

Informe de Investigación

Título: LOS CONCEJOS DE DISTRITO

Rama del Derecho: Derecho Municipa.	Descriptor: Municipalidad
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: Concejo de Distrito, Competencia municipal, Funciones
Fuentes: Doctrina, Normativa, Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 02/2010.

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	1
2 Doctrina.....	2
a) Los Concejos Municipales de Distrito, aspectos históricos.....	2
b) Concejos de Distrito. Concepto.....	8
c) Competencia de los Concejos de Distrito.....	9
A. Emisión y aprobación.....	10
B. Recursos contra los actos.....	10
3 Normativa.....	11
a) Código Municipal.....	11
b) Función de los Concejos de Distrito en el control de la eficiencia del sector público..	13
4 Jurisprudencia.....	16
a) Análisis de la Procuraduría General de la República respecto a los Concejos Municipales de Distrito y su diferencia de otras figuras.....	16
b) Criterio de la Procuraduría General de la República respecto a la naturaleza de las funciones de los Concejos.....	19
c) Análisis de las actuaciones del Concejo Municipal de Distrito y el Alcalde desde el punto de vista del Debido proceso.....	25
d) Análisis de las funciones del Concejo Municipal de Distrito.....	29

1 Resumen

En el presente informe de investigación se recopila la información disponible de la doctrina, normativa y jurisprudencia acerca del tema de los Concejos Municipales de Distrito, cabe aclarar

que la doctrina encontrada no se encuentra al día con la normativa, sin embargo a través de criterios jurisprudenciales y de la Procuraduría General de la República se han desarrollado otros aspectos como lo son la naturaleza de las funciones y fines de esta figura, los cuales han sido ampliamente desarrollados a la luz de casos concretos.

2 Doctrina

a) Los Concejos Municipales de Distrito, aspectos históricos

[BATALLA RIVERA]¹

“Al promulgarse la Constitución Política vigente, el 7 de noviembre de 1949, la nota característica ‘más sobresaliente del régimen municipal, fue dotar a las municipalidades de gran independencia, con lo cual el Poder Ejecutivo perdió su injerencia en el gobierno municipal. Sin embargo, aunque parezca un contrasentido, del estudio de los textos de las Cartas Fundamentales, que en la evolución histórica del régimen municipal costarricense el legislador constitucional siempre mantuvo una posición de avanzada, al comparársele con el legislador ordinario.

De ahí, que al dictarse el Código Municipal, que se pretende moderno, vacile en establecer regulaciones acordes con la nueva Constitución y estatuya diferentes clases de Concejos de Distrito para mantener en alguna forma la tradicional intervención del Poder Ejecutivo, a pesar de la autonomía actual de las corporaciones municipales.

No es sólo en la legislación municipal vigente que se observa esta actitud de reserva: la Ley N^o 118 que creó los Concejos de Distrito en 1939 mantuvo la tendencia de la Ley de la Organización Municipal de 9 de noviembre de 1909 que al reformar el artículo 129 de las Ordenanzas Municipales de 24 de julio de 1867, dejó a cargo del poder Ejecutivo “la suprema inspección” sobre las autoridades municipales y sobre las municipalidades mismas. Para lograrlo, la ley de 1939, no obstante lo dispuesto por la de 1909, tomó instituciones de la Constitución de 1917 y les dio un sentido totalmente distinto. Es patente el caso del Intendente, que conforme a la Carta de 1917 era un miembro de elección popular y la Ley N^o 118 convirtió en un funcionario de nombramiento del Poder Ejecutivo, que en gran parte vino a sustituir al antiguo síndico también elegido popularmente y al que no tomó como miembro de los Concejos de Distrito, a menos que fuera en ese momento “administrador” de los fondos de un barrio o caserío, con lo cual al vencerse el período para el que fue electo quedaba fuera de la integración concejil.

Estas modificaciones no resultaron difíciles, puesto que en 1939 la Constitución de 1871, reformada en 1882 para beneficio del Poder Ejecutivo, estaba nuevamente en vigencia y la Constitución de 1917 había sido derogada desde 1919.

En problema vino a convertirse la Ley N^o 118 de 1939 al emitirse la Carta de 1949 que suprimió las prerrogativas de que gozó el Poder Ejecutivo anteriormente sobre el régimen de los municipios. En 1970, al promulgarse el Código Municipal ese Poder mantuvo en el mismo, en forma harto difícil, su intervención a través de los Concejos Municipales de Distrito, a pesar de la autonomía establecida para el régimen de los municipios. Por mantener una posición tradicional, el nuevo Código diseñó la



forma actual de los Concejos de Distrito y creó los Concejos Municipales de Distrito, reservándose en los últimos la participación del Poder Ejecutivo y en los primeros la restricción de las funciones que la Constitución señala al síndico.

Ambos organismos se diferencian entre sí en muchos aspectos, sin embargo la distinción esencialmente se halla en los miembros principales de cada uno: en los Concejos de Distrito uno de los integrantes es "necesariamente el síndico de la circunscripción"; en los Concejos Municipales de Distrito el Intendente es indispensable, conforme a las regulaciones que consigna el Código Municipal.

El síndico tiene como única función la de presidir las reuniones de ese Concejo y el derecho a asistir a las sesiones del Concejo Municipal, en las que tendrá voz sólo respecto de los asuntos que sean de interés Directo para el distrito que represente. Al Intendente en cambio se le confieren "los mismos deberes y atribuciones que el Código le señala al Ejecutivo Municipal"; ejecuta los acuerdos y resoluciones de los Concejos Municipales de Distrito e informa a la municipalidad del cantón a que pertenece el distrito, cada tres meses, del movimiento de ingresos y egresos, con especificaciones de las obras en ejecución y en proyecto.

El Código insiste en mantener los Concejos de Distrito, que son un resabio histórico, conservado por el marco legal, como lo está también, por las leyes electorales, que el síndico es un funcionario de elección popular, aunque al referirse a él la Constitución no lo señale así y ninguna de nuestras anteriores constituciones, ni la presente (art. 172), disponga en ese sentido, con excepción, desde luego del artículo 117, párrafo cuarto, de la Carta de 1917.

Se originó el síndico como un funcionario de elección popular, en el artículo 6 de la Ley de la Organización Municipal N° 131 de 9 de noviembre de 1909, que remitía a la Ley de Elecciones de 20 de junio de 1870, (al efecto véase la cita N° 12), además puede notarse en la evolución normativa de las funciones que tuvo el síndico, las que fueron modificándose con el transcurso del tiempo:

- a) en 1823, por Ley N° 65 de 4 de agosto, el artículo 4 establecía que la Electoral de cada distrito elegiría anualmente un Procurador Síndico, "el cual tendrá voz en las sesiones municipales en todo lo que se refiere a su distrito y libre inspección de la contabilidad municipal; y representará a su distrito en todas las acciones judiciales que haya que promover por mal manejo de las rentas pertenecientes á dicho distrito."
- b) En las Ordenanzas Municipales (Decreto XX de 24 de julio de 1867) es difícil reconocer al síndico como tal y sus funciones. Según parece, son éstos los Jueces de Paz que mencionan los artículos 103 y siguientes, que disponen que cada uno de los distritos parroquiales en que se dividen los Cantones de Provincia, habrá un Juez de Paz subordinado al Gobernador o al Jefe Político del Cantón. A los Jueces de Paz les concierne todo lo relativo a la seguridad del Distrito y de su régimen político y económico. Ellos son nombrados anualmente por los Gobernadores en el Cantón de la Capital, y por los Jefes Políticos en los Cantones menores.
- c) La Constitución de 1844 dispuso en el Título VII "Del Poder Judicial", que "una ley especial arreglará la administración de Justicia en todos conceptos bajo las reglas prescritas en este título". La Ley Reglamentaria de Justicia, Decreto N° LIV, de 23 de diciembre de 1845, dejó a cargo de los Síndicos Procuradores la función de agentes fiscales y acusadores en primera instancia en las causas criminales seguidas de oficio en sus respectivos pueblos o demarcaciones. Los Procuradores Síndicos eran nombrados libremente por el Poder Ejecutivo (artículo 110, inciso 49 de la Constitución de 1844).

La Constitución de 1917 nos dejó entre sus más valiosos aportes, que aún se conservan, el haber



deslindado los regímenes político, electoral, municipal y judicial, tan entrelazados en las constituciones que la precedieron, y el derecho de los ciudadanos costarricenses a sufragar en forma directa, por primera vez en la historia del país. Sin embargo la Constitución de 1949 no recogió la norma establecida en el artículo 52 de la Carta de 1917 que expresamente señalaba que en elecciones populares se elegirían también los síndicos municipales.

El Código Municipal restringe las funciones actuales del síndico, según se explicó en páginas anteriores al analizar los "Concejos de Distrito y Síndicos" en relación con otras leyes vigentes y la Carta Política, que contempla a este funcionario en el Título XII dedicado al Régimen Municipal. Pero aún va más allá el Código en materia y contraviniendo el espíritu de la Constitución que busca fortalecer el régimen de los municipios, le otorga facultades trascendentales al Intendente, con lo cual resulta ser uno de los más importantes integrantes.

El Código copia en su mayoría las disposiciones que la Constitución de 1917 incluyó dentro del régimen municipal para el Intendente: las funciones son muy similares a las que tiene el actual Ejecutivo Municipal (propone medidas generales de política, ejecuta los acuerdos, ejerce el veto a los mismos, etc.); aunque del Código no se desprende si el cargo lo sirve gratuitamente, conforme al párrafo cuarto del artículo 118 de la Carta de 1917, al Intendente si se le remuneraba.

Cabe agregar que ésta es la única Carta del país en que se menciona a este funcionario que tiene características de Jefe superior económico, porque la otra constitución, sea la de 1825, que cita al "Intendente" en el artículo 114 de la misma no se refiere a la persona que desempeña esta clase de trabajo público, sino a otro tipo de servidor del derecho político norteamericano (la Ley Fundamental del Estado de 25 de enero de 1825 fue redactada conforme a los lineamientos de la constitución federal, que tomó como modelo la de los Estados Unidos de Norte América).

Después de esta revisión, necesaria para explicar la referencia hecha por el Transitorio I a un "Decreto Ejecutivo" que, sin tener rango de ley, tuyo el poder de crear una institución como la de los viejos "Concejos de Distrito" en un momento histórico en que reinaba sin crisis política un estado de derecho, concluimos que los "Concejos Municipales de Distrito" subsisten en virtud de aquellos que tuvieron su origen, no en un Derecho Ejecutivo, sino con fundamento en una ley emanada del Congreso Constitucional de 1939, y a la que no conviene mencionar en forma directa, sin mayores controversias, introducir disimuladamente Concejos de nombramiento del Poder Ejecutivo.

Si la cita a la Ley N9 118 de 6 de julio de 1939, resulta espinosa, aún es peor la vía transitoria usada para estatuir los "Concejos Municipales de Distrito" y más grave todavía desafiar el régimen autónomo que gozan las corporaciones municipales en la actualidad.

Los Concejos Municipales de Distrito, a los cuales el Código Municipal no los menciona por su nombre en ninguno de sus capítulos, son regulados bajo el correspondiente a los "Concejos de Distrito" como si fueran los mismos y en el transitorio I del artículo 63 los contempla, aparentemente de manera provisional, pero que resultan ser veladamente permanentes y distintos.

El Código se cuida de no señalar que los Concejos Municipales de Distrito subsisten como aquellos establecidos mediante Ley N9 118 de 1939 que se fundamentó en la Constitución dada bajo la dictadura de Federico Tinoco, y que por Decreto Legislativo N9 41 de 21 de agosto de 1920 el Congreso promulgó la "Ley de Nulidades para reinstaurar el estado de derecho en el país y abolir la Constitución de 1917 y las subsiguientes leyes creadas, que quedaron sin efecto por haberse dado bajo un régimen ilegítimo y arbitrario". Además hace caso omiso de que el propio Código Municipal derogó expresamente por su artículo 185 la "ley que estableció los Concejos de Distrito, N9 118 de 6 de julio de 1939".



El hecho de que el Transitorio no se refiere a tan ingratos orígenes no es lo más importante; el punto más álgido no está en la fuente de donde derivan los Concejos Municipales de Distrito, ni en la forma inconveniente como se introducen en el ordenamiento, que resulta a todas luces chocante hasta con las más elementales reglas técnico-jurídicas. Lo trascendental es que al autorizarse a través del Transitorio, sea por ley expresa, la intervención del Poder Ejecutivo, se crea una situación de roce con un ente descentralizado o autónomo, conforme consagra la Constitución nacional a las corporaciones municipales: se crean así, serios problemas políticos, realmente inconvenientes; dificultades enormes en el ámbito del derecho Administrativo, y frente a la Carta Fundamental un enfrentamiento que exige reformar el Código Municipal.

El problema de fondo se encuentra en que el Transitorio I dispone que "los Concejos de Distrito establecidos mediante Decreto Ejecutivo antes de la vigencia de este Código, subsistirán con el nombre de Concejos Municipales de Distrito, con la misma personalidad jurídica y con las mismas funciones que han venido desempeñando y su gestión y funcionamiento se regirán por las siguientes disposiciones: a) ...; b) ...; c) ...; ch) ...; d) ...; e) ...; f) ...; y g): El Poder Ejecutivo podrá crear nuevos Concejos Municipales de Distrito...".

Los antiguos Concejos de Distrito con esas disposiciones: cambian de nombre, conservan su personalidad jurídica y sus funciones, pero se rigen conforme a las nuevas disposiciones establecidas en los incisos a), b), c), ch), d), y f) del Transitorio I. Así los viejos Concejos de Distrito se denominan ahora "Concejos Municipales de Distrito", al igual que los nuevos que cree el Poder Ejecutivo y ambos tienen personalidad jurídica, funciones que se regulan en la misma forma según lo establecido en los incisos señalados, para finalmente terminar confundiendo en un mismo instituto, en cuanto a su gestión y competencia, pero no en cuanto a su fuente de origen, ya que los primeros subsisten por disposición de la ley, sea por el propio Transitorio I y los segundos son creados por el Poder Ejecutivo.

En virtud del Transitorio I los primeros Concejos de Distrito y los Concejos Municipales de Distrito pasaron a formar un mismo grupo. Todos ellos se rigen en la actualidad conforme a reglamentación del Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto por el inciso e) del citado Transitorio.

Otra es la situación de los Concejos de Distrito que crean los Concejos Municipales y que éstos reglamentan en cuanto a la forma de nombramiento de los miembros que los integran y su funcionamiento, autorizados por el Transitorio II del artículo 63.

A pesar de que las municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución (artículo 170) y de que pueden en base al Código Municipal "dictar los reglamentos autónomos, de organización y de servicio y de cualquier otro autorizado por la ley" (inciso a) del artículo 7), la reglamentación dispuesta por el Poder Ejecutivo "regirá también para las municipalidades, en lo que fuere aplicable".

La característica esencial de los entes descentralizados es que ellos tienen personalidad jurídica, así las instituciones autónomas del Estado "gozan de independencia administrativa" (artículo 188 de la Constitución), potestad que les permite dictar normas sin más sujeción, en materia de gobierno, que las que señale la ley. Dentro de la idea de la descentralización administrativa los Concejos no pueden tener personalidad jurídica: ésta corresponde al ente, sea al propio municipio, al cual se le señala jurisdicción territorial determinada. La descentralización implica una atribución de competencia, la que se da con carácter definitivo, por lo cual el Estado no puede actuar en el ámbito de acción conferido y expresamente señalado por la Constitución (artículo 169). El origen de la competencia es de orden legal: nuestra Constitución Política claramente establece en el artículo 121, inciso 20, como atribución o competencia de la Asamblea Legislativa "crear los tribunales de justicia y los demás organismos para el servicio nacional". Sin embargo los Concejos Municipales

de Distrito se crean "con la misma personalidad jurídica y con las mismas funciones que han venido desempeñando", mediante decretos emitidos por el Presidente de la República y el Ministro de Gobernación, autorizados por el Transitorio I del artículo 63 y su inciso g) y se rigen por reglamentación del Poder Ejecutivo, la cual es impuesta a pesar de la autonomía municipal.

Para poner en acción la personalidad jurídica, los entes necesitan de la ayuda que le prestan las personas físicas, su reunión forma un órgano, que carece de personalidad, "porque sus fines y competencias (deberes y poderes) no les están atribuidos como centro último autónomo de referencia sino en forma dependiente y provisional. Dependiente porque la competencia está atribuida como parte del ente y no como un centro autónomo y distinto de acción; y provisional porque, por esa misma dependencia, la competencia es propia del órgano en forma transitoria y como puente para trasladarla finalmente y en último término al ente a que pertenece. El órgano no tiene fines ni competencias, sino el ente a través de él".

Este órgano integrado por regidores electos popularmente y por el Ejecutivo Municipal de nombramiento del Concejo Municipal, es el que ejerce el Gobierno Municipal, (artículo 20 del Código Municipal) a cuyo cargo está "la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón", (artículo 169 de la Constitución).

La finalidad de este órgano llamado "Concejo Municipal" se logra a través de la acción administrativa que realiza y que ejecuta por medio del agente público señalado por la ley, en este caso, por el Ejecutivo Municipal, que tiene entre sus funciones "las 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; ejecutar o hacer ejecutar los acuerdos que dicte el Concejo; ejercer el veto; ostentar la representación legal de la comunidad, (artículo 57 del Código Municipal).

Por su parte el Transitorio I del artículo 63 en su inciso c) dispone que "los acuerdos y resoluciones de los Concejos Municipales de Distrito serán ejecutados por un funcionario de nombramiento del Poder Ejecutivo el cual se llamará "Intendente", con los mismos deberes y atribuciones que el Código Municipal le señala al Ejecutivo Municipal". Si al Ejecutivo Municipal, como indica el artículo 176 del Código de la materia le corresponde ejercer el veto, que la Constitución en su artículo 172, numeral 1) establece como medio para objetar los acuerdos municipales, el cual debe ser razonado por el funcionario que indique la ley, la disposición del inciso c) del Transitorio es contraria a lo que manda el texto constitucional. Cabe agregar, además, 'que ella es un resabio histórico, producto de la Constitución de 1917 que estableció en el artículo 117, para el manejo de los intereses locales, en cada cantón una Municipalidad y un Intendente.

Conclusiones

Dentro del Capítulo VIII "Concejos de Distrito y Síndicos", se incluyen tres diferentes órganos, que en relación con los Concejos Municipales, deben guardar un orden jurídico para poder coexistir en el ejercicio de sus funciones:

1) El síndico

La naturaleza de la competencia del síndico es distinta a la del Concejo Municipal, también lo son los efectos de esa competencia y su finalidad. Sin embargo está relacionado con el Concejo Municipal, pero no en razón de jerarquía ya que nace esta figura de norma expresa constitucional, y no por el reglamento de organización.

Por la estructura, el síndico constituye un órgano individual, sea el formado por un solo titular, a

diferencia del Concejo Municipal que es un órgano colegiado, integrado por los regidores y el Ejecutivo Municipal, todos en posición de igualdad recíproca.

El síndico está relacionado con el Concejo Municipal y forma con éste un órgano complejo, cuando se encuentra presente, en las sesiones a que tiene derecho a asistir. "Órgano complejo es el formado por dos, ambos necesarios para su existencia, que expresan simultáneamente su voluntad con el objeto de producir un mismo efecto de derecho. La ausencia de cualquiera de los órganos integrantes y paritarios, produce la total inexistencia del acto, por falta del sujeto necesario para realizarlo". "Ocurre con el órgano complejo a la inversa de lo dicho respecto del colegiado —que funciona por unanimidad y sin observancia del voto mayoritario—. Así como el órgano colegiado actúa a través de deliberaciones o actos colegiados, así también, el órgano complejo actúa a través de actos llamados complejos, que tienen de común con aquellos el provenir de dos voluntades destinadas a formar un solo efecto. En ambos casos, consecuentemente, la nulidad o la ineficacia de la voluntad de un órgano, produce la del acto final".

La medida de los poderes y deberes que tiene este órgano, conforme a la Constitución, es la de representar el distrito en el Concejo Municipal con voz pero sin voto y —agrega el Código Municipal — "sólo en los asuntos que fueren de interés directo

para el distrito que represente". (Artículo 65, párrafo final).

La ley no define qué se entiende por "interés directo", lo cual no excluye que el síndico pueda interesarse también en asuntos municipales en general, como por ejemplo querer que obras que se llevan a cabo en diferentes lugares puedan ser realizadas en el

distrito que representa, por ser ellas convenientes o beneficiosas

al desarrollo de la comunidad a que pertenece.

2) Los Concejos de Distrito

Los Concejos de Distrito, sean los que crean los Concejos Municipales mediante su reglamento autónomo de organización y que son regulados por los artículos 63, 64 y 65 del Código Municipal, ellos se encuentran en un grado inferior de jerarquía en relación con los segundos. Suficientemente analizados en una de las secciones de este estudio, presentan serias complicaciones jurídicas por cuanto los artículos que los regulan son contrarios al artículo 172 de la Constitución, y además establecen contradicciones de normas dentro del mismo Código Municipal.

3) Los Concejos Municipales de Distrito

Estos por ser creados por el Poder Ejecutivo, no sólo no guardan ningún orden orgánico con relación a los Concejos Municipales, sino que irrespetan todo el ordenamiento jurídico municipal que tiene su base en la descentralización, la que le permite gozar de la autonomía que consagra la Constitución en sus artículos 170 y 188.

Los tres institutos existentes han venido funcionando simultáneamente en un mismo distrito. Desde luego ha sido más fácil el surgimiento de los Concejos Municipales de Distrito y de los Concejos de Distrito. En cambio el síndico debe ser electo por el distrito, creado éste conforme a la Ley sobre División Territorial Administrativa que exige que la circunscripción está delimitada por ley, y en el caso de los nuevos distritos, que se demuestre que el territorio tiene una población mínima del diez



por ciento de la población total del respectivo cantón y que el distrito o distritos que se deseen desmembrar también conserven ese mismo porcentaje de población, siempre que no sea menor de dos mil habitantes.

Una situación como la que plantea el funcionamiento de estos órganos, conforme a la doctrina puede llevar a que se establezcan las llamadas competencias concurrentes y de ejercicio simultáneo porque existen órganos con iguales funciones por razón de la materia, territorio, tiempo y grado. En la competencia concurrente "es posible que una competencia pertenezca a varios órganos, sin fragmentarse entre los mismos; cada órgano tiene la plenitud de la competencia correspondiente y puede hacer lo mismo que el otro. Esto ocurre entre órganos iguales o desiguales. Si se da la hipótesis entre órganos iguales se configura un fenómeno similar al que hemos llamado hablando de las fuentes, de coordinación por mutua concurrencia, en virtud del cual dos centros de acción pueden hacer lo mismo y lo hecho por uno deroga o deja sin efecto lo hecho por otro, con plena vigencia del principio de que lo posterior deroga lo anterior. La hipótesis más importante de competencias concurrentes, desiguales es el de la jerarquía plena o completa, que siempre es excepcional. En esta hipótesis hay dos órganos desiguales, el superior de los cuales puede hacer y deshacer todo lo que hace el inferior, antes o después de que éste haya resuelto el negocio de que se trata. Es la hipótesis de dos competencias desiguales pero fungibles, según dicho de Giannini. Ocurre ello cuando una norma otorga una competencia en forma genérica a un órgano complejo, como un Ministerio; no importa si, además, indica cuáles órganos dentro del mismo tienen la potestad en cuestión. En este caso hay competencias intercambiables entre superior e inferior y aquél puede sustituir a éste para todo efecto legal.

Entre el síndico, el Concejo de Distrito y el Concejo Municipal de Distrito, se dan competencias concurrentes y de ejercicio simultáneo, ya que los tres tienen funciones similares por razón de la materia, territorio y tiempo: a todos se atribuye la competencia de colaborar con la Municipalidad del cantón a que pertenece el distrito. O sea que se da la primera hipótesis planteada en que cada órgano tiene plena competencia y puede hacer lo mismo que el otro, aunque sean ellos órganos desiguales en razón del grado y entre los mismos no se da ninguna relación de jerarquía porque no cabe, en la forma que dispone el Código Municipal, afirmarse que un órgano es superior al otro. Sin embargo la reunión del síndico con el Concejo de Distrito sí configura un órgano complejo, como también lo es cuando sesiona con el Concejo Municipal. Esto no se produciría entre el Concejo Municipal de Distrito y el Concejo Municipal en el supuesto de que se reunieran, ya que el primero se encuentra fuera de la relación orgánica municipal por ser un órgano del Poder Ejecutivo, aunque con atribuciones municipales a nivel de distrito. Además el Concejo Municipal no puede relacionarse con órganos que no sean de la misma municipalidad o con los de otras municipalidades y menos aún con órganos no municipales.

Otra situación que se presenta con estos órganos es que el Concejo Municipal de Distrito, conforme al Código Municipal, cuenta con un agente o persona física para ejecutar sus acuerdos, el Concejo de Distrito no tiene esta ayuda psico-física del hombre, por lo cual sus decisiones no pueden ser externadas.

En síntesis, el Capítulo VIII "Concejos de Distrito y Síndicos", debe ser reformado en su totalidad, ya que no sólo está mal estructurado, sino porque gran parte de sus disposiciones son inconstitucionales, frente a los artículos 169, 170, 172, 188, 121 inciso 20), y 9). Además, también es contrario al artículo 173 de la Constitución que autoriza solamente a un funcionario para ejercer el veto municipal."



b) Concejos de Distrito. Concepto.

[SALAS CHAVES]²

“Dentro de la división territorial administrativa, los cantones se dividen en distritos, esto por disposición constitucional, aunque la misma Constitución no se refiere a los Concejos de Distrito;

El Código Municipal estipula que se deben constituir tantos Concejos de Distrito como distritos haya en el cantón. Estos deben estar integrados por cinco miembros vecinos del distrito, y uno de ellos será, por supuesto, el síndico de la circunscripción, quien preside las reuniones del Concejo. Los miembros deben ser nombrados dentro de los 3 meses siguientes a la instalación de los Concejos Municipales, por un período de dos años; pueden ser reelectos y sus cargos son desempeñados en forma gratuita. El Concejo Municipal es el encargado de reglamentar lo relativo al nombramiento de los miembros y al funcionamiento de éstos.

Las funciones de los Concejos de Distrito se estipulan detalladamente en el artículo 64 del Código Municipal, y son órganos de colaboración de las municipalidades que sirven de enlace entre éstas y las comunidades.

Los Concejos de Distrito se encuentran en un grado inferior de jerarquía en relación a los Concejos Municipales, por cuanto son creados por éstos mediante su reglamento autónomo de organización y no mediante la Constitución.

"Se establecen... Los Concejos de Distrito, a modo de 'juntas de vecinos' presididas por el respectivo síndico, que funcionarán como órganos de colaboración y servirán de enlace entre las Municipalidades y las comunidades. Con la creación de estos Concejos es de esperarse que los vecinos participarán más activamente en los asuntos municipales. Se pretende, además, elevar la figura del síndico a un plano de mayor importancia, atribuyéndole la presidencia de dichos Concejos. Dada su naturaleza, estos Concejos no podrían en ningún caso, llegar a sustituir a las Municipalidades".

c) Competencia de los Concejos de Distrito.

[SALAS CHAVES]³

“Los Concejos Municipales de Distrito, como entes administrativos que son, emiten acuerdos o actos para poder realizar sus fines. Para ello deben seguir un riguroso procedimiento a la hora de emitir dichos acuerdos, que a su vez sirve para proteger al individuo de las actividades del Concejo Municipal de Distrito. Así tenemos que ese procedimiento tiene una doble función: por un lado la emisión de un acto debe seguir un camino preestablecido, formal y rígido, que le da la legalidad al acto mismo; y por otro lado -ese mismo sistema formal protege al individuo administrado de las arbitrariedades en que pudiera incurrir el ente, y le da las armas necesarias para combatir un acuerdo defectuoso en su forma o que afecta un derecho adquirido: los recursos.



A. Emisión y aprobación.

Para que un acuerdo o acto pueda producir efectos debe seguir un procedimiento establecido en una ley o en un reglamento. El Reglamento Orgánico de los Concejos Municipales de Distrito contiene cuatro artículos que regulan escuetamente las sesiones ordinarias y extraordinarias, el quorum y los acuerdos.

Siendo el Reglamento tan poco específico en cuanto a este tema tan importante, es de suponerse que el procedimiento para la toma de acuerdos debe ser igual al que el Código Municipal tiene previsto para las municipalidades por ser -este Código de aplicación supletoria en lo procedente. Por lo anterior, lo lógico es que no puedan haber diferencias entre los Concejos Municipales de Distrito y las Municipalidades en cuanto a esta materia, por cuanto utilizan el mismo procedimiento, en lo único que pueden diferir es -en los artículos antes mencionados, que son específicos de los primeros.

B. Recursos contra los actos.

El Reglamento de los Concejos Municipales de Distrito ya antes citado, se remite al Código Municipal en todo lo que sea materia de recursos. Por ello el sistema de recursos que utilizan es el mismo, así como también lo es la aplicación de los artículos constitucionales en lo -conducente.

Para entender mejor el sistema de recursos se hizo un cuadro explicativo donde se desglosan los recursos según -sean internos o externos, es decir, según sea una persona designada por ley (funcionario) el que lo interponga, o sea un tercero interesado.

La única objeción que se le puede hacer al hecho de que los Concejos Municipales de Distrito utilicen el sistema de recursos municipal, es en cuanto a la figura del Intendente y su facultad para ejercer el veto. Esta facultad se le confiere mediante el inciso c) del Transitorio I del artículo 63, por cuanto establece que el Intendente tiene "los mismos deberes y atribuciones que este Código le señala al Ejecutivo Municipal".

Una de las atribuciones que se le da al Ejecutivo Municipal es el de ejercer el veto en forma razonada. Este -recurso se le da por disposición constitucional y legal. El artículo constitucional dice expresamente que "los acuerdos municipales podrán ser: 1) Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado". El artículo manifiesta claramente EL FUNCIONARIO QUE INDIQUE LA LEY. Como es materia municipal es obvio que debe ser el Código Municipal el que lo vaya a indicar, y efectivamente así lo hace expresamente. Por ello es que el Transitorio I citado claramente está contradiciendo la voluntad constitucional -al aplicar supletoriamente las atribuciones concedidas al Ejecutivo Municipal al Intendente. La ley no lo indica como es debido, por cuanto se le está arrogando un recurso supletoriamente a un funcionario, cuando la Constitución dice que debe ser indicado por ley, eso es señalado expresamente."



3 Normativa

a) Código Municipal.

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]⁴

CAPÍTULO VIII

Concejos de Distrito y Síndicos

Artículo 54. — 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.

Sin perjuicio de las atribuciones de otras instituciones del Estado, los consejos de distrito, dentro de su jurisdicción territorial y de acuerdo con la presente Ley, promoverán la eficiencia de la actividad del sector público y velarán por ella.

(Así adicionado el párrafo anterior por el inciso a) del artículo 1 de la Ley N° 8489 del 22 de noviembre del 2005)

Artículo 55. — Los Concejos de Distrito estarán integrados por cinco miembros propietarios; uno de ellos será el síndico propietario referido en el artículo 172 de la Constitución Política y cinco suplentes de los cuales uno será el síndico suplente establecido en el referido artículo constitucional. Los suplentes sustituirán a los propietarios de su mismopartido político, en los casos de ausencia temporal u ocasional y serán llamados para el efecto por el Presidente del Concejo, entre los presentes y según el orden de elección. Los miembros del Concejo de Distrito serán elegidos popularmente por cuatro años, en forma simultánea con la elección de los alcaldes municipales, según lo dispuesto en el artículo 14 de este código, y por el mismo procedimiento de elección de los diputados y regidores municipales establecido en el Código Electoral. Desempeñarán sus cargos gratuitamente.

Artículo 56. — Para ser miembro de un Concejo de Distrito se deben reunir los mismos requisitos señalados en el artículo 22 del código para ser regidor municipal, excepto el referente a la vecindad que, en este caso, deberá ser el distrito correspondiente. En cualquier momento, los miembros de los Concejos de Distrito podrán renunciar a sus cargos; en tal caso, corresponderá al Tribunal Supremo de Elecciones reponer a los propietarios cesantes en el cargo, con los suplentes del mismo partido político, siguiendo el orden de elección.

Artículo 57. — Los Concejos de Distrito tendrán las siguientes funciones:

a) Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de



vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.

b) Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.

c) Proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al respectivo distrito.

d) Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito.

e) Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.

f) Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.

g) Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como de las instancias ejecutoras de los proyectos.

(Así reformado el inciso anterior por el inciso a) del artículo 1 de la Ley N° 8494 del 30 de marzo de 2006)

h) Recibir toda queja o denuncia, que sea de su conocimiento, sobre la ilegalidad o arbitrariedad de una actuación material, acto, omisión o ineficiencia de las personas funcionarias públicas, trasladarla ante el órgano o ente público que corresponda y darles seguimiento, hasta la resolución final, a los casos que lo ameriten.

(Así adicionado el inciso anterior por el inciso b) del artículo 1 de la Ley N° 8489 del 22 de noviembre del 2005)

i) Las funciones que el Concejo Municipal delegue por acuerdo firme, conforme a la ley.

(Así corrida la numeración del inciso anterior, por el inciso b) del artículo 1 de la Ley N° 8489 del 22 de noviembre del 2005, que lo traspaso del antiguo inciso h) al inciso i) actual)

Artículo 58. — En lo conducente, serán aplicables a los síndicos las disposiciones de este título respecto de requisitos, impedimentos, prohibiciones, reposición, juramentación y toma de posesión del cargo de los regidores.



Artículo 59. — La municipalidad del cantón suministrará el apoyo administrativo para el debido cumplimiento de las funciones propias de los Concejos de Distrito.

Artículo 60. — Las autoridades nacionales y cantonales estarán obligadas a respetar y hacer cumplir las decisiones de los Concejos de Distrito, en relación con sus competencias.

b) Función de los Consejos de Distrito en el control de la eficiencia del sector público

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]⁵

Ley N° 8489

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

Función de los consejos de distrito en el control de la eficiencia del sector público

Artículo 1°—Adiciónase al Código Municipal, las siguientes disposiciones: a) Al artículo 54, un segundo párrafo, cuyo texto dirá:

“Artículo 54.—

[...]

Sin perjuicio de las atribuciones de otras instituciones del Estado, los consejos de distrito, dentro de su jurisdicción territorial y de acuerdo con las presente Ley, promoverán la eficiencia de la actividad del sector público y velarán por ella”. b) Al artículo 57, un inciso h); en consecuencia, se corre la enumeración del inciso siguiente:

“Artículo 57.—

[...]

h) Recibir toda queja o denuncia, que sea de su conocimiento, sobre la ilegalidad _ o arbitrariedad de una actuación material, acto, omisión o ineficiencia de las personas funcionarias públicas, trasladarla ante el órgano o ente público que corresponda y darles seguimiento, hasta la resolución final, a los casos que lo ameriten.

[...]



Artículo 2º—Toda persona interesada, sin excepción alguna, podrá dirigirse al consejo de distrito para plantear sus quejas, reclamos o denuncias, siempre que sean dentro del ámbito de su jurisdicción.

Artículo 3º—La solicitud ante el consejo de distrito o ante quien este designe, se presentará sin formalidades especiales, en forma verbal o escrita, y sin costo alguno; sin embargo, la persona reclamante deberá indicar su nombre, sus calidades y el domicilio, exactos, así como exponer claramente los hechos denunciados y la prueba que pueda aportar.

Si la denuncia es verbal, la persona denunciante rendirá declaración ante el consejo, el cual levantará un acta, que será firmada por quien denuncie y remitida al órgano o ente que corresponda.

El consejo acusará recibo de las quejas o denuncias que se le formulen y tendrá amplia discrecionalidad para darles curso a los reclamos o rechazarlos.

En caso de rechazo, orientará a la persona denunciante respecto de las vías oportunas para que reclame sus derechos, si lo considera necesario. Asimismo, llevará un registro de las quejas o denuncias sometidas a su conocimiento.

Artículo 4º—Acogida la queja o denuncia, el consejo, dentro de los cinco días hábiles siguientes, la trasladará al órgano o ente que corresponda, el cual deberá tramitar su recibido e iniciar las acciones necesarias para atenderla, corregir, si es del caso, la actuación de la administración y abrir, si se requiere, el procedimiento ordinario previsto en la Ley general de Administración Pública. Dentro de los diez días hábiles siguientes, la institución o dependencia que reciba la denuncia deberá informar, al consejo de distrito del tipo de curso o acción tomado por parte de la Administración en el caso de que se trate, así como los fundamentos de la decisión.

Si el asunto cuestionado se ha producido con ocasión de servicios prestados por particulares en virtud de acto administrativo habilitante, el consejo de distrito podrá instar, a las autoridades administrativas competentes, al ejercicio de sus potestades de inspección y sanción.

Cuando el consejo de distrito tenga noticia de una conducta o de hechos presuntamente delictivos, los pondrá en conocimiento del Ministerio Público.

Artículo 5º—En el caso de que se abra el procedimiento ordinario previsto en la Ley general de Administración Pública, el órgano director del procedimiento que investigue los actos denunciados, deberá informar y notificar al consejo de distrito toda actuación o resolución que se dé dentro del procedimiento. Las notificaciones al consejo deberán realizarse en los mismos plazos establecidos por la Ley general de Administración Pública para las partes interesadas.

Artículo 6º—Los órganos y entes públicos estarán obligados a colaborar con los consejos de distrito y brindarles la información, cuando lo soliciten.

Los consejos de distrito tendrán acceso a toda información o documentación administrativa, salvo a



los secretos de Estado y los documentos de carácter confidencial; según la ley.

Artículo 7°—La negativa de una persona funcionaria a atender las gestiones, contestar o enviar la documentación requerida por los consejos, deberá fundamentarse por escrito y comunicarse así al concejo que haya hecho el requerimiento. Si el consejo considera que la negativa a darle seguimiento a la solicitud fue arbitraria o no ajustada a derecho, deberá informar de ello a la Defensoría de los Habitantes y ejercer las acciones previstas en el ordenamiento jurídico, para hacer valer el requerimiento.

Artículo 8°—Las corporaciones municipales, en la medida de sus posibilidades, facilitarán a los consejos de distrito los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y promoverán la celebración de convenios o acuerdos interinstitucionales con la Defensoría de los Habitantes, a fin de apoyar la función asignada por esta Ley a los consejos de distrito.

Artículo 9°—En los distritos en donde haya concejo municipal de distrito, este asumirá la atribución otorgada en esta Ley a los consejos de distrito.

Artículo 10.—Los consejos de distrito invitarán a las asociaciones de desarrollo comunal del distrito para que designen a una persona representante ante el consejo, a fin que participe con derecho a voz pero sin voto, en las sesiones cuyo objeto sea conocer de las quejas de los ciudadanos. Asimismo, los consejos de distrito podrán promover convenios o alianzas con las asociaciones comunales del distrito correspondiente, con el objeto de obtener la colaboración y cooperación de dichas organizaciones para el cumplimiento de la atribución asignada por esta Ley.

Artículo 11.—De incurrir el consejo de distrito en una omisión en cuanto a la recepción y el seguimiento de las quejas o denuncias que lleguen a su conocimiento, esta función será asumida por el concejo municipal, cuando lo amerite el caso particular.

Artículo 12.—Adiciónase al artículo 4 de la Ley general de concejos municipales de distrito, N° 8173, el segundo párrafo, cuyo texto dirá:

“Artículo 4°—

[...]

Los concejos municipales de distrito, sin perjuicio de las atribuciones de otras instituciones del Estado, promoverán la eficiencia de la actividad del sector público y velarán por ella”.

Rige a partir de su publicación.



4 Jurisprudencia

a) Análisis de la Procuraduría General de la República respecto a los Consejos Municipales de Distrito y su diferencia de otras figuras

[PROCURADURÍA GENERAL DEL REPÚBLICA]⁶

Dictamen: C-167-99
20 de agosto de 1999.

Señora Xinia María Araya Lobo Secretaria Municipal Municipalidad de San Ramón S. O.

Estimada señora:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, doy respuesta a su oficio -sin número- de fecha 27 de julio del año en curso, asignado a este Despacho el pasado día 12, mediante el cual nos informa del Acuerdo del Consejo Municipal de San Ramón de consultar a este órgano técnico jurídico acerca de "la interpretación del voto 05445-99 de la Sala Constitucional, en cuanto a la inconstitucionalidad de los Concejos de Distrito."

Lo anterior se nos indica "debido a que además de la anulación de los Concejos Municipales de Distrito la resolución habla sobre los Concejos de Distrito".

ADVERTENCIA PRELIMINAR.

De previo a referirnos a la parte dispositiva "por tanto" de la sentencia n° 5445-99 de las 14:30 horas del 14 de julio del año en curso -dictada por la Sala Constitucional dentro de la acción de inconstitucionalidad n° 94-00757-007-CO-, es preciso recordar que al estar todavía en proceso de redacción existe imposibilidad de profundizar en el asunto al desconocer las consideraciones de fondo "considerandos" analizadas por la Sala Constitucional a la hora de dictar su fallo.

En relación con lo anterior, debe tenerse presente además que la citada sentencia -jurisprudencia vinculante erga omnes- todavía puede ser adicionada o aclarada por la Sala Constitucional con el fin de darle cumplimiento efectivo. Valga señalar que adicionada "cuando un punto materia del planteamiento que debe ser resuelto, no fue resuelto en el fallo" y aclarada "cuando se resolvió utilizando términos oscuros o ambiguos, tornándose en incomprensible lo resuelto"(1).

--- NOTA (1): Ver en ese sentido voto de la Sala Constitucional n° 3015-92 de las 15:03 horas del 9 de octubre de 1992.

Asimismo, existe la posibilidad de que se corrija en cualquier momento de oficio o a instancia de parte-sin que ello constituya adición o aclaración alguna de la sentencia- algún error material de transcripción, según la doctrina y jurisprudencia que informa al numeral 12 de la Ley de la

Jurisdicción Constitucional.

Desde esta perspectiva, el presente criterio se emite sin perjuicio de lo que en definitiva resuelva el Tribunal Constitucional.

ANÁLISIS DEL ASUNTO PLANTEADO Y CONCLUSIÓN.

La resolución que nos ocupa estableció que:

"(...) se anulan del ordenamiento jurídico las siguientes disposiciones: a) (...) artículos 173 a 181 del vigente Código Municipal, adicionados por ley 7812, de dos de julio de mil novecientos noventa y ocho (...) en relación con los artículos 173 a 181 del Código Municipal, adición dada por Ley número 7812 (...)

se dimensiona la declaratoria de inconstitucionalidad relativa a los concejos municipales de distrito, a fin de evitar que se produzcan graves dislocaciones de la seguridad, la justicia y la paz sociales, en los siguientes términos: a) todas las comunidades que integran los concejos de distrito o concejos municipales de distrito, que ahora se declaran inconstitucionales, se reintegran, de inmediato, bajo la administración de las Municipalidades de los cantones a que pertenecen sus territorios. " (Lo subrayado y destacado en negrita es nuestro).

Por su parte, dentro de la misma acción de inconstitucionalidad -nº 94-00757-007-CO, la Sala Constitucional mediante resolución nº 6218-99 de las 15:21 horas del 10 de agosto de este año, resolvió:

"De conformidad con lo que establece el párrafo segundo del artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensiona los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de los concejos municipales de distrito en el tiempo, en el sentido de que la total extinción de esas entidades, se realice a más tardar el día treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. La Contraloría General de la República aprobará las operaciones de contenido financiero y los gastos necesarios para que los concejos municipales de distrito funciones normalmente hasta su total extinción en la fecha indicada. Todos los funcionarios de los concejos municipales de distrito permanecerán en sus cargos hasta que se logre la respectiva liquidación dentro del término que aquí se señala. Comuníquese.".-

(Lo subrayado y destacado en negrita no es del original).

En primer término, es importante destacar que la Sala Constitucional en la resolución que antecede dimensiona los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad en relación con los Concejos Municipales de Distrito y no con respecto a los Concejos de Distrito que son otros órganos totalmente diferentes, lo que hace suponer un error material por parte de esa Sala al indicar en la primera resolución "concejos de distrito o concejos municipales de distrito" .

A la luz del Código Municipal vigente -ley nº 7794- se desprende claramente que los artículos consignados en el voto nº 5445-99, a saber 173 a 181, regulaban la figura de los Concejos Municipales de Distrito.

Por su parte, los Concejos de Distrito están regulados en ese mismo Código en los numerales 54 a 60, los cuales -valga acotar- no fueron declarados inconstitucionales tal y como se desprende de las supratranscritas resoluciones constitucionales. El primero de esos artículos los define como 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."

A nivel de doctrina, conviene tener presente lo manifestado por el tratadista nacional Eduardo Ortiz

Ortiz en punto a los Concejos de Distrito:

"(...) son auxiliares de las Municipalidades en la promoción y gestión de los intereses y asuntos locales, en el ámbito territorial correspondiente. (...) Sus funciones consisten en colaborar con las Municipalidades, sea sirviéndoles de enlace con la comunidad distrital o fiscalizando obras municipales en el distrito, sea preparando o ejecutando actos o actuaciones municipales, como cuando elaboran listas de obras públicas urgentes en el distrito o recogen contribuciones locales (sin que puedan administrar fondos de ninguna especie, todos los cuales, de llegar a sus arcas, tienen que pasar de inmediato a la Tesorería Municipal (...)) El carácter claramente subordinado de las funciones del Concejo de Distrito a las del Concejo Municipal indica que se trata de órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia (...) Es simplemente un órgano periférico del Municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia." (La Municipalidad en Costa Rica, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 35 y 36).

Por su parte, esta Procuraduría mediante dictamen n° C-024-95 indicó:

" Es por ello que la existencia de los Concejos de Distrito tiene sentido en atención a una necesidad real de una efectiva comunicación entre los distritos y la municipalidad de cada cantón.

Estos Concejos son desarrollados por la ley y son elementos de la autonomía municipal consagrada en la Constitución, pues es una atribución del Concejo Municipal determinar su funcionamiento, con el fin de gobernar de forma coordinada en cada cantón."

Finalmente, sobre los Concejos de Distrito la Sala Constitucional admitió su adecuación constitucional mediante el voto n° 6000-94 de las 9:39 horas del 14 de octubre de 1994, al señalar que no lesiona en nada los artículos 169 y 170 de la Constitución Política."

Para arribar a tal conclusión, la Sala consideró:

"I.-

CONCEJOS DE DISTRITO.- (...) Son simples órganos de colaboración, que sirven de contacto directo con la comunidad respectiva, que fiscalizan las obras que se ejecutan en los respectivos distritos o bien, proponiendo la realización de las que se estimen necesarias (...) En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Código Municipal, se dijo que se establecían los Concejos de Distrito a modo de "juntas de vecinos", con la esperanza que los vecinos participaran más activamente en los asuntos municipales, es decir, convertirlos en una verdadera base democrática para la toma de las decisiones del Gobierno Local.

Desde esta óptica, el Concejo de Distrito no resulta ser inconstitucional, pues su identidad no lesiona en nada los artículos 169 y 170."

Dentro de esta misma sentencia -n° 6000-94- la Sala Constitucional analizó también la figura de los Concejos Municipales de Distrito concebida dentro del Código Municipal anterior -n°4574 de 4 de mayo de 1974- estableciendo su inconstitucionalidad al determinar que violentaba la autonomía municipal constitucional al sustituir en sus funciones el Poder Ejecutivo a la Municipalidad.

En relación con lo anterior apuntó:

"III)-.

CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO.- Fuera del contexto de los Concejos de Distrito, el legislador complementó el artículo 63 del Código Municipal con el artículo transitorio I, en virtud del cual se le confiere reconocimiento jurídico, sin ninguna limitación en el tiempo, a los llamados hasta entonces "Concejos de Distrito", creados por decreto ejecutivo y se les cambia el nombre, a los



efectos de no confundirlos con los que el propio artículo 63 está definiendo, para llamarlos ahora "concejos municipales de distrito.

Son circunscripciones territoriales a las que se le reconoce, por la sola voluntad del Poder Ejecutivo, personalidad jurídica y se les encarga, también, la administración de los intereses y servicios locales. Es decir, por simple decisión del Presidente de la República, se pueden crear nuevas municipalidades sin observar el procedimiento que exige el artículo 168 de la Constitución Política (...) Por otro lado, resultan violados también los artículos 168 y 169 de la Constitución Política, al sobreponer, sobre un ente municipal creado por la misma Constitución Política, un organismo corporativo cuyo acto fundacional es un simple decreto que contradice los textos superiores. Solo el análisis de este artículo, concede razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad de los Concejos Municipales de Distrito (...)

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

GRADUACION Y DIMENSIONAMIENTO DE LOS EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD.-

(...) para evitar que se produzcan graves dislocaciones de la seguridad, la justicia y la paz social, en los siguientes términos: 1) Todas las comunidades que integran los concejos de distrito o concejos municipales de distrito, que ahora se declaran inconstitucionales, se reintegran de inmediato, bajo la administración de las Municipalidades de los cantones a que pertenecen sus territorios (...)."

Por lo expuesto, este Despacho concluye que a tenor de las resoluciones de la Sala Constitucional números 5445-99 de las 14:30 horas del 14 de julio y 6218-99 de las 15:21 horas del 10 de agosto ambas del año en curso, la declaratoria de inconstitucionalidad es en relación con los Concejos Municipales de Distrito y no con respecto a los Concejos de Distrito que son otros órganos totalmente diferentes.

No omito recordar, tener presente las consideraciones expuestas en el acápite de advertencia preliminar.

b) Criterio de la Procuraduría General de la República respecto a la naturaleza de las funciones de los Concejos

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁷

Dictamen: C-367-2007

11 de octubre de 2007

Señora

Kattia Valverde Oviedo

Secretaria del Concejo Municipal

Municipalidad de Moravia

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, me es grato referirme a su oficio N° SCMM 466-07-07, mediante el cual somete a nuestra consideración el acuerdo N° 920 tomado por el Concejo Municipal de Moravia en la sesión ordinaria N° 65 celebrada el día 30 de julio del 2007, en el que se nos consulta el “sentido y alcance de la norma contenida en el Artículo 57 inciso d de la ley 7794 Código Municipal, sobre a qué tipo de patente hace referencia al establecer, “Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito”.

I.CRITERIO DE LA ASESORÍA LEGAL DE LA MUNICIPALIDAD DE MORAVIA.

En cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley N° 6815, a la consulta se adjuntó el criterio jurídico del Asesor Legal del ente municipal consultante, emitido mediante oficio N° ILMM 1484-2007 en el que, entre otras cosas, se indicó:

“(…) Es criterio de esta asesoría que la referencia que hace el artículo 57 inciso d) del Código Municipal está dirigido únicamente para actividades de índole comunal, no así para patentes individuales de comercio (...)”

II.LOS CONCEJOS DE DISTRITO.

En relación con el tema de los Concejos de Distrito ya esta Procuraduría en ocasiones anteriores ha manifestado que la existencia de estos obedece a una necesidad real en atención a una efectiva comunicación entre los distritos y la municipalidad de cada cantón [1], por lo que su existencia y funcionamiento no rozan con el derecho de la constitución pues tal y como lo ha explicado la Sala Constitucional “su identidad no lesiona en nada los artículos 169 y 170 de la Constitución Política”.

Más concretamente, en el dictamen N° C-024-95 esta Procuraduría explicó:

"Es por ello que la existencia de los Concejos de Distrito tiene sentido en atención a una necesidad real de una efectiva comunicación entre los distritos y la municipalidad de cada cantón. (...) Estos Concejos son desarrollados por la ley y son elementos de la autonomía municipal consagrada en la Constitución (...)."

Por su parte, en la doctrina nacional, concretamente el jurista Eduardo Ortiz Ortiz, en relación con los Concejos de Distrito, explicó:

"(...) Los Concejos de Distrito son auxiliares de las Municipalidades en la promoción y gestión de los intereses y asuntos locales, en el ámbito territorial correspondiente. (...) Sus funciones consisten en colaborar con las Municipalidades, sea sirviéndoles de enlace con la comunidad distrital o fiscalizando obras municipales en el distrito, sea preparando o ejecutando actos o actuaciones municipales, como cuando elaboran listas de obras públicas urgentes en el distrito o recogen contribuciones locales (sin que puedan administrar fondos de ninguna especie, todos los cuales, de llegar a sus arcas, tienen que pasar de inmediato a la Tesorería Municipal (...)) El carácter claramente subordinado de las funciones del Concejo de Distrito a las del Concejo Municipal indica que se trata de órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia, no obstante el aspecto territorial de su competencia y la índole electoral y representativa del síndico (...) Es simplemente un órgano periférico del Municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia."

Por su parte, y en razón de ese carácter de colaborador o auxiliar que revisten éstos órganos, se ha afirmado que con la creación de los Concejos de Distrito lo que pretendía el legislador era institucionalizar el canal de comunicación entre las organizaciones de base y la Municipalidad.

La figura en estudio también ha sido desarrollada por la jurisprudencia nacional. Concretamente la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha explicado, en relación con los Concejos de Distrito, que:

"(...) I.-

CONCEJOS DE DISTRITO.- (...) son las organizaciones comunales de base, presididas por el síndico respectivo, que sirven de enlace entre el Gobierno Local y las comunidades. 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 (vid. artículos 64 y 116 Código Municipal). 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 tienen a su cargo la organización y administración de servicios públicos. Son simples órganos de colaboración, que sirven de contacto directo con la comunidad respectiva, que fiscalizan las obras que se ejecutan en los respectivos distritos o bien, proponiendo la realización de las que se estimen necesarias. Como se ha dicho "El carácter claramente subordinado de las funciones del Concejo de Distrito a las del Concejo Municipal indica que se trata de órgano auxiliar de este último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia, no obstante el aspecto territorial de su competencia y la índole electoral y representativa del síndico. Es simplemente un órgano periférico del Municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia" (...)" (El original no está subrayado)

En este mismo sentido, en un voto posterior, la Sala Constitucional definió a los Concejos de Distrito como organizaciones propias de las municipalidades, reafirmando que dichos órganos no



rozan con las normas y principios constitucionales.

III.-SOBRE EL FONDO.

La figura de los Concejos de Distrito se encuentra regulada en los artículos 54 y siguientes del Código Municipal, ley N° 7794.

Concretamente, en el numeral indicado se define a estos Concejos como órganos colaboradores del ente municipal dentro del distrito correspondiente. Así, expresamente el legislador señaló:

“(...) Artículo 54. — 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.

Sin perjuicio de las atribuciones de otras instituciones del Estado, los consejos de distrito, dentro de su jurisdicción territorial y de acuerdo con las presente Ley, promoverán la eficiencia de la actividad del sector público y velarán por ella (...)” (El original no está subrayado)

En los artículos siguientes del código en cuestión se establece, entre otras cosas, que dichos Concejos estarán integrados por cinco miembros propietarios (siendo uno de ellos el síndico referido en el artículo 172 constitucional) y cinco suplentes (donde uno será el síndico suplente establecido en el referido artículo constitucional) los cuales serán elegidos popularmente por cuatro años, en forma simultánea con la elección de los alcaldes municipales. Igualmente, se regulan los requisitos que deben reunir los interesados en ser miembros de un Concejo de Distrito.

Por su parte, en el numeral 57 el legislador reguló de forma expresa las funciones que corresponden a los Concejos de Distrito, entre ellas y en lo que interesa, en su inciso d) se dispone como función de dichos órganos el “emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito”, disposición que es objeto de consulta en esta ocasión.

En éste orden de ideas, para efectos de una mejor comprensión del tema, en relación con las funciones encomendadas a los Conejos de Distrito en general, reguladas en el artículo 57 anteriormente mencionado, se hace necesario transcribir lo que esta Procuraduría General de la República (en relación también con el numeral 60 del Código Municipal) determinó en el dictamen N° C-385-2003:

“(...) La definición del ámbito de funciones que la Sala Constitucional realiza sobre la labor encargada a los concejos de distrito no parece dejar lugar a dudas de la subordinación que tienen éstos órganos con respecto al Concejo Municipal del respectivo cantón. Subordinación que se ha confirmado en la legislación que ha regulado los aspectos fundamentales de las corporaciones municipales (...) las competencias que enlista el artículo 57 a favor de los concejos de distrito no tienen la virtud o naturaleza de ser impuestas al Concejo Municipal. La utilización de verbos como

"proponer". "recomendar" e "informar" reafirman, antes bien, el carácter subordinado del concejo de distrito, siendo compatible con su naturaleza de órgano periférico y de colaboración para con el ente corporativo (...)

(...) Con atención a los criterios sentados por la Sala Constitucional y a las disposiciones de rango legal que se analizaron anteriormente, cabe interpretar el referido artículo 60 como una disposición que garantiza el libre ejercicio de las competencias de colaboración que realizan los concejos de distrito para con la Municipalidad respectiva. Pero, analizado en el contexto de la normativa aplicable, no es dable deducir de su redacción una vinculatoriedad de sus decisiones para con la Entidad Municipal a la que, reiteramos, le presta una labor de colaboración en el cumplimiento de las competencias decisoras que están definitivamente radicadas en el Concejo Municipal. A modo de ejemplo, no podría el Concejo Municipal desconocer completamente las propuestas de proyectos a financiar con recursos de las partidas específicas a cargo del presupuesto nacional, lo cual no implica, como es fácil deducir, que tenga que avalar –financiar- todos y cada uno de esos proyectos(...)"

Ahora bien, en atención a la consulta que aquí se conoce relativa a qué tipo de patente hace referencia el inciso d) artículo 57 del Código Municipal al establecer como función del Concejo de Distrito el "emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito", se hace necesario realizar las siguientes consideraciones.

En primer término, valga señalar que el artículo en cuestión establece –se reitera- que es función del Concejo de Distrito el emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito, sin hacer excepción o distinción alguna (del texto de la norma no se desprende) en relación a qué tipo de permisos de patente se refiere el inciso en cuestión, de ahí que una interpretación literal del mismo permita concluir que el numeral en cuestión se refiere a la posibilidad de emitir recomendaciones en relación con permisos de patentes en general, incluso comerciales, que tengan lugar o que correspondan al distrito de su competencia.

Con base en lo anterior, conviene entonces recordar el aforismo jurídico según el cual "no debemos distinguir donde la ley no distingue" o aquel otro que señala que "cuando la ley está concebida claramente hay que estar a su letra, y no desnaturalizarla, pretextando penetrar a su espíritu", de ahí que si el texto en cuestión no establece a qué tipo de patente se refiere, habrá que entender que hace alusión a cualquiera que sea de interés para el distrito de que se trate (recordemos aquí que la función del Concejo se limita a emitir una recomendación que como vimos, no resulta vinculante ni obligatoria para el ente municipal).

En este sentido, luego del análisis correspondiente no encontramos choque alguno entre la naturaleza de los Concejos de Distrito y el que estos puedan "recomendar" al Concejo Municipal el otorgamiento de una patente. Recordemos que de acuerdo con lo dicho hasta el momento, la función principal de aquellos órganos es la de determinar las necesidades del distrito al que representan debiendo velar por su bienestar, y para ello actúan como instrumento de contacto directo entre la Municipalidad y la comunidad respectiva pero limitándose a prestar su colaboración en el cumplimiento de las competencias decisoras que ostenta el Concejo Municipal, de ahí que sus recomendaciones sean solamente eso y no decisiones vinculantes para éste último.



Por otra parte, tal y como lo ha explicado esta Procuraduría en anteriores ocasiones, el término “patente” se refiere a un impuesto municipal que se paga para efectos de lograr “la expedición de la licencia para la realización de una actividad lucrativa”, dentro de la cual se encuentra la comercial.

Valga asimismo hacer la aclaración en este punto que, tal y como reiteradamente lo ha señalado este órgano asesor, existe una diferencia entre la licencia municipal y el impuesto de patente, donde la primera se refiere a un acto administrativo de las entidades locales a través del cual autoriza la realización de ciertas actividades lucrativas en un determinado cantón, mientras que el impuesto de patente es aquella obligación, de carácter tributario que surge a posteriori, como consecuencia del ejercicio de las actividades lucrativas que previamente fueron autorizadas por el gobierno local”, entendiéndose por actividad lucrativa a “(...) la ordenación por cuenta propia de medios de producción y de recursos humanos, o de uno de ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios (...)”, entre ellas la comercial.

Esta distinción se encuentra muy clara desde hace ya varios años, ejemplo de lo anterior lo es el voto N° 4496-94 de las 15:36 horas del 23 de agosto de 1994, donde el Tribunal Constitucional manifestó:

“(...) Distingue nuestra legislación entre la licencia propiamente dicha, que es el acto administrativo que habilita al particular para ejercer la respectiva actividad y el pago de impuesto propiamente dicho, que se denomina con el nombre de patente. La principal justificación teórica para imponer este tipo de tributo, es la ya tradicional en el ámbito del Derecho Municipal, que lo define como la imperiosa necesidad de sufragar el costo de los servicios públicos que el particular recibe de la Municipalidad; es decir, que los negocios comerciales o las actividades lucrativas, según la nomenclatura que utiliza nuestro Código Municipal, se ven altamente beneficiados con la seguridad, el orden, el aseo y la actividad municipal en general, por lo que deben contribuir con el Gobierno Local. En doctrina se llama patente o impuesto a la actividad lucrativa, a los que gravan a los negocios sobre la base de caracteres externos más o menos fáciles de determinar, sin que exista un sistema único al respecto. (...)”. (El original no está subrayado)

De esta forma, y con base en todo lo anteriormente indicado, podemos decir entonces que el artículo 57 inciso d) del Código Municipal, al otorgar a los Concejos de Distrito la función de emitir recomendaciones sobre “permisos de patentes” sin hacer salvedad o exclusión alguna sobre un tipo en específico, habilita a estos órganos de colaboración para emitir recomendaciones –sin carácter vinculante- al Concejo Municipal sobre permisos de patentes en general, obviamente dentro de los límites territoriales impuestos, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley, sin olvidar claro está que la decisión final corresponde al ente Municipal.

IV.- CONCLUSIÓN.

A tenor de lo anteriormente expuesto, esta Procuraduría considera que el artículo 57 inciso d) del Código Municipal faculta al Concejo de Distrito a emitir recomendaciones sobre permisos de patentes en general. Lo anterior, obviamente dentro de los límites territoriales impuestos, siempre y cuando cumplan con los requisitos de ley, correspondiendo la decisión final al ente Municipal.



c)Análisis de las actuaciones del Concejo Municipal de Distrito y el Alcalde desde el punto de vista del Debido proceso.

[SALA CONSTITUCIONAL]⁸

Resolución: 2005-00750

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas con cincuenta y dos minutos del veintiocho de enero del dos mil cinco.-

Recurso de amparo interpuesto por JAÉN MÉNDEZ JOSÉ GUILLERMO, cédula número 5-191-594, contra el ALCALDE Y EL CONCEJO DE MUNICIPAL DE SANTA CRUZ. Se otorgó audiencia como tercero interesado a la Asociación de Pescadores de San Juanillo, que no compareció al proceso.

Resultando:

1.-Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 12:10 horas de 26 de julio de 2004, el recurrente interpone recurso de amparo y manifiesta que, a pesar de que ésta Sala resolvió con lugar el recurso de amparo a su favor tramitado bajo expediente número 03-012404-0007-CO-, la Municipalidad de Santa Cruz, permitió la publicación de los edictos relacionados con la gestión que, sobre la parcela de su interés ubicada en la zona marítimo terrestre, realizó la Asociación de Pescadores de San Juanillo. Que oportunamente se opuso tanto a la publicación del edicto como al procedimiento en cuestión, y el 04 de febrero de 2004, el Alcalde le informó que sus oposiciones serían resueltas al elaborar el correspondiente proyecto de resolución, omitiendo citar a las partes a la comparecencia que la ley establece para los casos de oposición. Que el 16 de julio de 2004 el Alcalde le informó que el 27 de abril anterior, se había otorgado concesión sobre la parcela de su interés a la Asociación de Pescadores de San Juanillo y, a la fecha de interposición del amparo, no se le ha resuelto de manera puntual su oposición. Que la Secretaría Municipal le certificó que el Concejo Municipal en sesiones ordinarias número 35-2003, 31-2003, 42-2003, 47-2003 y extraordinaria número 06-2003, aprobó el proyecto de resolución del Alcalde junto con el dictamen de la comisión de la Zona Marítimo Terrestre, que le otorgaron la concesión de su interés a la Asociación de Pescadores de San Juanillo. Señala que, todo ello ocurrió sin que se le hubiera dado audiencia y sin que se le hubieren resuelto sus oposiciones previa audiencia celebrada al efecto, por lo que estima se han lesionado los principios que integran el debido proceso y las disposiciones constitucionales de los numerales 27 y 41 constitucionales. Solicita se le restituya en el pleno goce de sus derechos fundamentales conculcados.

2.-PASTOR GÓMEZ RUIZ y MARLENE LÓPEZ OBANDO por su orden Alcalde Municipal y Presidenta Municipal, de la Municipalidad de Santa Cruz informaron: es cierto lo afirmado por el recurrente en punto a lo resuelto por ésta Sala en expediente No 03-012404. La publicación del edicto por parte de la Asociación de Pescadores de San Ruanillo se dispuso por así ordenarlo el Reglamento a la Ley de la Zona Marítimo Terrestre -artículo 34-, y esa publicación garantiza que en el proceso haya transparencia, y permite la participación de cualquier persona que pueda sentirse afectada, con la solicitud de concesión de una determinada persona o grupo. De acuerdo con el informe del Jefe del Departamento de Zona Marítimo Terrestre, en el procedimiento se cumplió con lo dispuesto por el artículo 41 del Reglamento a la Ley No 6043-77. Señalan que, la Alcaldía Municipal elaboró un Proyecto de Resolución sobre el otorgamiento de la concesión que interesa al amparado y analizó las oposiciones formuladas por las personas que se apersonaron, incluyendo, desde luego, al recurrente. El proyecto en cuestión, recomendó al Concejo Municipal, el rechazó de la solicitud del recurrente. Aquél proyecto fue debidamente aprobado por el Concejo Municipal en la sesión extraordinaria No 04-2004 artículo 111 inciso 03 de 12 de febrero del año 2004, por lo que no es cierto como lo afirma el recurrente, que no se le hayan resueltos sus oposiciones. Adicionalmente, la Alcaldía informó al recurrente sobre lo acontecido con la parcela por él solicitada, la que era pretendida, tanto por la Asociación de Pescadores de San Ruanillo, como por el recurrente y el señor José Juárez Juárez. Agregan que, el reglamento a la Ley No 6043-77 establece un procedimiento especial para el otorgamiento de una concesión nueva y no se contempla la celebración de ninguna audiencia, respecto del Proyecto de Resolución que elabore el Alcalde en punto al otorgamiento de la concesión. En todo caso, el Concejo Municipal aprobó en todos sus extremos aquél proyecto, lo que fue debidamente comunicado al recurrente. Por otra parte, de acuerdo con el informe de la Secretaría del Concejo Municipal, el recurrente no ha presentado ningún recurso contra los acuerdos municipales que aprobaron la recomendación del Alcalde, por lo que las resoluciones dictadas se encuentran firmes. Solicitan se declare sin lugar el recurso.

3.-En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado Molina Quesada; y,

Considerando:

I.-Hechos probados. De importancia para la decisión de este asunto, se estiman como debidamente demostrados los siguientes hechos:

a) El 22 de enero de 2004 el amparado se opuso al otorgamiento de la concesión de su interés, en la zona marítimo terrestre, a la Asociación de Pescadores de San Juanillo y, en el procedimiento administrativo correspondiente, se omitió realizar la comparencia reglamentaria, con participación de los opositores e interesados, limitándose el Alcalde local a rechazar aquella oposición al elaborar el correspondiente proyecto de resolución.(folio 38 y ss).

b) el Concejo Municipal de Santa Cruz en sesión extraordinaria n. 04-2004 del 12 de febrero de 2004, artículo III, inciso 03 otorgó concesión sobre la parcela que interesa al amparado a la Asociación de Pescadores de San Juanillo, que no compareció al proceso de amparo pese a que se le notificó de su existencia. (ibídem y constancia de folio 59).

c) El 16 de julio de 2004 el Jefe del Departamento de la Zona marítimo terrestre y el Alcalde Municipal accionado informaron al recurrente que "...el día 27 de abril de 2004 se le ha otorgado concesión a la Asociación de Pescadores de San Juanillo...la misma está en proceso de aprobación en el Instituto Costarricense de Turismo" (folio 14)

II.-Hechos no probados: que el proyecto de Resolución que elaboró el Alcalde recomendando el otorgamiento de la concesión a la Asociación de Pescadores de San Juanillo y rechazando la oposición del recurrente, le haya sido notificado al amparado.

III.-Sobre el fondo. El recurso de amparo interpuesto por el amparado fue acogido por éste tribunal mediante voto 2939-04, únicamente en relación con el derecho de petición y obtener pronta resolución y de manera alguna le otorgó, como lo sugiere en el amparo, ningún derecho en relación con la parcela de su interés ubicada en la zona marítimo terrestre.

IV.-en fecha 22 de enero de 2004, el amparado presentó ante la autoridad accionada un escrito señalando su "oposición a la publicación del edicto realizado por la Asociación de Pescadores de San Juanillo", que se produjo en la Gaceta el 09 de diciembre de 2003, al estimar que había oposiciones pendientes de resolución que debieron ser tramitadas y resueltas antes de la publicación en cuestión, la que, además, era una publicación parcial que encubría modificación de áreas en la citada zona. El accionado señala, en su descargo, que la "simple oposición" del amparado es improcedente en tanto la publicación del edicto es un trámite legal con el que debe cumplir todo aquel interesado en la obtención de una concesión en la zona marítimo terrestre; sin embargo, la Sala atendiendo el principio de informalidad propio de los procedimientos administrativos concluye que, aquella es una "oposición" al otorgamiento de una concesión a la referida asociación. El trámite de oposiciones está detalladamente regulado en el numeral 38 del Reglamento a la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y se inicia, precisamente, con la publicación del edicto correspondiente, momento a partir del cual pueden apersonarse los interesados a la sede administrativa correspondiente, lo que, además, no impide a quien ya conoce de la existencia del procedimiento administrativo apersonarse en defensa de sus intereses al mismo, aún antes de se realice aquella publicación, la que deberá ser atendida por las autoridades municipales, como una muestra de transparencia en su accionar, en el momento procesal oportuno. Una vez recibida la oposición por parte del interesado, el numeral 41 del Reglamento citado señala que el Alcalde o la oficina de concesiones "...lo comunicará al interesado y las partes serán citadas a comparecencia, a la que deberán aportar las pruebas que estimen necesarias. El acta que se levante deberá ir firmada por quienes intervengan en esa comparecencia, agregándose los documentos que se hubieren aportado". De acuerdo con el numeral 42 del mismo cuerpo normativo, una vez realizada la comparecencia, o no realizada ésta, en caso de que no haya oposiciones, el Alcalde contará con treinta días hábiles para presentar el proyecto de resolución en el que deberá analizar los argumentos de los opositores y, posteriormente, remitirá el asunto al Consejo Municipal al que corresponde decidir sobre la concesión solicitada. Téngase en cuenta que, ese procedimiento potencia una amplia participación de todos los interesados en la concesión de la zona marítimo terrestre, procedimiento que resulta del mayor interés público, merced a la característica del bien involucrado -dominio público- y reafirma el principio del régimen democrático participativo en que vivimos (artículo 9 constitucional).

V.-en el subjuice, la Alcaldía Municipal elaboró un Proyecto de Resolución sobre el otorgamiento de la concesión que interesa al amparado y, aún cuando efectivamente analizó las oposiciones formuladas por las personas que se apersonaron, incluyendo, el recurrente (ver folio 38) no se acreditó ante éste tribunal que lo resuelto en punto a su oposición hubiere sido notificado al interesado, ni por el Alcalde ni por el Concejo local. Adicionalmente, la Sala advierte que también se omitió convocar a las partes para la celebración de una audiencia en la que se ventilarían aquellas oposiciones y, aquél vicio constituye una clara trasgresión al debido proceso, en tanto afectó el derecho del amparado de acudir democráticamente al referido procedimiento administrativo, en defensa de sus intereses –artículo 9 constitucional-.

VI.-Ahora bien, la parcela fue finalmente otorgada en concesión a la Asociación de Pescadores de San Juanillo, la que, debidamente notificada por la Sala sobre la interposición de la presente acción de amparo, a fin de que se apersonara al mismo, en defensa de sus derechos e intereses, omitió hacerlo, tal y como lo muestra la constancia del notificador del despacho visible a folio 05 del expediente de amparo.

VII.-Corolario de lo expuesto, el recurso debe declararse con lugar anulando el acuerdo adoptado por el Concejo Municipal de Santa Cruz en sesión extraordinaria n. 04-2004 del 12 de febrero de 2004, artículo III, inciso 03 y la recomendación del Alcalde local que le sirve de base, ordenando retrotraer el procedimiento administrativo a la comparecencia que deberán realizar los accionados dentro del término de ocho días contado a partir de la notificación de ésta resolución, previa citación de todas las partes interesadas y de los opositores.

Por tanto:

Se declara con lugar el recurso. Se anula el acuerdo del Concejo Municipal de Santa Cruz, adoptado en sesión extraordinaria n. 04-2004 del 12 de febrero de 2004, artículo III, inciso 03, apartado 02 y los actos que de él deriven. Se ordena a PASTOR GÓMEZ RUIZ, Alcalde Municipal y a MARLENE LÓPEZ OBANDO Presidenta del Concejo Municipal, o a quien en su lugar ejerza ese cargo, que gire las instrucciones y tome las medidas correspondientes para que, dentro de los ocho días siguientes a la notificación de ésta resolución, se realice una comparecencia con citación de los opositores e interesados, dentro del procedimiento de concesión en la zona marítimo terrestre de Playa San Juanillo, expediente 1.035-00, bajo el apercibimiento de que, con base en lo establecido en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo y no la cumpliera o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena a la Municipalidad de Santa Cruz al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de fundamento a esta declaratoria, los que se liquidarán en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. Notifíquese ésta resolución a PASTOR GÓMEZ RUIZ, Alcalde Municipal y MARLENE LÓPEZ OBANDO, Presidenta del Concejo Municipal o a quien en su lugar ejerzan esos cargos, en forma personal.

d) Análisis de las funciones del Concejo Municipal de Distrito

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁹

Resolución N° 446-2009-I

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL. San José, a las trece horas treinta minutos del siete de octubre del año dos mil nueve.-

Por apelación del señor Jorge Solís Peñaranda, comerciante, vecino de San Juan de Tibás, cédula de identidad número 1-392-052, conoce este Tribunal, en su condición de jerarca impropio, de la impugnación contra el acuerdo V-1, de la sesión ordinaria número 035, celebrada el veintiuno de diciembre del año dos mil seis, que dispuso: "Se rechaza la siguiente solicitud para Karaoke por falta de requisitos en el expediente basados en el Dictamen emitido por el Concejo de Distrito de San Juan".

Redacta la Juez Sánchez Navarro

CONSIDERANDO

I.-DE LOS HECHOS PROBADOS: 1).- Que mediante memorial con fecha de siete de noviembre del año dos mil seis, el señor Jorge Solís Peñaranda solicitó a la Municipalidad de Tibás la ampliación de la patente comercial que explota en el establecimiento comercial denominado Bar Palermo, para que se le autorice a realizar eventos musicales, principalmente de "karaoke" (ver la solicitud referida a folio 3); 2).- Que el escrito referido en el hecho inmediato anterior fue acompañado de los siguientes documentos: copia de la cédula de identidad del petente, documento del representante del inmueble, según el cual se autoriza la colocación del "karaoke", declaración jurada del señor Solís Peñaranda, la que indica que el inmueble donde se ubica su negocio está bajo su responsabilidad con ocasión de un contrato de arrendamiento, permiso sanitario del funcionamiento extendido por el Ministerio de Salud, en el cual se autoriza desarrollar la actividad de karaoke, copia de la patente para el negocio denominado Bar Palermo, recibo de cancelación del impuesto de patentes, factura correspondiente a la cancelación ante el Instituto Nacional de Seguros de la póliza correspondiente a riesgos de trabajo, visto bueno emitido por el Teatro Nacional, autorización de la Asociación de Compositores y Autores Musicales de Costa Rica, calificación emitida por parte del Ministerio de Justicia, Departamento de Control y Calificación de Espectáculos Públicos, constancia extendida por la Plataforma de Servicios de la Municipalidad de Tibás, en la que se indica que el contribuyente se encuentra al día en sus obligaciones con dicho ente, Certificado de uso de suelo, extendido extendido por el Departamento de Ingeniería y Arquitectura del la referida Municipalidad (ver copia de los documentos mencionados a folios 4 a 17), 3).- Que en acuerdo VI-I, adoptado en sesión ordinaria número 032, celebrada el cinco de diciembre del año dos mil seis, el Concejo de la Municipalidad de Tibás, acordó trasladar la solicitud de patente al Concejo de Distrito (ver el acuerdo a folio 21); 4).- Que en oficio SJU011-2006 de dieciocho de diciembre del año dos mil seis, resolvió que no se emitiría la recomendación para autorizar la ampliación de patente hasta tanto no se presente "1- Constancia de un Ingeniero



Eléctrico que emita una certificación de estado del cableado eléctrico en el negocio denominado Taberna Palermo y también una evacuación estructural del inmueble efectuada por un profesional en la materia y que la cocina y el tanque gas deben estar situados en un área segura ... 2- Constancia emitida por el Ministerio de Salud que en este negocio se encuentran instalados por lo menos tres extintores. Como medida de prevención para el caso de una emergencia de incendio. 6- Las puertas del local deben abrirse hacia afuera y no hacia adentro y debe existir una puesta de emergencia", 5).- Que en escrito presentado ante Concejo Municipal, el señor Solís Peñaranda planteó recurso de revocatoria con apelación en subsidio del acuerdo V.1, Sesión Ordinaria número 35, celebrada el veintiuno de diciembre del año dos mil seis (ver copia del memorial citado a folios 56 a 60); 6).- Que en el criterio emitido por el Asesor Legal de la Municipalidad, se admitieron defectos en la fundamentación del acto impugnado al tiempo que se indicó que existen motivos de legalidad y oportunidad para mantener el acto, (ver la opinión referida a folios 32 y 33); 7).- Que el Concejo Municipal, en acuerdo VII-3, tomado en sesión ordinaria número 38, llevada a cabo el dieciséis de enero del año dos mil siete, rechazó el recurso interpuesto y admitió la apelación para ante el Tribunal, (ver copia del acuerdo a folio 34 y 35).

II.-DE LOS AGRAVIOS DEL RECORRENTE: Expresa el apelante que explota uno de los bares más antiguos de Cantón de Tibás, y que ello se realiza con apego al ordenamiento jurídico, contando con todos los permisos de salud y de funcionamiento y que las licencias municipales se encuentran al día. Señala que solicitó un permiso para ampliar sus actividades incorporando la de karaoke, que fue trasladada al Concejo de Distrito, el cual, según su criterio, resolvió excediendo sus competencias al exigir una serie de requisitos no previstos en la Ley número 8220. Manifiesta además, que no fue prevenido en forma oportuna de los defectos que encontró dicho órgano, los cuales, dice, pudieron subsanarse. Insiste en que se exigen una serie de requisitos que no están previstos en el manual, lo que lo coloca en una posición de indefensión, y reitera que tal actuación constituye un exceso en la esfera competencial del mencionado Concejo. Agrega que tales advertencias corresponde hacerlas a los entes fiscalizadores de las condiciones del local, lo cual no ha ocurrido e indica que el procedimiento de tramitación de un permiso o licencia es de naturaleza reglada y por lo tanto no pueden exigirse requisitos distintos a los dispuestos en el ordenamiento jurídico.

III.-DE LAS FUNCIONES DE LOS CONCEJOS DE DISTRITO: De acuerdo con el jurista Eduardo Ortiz Ortiz "Los concejos de Distrito son auxiliares de las Municipalidades en la promoción y gestión de los intereses y asuntos locales, en el ámbito territorial correspondiente. (...) el carácter netamente auxiliar de las funciones del Concejo de Distrito, que sólo tiene sentido por su referencia a las del Concejo Municipal correspondiente sin ninguna autonomía en sus actos o en sus efectos; el Concejo de Distrito carece de potestades imperativas que le permitan dictar actos con ese carácter y no tiene a su cargo servicios públicos. Sus funciones consisten en colaborar con las Municipalidades, sea sirviéndoles de enlace con la comunidad distrital (...) 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 éste último en la promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia, no obstante el aspecto territorial de su competencia y la índole electoral y representativa del síndico. Es simplemente un órgano periférico del Municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia. " (Ortiz Ortiz Eduardo. La Municipalidad en Costa Rica. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid. 1987. Págs. 35 y 36.) En este mismo sentido la Sala Constitucional, en el voto número 5445-99 de las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve, al

tratar el tema relativo a la naturaleza del órgano de referencia señaló:

"XXXI...resulta que los Concejos de Distrito, en la concepción que les da el Código Municipal, son las organizaciones comunales de base, presididas por el síndico respectivo, que sirven de enlace entre el Gobierno Local y las comunidades, son simples órganos de colaboración, cuya principal función es la 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 (vid. artículos 64 y 116 del Código Municipal). 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 tienen a su cargo la organización y administración de servicios públicos. Son simples órganos de colaboración..."

Por su parte, los artículos 54 y 57 inciso d) del Código Municipal, disponen:

Artículo 54.-

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. Sin perjuicio de las atribuciones de otras instituciones del Estado, los concejos de distrito, dentro de su jurisdicción territorial y de acuerdo con la presente Ley, promoverán la eficiencia de la actividad del sector público y velarán por ella.

Artículo 57.-

Los Concejos de Distrito tendrán las siguientes funciones: d) Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito."

IV.-DE LA NULIDAD DEL ACUERDO IMPUGNADO: A tenor de la doctrina, jurisprudencia y normativas citadas, se colige entonces que los Concejos de Distrito carecen de competencia decisora local, y que por el contrario, se encuentran subordinados y son simples colaboradores del Concejo Municipal, en su condición de centro jerárquico de autoridad con funciones de tipo político y normativo, de manera que los acuerdos y recomendaciones que emitan aquellos no tienen carácter vinculante para éste último, tesis que debe aplicarse también a la materia examinada, pues en tratándose de permisos de patentes y fiestas comunales, la potestad de resolver finalmente si procede o no autorizar la licencia correspondiente, es de resorte del Concejo Municipal, y como expresamente lo señala el artículo 57 citado, el criterio emitido por el Concejo de Distrito constituye únicamente una recomendación, una sugerencia sobre el punto en cuestión, y cuyo resultado no es de observancia obligatoria para el órgano que, junto con el Alcalde, conforma el gobierno local. Por consiguiente, y siendo el criterio vertido por el Concejo de Distrito una mera opinión, que no puede sustituir la esfera competencial del órgano en el cual finalmente radica la potestad de decisión, en este caso, en orden a autorizar o no una licencia para desarrollar una actividad, el acto que ésta última emita debe contener, para su validez, la totalidad de los elementos que componen una conducta de esta naturaleza. En el caso bajo examen, el acuerdo impugnado rechaza la solicitud de ampliación para desarrollar la actividad de karaoke formulada por el recurrente, fundamentando su decisión en una ausencia de requisitos, "basados en el Dictamen emitido por el Concejo de Distrito de San Juan", sin especificar cuáles son los requisitos que se echan de menos, y sin que se denote la realización de una labor de comprobación de lo

determinado por el Concejo de Distrito, a fin de verificar si efectivamente en la especie se cumplieron o no los requerimientos que para el desarrollo de tal actividad exige el ordenamiento. Así, este Órgano Colegiado estima, que tal y como lo señaló el señor asesor legal del ente local en cuestión, Licenciado Roberto Sossa, el acto recurrido se encuentra ayuno de motivación, entendida ésta como la fundamentación, tanto fáctica como jurídica, que tiene la finalidad, en el asunto bajo examen, de justificar el rechazo de la petición de ampliación de la licencia municipal que presentó el recurrente. En consecuencia, el Tribunal estima que esa invocación que de forma genérica hizo la Administración recurrida a un criterio vertido por el Concejo de Distrito, no justifica de forma adecuada la legalidad y oportunidad del acto apelado, contravieniéndose con ello el principio de legalidad y el derecho de defensa contenidos en los numerales 11 y 39 de la Constitución Política, y desde luego, las disposiciones contenidas en la Ley General de la Administración Pública, (artículos 128 a 139), concernientes a los elementos y validez del acto administrativo, lo cual permite calificar al cuestionado como arbitrario y nulo. Pero además, debe indicarse que en el caso del criterio vertido por el Consejo de Distrito, se observan prácticamente los mismo vicios que en el impugnado, pues a pesar de que según se dijo, efectivamente conforme a las disposiciones del inciso d) del artículo 57 del Código Municipal, corresponde a éstos emitir recomendaciones sobre permisos de patentes, lo cierto es que a juicio de los suscritos, este acto debe también atender al principio de legalidad, y por lo tanto estar revestido de los elementos que conforman un acto administrativo, que aunque preparatorio, puede servir como un instrumento útil para el dictado del final. Sin embargo, al analizar la recomendación mencionada, se observa que se indica el incumplimiento de una serie de requisitos, sin que se denote alusión alguna a la normativa que los exige y en contradicción con la prueba que consta en autos en la cual se acredita que el administrado cuenta con el permiso sanitario, otorgado por el Ministerio de Salud y al que le compete verificar las condiciones de salubridad y seguridad del inmueble, el permiso de uso conferido por el Departamento de Ingeniería de la Municipalidad, y que su patente de bar está vigente, todo lo cual no deja de resultar contradictorio con la opinión vertida por el Concejo de Distrito, la cual, como se dijo omite también toda fundamentación, tanto fáctica como legal, de la recomendación finalmente rendida. De acuerdo con lo dicho, deberá el Concejo Municipal, realizar nuevamente el procedimiento de revisión de la solicitud de ampliación de patente comercial gestionada por el señor Solís Peñaranda, a fin de determinar, mediante un acto debidamente fundamentado, si procede o no acoger la petición formulada.-

POR TANTO

Se anula el acuerdo número V-1, adoptado por el Concejo Municipal de la Municipalidad del Cantón de Tibás, en la sesión ordinaria número 035, celebrada el veintiuno de diciembre del año dos mil seis. Proceda el Concejo Municipal a verificar si la petición planteada por el señor Jorge Efraín Solís Peñaranda cumple los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico y a resolver mediante un acto fundamentado si procede o no aprobar la ampliación de licencia comercial gestionada.



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

FUENTES CITADAS

- 1 BATALLA RIVERA, Elvira. Concejo de Distrito y Sindicatos. Artículo de revista publicado en Revista de Ciencias Jurídicas No. 32. Mayo-agosto 1977. pp 60-71
- 2 SALAS CHAVES, Abel. Concejos Municipales de Distrito. Tesis de grado para optar por el título de licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. 1986. pp 32-34
- 3 SALAS CHAVES, Op cit. pp 38-42
- 4 Asamblea Legislativa. Código Municipal. Ley : 7794 del 30/04/1998. Fecha de vigencia desde: 18/05/1998
- 5 Asamblea Legislativa. Función de los Consejos de Distrito en el control de la eficiencia del sector público. Ley : 8489 del 22/11/2005.
- 6 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-167-99. 20 de agosto de 1999.
- 7 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen: C-367-2007. 11 de octubre de 2007
- 8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución: 2005-00750. San José, a las nueve horas con cincuenta y dos minutos del veintiocho de enero del dos mil cinco.
- 9 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL. ResoluciónNº 446-2009-I. San José, a las trece horas treinta minutos del siete de octubre del año dos mil nueve.