del Código Municipal derogado.

c) Intervenir en asuntos y funciones de su competencia, que le incumban al Alcalde Municipal, los regidores o el Concejo mismo. De esta prohibición se exceptúan las comisiones especiales en que se desempeñen.

d) Integrar las comisiones creadas para realizar festejos populares, fiestas cívicas, y cualquier otra actividad festiva dentro del cantón.

Como lo indica el artículo citado, si el Alcalde no se excusare de participar en la discusión de asuntos, como lo establece el inciso a), cualquier interesado podrá recusarlo, ya sea por escrito o de palabra. Después de oír al Alcalde recusado, el Concejo decidirá si la recusación es procedente.



Centro de Información Jurídica en Línea



Por último, de la misma forma en que como lo establecía el artículo 189 del Código de 1970, el Alcalde está inhibido para integrar los comités cantonales de deportes"¹⁶.



FUENTES CITADAS:

- ¹ JIMÉNEZ PADILLA, Ronny. Alcances y Limitaciones de la Autonomía Municipal Costarricense. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 2001, 07-23pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 3768).
- ² JIMÉNEZ PADILLA, Ronny. Alcances y Limitaciones de la Autonomía Municipal Costarricense. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 2001, 72-85pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 3768).
- ³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2001-00620 de las quince horas con veintiún minutos del veinticuatro de enero del dos mil uno.
- ⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°1999-05445 de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.-
- ⁵ Ley N° 7794 Código Municipal, Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica. 18 de mayo de 1998.
- ⁶ VINDAS CORRALES, Omar. Legislación Municipal Costarricense: Necesidad de su uniformidad normativa. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 1993, 153-154pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 2540).
- ⁷ VINDAS CORRALES, Omar. Legislación Municipal Costarricense: Necesidad de su uniformidad normativa. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 1993, 154-155pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 2540).
- ⁸ VINDAS CORRALES, Omar. Legislación Municipal Costarricense: Necesidad de su uniformidad normativa. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 1993, 161-169pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 2540).
- ⁹ VINDAS CORRALES, Omar. Legislación Municipal Costarricense: Necesidad de su uniformidad normativa. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 1993, 171pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 2540).



-
- ¹⁰ VINDAS CORRALES, Omar. Legislación Municipal Costarricense: Necesidad de su uniformidad normativa. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 1993, 173pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 2540).
- ¹¹ Ley N° 7794 Código Municipal, Diario Oficial La Gaceta, San José, Costa Rica. 18 de mayo de 1998.
- ¹² ROMERO PÉREZ, Jorge Enrique. La Autonomía Constitucional de las Municipalidades. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (105): 136, 2004. ISSN: 0034-7787 (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 340-R).
- ¹³ DÍAZ OBANDO, Marianela; GAMBOA ROMERO, Mónica. El Alcalde a la Luz de la Reforma al Código Municipal. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 2001, 87pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 3669).
- ¹⁴ DÍAZ OBANDO, Marianela; GAMBOA ROMERO, Mónica. El Alcalde a la Luz de la Reforma al Código Municipal. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 2001, 88-91pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 3669).
- ¹⁵ DÍAZ OBANDO, Marianela; GAMBOA ROMERO, Mónica. El Alcalde a la Luz de la Reforma al Código Municipal. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 2001, 91-92pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 3669).
- ¹⁶ DÍAZ OBANDO, Marianela; GAMBOA ROMERO, Mónica. El Alcalde a la Luz de la Reforma al Código Municipal. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 2001, 93-94pp. (Localizada en la Biblioteca de Derecho, Universidad de Costa Rica, bajo la signatura 3669).