

II. CRONICAS

El primer Código municipal de Costa Rica

352 (094.4) (728.6)

por

JORGE-ENRIQUE ROMERO PEREZ

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. SINOPTICA EVOLUCION DE LA MUNICIPALIDAD DE COSTA RICA.—III. ANALISIS DEL CODIGO MUNICIPAL: 1. ANTECEDENTES. 2. LA IDEA DE LA CODIFICACIÓN. 3. LA SITUACIÓN PLURINORMATIVA ANTERIOR A LA CODIFICACIÓN. 4. NORMATIVA MUNICIPAL DE RANGO CONSTITUCIONAL. 5. ESTRUCTURA DEL CÓDIGO MUNICIPAL. 6. DEFINICIÓN DE MUNICIPIO. 7. CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES. 8. PAPEL DEL CANTÓN. 9. ROL DE LAS MUNICIPALIDADES. 10. CONCIERTO INTERESTATAL. 11. AUTONOMÍA MUNICIPAL. 12. CONCEPCIÓN. 13. COPARTICIPACIÓN. 14. CONVENIOS CON FUERZA DE LEY. 15. GOBIERNO. 16. AUDITOR, TESORERO Y CONTADOR. 17. CONTRATACIÓN. 18. CONTROL FINANCIERO. 19. NORMAS CONTABLES. 20. RECURSOS HUMANOS. 21. FUNCIONES DEL EJECUTIVO. 22. CONCEJOS DISTRITALES. 23. FUNCIONES DE LOS CONCEJOS DE DISTRITO. 24. SÍNDICOS. 25. SESIONES PÚBLICAS. 26. EXPROPIACIONES. 27. RECURSOS CONTRA ACUERDOS. 28. IMPUGNACIÓN DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES Y DE LAS ADJUDICACIONES DE LOS CONTRATOS. 29. VETO INADMISIBLE.—IV. FUNCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN RELACION CON LAS MUNICIPALIDADES.—V. COMENTARIO GENERAL: 1. EMISIÓN DE BONOS. 2. ADQUISICIÓN DE BIENES. 3. EXONERACIÓN DE IMPUESTOS. 4. OBSTÁCULOS DE ORDEN CONSTITUCIONAL. 5. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL. 6. DESARROLLO COMUNAL. 7. NOMBRAMIENTOS POTESTATIVOS DEL CONCEJO. 8. LAS ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL. 9. CONVENIOS MUNICIPALES COOPERATIVOS. 10. LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y EL IFAM.—VI. A MODO DE CONCLUSION.

I. INTRODUCCION

El análisis del primer Código municipal costarricense complementa el estudio de una institución que lo completa: el Instituto de Fo-

mento y Asesoría Municipal, conocido por las siglas de I. F. A. M.

En este breve ensayo estudiaremos la primera codificación que se ha hecho en el país de comentario. Efectivamente, desde el año de 1821 hasta el de 1970, Costa Rica no había contado con un cuerpo integral de leyes o de normas municipales, sino que se tenía una serie de disímiles y variadas estipulaciones sobre esta materia. Lo observable de estas disgregadas normas era su anacronismo y obsolescencia.

Existe un hecho en la historia de este país de Centroamérica y es el de la estructura endeble de la municipalidad. Durante la época de la Colonia, la región costarricense tuvo municipalidades que funcionaban bajo los auspicios y la herencia española de la municipalidad originaria de la Península, con la lógica adaptación a las nuevas condiciones socioculturales respectivas.

A partir de 1821, la municipalidad de estudio se mantuvo dentro de la herencia española, pero debilitada como órgano administrativo, en la medida en que el Poder ejecutivo se fortalecía; o, en definitiva, la institucionalidad seguía una línea que no favorecía a la municipalidad, sino que, al contrario, la perjudicaba.

No es la intención, ni tampoco la naturaleza de este sumario trabajo lo permite, el hacer la historia de la Municipalidad de Costa Rica; pero sí es conveniente hacer algunas caracterizaciones *tipo-ideales* (Max Weber) acerca de la evolución de este organismo.

II. SINOPTICA EVOLUCION DE LA MUNICIPALIDAD DE COSTA RICA

La raíz histórica de la municipalidad que se analiza está en el modelo español de la colonia, como ya se dejó sentado.

Parte del legado español es la organización municipal, por consiguiente.

Costa Rica, según se acepta a modo de hipótesis, fue durante el siglo XIX una sociedad agrícola y subdesarrollada. Sus pequeños, cuantitativa y cualitativamente, organismos municipales poco papel jugaron en el citado siglo. Ya en el siglo XX la situación débil de la Municipalidad se mantuvo como tónica general. Venían a ser, naturalmente, las Municipalidades de San José, Cartago, Alajuela y Heredia (cabalmente aquellas de las cabeceras de Provincia) las que desempeñaban un *rol* apreciable dentro del contexto poco conspicuo de la acción municipal del país.

Conforme este país ha ido creciendo demográficamente, la ciudad

capital (San José) se ha convertido en un conglomerado gigante con respecto al resto de la densidad de la población ubicada en el territorio nacional. No es ni más ni menos que el impacto del éxodo rural hacia la ciudad capital. Un aluvionismo rural-urbano que constituye uno de los fenómenos interesantes de las grandes capitales del mundo, y que se da también en la mayoría de las ciudades capitales de los países del Orbe.

Esto ha ocasionado que la Municipalidad del cantón central de San José sea la de mayor envergadura de Costa Rica y la más importante, pues tiene que atender las necesidades correspondientes a este aglutinado centro urbano, cuya área metropolitana cuenta con unos 350.000 habitantes de un total de 1.900.000 que habitan los cerca de 51.000 kilómetros cuadrados que integran el territorio nacional. La citada Municipalidad no atiende a toda esta área metropolitana, pues en ella laboran varias Municipalidades más, de los restantes cantones que forman tal área. Recordemos aquí que cada cantón tiene su propio gobierno municipal.

A *grosso modo*, diremos que la división territorial del país se efectúa en este orden: país, provincias, cantones, distritos, barrios y caseríos. Este orden va en un sentido de la mayor circunscripción territorial (país) a la menor (caserío).

Resumiendo, diremos que la Municipalidad de Costa Rica ha tenido como nota caracterizadora la de ser débil y desempeñar un papel de poco peso en el desarrollo de Costa Rica. Aquellas que han venido observando un presupuesto de ingresos y gastos por montos relevantes, han sido (y son) cabalmente las que tienen un número de habitantes tal que demandan servicios comunales importantes.

Con el Código municipal y el I. F. A. M. se pretende vitalizar y robustecer las endebles estructuras de la organización municipal que se trata aquí.

III. ANALISIS DEL CODIGO MUNICIPAL

En este tercer apartado estudiaremos este primer cuerpo de normas municipales que tiene el país de América central que se comenta.

1. ANTECEDENTES.

Algunas de las normas que regían con anterioridad el sector municipal eran las siguientes:

A) *Las Ordenanzas municipales*: relativas a la organización del

cuerpo municipal y sus atribuciones. Fueron emitidas mediante Ley número 20 de 24 de julio de 1867.

B) *Ley de la organización municipal*: deroga y reforma, parcialmente, las anteriores Ordenanzas municipales. Emitida por Ley número 131 de 9 de noviembre de 1909.

C) *Ley de la Hacienda municipal*: regula la materia financiero-contable de las Municipalidades. Fue la Ley número 180 de 28 de agosto de 1923.

D) *Ley de construcciones*: norma las edificaciones que se realizan en los cantones del país. Ley número 833 de 4 de noviembre de 1949.

2. LA IDEA DE LA CODIFICACIÓN.

Costa Rica presenta la nota peculiar de estar alineada con los países que han preferido la codificación a otro sistema de emisión de leyes. De esta forma, los campos civil, comercial, laboral, penal—por ejemplo—tienen (cada uno de ellos) su propio y específico cuerpo legal para regular tales sectores del territorio jurídico.

Parte de ese marginamiento de la municipal, como fenómeno y como hecho social, era el no contar con un cuerpo de leyes atinente a su correspondiente actividad institucional. Con la emisión del primer Código municipal reafirma este país su tendencia hacia la preferencia por las unidades legales llamadas «códigos».

Con esta conducta, en materia de elaboración de leyes, refleja el citado país su ancestral origen español.

De este modo, las anteriores leyes municipales se han derogado para dar lugar a un nuevo y moderno Código municipal. Esta codificación era una necesidad insoslayable y forma parte de un movimiento que en estos tiempos se ha hecho imprescindible: la modernización del derecho.

3. LA SITUACIÓN PLURINORMATIVA ANTERIOR A LA CODIFICACIÓN.

Las pocas, parciales y discretas normas que se fueron dando a lo largo de la historia de la Municipalidad costarricense manifiestan la ausencia de una visión clara y precisa del papel de este organismo en la vida del país.

También constituyeron un ejemplo del poco interés con que eran vistas las Municipalidades. Razones de diversa naturaleza podrían respon-

der a la pregunta de por qué ello fue así. De entre tales razones, selecciono aquélla que atañe a la circunstancia política electoral de que las elecciones para llenar los puestos de Presidente y Diputados coincidieran (todavía ocurre lo mismo) con el nombramiento popular de los Regidores municipales. Esto implica que la atención se centraba en las elecciones nacionales, quedando relegadas las elecciones locales para elegir los mencionados Regidores. Estos son percibidos por los votantes y por la maquinaria de los partidos políticos, como apéndices de las papeletas de la votación nacional para los cargos del Poder ejecutivo y del Poder legislativo.

De tal suerte que, en el ambiente político electoral, sus participantes sobreentendían la menor importancia de la votación municipal, pues se sabía de su poco peso en la potenciación del desarrollo comunal local.

Esta posición y actitud con respecto a la Municipalidad redundaba en mantener leyes anacrónicas e ineficaces para las exigencias de estas décadas de la segunda mitad del siglo presente.

Tal situación plurinormativa, rezagada con respecto a las necesidades modernas, significaba el concebir una municipalidad en embrión crónicamente. El país fue creciendo y con este crecimiento vegetativo de la población se hicieron necesarias estructuras que satisficieran a la colectividad costarricense.

Históricamente se puede comprobar cómo las leyes que se iban emitiendo en el campo municipal tenían un sentido casuístico y empírico. Así, por ejemplo, vemos cómo en 1939, por Ley número 118 de 6 de julio se establecen los Concejos de Distrito; en 1943, por Ley número 81 de 7 de agosto, se regula el número de Regidores de cada Municipalidad; en 1938, por Ley número 178 de 16 de agosto, se norma la revisión de cuentas de los Contadores y Tesoreros municipales; en 1892, por Ley número 43 de 22 de julio, se regula lo concerniente a los terrenos municipales; en 1941, por Ley número 197 de 5 de agosto, se regula lo relativo a las pensiones para los empleados municipales.

Tales normas se dictaban sin sentido orgánico ni sistemático. Se emitían para una situación determinada, con ausencia del sentido integrador de las leyes. Esto es comprensible que se diese de este modo en una sociedad agrícola y pequeña.

4. NORMATIVA MUNICIPAL DE RANGO CONSTITUCIONAL.

La Constitución política de 1949 se refiere al campo municipal del siguiente modo:

A) *División territorial*. El territorio costarricense, para los efectos de la Administración pública, se divide en Provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. El numeral 168 indica que la Ley podrá establecer distribuciones especiales. La división anteriormente citada que añadía a ésta los barrios y los caseríos es más de naturaleza ecogeográfica.

B) *Gobierno municipal cantonal*. El numeral 169 señala que 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.

C) *Autonomía municipal*. El numeral 170 expresa que las Corporaciones municipales son instituciones autónomas. Con relación a ello, el numeral 188 afirma que las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la Ley en materia de gobierno, agregando que sus Directores responden por su gestión.

a) *Carácter de esta autonomía*. En Costa Rica se denominan a las instituciones autónomas organismos descentralizados también. Implica esta descentralización administrativa «la transferencia total de los poderes de administración y el conferimiento de un patrimonio propio y de una personalidad jurídica especial» (1).

«Lo que viene a distinguir a esta forma descentralizada es el absoluto desligamiento del Poder central, la desaparición de la vinculación jerárquica con dicho poder y el nacimiento de una nueva persona jurídica pública, dotada de libertad de acción plena en su esfera administrativa» (2).

Compendiando, diremos que los elementos que forman autonomía administrativa en este país son:

- personalidad jurídica especial;
- patrimonio propio, y

(1) VÁRCAS BONILLA, Ismael Antonio, *Apuntes de Derecho administrativo*, segunda Cátedra de Derecho administrativo, Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Textos núm. 114, 1962, pág. 55, San José (Costa Rica).

(2) *Idem*.

— desvinculación jerárquica con relación al Poder central.

b) *Dos acepciones del concepto «Estado».* Debido a la estructura de la Administración pública costarricense, se distinguen dos acepciones del concepto «Estado». La primera, en un sentido restringido, y la segunda, en un sentido amplio.

Sentido restringido: Poder central.

Sentido amplio: Poder descentralizado.

El Poder central atañe, como se sabe, al Poder ejecutivo. Por lo que se relaciona con el Poder descentralizado, éste abarca todo el área de las instituciones autónomas y de los entes semiautónomos.

Cuando en el año de 1949 la Asamblea Nacional Constituyente se reunió, la tesis que predominó fue la de limitar las facultades y el radio de acción del Poder ejecutivo. Por esta razón el régimen de la descentralización tomó fuerza y se cristalizó en una serie de organismos especializados. De este modo la Administración pública se observa dividida en dos sectores perfectamente reconocibles: el centralizado y el descentralizado.

Por este motivo, en el lenguaje jurídico costarricense se dan estas voces de «Estado en sentido limitado» y de «Estado en sentido lato». Es, por ello, una estructura dualista administrativa, ideada y construida con el fin de restarle atribuciones al Poder ejecutivo, tal y como estaba concebido en el período presidencialista anterior al año 1949. A partir de este año, Costa Rica vive un sistema presidencial-parlamentario, en el cual la Constituyente de 1949 hizo todo lo posible por lograr un equilibrio de poder entre el Poder legislativo y el Poder ejecutivo, dentro del contexto amplio de la modelación de Montesquieu de los frenos y contrapesos entre los clásicos tres poderes del Estado moderno.

D) *Tiempo de nombramiento del Regidor.* Los Regidores municipales son elegidos por un período de cuatro años, desempeñando sus cargos obligatoriamente de acuerdo con el numeral 171.

E) *Síndicos.* La figura del Síndico municipal aparece con rango constitucional. Este actor del municipalismo que se estudia ha jugado un papel poco importante en la institucionalidad del ente respectivo. Se explica, parcialmente, lo anterior por el hecho de que cuenta sólo con voz, lo que es una de las características de este personaje. La Constitución indica que el Síndico representará a su correspondiente distrito, sosteniendo que cada distrito estará representado ante la

Municipalidad del respectivo cantón por un Síndico propietario y un suplente, con voz pero sin voto, al tenor del numeral 172.

F) *Veto*. La Constitución expresa en su numeral 173 que los acuerdos municipales podrán ser objetados por el funcionario que indique la Ley, en forma de veto razonado. De acuerdo con el Código municipal, este funcionario es el ejecutivo municipal, como en su oportunidad analizaremos, en su numeral 57.

G) *Cualquier interesado puede impugnar los acuerdos*. El numeral 173 de la Constitución manifiesta que los acuerdos municipales podrán ser recurridos por cualquier interesado. Se ha criticado tanto el instituto del veto, ya indicado, como esta impugnación de los acuerdos de la Municipalidad, diciéndose que el primero es «anacrónico» y lo segundo «de dudosa justificación», en el seno de la Comisión de redacción del Código que se comenta (3).

H) *Intervención del Poder judicial*. Tanto en el caso del veto como en el de la impugnación por el interesado del acuerdo de mérito, si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder judicial que indique la Ley para que resuelva definitivamente la cuestión, de acuerdo con el numeral 173, *in fine*.

I) *Autorización legislativa*. El numeral 174 señala que la Ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantías sus bienes o rentas o enajenar bienes muebles o inmuebles, de conformidad con el numeral 174.

J) *Materia presupuestaria*. Por lo que atañe a los presupuestos, el numeral 175 expresa que las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán, para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General de la República.

K) *Contratos administrativos locales*. En el campo de la contratación administrativa, el numeral 182 afirma que los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las *Municipalidades* y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante *licitación*, de acuerdo con la Ley en cuanto al monto respectivo, de consonancia con el numeral 182.

(3) MURILLO, Mauro, «Comentarios al nuevo Código municipal», periódico *La República* de 15 de junio de 1970, San José (Costa Rica).

Estas son las disposiciones que la Constitución política establece con relación al régimen municipal costarricense.

5. ESTRUCTURA DEL CÓDIGO MUNICIPAL.

Este primer Código municipal de Costa Rica comprende 187 artículos divididos en ocho títulos.

Las materias que trata cada uno de ellos son las siguientes:

- I. Disposiciones generales.
- II. Coparticipación municipal.
- III. Organización municipal.
- IV. Hacienda municipal.
- V. Personal.
- VI. Expropiaciones.
- VII. Recursos contra los actos municipales.
- VIII. Disposiciones finales.

6. DEFINICIÓN DE MUNICIPIO.

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 (numeral 1).

7. CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES.

Para el Código, las Municipalidades son personas jurídicas estatales con jurisdicción territorial determinada (numeral 2) en un régimen concebido, constitucionalmente, como entidades descentralizadas y autónomas.

8. PAPEL DEL CANTÓN.

Según el Código, la jurisdicción territorial de la Municipalidad es el cantón, siendo la población cabecera del cantón la sede del gobierno municipal, teniendo el título de ciudad (numeral 3).

9. ROL DE LAS MUNICIPALIDADES.

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 (numeral 4). Esta disposición es interesante por cuanto se refiere a la planificación del desarrollo local y nacional. Es una macrofinalidad de inobjetable valor.

10. CONCIERTO INTERESTATAL.

El numeral 6 expresa que mediante el debido concierto con las demás Administraciones estatales podrán las Municipalidades asumir conjunta o exclusivamente las atribuciones sobre administración de servicios o realizaciones de obras de interés público local conferidas a esas Administraciones.

11. AUTONOMÍA MUNICIPAL.

El numeral 7 reafirma la autonomía de que gozan, a nivel constitucional, las Municipalidades, cuando afirma que en el ejercicio de sus atribuciones estos organismos disfrutan de la autonomía que les confiere la Constitución, con las potestades de gobierno y administración inherentes a la misma.

12. CONCESIÓN.

Las obras y servicios públicos municipales podrán ser ejecutados mediante concesión, cuando así convenga a la eficiencia de la gestión municipal, de conformidad con el numeral 11.

13. COPARTICIPACIÓN.

El numeral 14 indica que las Municipalidades 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.

14. CONVENIOS CON FUERZA DE LEY.

Tales convenios de coparticipación tendrán fuerza de ley entre las Municipalidades participantes y requerirán para su eficacia la aprobación de la Contraloría General de la República, de acuerdo con el numeral 15.

15. GOBIERNO.

El Gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo, integrado por Regidores de elección popular y por un funcionario ejecutivo de nombramiento del Concejo, de conformidad con el numeral 20.

16. AUDITOR, TESORERO Y CONTADOR.

El numeral 60 manifiesta que en toda Municipalidad habrá un Contador, distinto del Tesorero, y en las que tengan ingresos ordinarios superiores a un millón quinientos mil colones (4) deberá, además, haber un Auditor.

17. CONTRATACIÓN.

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 Municipalidad, previa anuencia de la Contraloría General de la República, al tenor del numeral 78.

18. CONTROL FINANCIERO.

Según dispone el numeral 127, las Municipalidades no podrán hacer nombramientos ni adquirir compromisos económicos, si no 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.

19. NORMAS CONTABLES.

Las normas relativas a la contabilidad municipal serán dictadas por la Contraloría General de la República, según estipula el numeral 140. Con ello se le señala a este ente contralor otra función importante con relación a las Corporaciones municipales.

20. RECURSOS HUMANOS.

El personal de las Municipalidades será nombrado y removido por

(4) Un colón equivale, aproximadamente, a ocho o nueve pesetas españolas.

el Ejecutivo (se puede equiparar este funcionario a un Gerente), de acuerdo con lo dispuesto en este título V referido a la administración de personal (numeral 141).

Los funcionarios que no son de nombramiento del Ejecutivo son el Contador y el Auditor [numeral 21, inciso e)].

21. FUNCIONES DEL EJECUTIVO.

a) Ejercer las funciones inherentes a la condición 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 y de las leyes y reglamentos en general [numeral 57, inciso a)].

b) Asistir a las sesiones del Concejo con voz pero sin voto [numeral 57, inciso b)].

c) Presentar al Concejo, para su aprobación, los proyectos de presupuesto de la Municipalidad [numeral 57, inciso d)].

d) Nombrar, remover, conceder licencias e imponer sanciones al personal de la Municipalidad, de acuerdo con lo establecido en este Código y los reglamentos respectivos [numeral 57, inciso f)].

e) Ejecutar o hacer ejecutar los acuerdos que dicte el Concejo [numeral 57, inciso h)].

f) Ostentar la representación legal de la Municipalidad [numeral 57, inciso k)].

g) Ejercer el veto conforme a este Código [numeral 57, inciso j)].

Esta disposición merece un comentario, aunque sea breve.

Es incongruente esta norma al conceder al Ejecutivo la facultad de vetar los acuerdos del Concejo, ya que el primero es nombrado por el segundo y, también, removido. El numeral 55 del Código que se analiza dispone que «el nombramiento del Ejecutivo lo hará el Concejo... (por un lapso de) cuatro años... y podrá ser reelecto».

Se plantea una situación de hecho: ¿qué Ejecutivo se atreverá y en qué circunstancias a vetar un acuerdo de aquel órgano a quien debe su nombramiento y del cual depende su remoción?

El numeral 58 dispone sobre la remoción del Ejecutivo lo siguiente:

«El Ejecutivo sólo podrá ser removido o suspendido de su cargo por votación no menor de las dos terceras partes de los Regidores que integran el Concejo».

En el caso de separación temporal del Ejecutivo, sus funciones se-

rán encargadas por el Concejo a persona que reúna las condiciones necesarias para el ejercicio del cargo. El nombramiento de quien sustituya en forma definitiva al Ejecutivo lo será por el resto del período para el cual este funcionario fue designado, tal y como dispone el numeral 59.

En la práctica es poco probable que alguien vete los acuerdos del Concejo que lo ha nombrado. Esta disposición del veto del Ejecutivo se estipuló presumiblemente con el fin de hacer concordar el Código municipal con el artículo 173 de la Constitución con conciencia de la dificultad que tendrá el Ejecutivo para hacer valer su veto cuando lo considere necesario y oportuno.

h) Nombrar el Secretario de la Corporación municipal (numeral 62).

Estas son algunas de las atribuciones del Ejecutivo.

22. CONCEJOS DISTRITALES.

Estos Concejos constituirán tantos Concejos de distrito como distritos haya en el cantón (numeral 63).

23. FUNCIONES DE LOS CONCEJOS DE DISTRITO.

Algunas de estas funciones son:

a) Servir de órganos de enlace entre las Municipalidades y las comunidades [numeral 64, inciso *a*]).

b) Ser órganos de colaboración de las Municipalidades [numeral 64, inciso *b*]).

24. SÍNDICOS.

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 (numeral 65, párrafo 1.º).

Los Síndicos 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 (numeral 65, párrafo 3.º).

Este instituto del Síndico ha venido jugando un papel poco importante en la Municipalidad.

25. SESIONES PÚBLICAS.

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 (numeral 45, párrafo 1.º).

La participación de los particulares en las sesiones deberá ser reglamentada por el mismo Concejo (numeral 45, párrafo 2.º).

26. EXPROPIACIONES.

Los bienes inmuebles, sean fincas completas, porciones o derechos, que por razón de su ubicación fuesen precisamente necesarios a juicio de la Municipalidad para un servicio de interés público local, podrán ser adquiridos por causa de utilidad pública conforme a las reglas de este título VI (numeral 157).

27. RECURSOS CONTRA ACUERDOS.

Contra los acuerdos municipales, tomados por el Concejo, podrán solicitar los Regidores revisión en la forma prevista en este Código y el Ejecutivo interponer veto (numeral 171, párrafo 1.º).

Los interesados podrán establecer contra dichos acuerdos los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación, el extraordinario de revisión y ejercer las acciones jurisdiccionales que las leyes regulen (numeral 171, párrafo 2.º).

28. IMPUGNACIÓN DE LOS PLIEGOS DE CONDICIONES Y DE LAS ADJUDICACIONES DE LOS CONTRATOS.

La apelación de los actos que acuerden pliegos de condiciones o adjudicaciones de licitaciones públicas serán de conocimiento de la Contraloría General de la República, conforme al ordenamiento vigente. Contra estos acuerdos no cabrá recurso de revocatoria (numeral 173).

29. VETO INADMISIBLE.

No se admite el veto del Ejecutivo en los siguientes acuerdos:

a) Los no aprobados definitivamente;

- b) Aquellos en el que el Ejecutivo tenga interés personal directo o indirecto;
- c) Los recurribles ante la Jurisdicción contencioso-administrativa;
- d) Los que deban aprobarse por la Asamblea legislativa o la Contraloría General de la República, y
- e) Los de mero trámite o ratificación, confirmación o ejecución de los otros anteriores (numeral 177).

Sólo por motivos de *ilegalidad* podrá el Ejecutivo interponer el veto (numeral 176, párrafo 1.º).

Aunque puede ser un principio de sana administración municipal que el Ejecutivo cuente con la facultad del veto, no es deseable la situación incómoda en que está este funcionario para interponer el veto contra un acuerdo tomado por el Concejo, como ya se ha indicado. Por supuesto que es necesario este veto por razones de ilegalidad, pero debe protegerse adecuada y eficientemente al Ejecutivo contra las represalias que pueda tomar el Concejo por un veto emitido por el Ejecutivo.

IV. FUNCIONES DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN RELACION CON LAS MUNICIPALIDADES

La Constitución política define a la Contraloría como una institución auxiliar de la Asamblea legislativa en la vigilancia de la Hacienda pública; pero, eso sí, le otorga absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores (numeral 183).

Algunas de las funciones que le señala el Código citado de comentario son:

- a) Aprobación de los convenios de coparticipación entre las Municipalidades, para que éstos tengan eficacia (numeral 15).
- b) Foliar y sellar las hojas sueltas en las que, si la Corporación lo desea, se llevarán las actas municipales (numeral 51, párrafo 3.º).
- c) Autorizar las donaciones de los fondos o bienes muebles o inmuebles... cuando la donación fuere de interés para el cantón y en favor de una institución estatal (numeral 67, párrafo 3.º).
- d) Aprobación de las partidas presupuestarias que guarden relación con la situación económica de la Corporación (numeral 70).
- e) Determinar la responsabilidad pecuniaria en que incurran los

funcionarios y empleados municipales, en perjuicio de la Municipalidad y con motivo de la custodia o administración de los fondos y bienes municipales, siempre que haya evidente culpa o manifiesta violación de la Ley (numeral 74, párrafo 1.º).

f) Facultad de poder actuar como coadyuvante en todos los procesos en que puedan resultar condenas por responsabilidad civil en contra de las Municipalidades, así como demandar responsabilidades civiles y penales de los funcionarios derivadas de su función (numeral 75).

g) Autorizar, examinando la legalidad y la oportunidad de las operaciones que hagan las Municipalidades con sus inmuebles cuyo valor sea superior a cincuenta mil colones (numeral 79, párrafo 1.º).

h) Aprobar el valor total de la obra; como, por ejemplo, obras nuevas de pavimentación de calles, de construcción de nuevas vías, aceras, cordones de caño, cunetas, alcantarillado pluvial y sanitario, acueductos y distribución e iluminación eléctrica, realizadas por las Municipalidades y que deben ser cubiertos por los dueños de los inmuebles directamente beneficiados, proporcionalmente a su medida frontal. Esto, previa audiencia a los interesados con relación a la autorización del mencionado valor (numeral 90).

i) Reglamentar los límites máximos dentro de los cuales deben fijarse las tarifas propias del impuesto de patente, que graven actividades sujetas a la licencia municipal (numeral 96).

j) Autorizar los empréstitos municipales que se realicen cuando los mismos no se lleven a cabo con entidades extranjeras ni se efectúen en el país con capital extranjero (numeral 105, párrafo 1.º).

k) Autorizar la emisión de bonos municipales destinados a financiar programas de obras o servicios (numeral 106, párrafo 1.º).

l) Determinar el sistema de codificación y clasificación de cuentas del presupuesto de ingresos y egresos (numeral 112).

ll) Establecer, reglamentariamente, el sistema de estimación de ingresos a que deberán sujetarse las Municipalidades (numeral 113).

m) Aprobar los presupuestos ordinarios (numeral 118) y los extraordinarios de las Municipalidades (numeral 124).

n) Liquidar los presupuestos ordinarios y los extraordinarios de las Corporaciones (numeral 129).

o) Fijar atribuciones a los Contadores y Auditores municipales (numeral 139).

Dentro de las facultades de la Contraloría General para vigilar eficazmente la Hacienda pública, se utiliza el concepto de equilibrio

financiero (ya clásico) por el cual los organismos administrativos no deben gastar más del monto fijado por los ingresos. Esta es la ecuación financiera de los presupuestos nacionales: egresos : ingresos.

Esta política, sujeta a harta polémica, parte de un supuesto de austeridad en el gasto público y de control de la inflación que padecen todas las naciones del mundo.

Se tiene, pues, como un instrumento antiinflación y en favor de la parimonia de la inversión estatal. A esta tesis responde el numeral 127 del Código en mención, cuando postula que las Municipalidades no podrán hacer nombramientos ni adquirir compromisos económicos, si no existe subpartida presupuestaria que ampare el egreso, o cuando la subpartida aprobada esté agotada o resultare insuficiente; asimismo, tampoco podrán pagar con cargo a una subpartida egresos que correspondan a otra.

De esto se materializa en este cuerpo de leyes la mencionada ecuación presupuestaria, siempre sometida a crítica por parte de los hacendistas.

V. COMENTARIO GENERAL

En este apartado comentaremos algunos aspectos que nos llaman la atención de las normas que contiene el Código que estudiamos.

1. EMISIÓN DE BONOS.

En este campo se da una innovación, ya que se estipula que las Municipalidades pueden emitir bonos para financiar sus programas y hacerle frente a sus egresos.

Tal facultad, que se ubica en el numeral 106, está sujeta a la autorización de la Contraloría General.

Esta es otra medida tomada para robustecer los presupuestos municipales, con la finalidad de que cuenten con los ingresos necesarios para hacer frente a las siempre presentes obras y servicios municipales que necesita la comunidad.

2. ADQUISICIÓN DE BIENES.

Esto hace referencia a una práctica ya existente en las Municipalidades de comprometer presupuestos futuros al adquirir bienes. El numeral 110 establece que las compras en que el precio deba cubrirse

en todo o en parte con fondos de futuros períodos, estarán sujetas a las disposiciones de este capítulo III del título IV referido a la Hacienda municipal, en lo pertinente, aunque sólo requerirá autorización de la Contraloría General.

3. EXONERACIÓN DE IMPUESTOS

Se exonera plenamente a las Municipalidades de impuestos. Esto es otra innovación, ya que con anterioridad a la vigencia del Código que se analiza, las Corporaciones estaban sometidas al pago de todo tipo de impuestos como cualquier particular. El numeral 13 postula que se concede a las Municipalidades exención de toda clase de impuestos y cualquier otro beneficio propio de las Entidades estatales, con excepción de los impuestos que pague también la misma Administración central.

4. OBSTÁCULOS DE ORDEN CONSTITUCIONAL.

Se ha sostenido que la Constitución política impidió, en un determinado momento, efectuar algunas innovaciones—en el Código de comentario—que se consideraron deseables (5).

Algunos de esos obstáculos constitucionales que se sometieron a juicio fueron éstos:

a) El artículo 168, al disponer que el territorio de la Nación está dividido, para efectos de su Administración pública, en Provincias, Cantones y Distritos, aunque permita «distribuciones especiales», impide la creación de Departamentos o Regiones; reforma que se tiene proyectada.

b) El numeral constitucional 171 es el que ha traído por consecuencia la concurrencia de elecciones nacionales con las locales, lo cual ha resultado perjudicial para las últimas.

c) El artículo 172 obliga a la existencia de Síndicos, instituto que en la práctica no ha funcionado.

d) La disposición 173 establece el veto y un recurso jurisdiccional especial contra acuerdos municipales, calificado el primero de «anacrónico» y el segundo de «dudosa justificación» como norma constitucional, como se había adelantado (6).

(5) MURILLO, *op. cit.*

(6) MURILLO, *idem.*

5. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL.

Esta parcela del Código hace conveniente un apunte sobre la misma, ya que tiene un *rol* importante.

Seleccionando aquellas fases relevantes de esta faceta del Código, podemos decir que las innovaciones que se hacen aquí son las que a continuación se enumeran:

a) Se le atribuye al Ejecutivo la administración del personal municipal, con las salvedades ya anotadas del Contador y el Auditor.

b) Se obliga a cada Municipalidad a que tenga un manual descriptivo de puestos, que deberá presentar una escala de salarios.

c) El ingreso a los Cuerpos municipales se sujeta a concurso y al cumplimiento satisfactorio de otras pruebas adicionales y requisitos pertinentes.

d) Quedan establecidos con toda claridad los derechos, obligaciones y prohibiciones del personal municipal.

e) Conviene resaltar la estipulación de estos derechos al citado personal:

a') Garantía de inamovilidad en el cargo.

b') Un régimen de vacaciones más favorable que el que establece el Código de trabajo para las relaciones obrero-patronales privadas.

c') Posibilidad de gozar de licencias con el disfrute del salario para la capacitación. Se denominan estas situaciones bajo el nombre de «contratos de adiestramiento».

Por primera vez en la historia del municipalismo costarricense se elaboran normas para regular racionalmente el personal municipal. Con ello se tiende hacia la formación de un *staff* de funcionarios y empleados de la Corporación, ética y técnicamente aptos para el desempeño eficaz e idóneo de las labores de los organismos que se estudian.

Antes de 1970, fecha en que como se sabe surge este Código a la vida jurídica, los nombramientos se hacían, fundamentalmente, con carácter político o personalista, siendo el Diputado el que mayor influencia ejercía en este tipo de nombramientos de «gracia electoral» o inclinación personal.

Es posible que la acción de poder del Diputado (con su área de influencia en su «territorio político»), se vea disminuida por la interferencia de este mecanismo selectivo del personal municipal, pero siempre mantendrá su hegemonía sobre las clientelas electorales (Max Weber) sometidas a su autoridad formal; y, por consiguiente, la modalidad de su participación en los nombramientos del personal de

cita, se adaptará al nuevo contexto que plantea la ocupación de cargos, en la Corporación, mediante—aparentes y superficiales—procesos impersonales y burocratizados de elección del *staff* municipal.

6. DESARROLLO COMUNAL.

El Código estipula unas formas de participación de la comunidad en la gestión de los intereses locales, con el fin de darle materialidad y sustento a la tesis del desarrollo comunal, forjado e impulsado por los mismos vecinos del cantón, con la meta de que compartan la responsabilidad con el Concejo acerca de la marcha de la empresa comunitaria municipal.

Esas formas de participación son, entre otras:

- a) Participación en las elecciones de Regidores y Síndicos.
- b) Intervenir directamente no sólo en la elección ya descrita, sino también en los referendos, plebiscitos, cabildos y otros tipos de consultas populares.
- c) Integración de comisiones de trabajo del Concejo.
- d) Formación de comités para fines *ad hoc*.
- e) Integración de Asociaciones de Desarrollo comunal, con el fin de coadyuvar al mejoramiento del cantón.
- f) Tomar parte activa y directa en los Concejos distritales.

Constituyen estas particulares participaciones de los administrados en la gestión municipal una novedad más del Código analizado, en la perspectiva histórica retrospectiva de la Corporación de Costa Rica.

7. NOMBRAMIENTOS POTESTATIVOS DEL CONCEJO.

Los Concejos municipales tienen facultades de nombramiento de los directivos de las Juntas que administran centros oficiales de enseñanza, los cuales pueden ser removidos sólo por justa causa [numeral 21, inciso f)].

Dentro de los intereses cantonales los gobiernos de los centros oficiales de enseñanza desempeñan un papel estratégico en el logro de la administración educativa.

8. LAS ASOCIACIONES DE DESARROLLO COMUNAL.

Se ha constituido en una costumbre el hecho de que los vecinos del cantón se interesen por fundar una asociación o grupo formal con la finalidad de impulsar el desarrollo de la comunidad.

Ante este fenómeno, el Código opta por darles existencia legal en el mismo, dada su participación en el logro de la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Con anterioridad a la promulgación de este Cuerpo legal, estas Asociaciones venían actuando de acuerdo a pautas marcadas por los respectivos directivos de ellas, y—en algunas ocasiones—eran fuente de conflicto entre la Municipalidad y estas Asociaciones en cuanto tales. Tal situación se daba, tal vez, por una dualidad de funciones que en ciertos casos aparecía al actuar ambas instituciones simultánea o sucesivamente con respecto a un problema comunal. Además de que, jurídicamente, no estaba bien delineado el marco de acción de estas agrupaciones, muchas veces informales, de vecinos.

Con este nuevo Código se ha tratado de configurar y circunscribir el contexto en el cual las mencionadas agrupaciones pueden actuar; todo ello, tendente a que no obstaculicen la labor, por ejemplo, de la Municipalidad, sino más bien coadyuven con ella en la cristalización de las tareas municipales.

El número 10 del Código, a tono con lo anteriormente señalado, expresa que las Entidades públicas no estatales o privadas que se constituyan legalmente para cumplir finalidades de interés cantonal sólo podrán ejecutar sus obras de interés o servicios públicos con la aprobación del Concejo municipal o mediante concierto con la Corporación. De este modo se desea someter la acción de estas Asociaciones a la aprobación de la Municipalidad, con el objeto de evitar, como ocurría antes de la emisión del Código—con cierta frecuencia—, que no se dé una colaboración, conexión y concordancia entre las citadas organizaciones.

9. CONVENIOS MUNICIPALES COOPERATIVOS.

Se pueden dividir en dos clases:

a) Convenios de participación intermunicipal: por medio de estos convenios se autoriza a las Municipalidades 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 (numeral 14).

En el caso de que estos convenios se realicen, las Municipalidades deberán acordar la formación de Comisiones intermunicipales para velar por el correcto y eficaz cumplimiento de los mismos (numeral 17).

b) **Concierto interadministrativo:** este tipo de convenio se da cuando una Municipalidad negocia con otra organización administrativa no municipal.

Mediante el debido concierto con las demás administraciones podrán las Municipalidades asumir, conjunta o exclusivamente, las atribuciones sobre administración de servicios o realizaciones de obras de interés público local, conferidas a esas administraciones (numeral 6).

c) **Convenios con las Asociaciones de Desarrollo comunal y Entidades similares:** esta otra modalidad de concierto municipal se ha configurado con la meta de hacer posible la negociación entre una Municipalidad y una Asociación de Desarrollo comunal u otra entidad semejante.

Este modo de relación contractual está indicado en el numeral 10 ya citado.

Estos convenios son otra innovación que presenta el Código que se analiza. Constituyen formas de relación negocial municipal encaminadas hacia la revitalización del ente municipal. Son estructuras negociales nuevas en la vida institucional de Costa Rica, que tienen como norte el potenciar el desarrollo de este país; que si bien es cierto que, ya no es—tan marcada y fundamentalmente—agriexportador, sino que está matizado por actividades industriales, financieras y comerciales, tiene una sustantividad como nación subdesarrollada que hace meritoria toda una política integral y dinámica de *take-off*.

Si el criterio aislacionista municipal se debilita, por medio de estos convenios, se habrá logrado un paso importante en la marcha hacia la aceleración económica y social del país en cuestión.

Con anterioridad a la vigencia de este Código cada Municipalidad laboraba por su cuenta, sin atisbos de colaboración con las demás ni con otras instituciones administrativas. Con estos convenios, legitimados a nivel de Código, se propende a la formación de relaciones de colaboración y de cooperación entre las Municipalidades y el resto de la Administración pública, así como también con las Asociaciones de Desarrollo comunal y similares.

No hay duda que, aunando recursos y esfuerzos, se hace más fácil la realización de programas de bien común. Esto que es un principio cuya bondad nadie impugna, al momento de llevarlo a la práctica se anula por los conflictos a nivel institucional y a nivel personal que se dan en la *praxis* de la convivencia humana con cierta frecuencia.

10. LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL Y EL I. F. A. M.

Este aspecto de los recursos humanos de las Municipalidades tiene un papel prioritario en el futuro de Costa Rica. Contando con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (I. F. A. M.), creado en 1971 con el fin, entre otros, de proporcionar financiamiento a las Municipalidades y de capacitar a su personal, se puede esperar que el mañana de la organización municipal costarricense se vea favorecido por los deseables positivos resultados de la nueva estructura jurídica municipal.

En la perspectiva de la teoría del desarrollo se tiene como aceptada la tesis de la vital importancia que tienen los recursos humanos en la tarea del desarrollo. Con esta idea se ha construido la normativa referida a la administración de personal y al I. F. A. M. Simplificando, se podría decir que, parcialmente, el fallo de la Municipalidad costarricense se debía a la improvisación y mutabilidad del personal municipal, que cambiaba de acuerdo con el partido dominante en el Concejo y a la influencia del Diputado para presionar el nombramiento de ese personal.

Disposiciones como la de que esté prohibido a quien sea cónyuge o pariente en la línea directa o en la colateral hasta el tercer grado inclusive, de alguno de los Regidores propietarios o suplentes, del Ejecutivo, del Tesorero, del Auditor, del Contador o del encargado, en su caso, de hacer la selección de candidatos (numeral 144), muestran una tendencia hacia el saneamiento en la política de favoritismo político o personal que antes imperaba en las Municipalidades.

Con el recurso a métodos de selección de personal como son el concurso y los atestados de estudios y experiencia (numeral 145), se evidencia esa nueva orientación en el campo municipal de realizar nombramientos con un criterio de idoneidad para el cargo y no como antes se hacía, con la idea de buscarle un puesto a un pariente, amigo o copartidario dentro de la organización de la Corporación.

Sólo resta, pues, esperar que estas normas relativas a la administración de personal de las Municipalidades rindan sus convenientes frutos, pues con esto se mejorará en mucho la actividad de estos organismos.

VI. A MODO DE CONCLUSION

Cuando en un país subdesarrollado como Costa Rica, se dan nuevas instituciones que desean proyectarse sobre el futuro, nacen muchas

esperanzas y expectativas. Esperanzas y expectativas fundadas en las bondades de la letra y el «espíritu» de tales instituciones, como son el Código municipal y el I. F. A. M. Eso sí, conforme va pasando el tiempo, los resultados se van observando en su plasmación sobre la realidad ineludible de las obras.

Un municipalismo rudimentario y dominado por la política electoral local y nacional ha venido caracterizando la Municipalidad costarricense a lo largo de toda su historia. Orientar la dirección y el sentido de la gestión municipal hacia senderos de racionalidad y de eficacia tendrá un alto costo social, pues los elementos conformantes del fenómeno municipal (Regidores, funcionarios y empleados, comunidad) tendrán que modificar su conducta de conformidad con los nuevos cánones impuestos por la normativa pertinente de las dos instituciones legales señaladas.

«Politización» y desfinanciamiento, junto con ineptitud del personal municipal, son tres de los problemas más graves que afronta la Municipalidad costarricense. Sólo los años venideros dirán en qué medida y de qué forma los mismos se han logrado atenuar en favor de la buena y eficiente acción administrativa de la Corporación.