
Algunos temas del régimen municipal

Oscar E. Quesada-Rodríguez*

Evolución y antecedentes históricos

MUNICIPIUM ROMANUM

En Roma se inicia lo que se puede considerar como el verdadero municipio. Roma estableció su hegemonía en toda Italia central para luego iniciar la conquista de todas las ciudades occidentales conocidas hasta ese momento para formar el Imperio Romano.

En muchas poblaciones de Italia por el siglo IV a. C. aparece ya la organización municipal. En la mayoría de estas ciudades tuvo lugar una revolución de las clases sociales inferiores tendientes a arrebatarse a la aristocracia patriarcal el derecho de la ciudad, obtenido casi siempre a costa de grandes luchas. De ahí que se haya dicho que el origen de los ayuntamientos se debió a la lucha entre los plebeyos y los patricios de la antigua Roma.

La ley *Iulia municipalis* (45 a. C.) disponía que se daría la categoría de ciudad a aquellas circunscripciones territoriales que se organizaran conforme lo dispone esta ley que, además, les garantizaba su autonomía. La ciudad a su vez se dividía en distritos para fines administrativos, gozaban de existencia legal separada y celebraban sus propias asambleas.

Los municipios se dividían en cuatro grupos, a saber: "origo" los que nacieron en el municipio, "manumissio" los que pertenecían a la ciudad, "alectio" los admitidos a ella y los "adoptio" los adoptados por un individuo de la ciudad. Los romanos con plenos derechos ostentaban el título de *cives optimo iure*. Algunos historiadores consideran que Roma llegó a tener hasta 800.000 habitantes, lo que ocasionó serios problemas de congestión, obligando a las autoridades locales a establecer severas regulaciones en el tránsito, prohibición de que los vehículos de la época circularan

por el centro de la ciudad durante el día, problemas relacionados con las edificaciones, suministro de agua, servicios sanitarios, abastecimiento, recreación, vivienda, deporte, etc.

Roma se lanzó a la conquista de las ciudades vecinas y las sometió a su dominio e imperio, les impuso en la mayoría de los casos sus costumbres, sus normas, en general, su cultura. Las ciudades que tenían gobierno municipal recibían diversos nombres: *appidia*, *municipa*, *colonia*, *prefectura*, *fora*, *civi*, *conciliabula* y *castella*.

La organización municipal de las ciudades conquistadas y bajo la dominación romana, consistió en varios aspectos; prescindiendo o en virtud del derecho de conquista se establecieron dos clases de municipios:

- 1) Los de pleno derecho que gozaban de absoluta autonomía, que se consideraban en lo político y lo civil como una prolongación de Roma.
- 2) Los de derecho latino que tenían la autonomía administrativa y la plenitud de los derechos civiles romanos, mas no así los políticos.

La figura jurídica del municipio se comienza a manifestar mediante la expansión de Roma. El municipio romano fue un tratamiento que Roma daba a las ciudades conquistadas, por medio del cual éstas quedaban sometidas a Roma, pero conservando cierta autonomía.

EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA

La rápida decadencia del Imperio Romano de Occidente (395-476 d.C.), trajo consigo el caos, desencadenó la anarquía y el desmembramiento definitivo del Imperio.

El poder supremo queda de ahora en adelante en manos de los reyes, duques, condes u obispos quienes son los dueños de la tierra. La nobleza y el clero monopolizan la propiedad. Mediante un contrato que se llama "feudo" los soberanos concedían tierras en usufructo, obligando al que las recibía a guardar fidelidad

* Estudiante de Derecho en el Collegium Academicum, UACA. Miembro de la Comisión de Asuntos Jurídicos, Municipalidad de Santo Domingo, Heredia. Asistente Académico en el Bufete Rojas Franco, San José. Mención de Honor Certamen Literario Letra Joven 96. E-mail quesadaoscar@hotmail.com

de vasallo a donante, prestarle servicios personales y reales.

El municipio que ya estaba en decadencia con la desaparición del Imperio Romano alcanzó sus niveles más bajos de descomposición y desorganización, para emerger nuevamente por la necesidad de defenderse de las invasiones y guerras.

Ahondando un poco más en la organización del municipio romano, el Dr. Bernardo Baruch dice al respecto: "La organización característica del municipio romano, consistía principalmente en: 1) un territorio, 2) un pueblo o asamblea general, 3) un cuerpo deliberante o Curia, 4) culto a los dioses".

Los órganos de poder del municipio eran:

- Los "*Douviri jure Dicundo*" eran magistrados municipales con jurisdicción civil y criminal.
- Los Ediles tenían a su cargo la política, los mercados, la fiscalización de pesas y medidas de las calles y monumentos, la higiene y la aplicación de los castigos.
- Los Cuestores nombrados por los Comitia Tributa tenían a su cargo el tesoro y asuntos financieros.
- El Censor, magistrado de elección -primero era patricio y luego popular- tenía a su cargo los problemas de la moral.
- El Magistrado Defensor de los particulares ante la curia y los excesos de poder de los funcionarios del Imperio.

De acuerdo con los romanos, municipio es una ciudad principal y libre que tiene su propia administración municipal y cuyos vecinos podían obtener los derechos privados de la ciudadanía romana, pero no disfrutaban de derechos políticos ni podían desempeñar cargos (*cives sine suffragio*). Los habitantes de la ciudad son los *municipes* o "*cives*". Entre invasiones y guerras fue pasando el tiempo; la necesidad de la defensa, al igual que en los tiempos antiguos, fue la causa principal del nacimiento de las ciudades en la Edad Media.

El carácter urbano de la población que se había fomentado hasta la fecha cedió su paso a los conglomerados rurales traídos por los germanos. De ahí que las ciudades de la Edad Media no tuvieron el desarrollo de las grandes ciudades de la antigüedad, ya que carecían de influencia sobre grandes territorios

porque el comercio y la industria no se habían desarrollado y faltaba un gobierno fuerte que garantizara la libertad de migración.

Para don Alberto López, una característica de la época la constituye la particularidad y diversidad de las formas de organización municipal, pues como cada ciudad adquiría directamente sus privilegios, bien del Rey o del señor feudal, tanto los nombres, como el número de atribuciones de los funcionarios municipales variaban de una ciudad a otra...

De acuerdo con el mismo autor, el municipio con el tiempo llegó a adquirir los siguientes derechos:

1. Regular las actividades comerciales e industriales que se realizan en la ciudad.
2. Acuñar moneda.
3. Establecer un sistema de medidas y pesas.
4. Emitir papel moneda.
5. Cobrar derechos de peaje en los puentes y mercados locales.
6. Cobrar derechos de aduana por los productos que entrasen o saliesen de la ciudad.
7. Impuestos a los propietarios de tierras y edificios.
8. Multas.

Entre los servicios que la ciudad prestaba a los habitantes se encuentran, como los más importantes los de mercado, hospitales, provisión de agua para el consumo público y baños públicos. Otras actividades que también estaban reguladas por el municipio, como es el caso de alimentos como los cereales, pan, vino, carne y sal que se consideraban importantes para la comunidad, por lo que la producción y comercialización de estos artículos se sometió a una estricta reglamentación, que garantizara sus condiciones higiénicas, y la provisión en cantidades suficientes con el interés de evitar la especulación de los precios.

EL AYUNTAMIENTO ESPAÑOL

Trato especial merece el ayuntamiento español pues de éste se deriva el cabildo latinoamericano de habla hispana. España estuvo sometida al Imperio Romano durante el período de mayor auge de éste, con la

categoría de Provincia Imperial. En el siglo V d. C. los pueblos germanos conquistaron Roma y la magnificencia de aquel Imperio cedió ante éstos. Empero, al organizar su gobierno adoptaron muchas de las instituciones romanas -que en definitiva absorbieron en el transcurso de la historia-, y la institución del municipio, como muchas otras instituciones del Derecho Romano, lejos de ser eliminada por los conquistadores, se fue consolidando durante la Edad Media. En esta forma España, que formaba parte de Roma, desarrolla su régimen municipal híbrido que denominamos "Romano-Barbárico", que podemos definir en sus estructuras generales, muy semejantes al clásico municipio romano.

Luego llegó la invasión de los árabes-musulmanes en el año 711 de nuestra era y su avance fue tan rápido que a finales del siglo VIII dominaron casi toda España. Los moros implantaron sus leyes y trasladaron algunas de sus costumbres a los pueblos conquistados, aunque también respetaron su organización social y sus patrones culturales. La dominación musulmana deja rasgos de organización en la vida urbana que se ligan como herencia histórica al municipio hispánico, así por ejemplo los califas, máximas autoridades que gobiernan el mundo árabe, tienen como sus lugartenientes para la conducción política de pueblos y ciudades a los caides o alcaldes, sea los alcaldes que como se verá más adelante, serán funcionarios de alta jerarquía en la organización municipal de España e Hispanoamérica. Lo mismo sucede con los alguaciles que eran autoridades encargadas de velar por el orden público en las ciudades. Al igual que sucede con estos funcionarios, la herencia musulmana se deja sentir en la terminología impuesta tal y como sucede con el almojarifazgo o impuesto aduanero. Durante los siglos X y XII los reyes por necesidad o cálculo político se ven obligados a decretar una legislación que se conoce como "Fuero municipal" que, entre otras regalías, concedía inmunidad, derechos y propiedades a los pobladores, especialmente a la burguesía, que a cambio se comprometían a cumplir las estipulaciones del Fuero y a guardar fidelidad al señor.

EI MUNICIPIO LATINOAMERICANO

El ayuntamiento fue introducido en Latinoamérica por los colonizadores españoles y portugueses a partir del descubrimiento del continente en 1492 por Cristóbal Colón. De inmediato se inició el asentamiento de nuevos pueblos y solo dos años después, se creó el primer Acta Académica

ayuntamiento en el nuevo mundo: La Isabela en Santo Domingo, República Dominicana; le seguirían el de Villa Capara en Puerto Rico en 1509, el de Baracoa en Cuba en 1512, el de Villa Rica en Veracruz, México, en 1519. Este fue el primero en la América continental. El de Santa Marta en Colombia en 1525 y el de San Vicente en la Costa de Sao Paulo, Brasil, en 1532.

El municipio en América fue un trasplante del ayuntamiento español y portugués; los primeros estaban integrados por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526 los ediles se elevaron a doce; en 1527 se redujeron a siete, para nuevamente constituirse en doce en 1528. Después, se compondría de quince personas que permanecían en sus puestos a perpetuidad, en virtud de que los habían comprado: ellos elegían a los alcaldes, cinco ediles y un síndico, pero en 1563, según las ordenanzas, las ciudades capitales tenían un alcalde mayor o corregidor que representaba el poder central, mientras que las villas y los poblados tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

En 1736, las Ordenanzas de Intendentes de Carlos III obligaron a los ayuntamientos a sujetarse a la autoridad de los propios intendentes en materia hacendaria. Estos reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores y, con tal carácter, presidían los cabildos y aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos, que fueron reducidos a juntas municipales integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador; el intendente controlaba, además, las funciones judiciales.

El primer ayuntamiento o cabildo de una ciudad recién fundada era designado por el Adelantado o fundador de la ciudad y él número de sus miembros variaba entre seis y doce. Los cabildos tenían funciones administrativas, judiciales y electorales, velaban por el orden público, supliendo algunas veces a los virreyes o gobernadores. El cargo duraba un año y los salientes en la sesión del 1 de enero nombraban por elección a los nuevos regidores; estos cargos y otros más, excepto el de los alcaldes, pudieron adquirirse por compra en remate público.

Cuando se quería conocer el parecer del pueblo en los asuntos de gran trascendencia local, se llamaba a cabildo abierto a los vecinos más caracterizados, excepto

los asuntos de la vida política que estaban al margen del cabildo abierto.

La autoridad del rey estaba representada en América por los siguientes personajes: el virrey, elegido entre la nobleza española, tenía la máxima representación del rey; para asegurar su imparcialidad debía mantenerse desvinculado de la sociedad colonial; con este objeto le estaba prohibido contraer matrimonio en el virreinato a su mando, concurrir a bodas, bautizos y otros actos sociales, así como adquirir propiedades, comerciar, etc. Desempeñaba funciones civiles, militares y administrativas, presidía las audiencias, nombraba empleados, percibía las rentas reales y dictaba órdenes que llamaban "bandos"; duraba en su cargo 3 años. Existieron virreinos en Nueva España a partir de 1535, Perú 1542, Nueva Granada 1739, Río de la Plata 1776.

El Adelantado era un funcionario que estaba a cargo de un adelantado o comarca situadas en las afueras del reino, representaba al rey y tenía funciones militares y civiles con suprema autoridad. Este título se otorgaba a las personas de gran valía por fortuna y méritos, ya que debían costear con su peculio las expediciones conquistadoras, se les asignaba un territorio y debían por lo menos fundar tres ciudades. Este cargo se suprimió en 1594.

El gobernador y capitán general administraba territorios menores a los de un virreinato, era nombrado por el rey y tenía las mismas atribuciones que el virrey. Existieron capitanías generales en Guatemala a partir de 1544, Chile 1778, también en Cuba y Venezuela.

Las audiencias eran la autoridad con carácter de tribunal superior de justicia; se entendía de los asuntos civiles, comerciales y criminales; los alcaldes actuaban como jueces de primera instancia dictaban los fallos que se podían apelar ante dicha audiencia.

En 1812, la Constitución Española de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre, en el Título: "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos" normó que los ayuntamientos estarían formados por: un alcalde, varios regidores y un síndico, además introdujo el sistema de los jefes políticos que presiden el gobierno del municipio y sujetan a su voluntad a los propios ayuntamientos. Los cargos eran de elección popular,

pero de aceptación obligatoria, duraban un año. Fue abolida en 1814, restablecida en 1820 hasta 1824.

La gesta emancipadora de los pueblos americanos que tuvo lugar en el siglo XIX encontró en los cabildos el apoyo político y propulsor necesario para obtener la independencia. Conquistada ésta, en la mayoría de los países latinoamericanos la posición del cabildo difícilmente fue mejor en términos sustantivos. Encontramos que las nuevas naciones se enfrascaron más en luchas internas y en el fortalecimiento del gobierno central, que en el robustecimiento y consolidación del municipio. Los patrones coloniales sufrieron muy pocos ajustes dentro de un contexto que era más republicano en apariencia, mientras que en su fondo continuaba el sistema colonial.

Para don Luis Bustamante: "La institución municipal sufrió considerablemente los efectos del transcurso del tiempo, en razón de dos fenómenos concurrentes: el deterioro de las condiciones de vida democráticas y el crecimiento del aparato administrativo del Estado en el nivel central". Actualmente está siendo cuestionado severamente el municipio latinoamericano, tanto por las autoridades locales, como nacionales. Se necesita reorientar el rumbo de manera que se adecúe a las demandas futuras para que tenga más intervención en la toma de decisiones y dirección de cada país.

Dentro de este orden de cosas, revisamos rápidamente el estado de evolución de las municipalidades en cuatro países como son: Paraguay, Perú, Venezuela y Panamá.

En el Paraguay, la Constitución Política (1977) reconoce la autonomía municipal, tanto en el orden jurídico, económico, administrativo como político. Es privativo de las municipalidades el gobierno y la administración de los intereses comunales, en particular aquellos que tienen relación con sus bienes e ingresos. La ley también dice que se pueden establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios, atendiendo a factores como: población, desarrollo económico y situación geográfica. Para terminar, indica que toda ciudad o pueblo será cabecera de un municipio y sede obligatoria de sus autoridades.

En el Perú, la Ley Orgánica de Municipalidades (1981) califica a las municipalidades como órganos del gobierno local, de elección popular, con relación de vecindad, dentro de los límites de un territorio y con capacidad para construir un gobierno; existen cuatro niveles de municipalidades: capital de la República, capitales de provincia, capitales de distrito y centros poblados menores. Pormenoriza las funciones, distinguiendo las generales de las específicas; entre otros se destaca el Instituto Nacional de Fomento Municipal con el fin de fomentar, estimular y apoyar técnicamente la acción y asesorarlas; el INFOM es una asociación de municipalidades para el intercambio de experiencias, coordinar acciones y contribuir a perfeccionar la legislación municipal. Los fondos municipales de inversiones que proporcionan los recursos para el financiamiento del programa de inversiones y obras públicas y el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR) que es el organismo encargado de conducir las actividades de investigación y promoción de los estudios de planificación de los asentamientos humanos y de apoyar a los municipios en los proyectos de desarrollo integral.

En el caso de Venezuela, la ley Orgánica del Régimen Municipal (1978) define con claridad el grado de la autonomía municipal: la elección de sus autoridades, la libre gestión en la materia de su competencia y la creación, recaudación e inversión de los ingresos, así como también el número mínimo de servicios que debe prestar de acuerdo a la población que tenga. Otros dos campos que merecen destacarse están relacionados con los Distritos Metropolitanos y las mancomunidades o formas de asociación municipal.

En el caso de Panamá, la ley de Régimen Municipal (1973) viene a ser una ley-reglamento con una marcada tutela de parte del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, no especifica el grado de autonomía, el alcalde preside el concejo, pero cuando no ejecuta los acuerdos o contraviene la ley puede ser suspendido por el Gobernador de Provincia.

Constitución Política. Código Municipal. Jurisprudencia Constitucional

Bajo el Título XII Capítulo Único, denominado De El Régimen Municipal, nuestra Constitución Política consagra y estatuye en el ordenamiento jurídico (en su

más alto nivel), lo relativo a una de las instituciones de derecho público de mayor importancia y trascendencia para la vida republicana e institucional. Base sobre la cual se levanta una estructura jurídica de gigantes dimensiones: nuestro Estado Democrático-Social de Derecho, que es dentro de nuestro régimen democrático y sistema político, la primera relación de tipo legal que tiene un administrado con la Administración Pública.

El artículo 168 de nuestra Carta Magna establece: "Para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales.

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

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

El Principio de Representatividad y Proporcionalidad que exige el régimen democrático y sistema político hace que la división político-administrativa en Costa Rica revista suma relevancia. La creación de provincias y cantones requiere aprobación agravada, sea, una votación siguiendo los trámites de reforma parcial del texto fundamental.

Esto es así, en virtud de la necesaria distribución del número de curules que corresponde a los diputados que tendrán representación ante el Congreso de la República por sus respectivas provincias en elección, aunque tienen ese carácter por la Nación, esto por mandato expreso del artículo 106 de nuestra Carta Política y Social, respondiendo además a razones demográficas, es decir, según el número de habitantes en cada provincia, se asignará proporcionalmente un número determinado de asientos en el Parlamento. Igualmente, regidores y síndicos ostentarán la representación de los vecinos de su cantón y distrito respectivamente, llevando ante el seno del Concejo Municipal los intereses legítimos y defendiendo sus derechos.

Véase a los efectos La Ley # 4366 sobre División Territorial Administrativa del 19 de agosto de 1963.

Nuestra Jurisprudencia Constitucional ha establecido al respecto mediante voto n. 2009-95 cómo es principio general del Derecho de la Constitución que toda jurisdicción territorial existente, al momento de surgir la norma suprema que la reconoce y la eleva a la categoría de institución descentralizada con rango constitucional, en este caso los cantones adquieren el derecho a su existencia plena e identidad, a su autonomía otorgada por norma de igual rango (Art. 170 id.) a mantener su integridad y su condición de descentralización administrativa (esto último no implica desde luego que se trate de una forma de Estado o de gobierno que excluye toda otra forma de administración política, porque como toda descentralización deja intacto el poder constituyente e incluso la potestad legislativa del Estado) la conclusión jurídico-constitucional necesaria nos lleva a determinar que corresponde al Poder Legislativo desarrollar o no la competencia contenida en el artículo 168...

En el ámbito legal, el Código Municipal # 7794 del 30 de abril de 1998 establece en su artículo segundo el status jurídico de la Corporación Municipal: "La Municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines"

El artículo 169 de nuestra Constitución en concordancia con el artículo primero del Código Municipal nos dicen la principal tarea llamada a atender por parte del Gobierno Local:

Art. 169 "La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley". Por su parte, el artículo primero del cuerpo normativo municipal reza: "El municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administra sus propios intereses por medio del gobierno municipal."

Al respecto nuestra Sala Constitucional en voto 6419-96 ha manifestado en lo que nos concierne, que el artículo 169 de la Constitución Política otorgó a las

municipalidades atribuciones para administrar los intereses y servicios locales; y en desarrollo de ese precepto, los artículos 15 de la Ley de Planificación Urbana y 4.4 del Código Municipal, reconocen la competencia de los gobiernos locales para dirigir la planificación urbana dentro de los límites de su territorio, a través de la promulgación e imposición coactiva de un plan regulador y de los reglamentos de desarrollo urbano respectivos, tendientes a la plena ejecución del primero. En virtud de esa potestad de planificación local, resulta posible imponer restricciones al ejercicio de uno de los atributos del dominio, en tanto -claro está- estos resulten razonables y no vacíen el contenido del derecho de propiedad o limiten en forma absoluta sus atributos esenciales. En un similar sentido, consúltense los votos 4957-96, 5306 y 5097 estos dos últimos del año 93.

En ley especial, el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana estatuye: "Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor".

Como es bien sabido por todos, la propiedad privada es un derecho reconocido constitucionalmente. Empero, existen limitaciones al poder jurídico sobre la cosa, o al pleno derecho de disponer o disfrutar que corresponde al propietario en el ejercicio del dominio. Trayendo a colación una norma jurídica foránea, según la posibilidad que nos brinda el análisis del derecho comparado, encontramos en el artículo 348 del Código Civil español una definición legal simple, pero muy apropiada concerniente al derecho de propiedad: "La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por la ley..." En nuestro medio el Código Civil enuncia el principio en el artículo 266: "la propiedad y cada uno de los derechos especiales que comprende, no tienen más límites que los admitidos por el propietario y los impuestos por disposiciones de la ley."

Cabalmente, la doctrina española ampliamente lo desarrolla en las propias palabras del Dr. Manuel Albaladejo, quien lo define de la siguiente manera: "entre los derechos reales, es el de propiedad el que otorga un señorío pleno sobre la cosa, consistente en el poder de someterla a nuestra voluntad en todos sus aspectos y obtener de ella toda la utilidad que pueda prestar en cualquiera de ellos. Poder pleno no quiere decir ilimitado. En efecto, la misma ley establece unas fronteras más allá de las cuales no llega el señorío que se reconoce al titular sobre la cosa". Quedan, pues, enmarcadas por la preponderancia del interés social, el cual también es reconocido por la misma Constitución Política (artículo 45).

En el mismo orden de ideas, el artículo 4.4 del Código Municipal establece lo referente al ejercicio de las atribuciones y facultades del ente: "La municipalidad posee la autonomía política administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen:

1. Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
2. Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
3. Administrar y prestar los servicios públicos municipales.
4. Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.
5. Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
6. Concertar con personas o entidades nacionales o extranjeras pactos convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
7. Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento".

Al señalarse que las municipalidades son personas jurídicas, se quiere decir que estas son capaces de adquirir y ejercitar derechos y contraer obligaciones por sí mismas. Esta capacidad está limitada por el Principio de Legalidad según el cual la Administración Pública únicamente puede realizar aquellos servicios que el

ordenamiento jurídico expresamente le autorice. Principio que recoge la Ley General de la Administración Pública # 6227 del 2 de mayo de 1978 publicada en el Alcance # 90 a La Gaceta n. 102 del 30 de mayo de 1978 y publicada nuevamente por error en el original en La Gaceta n. 203 del 26 de octubre de 1978.

Las municipalidades son el Gobierno Local de cada cantón. La organización administrativa básica de las corporaciones municipales la integran el concejo municipal, el alcalde, el contador, el auditor, el tesorero, el secretario y demás personal de apoyo; en efecto, se distinguen en nuestro medio las municipalidades por ser entidades públicas descentralizadas por territorio.

Siempre sobre este mismo tema, el tratadista constitucional Dr. Rubén Hernández Valle nos enseña a continuación: "Las instituciones autónomas constituyen una modalidad de descentralización administrativa por servicios, en tanto que las municipalidades constituyen el único ejemplo en nuestro ordenamiento de descentralización territorial. En otros países, además de las municipalidades, existen otras modalidades de descentralización administrativa territorial, como las regiones (Italia) las Autonomías (España).

La diferencia sustancial entre las municipalidades y las instituciones autónomas es que aquellas gozan tanto de autonomía administrativa como de gobierno. La intención del constituyente fue clara en este sentido, pues en la Carta Política de 1871 las municipalidades eran prácticamente un apéndice del Poder Ejecutivo. Con el fin de darles la importancia que reclamaban las diferentes comunidades, el constituyente las dotó, en la constitución vigente, tanto de autonomía administrativa como política."

Para el recordado maestro Dr. Eduardo Ortiz Ortiz en su clasificación de los entes públicos menores, define en esta amplia exposición: "La doctrina acostumbra decir que ente territorial es el que está formado por su territorio, como elemento constitutivo... un ente es territorial cuando sujeta las cosas y las personas a su potestad pública (actividad de derecho público) en razón de estar localizados en un territorio, con independencia de toda relación de las mismas con una comunidad o un fin determinado. Ente territorial es en otras palabras, un ente a fin general, que puede perseguir toda clase de fines frente a toda clase de bienes y de personas dentro de un

territorio limitado, en razón de hallarse ubicados dentro del mismo. La sumisión de las personas y de las cosas al poder público tiene lugar en forma imperativa y coactiva, por virtud del ordenamiento y con entera independencia de la voluntad del súbdito. Es la relación que corre entre estado y comunidad estatal, entre municipio y comunidad municipal. El territorio fuente de poder es a la vez límite del mismo. El ente territorial es, según ello, un ente público, entendido como el que está encargado del poder para ordenar la vida total de una comunidad, nacional o local. El típico ejemplo son el Estado y los Municipios".

Continúa exponiendo el Dr. Hernández diciéndonos acerca del concepto de descentralización administrativa lo siguiente: "La descentralización administrativa solo puede operarse en virtud de una norma de rango constitucional o legal. La descentralización administrativa implica la atribución de una competencia (conjunto de fines y medios para satisfacer un fin público determinado) a una persona jurídica nueva que se crea al efecto. Los entes descentralizados integran la administración pública, específicamente su parte descentralizada. Se les denomina entes estatales, pues tienen personalidad jurídica e integran el llamado sector público estatal".

Sobre el concepto de autonomía nos aclara y enseña don Eduardo Ortiz que la doctrina entiende otra cosa por autonomía, en sentido estricto. Autonomía es la capacidad de un ente para dictar normas, actos preceptivos de alcance general. Como se vio en punto a reglamento, todo ente por el hecho de ser tal, tiene la doble potestad de regular en forma autónoma e independiente de ley formal previa, tanto su organización interna, como sus servicios (reglamentos autónomos de organización y de servicio).

Efectivamente, en lo concerniente a los reglamentos autónomos debemos señalar que estos pueden ser de dos clases: reglamentos autónomos de organización y reglamentos autónomos de servicios.

Los primeros son aquellos que la administración dicta para lograr una buena organización interna. Entonces su ámbito de aplicación es el de la propia municipalidad y sus órganos. Por ejemplo, tenemos: reglamentos de sesiones, acuerdos y comisiones especiales; reglamentos para el nombramiento y funcionamiento de los consejos de distrito y reglamentos de los comités de deportes y recreación.

Los reglamentos de servicios son aquellos que regulan la prestación de los servicios, por ejemplo, reglamentos de acueductos, reglamentos para arrendamiento de equipos, etc. También entendemos que deberían incluirse en esta segunda clasificación, todos los demás reglamentos que por disposición legal le sean encomendados a las municipalidades. Es importante señalar que los reglamentos son de rango inferior a la ley, por lo que están sometidos a ella y a los principios generales que la rigen, entre ellas la igualdad en el trato a los beneficiarios o destinatarios, la aplicación general del reglamento, lo cual es consecuencia del principio de inderogabilidad singular del reglamento. Véanse para efectos de concordancia los siguientes artículos: 6.2, 13 y 120 de la Ley General de la Administración Pública.

En síntesis, el artículo 170 de nuestro texto normativo fundamental en relación con el artículo 4 del supra citado código nos brindan de forma expresa la amplia dimensión constitucional y legal de la autonomía municipal.

Aunado a toda esta retahila de índole puramente jurídica, es justo e importante referirse a la implementación de la figura de los Concejos de Distrito. Aunque nuestra carta fundamental guarda silencio al respecto, una jurisprudencia reciente de la Sala nos da luces respecto a puntos de relevancia y aclara esta figura diciéndonos que los concejos de distrito son simples órganos de colaboración, cuya principal función es la de determinar las necesidades de la jurisdicción, para que, por medio de la iniciativa del síndico, se intente incluir dentro del presupuesto ordinario de la Municipalidad, el soporte económico necesario para satisfacerlas... La Constitución Política no prevé absolutamente nada sobre los concejos de distrito; carecen de potestades imperativas que les permitan dictar actos con ese carácter y no tiene a su cargo la organización y administración de servicios públicos: son simples órganos de colaboración (...) el carácter claramente subordinado de las funciones del concejo de distrito a las del concejo municipal indica que se trata de un órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia, no obstante el aspecto territorial de su competencia y la índole electoral y representativa del síndico. Es simplemente un órgano periférico del municipio con funciones no decisorias,

respecto de las cuales el distrito es límite especial de competencia (...)

Desde esta óptica, el concejo de distrito no resulta ser inconstitucional, pues su identidad no lesiona en nada los artículos 169 y 170 de la Constitución Política Voto # 6000-94.

En su dimensión legal, la anterior jurisprudencia encuentra asidero y quedan claramente definidas las funciones y competencias en el artículo 54 del Código Municipal cuando establece:

Los concejos de distrito serán los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. Existirán tantos concejos de distrito como distritos posea el cantón correspondiente.

De tal forma considerados, es una especie de juntas de vecinos presididas por el respectivo síndico; con esta medida ha de esperarse una participación activa por parte de los munícipes en los asuntos municipales. Se pretende elevar, consiguientemente, la figura del síndico a un plano de mayor relevancia, atribuyéndole la presidencia de los arriba mencionados concejos.

La Hacienda e Ingresos Municipales:

Con respecto a estos temas, son considerados de la más alta importancia, por lo cual se le brinda al municipio respaldo económico y flexibilidad financiera para hacer real y efectivo el mandato constitucional y legal. Con relación a las posibilidades de poder, ejecuta las resoluciones y acuerdos para el bienestar de los habitantes del cantón respectivo.

De esta manera tomamos en lo que al propósito nos ocupa, para el presente trabajo, lo que consideramos más significativo. Con el debido respeto a su orden y en concordancia, transcribimos textualmente lo que rezan algunos artículos del código en referencia: El año económico municipal se iniciará cada 1 de enero, de esta manera la municipalidad podrá usar o disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por este código y la Ley de la Contratación Administrativa, que sean idóneos para el cumplimiento de sus fines.

La donación de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías a favor de

otras personas, solo serán posibles cuando las autorice expresamente una ley. Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o el contrato que respalde los intereses municipales.

Autorízase al Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas para donar a las municipalidades toda clase de servicios, recursos y bienes, así como para colaborar con ellas. La municipalidad acordará sus respectivos presupuestos, propondrá sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijará las tasas y precios de los servicios municipales. Solo la municipalidad, previa ley que la autorice, podrá dictar las exoneraciones de los tributos señalados. La municipalidad podrá otorgar incentivos a los contribuyentes que, en el primer trimestre, cancelen por adelantado los tributos de todo el año. El atraso en los pagos de los tributos generará multas e intereses moratorios, que se calcularán según el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Las deudas por tributos municipales constituirán hipoteca legal preferente sobre los respectivos inmuebles. Los tributos municipales prescribirán en 5 años y los funcionarios que los dejen prescribir responderán por su pago personalmente. Por los servicios que preste, la municipalidad cobrará tasas y precios, que se fijarán tomando en consideración el costo efectivo más un diez por ciento (10%) de utilidad para desarrollarlos. Una vez fijados, entrarán en vigencia treinta días después de su publicación en La Gaceta. Los usuarios deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro tipo de servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios...

El Presupuesto Municipal

Las municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que regirá del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Para tal fin, utilizarán la técnica presupuestaria y contable recomendada por la Contraloría General de la República. El presupuesto deberá incluir todos los ingresos y egresos probables y, en ningún caso, los egresos superarán los ingresos (91).

El presupuesto municipal deberá satisfacer el plan operativo anual de la manera más objetiva eficiente, razonable y consecuente (92).

Las municipalidades no podrán destinar más de un 40 por ciento de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de la administración. Son gastos generales de administración los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales (93).

El alcalde municipal deberá presentar al concejo, a más tardar el 30 de agosto de cada año, el proyecto de presupuesto ordinario. Los proyectos de presupuestos extraordinarios o de modificaciones externas, deberán presentarlos con tres días de antelación al concejo para ser aprobados (95).

El presupuesto municipal ordinario debe ser aprobado en el mes de septiembre de cada año en sesiones extraordinarias y públicas, dedicadas exclusivamente a este fin (96).

El presupuesto ordinario y extraordinario de las municipalidades, deberá ser aprobado por la Contraloría General de la República. El presupuesto ordinario debe remitirse a más tardar el 30 de septiembre de cada año y los extraordinarios dentro de los quince días siguientes a su aprobación. Ambos términos serán improrrogables.

A todos los presupuestos que se envíen a la Contraloría se les adjuntará copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados. En ellas, deberá estar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto, estarán firmadas por el secretario y refrendadas por el alcalde municipal: además, deberá incluirse el Plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente (97).

Si el presupuesto ordinario no fuere presentado oportunamente a la Contraloría General de la República, el presupuesto del año anterior regirá para el próximo período, excepto los egresos que, por su carácter, solo tengan eficacia en el año referido. En todo caso, deberán determinarse las responsabilidades administrativas, civiles y penales que puedan resultar de tal omisión. Para solventar esta situación el concejo deberá conocer y aprobar los presupuestos extraordinarios procedentes (98).

Una vez aprobado el presupuesto por la Contraloría General de la República, el original se enviará a la secretaría municipal, donde quedará en custodia, y se remitirá copia al alcalde municipal, al contador o auditor interno, a cada uno de los regidores propietarios, así como a los demás des-pachos que acuerde el concejo o indique el reglamento (99).

Los gastos fijos ordinarios solo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la municipalidad.

Los ingresos extraordinarios, solo podrán obtenerse mediante presupuestos extraordinarios, que podrán destinarse a reforzar programas vigentes o nuevos. Estos presupuestos podrán acordarse en sesiones ordinarias o extraordinarias (101),

La Contraloría General de la República deberá aprobar o improbar los proyectos de presupuesto que reciba; los improbará dentro del plazo de un mes contado a partir del recibo, en resolución razonada y la aprobación podrá ser total o parcial, por violación del ordenamiento jurídico o por falta de recursos... podrá introducir modificaciones a los proyectos únicamente con la anuencia del Concejo (102).

Con el informe de ejecución del presupuesto ordinario y los extraordinarios al 31 de diciembre, el alcalde municipal presentará la liquidación presupuestaria correspondiente al concejo y la elevará a la Contraloría General de la República para su aprobación antes del 15 de febrero. La Contraloría deberá aprobar o improbar las liquidaciones y enviarlas a cada municipalidad a más tardar el 31 de marzo (105).

A modo de conclusión

Como puede colegirse, el amplio y discutido tema del Régimen Municipal en Costa Rica nos enseña, con el correr de los años, que desde sus primeros pasos y hasta nuestros días, se ha concebido como una institución preponderante para llevar a cabo el cometido del Estado, a saber, del progreso, el desarrollo debiendo procurar el mayor bienestar de sus habitantes. Desde una estructura jurídica y política, autónoma e independiente del gobierno central, tiene plena libertad de dictar a su mejor convenir todas aquellas decisiones que tengan como principal objetivo el mejoramiento de la calidad de vida, la satisfacción de las necesidades de primer orden. Las actuales circunstancias económicas, sociales, políticas y

culturales nos invitan -ante la conformación de un nuevo orden- a una continua discusión acerca del papel de primera línea que ciertas instituciones públicas, consideradas transmisoras de desarrollo integral, como es concebido el ente municipal, desarrollan para que den respuesta oportuna a la cada vez mayor cantidad de necesidades que el administrado enfrenta y espera satisfacer en su espacio geográfico más pequeño, cual es, su cantón o distrito.

Invitan a una revisión objetiva, a una reflexión serena acerca de las actuales condiciones en que se quiere transferir una cuota de protagonismo real a las comunidades y descentralizar efectivamente el poder político y administrativo estatal de los intereses locales, lo que se logra a través de la susodicha corporación municipal. La primera relación que tiene el administrado con la administración pública lo realiza en primera instancia con su municipio. Existen algunos proyectos de reforma que se pretenden adicionar a nuestro ordenamiento jurídico como son, entre otros: El Plebiscito y Referéndum; aunque el código municipal lo establece, no hay una práctica reiterada, por no estar estas figuras aun entronizadas en nuestra cultura política; por otro lado, se cree que es indispensable separar la elección de las autoridades locales del proceso electoral nacional, proponiendo el nombre al electorado y que sea éste quien directamente escoja a sus representantes, y no seguir con el sistema tradicional. El inicio de esta centuria nos invita a parar mientes e incentivar la discusión diáfana y tendida, profundizar, tomar conciencia de que el verdadero y esperado desarrollo y progreso de los pueblos se inicia desde los municipios. Nuestros entes municipales deben tomar el protagonismo que les corresponde por mandato constitucional y legal, ahí está la normativa necesaria para que con voluntad política se lleven a cabo las concertaciones que sean consideradas de urgencia para que de esta forma los ciudadanos recobren la confianza en sus instituciones de representación política y social, entiéndanse Municipalidades y no menos ajena a la realidad, la Asamblea Legislativa. Estos últimos, como órganos de máxima representación popular, son el espacio en donde convergen las más diversas posiciones ideológico-

políticas y económico-sociales (esto, claro es, en buena teoría política) que son al fin de cuentas las que sustentan este engranaje burocrático, que es denominado bajo el consabido nombre de Estado. Necesarias y bienvenidas sean todas aquellas muestras de fuerza que pretendan en una sociedad compleja y en medio de sus cambios constantes, el mayor bienestar de sus habitantes. Así considerado nuestro régimen político, debe dar señales de vida, de tal manera que nuestra muy querida y preciada democracia se vea fortalecida en el presente siglo.

Bibliografía

- Marín, Osear. Régimen Municipal (San José, Costa Rica, Editorial EUNED 1987 Volumen 1, versión preliminar para efectos de edición).
- Baruch, Bernardo. El Municipio Costarricense: problemática de la democracia. Revista Municipal #1, año 1. (San José, Costa Rica, Editorial ICAP. 1984), pág. 8.
- López Gallegos, Alberto. Notas sobre gobierno y administración municipal. (San José, Costa Rica ESAPAC, 1954), pág. 20.
- Araya, Carlos; y Albarracín, Priscila. Historia del régimen municipal en Costa Rica. (San José, Costa Rica, Editorial EUNED. 1986), pág. 7.
- Bustamante Belaunde, Luis. Consolidación del gobierno local. Seminario sobre propuestas innovadoras en la administración y financiamiento del desarrollo humano. (San José, Costa Rica, mimeo 1981), págs. 2 y 3.
- Albaladejo, Manuel. Derecho Civil III, Derecho de Bienes, (volumen primero, parte general y derecho de propiedad, tercera edición. 1977), pág. 244.
- Hernández, Rubén. Instituciones de Derecho Público costarricense (San José, Costa Rica, Editorial EUNED, 1999), págs. 133-134.
- Ortiz, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo I (San José, Costa Rica 1-. Ed., Editorial Stradtman, 1998), págs. 363- 364.