



## Las obligaciones y atribuciones del Alcalde Municipal

<b>Rama: Derecho Municipal.</b>	<b>Descriptor: Alcalde Municipal.</b>
<b>Palabras Clave: Alcalde Municipal, Obligaciones, Atribuciones, Art. 17 Cod. Mun., Deberes, Veto Munic. Sentencias: Sala II: 942-2010. Trib. Cont-Adm Sec III: 252-2013, 49-2013, 2578-2010, 1483-2010, 1358-2010, 1536-2009, 1483-2010, 1358-2010, 1064-2009, Trib. Cont-Adm Sec VI: 107-2013.</b>	
<b>Fuentes: Normativa y Jurisprudencia.</b>	<b>Fecha de elaboración: 20/10/2014.</b>

El presente documento contiene jurisprudencia sobre las obligaciones y atribuciones del Alcalde Municipal, se consideran los supuestos del artículo 17 del Código Municipal que establece dichas funciones, se cita jurisprudencia que explica la labor de control y fiscalización del Concejo Municipal, la competencia exclusiva para el nombramiento de los funcionarios municipales, el deber de coordinación a nivel interinstitucional e interno, la formulación del plan de gobierno y elaboración del proyecto de presupuesto, la rendición de cuentas del Alcalde Municipal, las atribuciones del control interno y la distribución de competencias del alcalde municipal, entre otras.

### Contenido

NORMATIVA.....	2
ARTÍCULO 17.-.....	2
JURISPRUDENCIA .....	3
1. Alcances de la labor de control y fiscalización que debe ejercer el Concejo Municipal sobre las cuentas de la Comisión de Festejos Populares.....	3
2. Alcalde municipal: Funciones y competencia exclusiva para el nombramiento de los funcionarios municipales .....	7
3. Alcalde municipal: Límites y alcances de las competencias asignadas con relación al deber de coordinación a nivel interinstitucional e interno .....	10
4. Alcalde municipal: Competencia en la formulación del plan de gobierno y elaboración del proyecto de presupuesto .....	13
5. Alcalde municipal: Improcedente pago de anualidades.....	17
6. Evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración Pública: Presentación tardía del informe por el Alcalde Municipal no lo anula.....	18
7. Veto de acuerdo municipal: Inadmisibilidad por parte del Tribunal Contencioso ante falta de pronunciamiento previo por parte del Concejo .....	21
8. Municipalidad: Naturaleza no jerárquica de la relación entre el alcalde y el consejo municipal .....	22
9. Análisis con respecto al ejercicio de las atribuciones del control interno y la distribución de competencias del alcalde municipal.....	27

## NORMATIVA

### ARTÍCULO 17.-

[Código Municipal]<sup>i</sup>

Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones: *(Así reformado el párrafo anterior por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)*

- a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.
- b) Delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.
- c) Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.
- d) Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código.
- e) Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón. *(Así reformado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 de 12 de noviembre de 2008)*
- f) Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo.
- g) Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género. *(Así ampliado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)*
- h) Autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código.
- i) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.
- j) Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.
- k) Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los

reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo.

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

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

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

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

o) Fiscalizar y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación existente adoptada por el Estado, mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los géneros. *(Así adicionado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)*

p) Impulsar una estrategia municipal para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género tanto en el quehacer municipal como en el ámbito local, con la previsión de los recursos necesarios. *(Así adicionado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)*

## JURISPRUDENCIA

### **1. Alcances de la labor de control y fiscalización que debe ejercer el Concejo Municipal sobre las cuentas de la Comisión de Festejos Populares**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]<sup>ii</sup>

Voto de mayoría:

**VIII.-** Establecida la existencia de la deuda en cuestión, hay que determinar si la Municipalidad de Santa Cruz está obligada a su pago. Para una mejor comprensión de lo que se resolverá, conviene indicar que conforme al artículo 1 de la Ley No. 4286, de 17 de diciembre de 1968 en relación con el numeral 13 inciso m) del Código Municipal, las Comisiones de Festejos Populares son órganos colegiados del ente local, que son nombradas por los Concejos Municipales quienes, a su vez, ejercen potestades de control y fiscalización sobre aquellas. Como muestra de ello, tenemos que estas comisiones deben elaborar una liquidación de cuentas para presentarla a la auditoría interna municipal o, en su defecto, a la Contaduría Municipal, quien la revisará y trasladará al Concejo para su aprobación. En ese mismo sentido, el artículo 3 de la Ley No. 4286 citada atribuye al Concejo el rechazo de los gastos en los que incurra la comisión cuando no contengan documentación completa o no se relaciona con los festejos, así como el deber de ordenar a

sus miembros el reintegro del dinero correspondiente a los egresos rechazados y de gestionar las acciones correspondientes para recuperar esos fondos. Aunado a lo anterior, el numeral 4 de la misma ley señala que la municipalidad estará obligada a ejercer las acciones administrativas que se requieran para sentar las responsabilidades del caso, cuando se compruebe incorrección o irregularidad en el manejo de los fondos, lo que incluye, en caso de ser necesario, la remisión del asunto a las autoridades judiciales competentes. Claro está que el ejercicio de todas esas potestades de control tanto del órgano interno municipal como de los Concejos Municipales, lo son sin perjuicio de la fiscalización final por parte de la Contraloría General de la República en el ámbito de sus competencias como contralor superior de la Hacienda Pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la referida Ley No. 4286. De lo expuesto, podemos arribar a dos conclusiones. La primera, que las comisiones de festejos populares no constituyen entes ni órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental de modo tal que su actuación pueda imputárseles directamente. Más bien, de la normativa citada es claro que se trata de órganos del ente local con una relación de dependencia respecto del Concejo Municipal, al grado que este último cuenta con potestades suficientes para nombrarla, aprobarle su liquidación, rechazar los gastos cuando no resulten procedente e incluso abrir los procedimientos que se requieran cuando el auditor determine faltantes, pagos improcedentes, cuentas pendientes de cobro, gastos que no están respaldados con justificantes o cualquier otra irregularidad que causara un perjuicio económico, con la finalidad de gestionar ante los miembros de la Comisión el reintegro de las sumas respectivas y, en caso de no lograrse, ejercer las acciones legales correspondientes. Precisamente, la segunda conclusión, se orienta a recalcar la labor de control y fiscalización que debe ejercer el Concejo Municipal sobre las cuentas de la comisión. En el caso que nos ocupa, del elenco de hechos acreditados, se observa que el Concejo Municipal de Santa Cruz no solo conocía de la gestión de cobro que formulara la accionante ante la falta de pago por parte de la Comisión, sino que además existe un informe del auditor municipal que estableció la existencia de cuentas por pagar (que se derivan del propio balance de situación de la comisión) y el incumplimiento de la obligación de pago a determinados acreedores (entre ellos, la demandante) por parte de la referida comisión. La falta de pago de esas obligaciones constituye el motivo por el cual no aprobó la liquidación formulada y recomendó al Concejo Municipal entre otros, asumir la deuda que quedó pendiente o gestionar de inmediato el reintegro de la suma debida ante los miembros de la comisión. Incluso, le recomienda que si la suma no es posible de recuperar en la vía administrativa, deberá el alcalde ejercer las acciones judiciales que correspondan. Pues bien, en este proceso el ente local demandado omitió cualquier referencia al indicado informe de auditoría, y no se preocupó por allegar al proceso prueba que acreditara cuál fue su actuación ante éste. No se demostró en esta causa que se hubiera impugnado el informe, que se hubieran aprobado o rechazado los gastos en que incurrió la referida comisión ni que se hubieran establecido los procedimientos administrativos o las acciones judiciales tendentes a exigir a los miembros de la comisión el reintegro de las cuentas por pagar, como era su deber. Esas omisiones antijurídicas del Concejo Municipal en el ejercicio de sus potestades (en tanto no cumplieron con los deberes impuestos en los artículos 1, 3 y 4 de la Ley No. 4286 citada ni han gestionado los procedimientos correspondientes), han lesionado la situación jurídica subjetiva de la demandante quien tiene una cuenta por pagar que la Comisión de Festejos Populares de Santa Cruz 2008-2009 no ha honrado a la fecha, debido también a la incuria del ente local demandado en el

ejercicio de sus potestades frente a la comisión. Como consecuencia directa de ese estado de cosas, es criterio de este Tribunal que debe acogerse la pretensión principal en tanto sí existe obligación exigible por parte de la Municipalidad de Santa Cruz, de asumir la deuda contraída por uno de sus órganos, la referida Comisión, con la accionante Morales Cabalceta por un monto total de ₡ 6.748.965.00 (seis millones setecientos cuarenta y ocho mil novecientos sesenta y cinco colones exactos) por concepto de materiales de construcción. Esa obligación de pago en nada lesiona los artículos 13 inciso e) y 17 inciso h) del Código Municipal, que tanto preocupan a la representante de la demandada. En rigor, una interpretación armónica permite establecer que la potestad de autorizar los egresos municipales corresponde al Concejo Municipal y, en los supuestos que expresamente indica el inciso e) del numeral 13 citado, al Alcalde. No obstante, hay que tener presente que estamos frente a una obligación que está siendo declarada por un órgano jurisdiccional y que, en ese tanto, deberá ser incluida en el presupuesto municipal por parte del órgano competente, tal y como lo disponen los artículos 166 y 168 de CPCA. Por otra parte, tal y como fuera argumentado por la accionante tanto en su demanda como en las conclusiones, los artículos 3 y 4 de la Ley No. 4286, imponen el deber legal de recuperar esos fondos públicos; razón por la cual, deberá el Concejo Municipal de Santa Cruz gestionar el cobro de la suma total que se cancele a la demandante Morales Cabalceta, ante los miembros de la Comisión de Festejos Populares de Santa Cruz 2008-2009, los que deberán asumir esa obligación en forma proporcional y en los términos que señala el artículo 3 ibídem. Si transcurrido un mes desde la gestión de cobro los miembros de la Comisión no reintegran las sumas canceladas, deberá el órgano competente proceder con los procedimientos legales y cobratorios tendentes a tal reintegro. Lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades que, de conformidad con los artículos 4 y 12 bis de la referida Ley No. 4286, puedan caber a los miembros del Concejo Municipal o al Alcalde, según corresponda, por la falta de cumplimiento de las obligaciones aquí impuestas.

**IX.-** De manera accesoria, la accionante pide que se condene a la demandada al pago del daño moral subjetivo por la suma de diez millones de colones, por la inestabilidad económica emocional manifestada, perturbaciones, enfado y estrés que le afectó su esfera íntima. También, se ordene el pago de daños y perjuicios siendo los daños el desequilibrio de la empresa por el no pago en la suma de seis millones de colones y gasto por cobro administrativo en la suma de trescientos mil colones. Los perjuicios serían el pago de los intereses dejados de percibir. Respecto de los daños alegados, lo pedido es improcedente por las siguientes razones. De conformidad con la normativa vigente, en este tipo de pretensiones indemnizatorias debe acreditarse con la contundencia debida que se afectó la situación jurídica de la víctima, merced de una actuación pública, de modo que pueda establecerse un nexo causal entre ambas. El deber probatorio de acreditar la existencia del daño, le corresponde a quien alega haberlo sufrido, por disposición expresa del 319 del Código Procesal Civil. En el caso concreto, estimamos que la accionante no probó, ni por asomo, haber sufrido la lesión o detrimento que reclama de forma accesoria. En el caso del daño material no se aporta ningún elemento demostrativo que acredite el supuesto desequilibrio que, se afirma, sufrió su empresa por el no pago oportuno de la deuda. Se extraña, a modo de ejemplo, los estados financieros de la accionante que permitieran respaldar su dicho. Tampoco se aportan documentos que permitan establecer lo que, supuestamente, invirtió en gestionar el cobro administrativo administrativo de la deuda. Se trata de un deber probatorio que incumbía a la demandante, por lo que deberá asumir

las consecuencias negativas de su desatención. La pretensión de daño moral subjetivo debe, también, rechazarse. No se ha demostrado que, a raíz de la falta de pago de la deuda en cuestión, haya sufrido la accionante detrimento alguno al respecto. Si bien se afirma haber sufrido afectaciones anímicas como inestabilidad emocional, enfado y estrés, lo cierto es que –fuera de ese dicho– no apreciamos ningún elemento, siquiera de carácter indiciario, que nos permitan tener por comprobada esa situación. Sobre este tema, la jurisprudencia nacional ha indicado que *"(...) El daño moral subjetivo se produce cuando se ha lesionado un derecho extrapatrimonial, sin repercutir en el patrimonio, suponiendo normalmente una perturbación injusta de las condiciones anímicas del individuo (disgusto, desánimo, desesperación, pérdida de satisfacción de vivir, etc., vg. el agravio contra el honor, la dignidad, la intimidad, el llamado daño a la vida en relación, aflicción por la muerte de un familiar o ser querido, etc.)." (...) En el [daño moral subjetivo], se está ante una compensación por padecimientos en el fuero interno. Su indemnización atiende a criterios particulares. Al no poder estructurarse y demostrarse su cuantía de modo preciso, su fijación queda al prudente arbitrio del juez, teniendo en consideración las circunstancias del caso, y los principios generales del derecho, sin que la falta de prueba acerca de su magnitud, sea óbice para fijar su importe. Se ha admitido su comprobación a través de presunciones inferidas de indicios, debido a que, se reitera, consiste en el dolor o sufrimiento físico, psíquico, de afección o moral infligido con un hecho ilícito. Por ello se ha indicado que normalmente su campo fértil es el de los derechos de la personalidad, debido a que afecta la intimidad personal, en la psiquis, en el alma o contorno de los sentimientos. Supone una perturbación injusta de las condiciones anímicas, la cual se traduce en disgusto, desánimo, angustia, padecimiento emocional o psicológico, etc. Es posible colegir el menoscabo pues éste [se da] 'in re ipsa'. (...)"*(Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, N° 226-F-S1-2008 de las 15:26 horas del 14 de marzo del 2008; los puntos suspensivos, así como lo indicado entre paréntesis cuadrados, son nuestros.) Desde nuestra óptica, si bien el incumplimiento en el pago de una deuda no es cosa grata ni mucho menos; no vemos elementos de juicio que permitan concluir que, en el caso de la actora, esa incuestionable molestia haya llegado al punto de traducirse en inestabilidad emocional manifestada, perturbaciones, enfado y estrés que hayan afectado su esfera íntima, como señala la jurisprudencia parcialmente transcrita. Lo anterior supone el rechazo de este extremo petitorio. Finalmente, en cuanto a los perjuicios irrogados, estimamos pertinente concederlos, específicamente a través del reconocimiento de intereses legales sobre la deuda que se ha declarado y que corresponde reintegrar a la accionante. De conformidad el artículo 34 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, sobre la suma de € 6.748.965.00 (seis millones setecientos cuarenta y ocho mil novecientos sesenta y cinco colones exactos), se concede el interés legal, consistente en la tasa básica pasiva del Banco Central, a seis meses plazo. Tales réditos legales deberán concretarse en fase de ejecución de sentencia, según los siguiente parámetros: Los intereses deberán computarse desde el 17 de noviembre de 2009 (fecha en que se emitió el informe de auditoría UAIM-09-2009 y hasta el 26 de marzo de 2010 que es la fecha de interposición de la demanda, en tanto así fue establecido expresamente por la actora en sus pretensiones. El reconocimiento de estos intereses supone de manera tácita el ajuste del valor económico de la obligación dineraria, para los efectos del ordinal 123 del CPCA.

**X.- Sobre el análisis oficioso de los presupuestos de la sentencia.** Según se explicó supra, como consecuencia de la rebeldía declarada a la Municipalidad de Santa Cruz y por haber

sido formuladas en forma extemporánea, este Tribunal tiene como no opuestas las defensas de falta de legitimación en su doble modalidad e inexigibilidad de la obligación que se alegaran. Sin embargo, ello no enerva el deber del Tribunal de analizar, en forma oficiosa, los presupuestos de fondo de la sentencia. En ese sentido, estimamos que a la accionante le asiste la legitimación activa suficiente para formular esta acción, de conformidad con el artículo 10 inciso 1) del CPCA. Lo anterior por cuanto ha acreditado ser la acreedora de una cuenta por pagar de la Comisión de Festejos Populares de Santa Cruz 2008-2009 y pretende que se ordene su pago. Además, la acción se dirige contra la Municipalidad a la cual pertenece el órgano que adquirió la deuda, siendo que además, ese ente local no ha gestionado ante la Comisión el cobro de aquella obligación, como era su deber. El interés se mantiene actual en tanto existe una deuda que no ha sido cancelada a la accionante y requiere de un pronunciamiento judicial que solucione el conflicto. En cuanto al derecho, estimamos que, por lo expuesto en los considerando anteriores, le asiste parcialmente a la actora. Lo anterior por cuanto la deuda existe, es exigible y debe ser cancelada por la Municipalidad de Santa Cruz, en tanto fue adquirida por uno de sus órganos. Luego, se impone el deber legal de que el Concejo Municipal gestione el reintegro de lo pagado en forma proporcional, ante los miembros de la Comisión. En caso de negativa, deberán instaurarse los procedimientos administrativos o judiciales tendentes a tal cobro. No obstante, por las razones expuestas en el considerando anterior se ha establecido que no le asiste derecho a la actora al pago de los daños materiales y morales que reclama. En consecuencia, la demanda debe ser acogida parcialmente, como en efecto se hace.”

## **2. Alcalde municipal: Funciones y competencia exclusiva para el nombramiento de los funcionarios municipales**

### ***Veto de acuerdo municipal***

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>iii</sup>

Voto de mayoría

**“II. FUNDAMENTOS DEL VETO.** Estima el señor Alcalde que el acuerdo municipal que veta invade competencias propias de la Alcaldía Municipal. Fundamenta su acción en el numeral 158 del Código Municipal por violentar el principio de legalidad contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública. Manifiesta que el actuar del Concejo Municipal es totalmente ilegal por incurrir en un exceso o abuso de poder al invadir competencias que por ley son propias de la Alcaldía Municipal, como administrador general y jefe de las dependencias municipales, cita los incisos a y k del artículo 17. Indica que se instauró un Órgano Administrativo que se avocó a la búsqueda de la verdad real de las conductas impuestas a los ex servidores sugiriéndole para ello el debido proceso como lo establece la Ley General de la Administración Pública y el Código Municipal. Por último alega, que el segundo punto del acuerdo impugnado se da una orden -totalmente ilegal- la cual consiste en "iniciar de inmediato la colocación de los tubos de Calle La Mora". El señor Alcalde se refiere a este

punto como algo totalmente inaceptable por ilegal, dado que ese Órgano Colegiado carece de competencias para ello, y para él, eso es una prueba más de la coo-administración (sic) que pretende ejercer en formas totalmente ilegal y espuria los miembros del Concejo Municipal.

**III. SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO:** La figura del Alcalde Municipal, se encuentra regulada, en lo fundamental en los artículos 14 al 20 del Código Municipal, Ley No. 7794 del 30 de abril del año 1998. Es el Alcalde Municipal, el funcionario ejecutivo a que hace referencia el precepto 169 de la Carta Magna. Dentro de las funciones que le asigna el artículo 17 del Código Municipal, se establece lo siguiente:

**Artículo 17.** — *Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones: (Así reformado el párrafo anterior por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)*

a) *Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.*

b) *Delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.*

c) *Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.*

d) *Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código.*

e) *Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón. (Así reformado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 de 12 de noviembre de 2008)*

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

g) *Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género. (Así ampliado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)*

h) *Autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código.*

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

j) *Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.*

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

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

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

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

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

*o) Fiscalizar y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación existente adoptada por el Estado, mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los géneros. (Así adicionado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)*

*p) Impulsar una estrategia municipal para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género tanto en el quehacer municipal como en el ámbito local, con la previsión de los recursos necesarios. (Así adicionado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008).*

Como podemos apreciar, a través de un papel protagónico, corresponde al Alcalde -funcionario electo democráticamente en cada localidad-, la administración de los recursos humanos, materiales y financieros con el objetivo de alcanzar los fines propuestos. *Su tarea se resume en las funciones básicas de planeación, organización, integración, dirección y control de la gestión municipal.* A ello se debe el hecho de que el nombramiento de los funcionarios municipales sea de su exclusiva competencia, tarea que le es intransferible e irrenunciable (artículo 66 de la ley General de la Administración Pública). El Concejo Municipal, aún cuando es el cuerpo deliberante de la municipalidad, no tiene poderes para intervenir en esta clase de labores, debiendo limitarse al ejercicio de las tareas encomendadas en el numeral 13 del Código Municipal (principio de legalidad, en su vertiente positiva), el cual tiene restringidas sus facultades para nombrar, únicamente, los puestos del auditor, el secretario y el contador (artículos 52 y 53 del Código Municipal). Es por ello que conforme lo señala el Alcalde, considera este Tribunal que la orden emanada por el Concejo de reinstalar a los funcionarios despedidos; sí es una intromisión contraria al ordenamiento jurídico dentro de las competencias del Alcalde. Ahora bien, en cuanto la orden de iniciar labores de construcción y/o mantenimiento (en este caso la colocación de tubos en Calle La Mora), en la especie, se trata de una actividad meramente administrativa, por ser ésta la construcción de una obra local, actuación que de conformidad con el numeral 17 incisos a) y h), del Código Municipal corresponde a la Alcaldía Municipal y sus dependencias. Tal y como se reclama, en este punto también se evidencia una clara invasión del órgano deliberativo en la gestión administrativa local, lo cual es sustento suficiente para acoger el veto interpuesto.

III). No obstante lo dicho en el Considerando anterior, este órgano colegiado estima oportuno señalar, que de estarse en una situación real e inminente de urgencia, por resultar imperativa la instalación de los tubos en Calle La Mora, para evitar daños graves a las personas o irreparables a las cosas, deberá la Administración Municipal tomar de inmediato las medidas necesarias al efecto, para lo cual puede incluso crear un procedimiento sustitutivo especial, en los términos del artículo 226 de la Ley General de la

Administración Pública, que para el presente caso resulta oportuno echar mano de el, veamos:

**"Artículo 226.-**

*1. En casos de urgencia y para evitar daños graves a las personas o irreparables a las cosas, podrá prescindirse de una o de todas las formalidades del procedimiento e incluso crearse un procedimiento sustitutivo especial.*

*2. El juez podrá fiscalizar al efecto no sólo la materialidad de los hechos que motivan la urgencia sino su gravedad y proporcionalidad en relación con la dispensa o la sustitución de trámites operadas".*

Como podemos apreciar de la norma transcrita tiene como fin el enfrentar, si es del caso, esa coyuntura excepcional, dado que en este tipo de situaciones, como lo reconoce unánimemente la doctrina y jurisprudencia patria, el principio de legalidad es desplazado por el de necesidad. Por otra parte, se recuerda que la falta de actuación municipal oportuna, en este tipo de casos, podría incluso generar responsabilidad del ente local, si por la inercia en la atención del asunto, se llegaran a ocasionar a alguna persona, menoscabos patrimoniales o extra-patrimoniales, todo en los términos de los numerales 190 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública."

### **3. Alcalde municipal: Límites y alcances de las competencias asignadas con relación al deber de coordinación a nivel interinstitucional e interno**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>iv</sup>

Voto de mayoría

**"Ilo.- SOBRE EL OBJETO DEL VETO.** El Alcalde Municipal de Moravia considera que el acuerdo impugnado es contrario al ordenamiento jurídico, por las siguientes razones: **i) Ausencia de los elementos esenciales del acto administrativo**, ello por cuanto, el acuerdo debió sustentarse en una norma expresa, aunado a que el motivo y contenido del mismo debió ser preciso y concreto; **ii) Exceso de competencia del Concejo Municipal**, porque le ordena coordinar lo correspondiente con los Ministerios de Salud y de Seguridad Pública, lo cual, estima irrespetuoso a la independencia de la Alcaldía, pues el Concejo adopta una posición de jerarquía, lo que es contrario a lo dispuesto en los artículos 13 y 31 inciso c) del Código Municipal. Que en razón de lo anterior, considera que el Concejo Municipal debe abstenerse de darle órdenes en asuntos que no son de su competencia. Asimismo, considera que el acuerdo es poco claro, no sólo porque omite indicar las acciones concretas que corresponde adoptar frente a los Ministerios indicados, sino que además, si la denuncia planteada se sustenta en una presunta contaminación sónica, debió remitir el asunto al Ministerio de Salud, que es el órgano rector en materia de salud pública. En consecuencia, estima que el acuerdo impugnado adolece de un vicio de nulidad, toda vez que carece de uno de sus elementos esenciales.

**IIIo.- EN CUANTO A LOS LÍMITES Y ALCANCES DE LAS COMPETENCIAS ASIGNADAS AL CONCEJO Y A LA ALCALDÍA MUNICIPAL, CON RELACIÓN AL DEBER DE**

**COORDINACIÓN TANTO A NIVEL INTERINSTITUCIONAL COMO INTERNO.** Este Tribunal mediante resolución número 504-2012 de las dieciséis horas del veintidós de noviembre del dos mil doce , se pronunció sobre alegatos similares a los que aquí se plantean, precisamente al resolver un veto interpuesto por el Alcalde Municipal de Moravia, oportunidad en la cual, se consideró:

*“... Con la actual estructura organizacional del gobierno local, el Concejo Municipal no tiene competencia para dar órdenes concretas al Alcalde, por no existir una relación de jerarquía entre ambos órganos (artículos 102 de la Ley General de la Administración Pública), debiendo cada uno de ellos respetar los límites conferidos en la distribución interna de competencias definidas en los numerales 13 y 18 del Código Municipal. Sin embargo, ello no quiere decir que el acuerdo impugnado sea una transgresión al régimen competencial de ambas autoridades en los términos alegados por el Alcalde. **Al respecto, debe advertirse que el cuidado de la salud pública es una obligación estatal de primer orden, en la que deben colaborar todas las administraciones públicas en aras de un fin público superior, cual es el resguardo de la vida humana.** En esta labor las Municipalidades asumen un papel preponderante, pues como gobiernos locales tienen el deber constitucional de velar por los intereses locales, que contemplan, necesariamente, el bienestar de la comunidad (artículo 169 de la Constitución Política). **Para llevar a cabo esta labor, los dos órganos del gobierno local, ya sea el Concejo como cuerpo deliberativo y el Alcalde, en su condición de órgano ejecutivo, deben actuar de manera coordinada, en ejercicio de la autonomía de segundo grado -de gobierno- que ostentan, actuando de manera responsable en la protección de sus habitantes y, colateralmente, en el uso y aprovechamiento de todos sus recursos.** El fin al que aspira lo dispuesto por el cuerpo edil responde a los deberes contenidos en los artículos 50 y 169 de la Constitución Política y 13.a) del Código Municipal, en defensa de un interés público superior y, resultando el Gobierno Municipal competente para conocer de la administración de los intereses y servicios locales, así como de la fijación de las políticas y prioridades de desarrollo. No puede pretender, entonces, la Alcaldesa (sic), arrogarse la exclusividad de funciones cuando en materias de gran trascendencia local y nacional no la tiene, no pudiendo el Alcalde, pretender excluir al cuerpo edil en su legítima pero obligada intervención...”*

**Aparte de reiterar el criterio contenido en la resolución parcialmente transcrita con anterioridad , puesto que no hay motivo para modificarlo, este Tribunal considera necesario hacer las precisiones que de seguido se exponen.** Es menester recordar que el artículo 6 del Código Municipal, impone a los Ayuntamientos y a los demás órganos y entes de la Administración Pública, el deber de coordinar sus acciones, a fin de garantizar el cumplimiento de normas de interés general como las relativas a ambiente, salud, educación, fondos públicos, entre otras, lo anterior en aras de promover y administrar de manera oportuna, pronta y cumplida, los intereses y servicios locales de cada Cantón. Ahora bien, **ese deber de coordinación no sólo se impone a nivel interinstitucional, sino también, a nivel interno,** ello por cuanto al ser concebida la Municipalidad como un único Gobierno Local, conformado por un órgano deliberativo y otro ejecutivo, la coordinación de esfuerzos entre ambos, a fin de velar por el buen funcionamiento del mismo, resulta esencial para lograr un ejercicio oportuno, efectivo y eficiente de las competencias otorgadas a cada uno de los órganos que conforman el Gobierno Municipal (artículos 50 párrafo 1º y 169 de la Constitución Política; 1, 2, 3, 4, 13 inciso a del Código Municipal). En razón de lo anterior, el Concejo bien puede solicitar al Alcalde que le informe sobre las acciones administrativas concretas que ha adoptado o pretende adoptar,

a efecto de dar una solución efectiva a un problema de salud pública, relacionado -como sucede en este caso- con el presunto ejercicio ilegítimo de una actividad lucrativa autorizada por la Municipalidad mediante el otorgamiento de una patente. En este punto, cabe resaltar que si bien es cierto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 inciso c) del Código Municipal, **el Concejo no puede imponerle al Alcalde la adopción o ejecución de una acción concreta para tal efecto; sí se encuentra facultado para pedirle colaboración** (numerales 169 de la Constitución Política; 1, 2, 3 y 4 del Código Municipal), **a efecto de que en ejercicio de las competencias inherentes a su condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales** (artículo 17 del Código Municipal), **de una solución efectiva y oportuna** –en coordinación, si fuera necesario con otros entes u órganos públicos-, a un problema relacionado con materias de gran trascendencia local y nacional, como los relativos a salud, medio ambiente, educación, fondos públicos, entre otros. Sostener lo contrario, implicaría en principio, **que lejos de defender el ámbito de las competencias otorgadas por ley al Alcalde Municipal, se estaría obstaculizando a través de la figura del veto, la buena marcha y gestión eficiente del Municipio**, en detrimento de los derechos fundamentales de las personas vecinas o residentes en un mismo Cantón, quienes precisamente administran y promueven intereses de alcance local y/o nacional, por medio del Gobierno Municipal (artículo 1 del Código Municipal). En consecuencia, la solicitud de colaboración o de interposición de sus buenos oficios que plantee el Concejo Municipal, a efecto de que el Alcalde en ejercicio de sus competencias, atienda y resuelva de manera efectiva y coordinada con otros entes o órganos públicos –si fuera necesario-, asuntos relacionados con materias de gran trascendencia local y nacional, no resulta contraria a lo dispuesto en los artículos 50 párrafo 1º, 169 de la Constitución Política; 1, 2, 3, 4, 13 inciso 1º, 17 inciso 1º y 31 inciso c) del Código Municipal.

**IVo.- RESPECTO A LA IMPROCEDENCIA DE LOS ALEGATOS DE NULIDAD PLANTEADOS EN EL CASO CONCRETO.** En primera instancia, cabe aclarar que contrario a lo que afirma el Alcalde Municipal de Moravia, **el Concejo no le ordenó adoptar una acción administrativa concreta**, con relación a la denuncia planteada por quienes dicen ser vecinos del Bar Los Helechos, en Moravia, sito 75 metros al norte el Banco de Costa Rica, sino que **le plantea una solicitud de colaboración o de buenos oficios**, a fin de que el Alcalde en ejercicio de sus competencias, atienda y resuelva de manera efectiva y coordinada con otros entes o órganos públicos **–si fuera necesario-**, un asunto relacionado con materias de gran trascendencia local y nacional, como lo es, el presunto funcionamiento ilegítimo de un local comercial (*folio 6 del expediente; el resaltado no es del original*). En razón de lo anterior, este Tribunal considera que **resulta contradictorio y hasta paradójico**, el argumento que plantea el Alcalde en el sentido de que el acuerdo vetado adolece de un vicio de nulidad, porque presuntamente carece de uno de sus elementos esenciales, pues omite indicar las acciones concretas que corresponde adoptar o coordinar frente a los Ministerios indicados. Ello por cuanto y conforme a lo dispuesto en los artículos 17 inciso 1) y 31 inciso c) del Código Municipal, **es precisamente al Alcalde a quién le compete adoptar y ejecutar las medidas administrativas concretas que sean necesarias para atender oportuna y eficazmente la denuncia planteada por quienes dicen ser vecinos del Bar Los Helechos**, a efecto de establecer si dicha denuncia, se limita únicamente al ejercicio de competencias otorgadas al Ministerio de Salud, o si por el contrario, también se encuentra relacionada con el

presunto ejercicio ilegítimo de una actividad lucrativa autorizada por la Municipalidad mediante el otorgamiento de una patente. En este punto cabe resaltar, que de acuerdo a los numerales 11 parte final de la Constitución Política y 17 inciso g) del Código Municipal, **el Alcalde debe rendir cuentas de sus acciones a los vecinos del Cantón**, mediante un informe de labores presentado ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año, **con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes.** Ahora bien, estima este Tribunal que la falta de indicación expresa de las normas jurídicas en que el Concejo Municipal fundamenta el acuerdo objeto del veto, no constituye en este caso, un motivo de nulidad del mismo, pues dicho acto obedece a funciones esenciales del Gobierno Local, conforme se analizó en el considerando III de esta resolución. En consecuencia, el acuerdo impugnado no adolece de los vicios de nulidad alegados, toda vez que encuentra sustento en lo dispuesto por los artículos 50 párrafo 1º, 169 de la Constitución Política; 1, 2, 3, 4, 6, 13 inciso 1º, 17 inciso 1º y 31 inciso c) del Código Municipal. Por todo lo expuesto, se rechaza el veto interpuesto contra el acuerdo número 1634-2012 adoptado por el Concejo Municipal de Moravia, en sesión ordinaria número 136, celebrada el tres de diciembre del dos mil doce.-”

#### **4. Alcalde municipal: Competencia en la formulación del plan de gobierno y elaboración del proyecto de presupuesto**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]v

Voto de mayoría

**“III. SOBRE EL PRESUPUESTO MUNICIPAL.** Los presupuestos públicos son instrumentos que nacieron históricamente como mecanismos de control, a fin de garantizar el correcto uso y manejo por parte de las Administraciones Públicas de la Hacienda Pública. Todos los dineros aportados por parte de los ciudadanos a través de impuestos, tasas o precios públicos, están destinados al financiamiento de servicios y obras públicas que han de velar por el desarrollo económico del país, aunado a una necesidad colectiva de bienestar social. Los fundamentos constitucionales del Régimen Municipal se plasman en la Constitución Política bajo el Título XII, Capítulo Único, artículos 168 a 175. El artículo 176 de la Constitución Política contiene el marco de referencia básico de los presupuestos municipales, pues indica expresamente:

*“Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados, de la Administración Pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables.*

*Las municipalidades y las instituciones autónomas observarán las reglas anteriores para dictar sus presupuestos.*

*El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.”*

Desde un primer momento, la Constitución Política “amarra” todos los presupuestos de la Administración Pública, sea central o descentralizada, a los principios básicos de unidad, universalidad y anualidad. En el caso de las municipalidades, el artículo 169 de la Constitución Política configura el Gobierno Local y establece como sus dos órganos más importantes, al Concejo Municipal y el funcionario ejecutivo, denominado Alcalde en el actual Código Municipal. La razón fundamental de la existencia de un Gobierno Local responde, en primer lugar, a la necesidad de que los vecinos de un cantón establezcan canales de participación ciudadana y se den su propio gobierno y, en segundo lugar, por motivos de índole económico-administrativos, que se refieren a la necesidad de descentralizar la prestación de aquellos servicios y obras que por sus características y naturaleza pueden ser mejor ejecutadas a nivel local. Esto pretende una adecuada distribución de las competencias entre el Gobierno Central y el Gobierno Local. Para tales efectos, el Alcalde municipal asume un rol que incorpora un plan de gobierno que ha de resumir las prioridades de atención local, así como los objetivos y metas del ente. Es aquí donde el proceso de planeación de corto, mediano y largo plazo asume importancia, pues el proceso de presupuestación debe ser reflejo del programa de gobierno, el cual se ha de plasmar en el Plan Anual Operativo y en el Plan de Desarrollo Municipal. Este es el afán perseguido por la reforma del artículo 170 constitucional y por disposiciones contenidas en el Código Municipal del treinta de abril de mil novecientos noventa y ocho, las cuales están dirigidas a fortalecer la autonomía municipal, mediante una mayor participación comprometida de aquellos que asumen el gobierno local y los mismos vecinos de la comunidad, así como la incorporación de nuevos mecanismos de planeación, presupuestación y administración de los recursos. Ello parte del proceso indivisible de la planificación estratégica previa y la elaboración de los presupuestos públicos, los cuales han de responder a las prioridades previamente fijadas. Es sobre todo en el presupuesto de egresos, donde se identifican con mayor claridad los lineamientos de gastos, pues todos los proyectos de gasto e inversión requieren de la debida aprobación y autorización presupuestaria.

**IV.- SOBRE LOS SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA FORMULACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.** En las comunidades el munícipe tiene una participación indirecta a través de la elección del Alcalde, quien antes de entrar en posesión de su cargo, debe presentar al Concejo Municipal un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón, el cual deberá ser difundido entre las diferentes organizaciones y vecinos del cantón. Asimismo, dentro de las principales funciones que le asigna el artículo 17 del Código Municipal, se pueden indicar:

- Ejercer la administración general de la municipalidad.
- Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.

El proceso de fortalecimiento de la descentralización territorial mediante una mayor autonomía tanto política como financiera (ver Ley general de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades -Ley 8801- vigente desde el cuatro de mayo del dos mil diez), se puede obtener por medio del ligamen que debe existir entre el programa de gobierno que presenta el Alcalde Municipal antes de ser electo, el plan de desarrollo municipal, el plan anual operativo y el presupuesto. A través de un papel protagónico por parte del Alcalde -funcionario electo democráticamente en cada

localidad-, se incorpora dentro del seno municipal un sistema de administración que combine de manera eficiente y económica recursos humanos, materiales y financieros con el objetivo de alcanzar los fines propuestos. La legislación vigente va en búsqueda de la coordinación de esfuerzos individuales que buscan metas comunes. Es por ello que la tarea de administración que asume el Alcalde se resume en las funciones básicas de planeación, organización, integración, dirección y control. El presupuesto es un instrumento político que refleja las prioridades estratégicas de cada gobierno, pues a través del gasto se destinan los recursos a los fines específicos por programas que cada plan de gobierno ha seleccionado. El papel que asume el Alcalde dentro del municipio, de ser activo y responsable, ha de lograr el compromiso e identificación por parte de los demás miembros, a fin de llevar a cabo las propuestas inicialmente por él presentadas ante la comunidad, todo en aras del desarrollo socio-económico de la localidad. Para ello, **elabora el proyecto de presupuesto, el cual debe ponerlo en conocimiento del Concejo Municipal.** El Concejo Municipal es el cuerpo deliberante de la municipalidad, que está compuesto por los regidores que también son de elección popular. El artículo 13 del Código Municipal recoge como atribuciones del Concejo, entre otras:

*“a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido.*

*b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.”*

Como se desprende del texto transcrito, el Concejo Municipal tiene la obligación de respetar el programa de gobierno presentado por el Alcalde, al cual se ha de supeditar cualquier proyecto o servicio que preste la entidad local. Asimismo, se le confiere la competencia de acordar los presupuestos cuyo proyecto previamente le ha sido presentado por el Alcalde. Por disposición del artículo 49 del Código Municipal, cada Concejo debe contar con una Comisión Permanente de Hacienda y Presupuesto, la cual emite un dictamen previo sobre el proyecto de presupuesto. Posteriormente, procede una sesión pública que incorpora la fase de deliberación del pleno del Concejo. En el caso de los presupuestos ordinarios, esta sesión se lleva a cabo en el mes de setiembre de cada año, y se dedica únicamente a conocer el proyecto del presupuesto del año siguiente (artículo 96 del Código Municipal). Sus acuerdos se toman por mayoría absoluta de los presentes. **Como el órgano competente en materia de aprobación presupuestaria es exclusivamente el Concejo Municipal, él mismo tiene la potestad de aprobarlo y modificar el presupuesto a su voluntad, siempre en el entendido de que debe respetarse los lineamientos previamente establecidos.** De lo anterior debe entenderse que si bien es cierto que la iniciativa presupuestaria recae en el Alcalde, su labor se limita al presupuesto ordinario y extraordinario, resultando competencia exclusiva del órgano deliberativo sus modificaciones y resultado definitivo.

**V.- SOBRE LA INVOCADA AFECTACIÓN DE DERECHOS SUBJETIVOS E INTERESES LEGÍTIMOS POR LA VÍA DE LA MODIFICACIÓN PRESUPUESTARIA.** Conforme las líneas expuestas supra, el presupuesto es la expresión financiera del plan operativo anual de toda municipalidad, y este último, es el instrumento formulado en concordancia con los planes de mediano y largo plazo, en el que se concretan las políticas dictadas por el Concejo Municipal, a través de la definición de objetivos, metas y acciones, que se prevé ejecutar para el período de un año, una vez realizado el diagnóstico de la corporación y determinadas las prioridades (así dispuesto en los artículos 13, 92, 94 del Código

Municipal). Es por ello que se le conoce como un instrumento de carácter político, económico, social, legal y administrativo-financiero, que unifica su actividad y cuya finalidad última será siempre la satisfacción de necesidades públicas. El presupuesto tiene las siguientes connotaciones teóricas básicas: **Es el límite de acción:** No se pueden realizar erogaciones que no estén contempladas en él; **· Es norma y directriz del ente:** Todos los actos administrativos quedan subordinados a ese marco de referencia; y **· Es marco de referencia:** A efecto de llevar a cabo la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas.

Visto que el presupuesto municipal es un acto administrativo adoptado por el Concejo Municipal en representación del Cantón, por sí mismo se resume en una expectativa de ingresos y una proyección de gastos. Por esta razón, , este Tribunal concluye que entiende incorrectamente la naturaleza del presupuesto municipal el Veto interpuesto por el Alcalde de Curridabat, cuando interpreta que el presupuesto es un acto administrativo, y que su modificación puede afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, por lo que amerita de un debido proceso. Precisamente, por su misma especialidad, es el artículo 100 del Código Municipal el que regula cómo se producen las modificaciones de los presupuestos vigentes, las cuales proceden, cuando lo acuerde el Concejo, requiriéndose de votación reforzada -dos terceras partes de sus miembros- en el caso de que el Concejo apruebe la modificación de un programa a otro. Asimismo, deben respetar los lineamientos establecidos por la Contraloría General de la República, según Reglamento R-CO-67-2006 de las nueve horas del veinticinco de agosto del dos mil seis, en que emitió el "Reglamento sobre variaciones al presupuesto de los entes y órganos públicos, municipalidades y entidades de carácter municipal, en sus artículos 12 y siguientes".

**VI.- COROLARIO.** Conforme lo expuesto, los fundamentos con que sostiene el Veto el señor Alcalde de Curridabat, no resultan de recibo, toda vez que yerra en cuanto aprecia de manera incorrecta todo el proceso de modificación presupuestaria, en el tanto su participación es concreta a la formulación del plan de gobierno y elaboración del proyecto del presupuesto, ostentando funciones básicas de planeación, organización, integración, dirección y control. Sin embargo, conforme la estructura gubernamental municipal , conforme dispone el artículo 13, b del Código Municipal, la competencia de la aprobación presupuestaria y, por ende, su modificación, es competencia exclusiva del Concejo Municipal, previo estudio de la Comisión de Hacienda y Presupuesto. Asimismo, confunde el procedimiento de modificación presupuestaria regulado expresamente por el artículo 100 del Código Municipal en concordancia con el "Reglamento sobre variaciones al presupuesto de los entes y órganos públicos, municipalidades y entidades de carácter municipal", en sus artículos 12 y siguientes, emitido por la Contraloría General de la República, de donde se deriva que no existe afectación alguna de derechos subjetivos ni intereses legítimos, que obligue a realizar un debido proceso. Por las razones expuestas, el veto debe ser rechazado."

## 5. Alcalde municipal: Improcedente pago de anualidades

[Sala Segunda de la Corte]<sup>vi</sup>

Voto de mayoría

**“III.- ACERCA DEL PAGO DE ANUALIDADES A LOS ALCALDES MUNICIPALES:** El fondo de la presente litis radica en determinar si de conformidad con la legislación costarricense, los alcaldes municipales poseen el derecho a recibir el pago de las anualidades contemplado en la Ley de Salarios de la Administración Pública. Define el artículo 14 del Código Municipal a ese servidor como el funcionario ejecutivo indicado en el canon 169 de la Constitución Política. Dicho cargo tendrá al tenor del numeral 17 del cuerpo legislativo mencionado, las funciones inherentes a la administración de la corporación municipal, ejecución de los acuerdos del Concejo Municipal, ejercicio de la potestad disciplinaria y la representación legal del ente. Desde el año 2002 el puesto de alcalde es de elección popular (artículo 12 del Código Municipal), estando de esta forma separado del régimen constitucional de empleo de los artículos 191 y 192 donde el ingreso a la función pública descansa en la idoneidad comprobada, requisito no exigible para esta categoría de funcionarios al ser escogidos mediante procesos electorales. Al mismo tiempo, se observa en lo tocante a su forma de remoción otra clara diferencia con respecto al régimen de empleo público, ya que contrario a las causales de despido justificado de la legislación laboral y la reducción forzosa de servicios por ausencia de fondos o mejora institucional aplicables a los servidores públicos comunes, el Código Municipal en los numerales 18 y 19 dispone para el alcalde la pérdida de credenciales y el plebiscito siempre que se alcancen al menos dos tercios de los sufragios emitidos. Según lo anterior, si bien la figura del alcalde municipal es compatible con lo estipulado en el canon 111 de la Ley General de la Administración Pública, lo cierto del caso es que su régimen es especial y posee características que diferencian su naturaleza jurídica del resto de los servidores municipales que se encuentran inmersos dentro de una relación de empleo público, las cuales se muestran aún con mayor magnitud a la hora de analizar su régimen salarial. Respecto a la remuneración de ese cargo, la disposición 20 de Código Municipal establece: “El alcalde municipal es un funcionario de tiempo completo y su salario se ajustará, de acuerdo con el presupuesto ordinario municipal, a la siguiente tabla:

<b>Monto del presupuesto</b>	<b>del</b>	<b>Salario</b>
HASTA	¢50.000.000,00	¢100.000,00
De ¢50.000.001,00	a ¢100.000.000,00	¢150.000,00
De ¢100.000.001,00	a ¢200.000.000,00	¢200.000,00
De ¢200.000.001,00	a ¢300.000.000,00	¢250.000,00
De ¢300.000.001,00	a ¢400.000.000,00	¢300.000,00
De ¢400.000.001,00	a ¢500.000.000,00	¢350.000,00

De ¢500.000.001,00	a ¢600.000.000,00	¢400.000,00
De ¢ 600.000.001,00	en adelante	¢450.000,00

Anualmente, el salario de los alcaldes municipales podrá aumentarse hasta en un diez por ciento (10%), cuando se presenten las mismas condiciones establecidas para el aumento de las dietas de los regidores y síndicos municipales, señaladas en el artículo 30 de este código. / No obstante lo anterior, los alcaldes municipales no devengarán menos del salario máximo pagado por la municipalidad más un diez por ciento (10%). / Además, los alcaldes municipales devengarán, por concepto de dedicación exclusiva, calculado de acuerdo con su salario base, un treinta y cinco por ciento (35%) cuando sean bachilleres universitarios y un cincuenta y cinco por ciento (55%) cuando sean licenciados o posean cualquier grado académico superior al señalado. En los casos en que el alcalde electo disfrute de pensión o jubilación, si no suspendiere tal beneficio, podrá solicitar el pago de un importe del cincuenta por ciento (50%) mensual de la totalidad de la pensión o jubilación, por concepto de gastos de representación”. Conteste con lo anterior, se visualiza la existencia de un sistema retributivo propio para el alcalde ideado con el objeto de salvaguardar su jerarquía dentro de la corporación municipal, ya que por medio de este y atendiendo al presupuesto específico de que se trate, ningún otro funcionario podrá recibir un ingreso salarial mayor al suyo. Asimismo, la especificidad de ese régimen retributivo, lo abstrae de la aplicación de la legislación salarial de la cual son destinatarios los restantes servidores municipales, grupo de normas donde necesariamente debe entenderse incluida la Ley de Salarios de la Administración Pública.

**V.- CASO CONCRETO:** No son de recibo, los reparos formulados por la parte actora. Como se analizó en el considerando anterior, la existencia de un régimen remunerativo concreto para los alcaldes municipales hace que jurídicamente no sea factible emplear otras normas que dispongan beneficios salariales no contemplados por el Código Municipal. De esta forma, a la señora Ramos Madrigal no le son aplicables las disposiciones 4 y 12 inciso d) de la Ley de Salario de la Administración Pública, toda vez que el alcalde es un funcionario representativo de elección popular y por lo tanto su relación de empleo con la administración no se encuentra regulada por las normas propias de la función pública, razón por la cual los únicos aumentos de los que podrá ser objeto, serán los concernientes al incremento del presupuesto ordinario según el artículo 30 del Código Municipal.”

## **6. Evaluación de resultados y rendición de cuentas de la Administración Pública: Presentación tardía del informe por el Alcalde Municipal no lo anula**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>vii</sup>

Voto de mayoría

**“III).-** El presente asunto involucra varios temas, relativos a la obligación de todo Alcalde municipal, de rendir cuentas a los vecinos del Cantón, mediante un informe anual al Concejo Municipal respectivo. Así, se discute acerca del plazo para informar y el límite

temporal para ello, establecido en la ley, la forma de éste y las atribuciones del órgano deliberativo en la discusión y aprobación -o en su caso rechazo-, del informe, entre otros. A esos aspectos se referirá este Despacho de seguido, no sin antes señalar, como lo ha hecho en anteriores ocasiones (vgr., resolución de esta misma Sección N°1155-2009, de las 11:30 horas del 19 de junio de 2009), que la democracia, como sistema político, implica ante todo y sobre todo, la sumisión de los detentadores del poder -tanto como la de sus destinatarios-, al ordenamiento jurídico, principio que se materializa en la práctica, mediante delicados mecanismos de pesos y contrapesos, cuya finalidad última es que en su funcionamiento normal, todos los entes, órganos y funcionarios públicos, ejerzan sus atribuciones en aras de satisfacer los intereses públicos, con pleno respeto de los derechos y garantías del ser humano.- Esas autoridades públicas, por virtud del principio de legalidad, están vinculadas a ese ordenamiento, que es el que habilita su actuación y que a la vez prevé los límites para el ejercicio de sus potestades, al tiempo que les somete en su actividad normal, al escrutinio por parte de los diversos órganos de control -internos o externos- que ese mismo orden establece, así como al de la propia ciudadanía, que tiene no sólo el derecho, sino también el deber ineludible de velar porque en su actuación, dichos servidores cumplan enteramente con sus deberes.- La rendición de cuentas es pues, un deber inherente a todo servidor público y forma parte de la cultura democrática de nuestro pueblo, tal y como lo establece el artículo 11 constitucional, que a la letra dispone, en lo que interesa, que: *"(...) La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La Ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas".-*

Ahora bien, indudablemente ese deber de rendir cuentas se extiende a toda la Administración Pública, central o descentralizada.- El Presidente de la República, por ejemplo, debe rendir cuentas a la Nación cada primero de mayo, mediante un informe a la Asamblea Legislativa (artículo 139, inciso 4, de la Constitución Política), y lo mismo deben hacer los Ministros de Gobierno, cuando la Asamblea se los solicite (numeral 140, inciso 11, y 145, ídem); el Contralor o la Contralora General de la República, por su parte, también deben enviar a los diputados, una memoria anual del movimiento correspondiente al año económico anterior, con el detalle de sus labores como máximo órgano de control y fiscalización de la Hacienda Pública (artículo 184, inciso 3, íbidem), y lo mismo puede decirse de la Defensoría de los Habitantes, cuyo titular debe informar anualmente a la Asamblea Legislativa, según lo dispone el artículo 15 de su Ley de Creación.- El Poder Judicial, tampoco es ajeno a esa obligación. Cada mes de marzo, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, rinde cuentas a la ciudadanía, en el acto solemne de la Apertura del Año Judicial, y el Consejo Superior del Poder Judicial, a cuyo cargo se encuentra la administración y disciplina de ese Poder, debe rendir un informe anual a la Corte Plena, sobre su funcionamiento y el de los Tribunales de la República y demás órganos, departamentos y oficinas de la institución (artículos 80 y 59, inciso 10), de la Ley Orgánica del Poder Judicial).- Y por supuesto, tampoco escapan de ella, las administraciones territoriales, en particular las municipalidades y sus funcionarios. Ellas están sometidas al sistema implantado por el legislador, concretamente a la Ley General de Control Interno y a la vez, a una serie de reglas que el propio Código Municipal

instituye, en aras de la transparencia de su función. En el caso concreto del Alcalde Municipal, el artículo 17 de este último cuerpo legal, dispone en su inciso g), lo siguiente:

**"Artículo 17.-** *Corresponden a la persona titular de la alcaldía las siguientes atribuciones y obligaciones:*

...

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

Las reglas que derivan de ese precepto, y que interesan para resolver este caso, son las siguientes:

- a)** Que todo Alcalde tiene la obligación de rendir cuentas a los vecinos del cantón;
- b)** Que esa rendición de cuentas se debe hacer anualmente;
- c)** Que dicha obligación se concreta mediante la presentación de un informe de labores ante el Concejo Municipal;
- d)** Que dicho informe debe entregarse al Concejo, durante el mes de febrero de cada año;
- e)** Que el informe debe contener entre otras cosas, los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género; y
- f)** Que el Concejo Municipal debe discutir y aprobar -o en su caso improbar- el informe durante la primera quincena del mes de marzo.-

**IV).-** En el caso concreto, consta que la Alcaldesa de Puntarenas, señora Agnes Gómez Franceschi, rindió ante el Concejo Municipal, su informe anual en forma oral, en una sesión extraordinaria convocada para ese fin, que se celebró el catorce de marzo del dos mil nueve.- Ahora bien, conforme a lo señalado anteriormente, ese informe debió haberse recibido a más tardar el último día de febrero de ese mismo año, pues el Código Municipal prevé que el Concejo pueda conocerlo, estudiarlo y aprobarlo o improbarlo, durante la primera quincena de marzo. De modo que en este caso, ciertamente se produjo una tardanza en el cumplimiento del deber legal indicado. La cuestión, radica entonces, en determinar si ese retraso vicia de nulidad lo informado e implica -como se alega-, el incumplimiento total de la obligación de rendir cuentas, a lo que desde ya, debe contestarse negativamente.- En este sentido, cabe indicar que el Código Municipal no sanciona con nulidad de ningún tipo, la presentación tardía de este tipo de informes, y en todo caso, el transcurso del plazo máximo para ello, no releva tampoco al alcalde, de hacer la rendición correspondiente, en los términos del artículo 63, inciso 2), de la Ley General de la Administración Pública, sin perjuicio eso sí, de las eventuales responsabilidades que la tardanza pudiera ocasionar al funcionario, aspecto que no corresponde analizar dentro de este asunto, por exceder el objeto del recurso y el contenido del acuerdo impugnado, que no se refiere a ese tema concreto.- En tales circunstancias, no lleva razón el recurrente, cuando afirma que el informe estaba viciado y que el Concejo Municipal no podía conocerlo y aprobarlo, como en efecto ocurrió, en la sesión ya indicada.- Este Tribunal no encuentra, en esta última actuación del órgano deliberativo, ningún defecto. El informe fue conocido el catorce de marzo, es decir, dentro del plazo legalmente establecido al efecto; además, fue ampliamente discutido en esa sesión y aprobado por unanimidad, lo que no significa en modo alguno, que todos los concejales hayan estado de acuerdo con todas las conclusiones y con todo el contenido de éste, según se desprende del

acta de esa sesión extraordinaria, que corre agregada de folios 1 a 94 de este expediente.- Lo que se hizo, fue conocer el informe, discutirlo y tener por cumplida la obligación constitucional y legal de rendir cuentas a los vecinos del cantón, tal y como lo dispone el ordenamiento jurídico.- Del mismo modo, se advierte que el Concejo Municipal de Puntarenas, no estimó necesario ampliar el debate a otras sesiones, es decir, que consideró suficiente dedicar una sesión para conocer acerca de lo informado, al punto de que ningún concejal sugirió siquiera esa posibilidad o se quejó de que se hubiera destinado poco tiempo a esa labor. Por eso, la afirmación del recurrente al respecto, constituye únicamente su opinión particular y en esa misma condición, se ubican todas sus aseveraciones relativas al contenido del informe, que más bien constituyen una queja sobre la gestión administrativa de la Alcaldesa, la que se califica de ineficiente, indebida y de incumplimiento de deberes.- Todas esas cuestiones, exceden la competencia de este órgano jerárquico impropio, cuyas atribuciones no le alcanzan para analizar y determinar, la certeza o falsedad de un informe de labores ya aprobado por el Concejo, y menos aún para pronunciarse, en abstracto, sobre el mérito de las labores de una Alcaldía y en un período concreto, que es lo que en el fondo pretende el señor Catón Martínez.- Para ello, deberá el interesado acudir a las vías correspondientes de control interno o ciudadano, o bien establecer -si así lo estima pertinente-, las denuncias administrativas o penales del caso.-”

## **7. Veto de acuerdo municipal: Inadmisibilidad por parte del Tribunal Contencioso ante falta de pronunciamiento previo por parte del Concejo**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>viii</sup>

Voto de mayoría

**“II.- INADMISIBILIDAD DE LA GESTIÓN: La elevación del asunto a este Despacho, es abiertamente improcedente.** Tómesese en cuenta que el oficio del Concejo Municipal fechado el veintidós de febrero del último, y que ingresó a este Despacho el lo el veinticinco de febrero siguiente, únicamente se limitó a remitir el expediente administrativo, *sin resolver el veto planteado contra los acuerdos ya indicados*. A este respecto debe de recordarse que, nuestra Ley Fundamental -en inciso 1) del artículo 173-, establece un control a lo interno de la organización esencial del gobierno local (que se compone por el Concejo Municipal (como cuerpo deliberativo) y por el funcionario ejecutivo (artículo 169 de la Constitución), que en la actual legislación se denomina **“Alcalde Municipal”**), que se estatuye en un mecanismo propio del sistema de pesos y contrapesos, de alguna manera, similar al que rige entre los Poderes del Estado (Ejecutivo - Legislativo, respecto de la potestad que ostenta el Presidente de la República, de interponer el veto contra las leyes emitidas por el Poder Legislativo). Así, conforme al indicado numeral 173 constitucional, se le concede al Alcalde Municipal, la facultad de ejercer el veto contra de los acuerdos del Concejo Municipal, **que debemos entenderlo más como una objeción que como un recurso**, en tanto este último es propio y exclusivo de los administrados. Se trata de una desaprobación oficiosa, que la ley le atribuye al Alcalde, en su carácter de funcionario ejecutivo, parte integrante del gobierno local, para

que en el seno del mismo pueda ejercer oposición a los acuerdos que deriven del órgano colegiado, de los cuales no ha participado -en tanto no obstante que asiste a las sesiones del Concejo, no tiene derecho al voto ( inciso c) del artículo 17 del Código Municipal)-, pero que sin duda pueden interferir negativamente en su labor de "*gerente general*" de la entidad local, como reza el inciso a) del citado numeral 17; y sobre todo en su plan de gobierno, que le exige la misma legislación actual. Lo anterior se traduce, en una **obligación de parte del Concejo de resolver la objeción planteada, en tanto, este Tribunal se ve imposibilitado de conocer de la misma, sino existe pronunciamiento previo y expreso del cuerpo de ediles, que además conoce, únicamente y exclusivamente si el veto es rechazado**, al tenor de lo dispuesto de manera expresa en el párrafo final del artículo 158 del Código Municipal.

**III.- CONCLUSIONES.-** Con lo cual, al no haber pronunciamiento de parte del Concejo de la Municipalidad de Nandayure, respecto del veto interpuesto por el Alcalde de esa localidad -contra los acuerdos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del artículo V Informes, todos de la sesión ordinaria número 365, del dos de febrero del dos mil diez-, sino únicamente una mera remisión ante este Tribunal, resulta evidente la errónea tramitación."

## **8. Municipalidad: Naturaleza no jerárquica de la relación entre el alcalde y el concejo municipal**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>ix</sup>

Voto de mayoría

**"IV).-** La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución N° 000776-C-S1-2008 de las nueve horas veinticinco minutos del veinte de noviembre del dos mil ocho, emitida dentro de un conflicto de competencia suscitado entre otra Sección de este Despacho y la Contraloría General de la República, se refirió a este tema concreto y es con base en lo que allí se indica, que el alcalde de Heredia dispuso el envío del legajo directamente ante este Tribunal.- Se ha revisado detenidamente ese fallo, el cual, en su Considerando sexto, refiriéndose al Capítulo II, "Recursos contra los demás actos municipales", del Título VI del Código Municipal afirmó, en síntesis: **a)** que el Concejo carece de competencia para revisar los actos de los funcionarios que no tengan ningún grado de sujeción con ese cuerpo colegiado -el alcalde y los demás funcionarios que dependan de él-; **b)** que los actos de los funcionarios dependientes del alcalde tienen recurso ante este último y no ante el Concejo; **c)** que por analogía, debe entenderse que la decisión del Alcalde tiene a su vez los recursos ordinarios, de revocatoria y apelación dentro del quinto día, y **d)** que también en aplicación de un criterio analógico, en cuanto al recurso de apelación contra el acto de la alcaldía, "*... debe utilizarse el marco legal que precisa la apelación de los actos del Concejo y sus dependencias*", razón por la cual, esa resolución está expuesta a la revisión del Tribunal Contencioso Administrativo, dentro del recurso jerárquico impropio que opera en esta materia.-

En esa misma medida, determinó que: "*...le corresponde a ese Tribunal resolver definitivamente los recursos que se interpongan contra los acuerdos o decisiones*

*municipales en sus dos vertientes, es decir, los adoptados de manera independiente por el Concejo o por el Alcalde; sea en única instancia por ejercicio directo de competencia específica no revisora o conociendo en alzada respecto de algún órgano municipal jerárquicamente inferior en grado directo e inmediato, cuando según corresponda y en los términos dispuestos por el Constituyente, no revocan o reforman sus decisiones objetadas o recurridas" (Considerando VII).-*

**V).-** Ahora bien, este Tribunal contrastó ese pronunciamiento, con el texto expreso de los artículos 161 y 162 del Código Municipal.- Lo ha hecho de manera cuidadosa, respetuosa y concienzuda, primero, porque lo allí expuesto varía la forma en que a lo largo de muchísimos años, este órgano colegiado ha ejercido -con diversas integraciones-, sus funciones de contralor no jerárquico de legalidad de los actos municipales, y segundo, porque proviene de una alta autoridad judicial, cuyas expresiones si bien no tienen en este caso el carácter vinculante que la ley le otorga a otros precedentes -vgr. artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional-, sí cumplen una importante función integradora del ordenamiento.- El análisis efectuado en esta sede, conduce sin embargo a conclusiones sustancialmente diversas a las de la resolución N°000776-C-S1-2008.-

Según se explicó, el artículo 161 concede expresamente al concejo municipal, la potestad de resolver los recursos de apelación contra los actos de los funcionarios municipales, dependan o no de él.- Así está en la norma, se reitera a lo largo de ella en varias oportunidades y se termina de confirmar en el artículo 162, que prevé un mecanismo para que, a petición de la parte interesada, el concejo solicite el expediente mediante un trámite sumario y decida de una vez el recurso.- Por eso, aceptar la tesis propuesta en la resolución citada, conduciría sencillamente a **reformar** esas disposiciones legales, por una vía distinta al procedimiento legislativo establecido en los numerales 123 a 129 de la Constitución Política, lo que coloca a los integrantes de este órgano colegiado en el predicamento de dejar sin efecto una ley y además, de lesionar directamente, un conjunto de normas constitucionales, a contrapelo de una gran cantidad de preceptos de idéntico rango, que más bien nos obligan a respetarlas y a garantizar su plena vigencia.- En este sentido, y a pesar de que la ley omite cualquier referencia a la figura del alcalde, lo propuesto obligaría a leer esas disposiciones, de la siguiente manera:

**1) "Artículo 161.-** *Contra las decisiones de los funcionarios municipales, ya sea que dependan o no directamente del Concejo, cabrá, potestativamente, recurso de revocatoria ante el órgano que lo dictó, así como de apelación para ante el Alcalde Municipal. Ambos recursos deberán ser interpuestos dentro del quinto día hábil posterior a la notificación del acto y el primero será renunciabile.*

*(...)*

*La revocatoria y la apelación podrán estar fundadas en razones de ilegalidad o inoportunidad del acto y no suspenderán su ejecución, sin perjuicio de que el Alcalde o el mismo órgano que lo dictó, pueda disponer una medida cautelar al recibir el recurso.*

*Contra lo resuelto en alzada por el Alcalde municipal en estos casos, serán procedentes los recursos establecidos en los artículos 154 y 156 de este Código (...)"*

**Artículo 162.-** *Si el órgano inferior jerárquico encargado de conocer el recurso de revocatoria y de admitir o no la apelación subsidiaria, no lo hace dentro del plazo de ocho días posteriores a su presentación, el interesado podrá comparecer directamente ante el Alcalde municipal y solicitar que el recurso de apelación planteado sea conocido y resuelto.*

En dicho supuesto, **el alcalde** deberá requerir el envío del expediente administrativo al órgano remiso, dentro del plazo máximo de tres días hábiles, contados a partir del día siguiente a la recepción del oficio correspondiente, bajo los apercibimientos específicos de ley.

Recibido el expediente, **el alcalde** resolverá el recurso de alzada en la sesión siguiente. Contra dicho acuerdo, serán procedentes los recursos señalados en los artículos 154 y 156 de este Código"

Y de la misma manera, los artículos 190, inciso 1) y 192, inciso 1), del Código Procesal Contencioso Administrativo, que también establecen la competencia de este Tribunal, quedarían así:

**"Artículo 190.-**

**1.** La apelación contra los acuerdos que emanen del concejo municipal **o del alcalde**, ya sea directamente o con motivo de la resolución de recursos en contra de acuerdos de órganos municipales jerárquicamente inferiores, deberá ser conocida y resuelta por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (...)"

**"Artículo 191. 1.** Si el concejo **o el alcalde** no conoce de los recursos de revocatoria y apelación subsidiaria en la oportunidad señalada en el Código Municipal, el interesado podrá comparecer directamente ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, y solicitar que se conozca y resuelva el recurso de apelación planteado (...)"

Ese es el efecto práctico de la resolución aludida, cuyas conclusiones llevan necesariamente a introducir reformas al Código Municipal y al Código Procesal Contencioso Administrativo, o bien, a una interpretación auténtica de la ley, que correspondería a la Asamblea Legislativa, por la vía del artículo 121 inciso 1) de la Constitución.-

Más aún, este órgano colegiado advierte que el texto anterior del artículo 162 del Código Municipal (sustituido completamente por el actual, en el artículo 202 de la ley 8508), sí establecía expresamente que "Las decisiones de los funcionarios que no dependan directamente del Concejo tendrán los recursos de revocatoria y apelación para ante el Alcalde dentro de un plazo de cinco días. Podrán fundamentarse en motivos de ilegalidad y de oportunidad y suspenderán la ejecución del acto". Esa norma fue eliminada por completo y en su lugar se aprobó la que se ha venido explicando, sin que resulte posible para este Tribunal, revivir un derecho que ya fue abolido, y que desapareció justamente por acción y efecto de las normas recientemente aprobadas. Se trata de modificaciones que -se reitera-, únicamente se pueden hacer por ley, para lo cual -valga indicarlo-, y en reserva de la autonomía otorgada a las municipalidades, el constituyente ha previsto incluso una consulta preceptiva a los gobiernos locales, dado que por sus alcances, la temática afecta indudablemente su organización y funcionamiento (artículos 170 y 190 de la Constitución Política).-

**VI).-** De suerte, que ya existe en la Asamblea Legislativa, un proyecto de ley (expediente legislativo N°16.760), cuyo objeto es derogar las reformas que el artículo 202 del Código Procesal Contencioso Administrativo introdujo a los artículos 150, 161 y 162 del Código Municipal y restablecer su texto original, iniciativa que planteó el diputado Oscar Núñez Calvo, desde el treinta de agosto del dos mil siete, es decir, en una fecha que es incluso anterior a la entrada en vigencia de las reformas. Por su importancia, y dado que refuerza la posición de este órgano colegiado, acerca de la necesidad de una reforma legal, así como de la imposibilidad de variar esos preceptos por vía de interpretación y/o integración

normativas, el Tribunal se permite transcribir la exposición de motivos, así como el texto que se propuso a conocimiento de los señores diputados:

*"Con el concurso de la Unión Nacional de Gobiernos Locales después de haber efectuado un serio y minucioso análisis de esta reciente legislación, llegaron a determinar que la Ley N.º 8508, de 28 de abril de 2006 que entrará en vigencia el 1º de enero de 2008, introdujo, en su artículo 202, la reforma de varios artículos del Código Municipal relacionados estrictamente con materia de procedimientos.*

*Específicamente, el inciso 1) del artículo 202 de dicha ley establece una modificación al artículo 150 del Código Municipal referente al despido o suspensión de un funcionario municipal subordinado al alcalde, disponiendo que se aplicará el procedimiento regulado en la Ley General de la Administración Pública. Agrega que contra la resolución sancionatoria del alcalde cabe recurso de apelación ante el Concejo Municipal, y que el acuerdo de este último dará por agotada la vía administrativa. Elimina así el procedimiento especial hasta ahora vigente y la apelación ante los tribunales de trabajo.*

*Por su parte, los incisos 6) y 7) del artículo 202 de la referida ley establecen la modificación de los artículos 161 y 162 del Código Municipal, imponiendo que los actos o decisiones de los funcionarios municipales que dependan o no del Concejo, tienen recursos de revocatoria ante el mismo funcionario y apelación ante el Concejo; es decir, se elimina el recurso de apelación ante el alcalde contra los actos de los funcionarios que no dependan del Concejo sino de este funcionario.*

*Las descritas reformas tienden a debilitar el rol del alcalde en las decisiones administrativas, al sujetarlo o descartarlo en la tramitación y resolución de asuntos propios de sus competencias, como son, en primer lugar, el régimen disciplinario, cuya sujeción al Concejo Municipal desnaturalizaría su función de jerarca administrativo y jefe de las dependencias municipales regulada en el artículo 17 del Código Municipal; y por otro, el eliminarle toda injerencia sobre las impugnaciones de los administrados contra los actos de sus subalternos, quedando debilitado su rol administrativo en la organización municipal.*

*Las reformas generadas por el Código Procesal Contencioso-Administrativo al Código Municipal en materia de procedimientos y recursos municipales destacan un interés de simplificar los procedimientos, no obstante, amen de que tal objetivo no se aprecia fácilmente, a costa de una desatención absoluta de la realidad en el funcionamiento y organización político-administrativo de los gobiernos locales, al dejar de lado toda consideración sobre la naturaleza del cargo del alcalde y al mezclar las competencias entre los órganos constitucionales de la municipalidad. Aunado a lo anterior la reforma operada mediante la Ley N.º 8508, de 28 de abril de 2006 violentaría las competencias establecidas en los artículos 17 y 26 del Código Municipal que claramente definen la separación de funciones entre la Alcaldía y el Concejo Municipal.*

*En relación con lo anterior el presente proyecto plantea derogar estas disposiciones del Código Procesal Contencioso-Administrativo y regresar a las regulaciones del Código Municipal que fueron modificadas por aquella ley, reestableciendo así las potestades y procedimientos que fortalecen al alcalde como el jerarca administrativo de la municipalidad. Por lo anterior, someto a la consideración de los señores diputados y las señoras diputadas, el siguiente proyecto de ley.*

**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:  
DEROGATORIA DE LOS INCISOS 1), 6) Y 7) DEL ARTÍCULO 202 DE LA LEY N.º 8508, DE  
28 DE ABRIL DE 2006, CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**ARTÍCULO 1.-**

*Deróganse los incisos 1), 6) y 7) del artículo 202 de la Ley N.º 8508, de 28 de abril de 2006, Código Procesal Contencioso-Administrativo.*

**ARTÍCULO 2.-** *Restitúyase la vigencia de los textos de los artículos 150, 161 y 162 de la Ley N.º 7794, de 30 de abril de 1998, Código Municipal, que habían sido modificados mediante los incisos derogados en esta Ley.*

*Rige a partir de su publicación. Óscar Núñez Calvo DIPUTADO 30 de agosto de 2007."*

Cabe agregar, que dicho proyecto fue convocado al presente período de sesiones extraordinarias, por el Poder Ejecutivo (ver decreto de convocatoria N° 34.908-MP del 1º de diciembre de 2008, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 238 del nueve de ese mes), y que actualmente ocupa el primer lugar en la Comisión Permanente de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local Participativo, de la Asamblea Legislativa. Además, previa consulta a las municipalidades del país, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, la Unión de Gobiernos Locales, la Corte Suprema de Justicia y la Contraloría General de la República, se dictaminó **afirmativamente**, en la sesión de dicha comisión N°56, celebrada el pasado diecinueve de febrero, según texto sustitutivo que se transcribe a continuación:

**" REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 150, 161 Y 162 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º 7794 DEL 30 DE ABRIL DE 1998 Y DEROGATORIA DE LOS INCISOS 1, 6 Y 7 DEL ARTÍCULO 202 DEL CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, N.º 8508 DEL 24 DE ABRIL DE 2006, EXPEDIENTE 16.760**

**Artículo 1.-**

*Refórmense los artículos 150, 161 y 162 del Código Municipal, Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998, para que se lean de la siguiente manera:*

**"Artículo 150.-**

*Los servidores podrán ser removidos de sus puestos cuando incurran en las causales de despido que determina el artículo 81 del Código de Trabajo y las dispuestas en este Código.*

*El despido deberá estar sujeto a las siguientes normas:*

**a)** *El alcalde o la Oficina de Personal, en su caso, harán conocer por escrito al servidor el propósito de despedirlo y la indicación de las causales. Le concederán un plazo improrrogable de cinco días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al que reciba la notificación, a fin de que exponga sus motivos para oponerse, junto con las pruebas de descargo propuestas.*

**b)** *Si vencido el plazo que determina el inciso anterior, el servidor no hubiere presentado oposición o hubiere manifestado expresamente conformidad, podrá ser despedido sin más trámite, salvo que pruebe haber estado impedido por justa causa para oponerse.*

**c)** *Si el interesado se opusiere dentro del término legal, se recibirán las pruebas pertinentes dentro de un plazo improrrogable de quince días naturales. Vencido dicho plazo, el alcalde contará con un término igual para decidir la sanción que corresponda.*

**d)** *El servidor despedido podrá interponer recurso de reconsideración contra la decisión del alcalde, dentro de un término de ocho días hábiles contados a partir de la notificación del despido.*

**e)** *Dentro del tercer día, el alcalde resolverá el recurso de reconsideración, dando por agotada la vía administrativa.*

*f) El procedimiento anterior será aplicable, en lo conducente, a las suspensiones sin goce de sueldo determinadas en el artículo 149 de esta ley..”*

**Artículo 161.-**

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

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

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

**Artículo 162.-**

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

**Artículo 2.-**

*Deróguense los incisos 1, 6 y 7 del artículo 202 del Código Procesal Contencioso Administrativo, Ley N° 8508 de 24 de abril de 2006.*

*Rige a partir de su publicación”*

*De manera que, existe ciertamente un interés real del legislador, para enmendar nuevamente los artículos del Código Municipal que se han citado.- Mientras esa aprobación no se dé en forma definitiva, este Tribunal, en acatamiento del mandato constitucional de los artículos 9, 11, 129, 154 y 194 de la Constitución Política, continuará aplicándolos según su texto vigente, pues a ello le obliga nuestro ordenamiento jurídico.”*

## **9. Análisis con respecto al ejercicio de las atribuciones del control interno y la distribución de competencias del alcalde municipal**

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]x

Voto de mayoría

**“II).-** La objeción formulada, guarda relación directa con el tema del control interno de las Administraciones Públicas y, particularmente, del que se realiza en las municipalidades del país.- Por eso, es menester recordar, como primera cuestión, que la Ley General de Control Interno, número 8292 del treinta y uno de julio del dos mil dos, publicada en el Diario Oficial La Gaceta número 169 del cuatro de setiembre del mismo año, constituye la respuesta legislativa a la necesidad cada vez más imperiosa, de remozar los mecanismos de fiscalización de la Hacienda Pública, con vistas a propiciar el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas y de evaluación de resultados de la gestión estatal, acorde con el principio consagrado en el artículo 11 de la Carta Fundamental, y mediante un control administrativo que se crea dentro de los órganos, como parte de su infraestructura y de la

dinámica de los procesos de trabajo, para ayudar a los administradores en su labor de dirección, a fin de alcanzar los resultados queridos; y que comprende básicamente los planes, métodos y procedimientos necesarios para satisfacer la misión, las metas y los objetivos de las instituciones – administración basada en resultados-, a la vez que sirve para proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.-

El nuevo modelo se instaure pues, a partir del fortalecimiento de la Contraloría General de la República -rector del Sistema de Control y Fiscalización Superiores-, y de las auditorías internas, que se revelan como unidades orientadas hacia funciones asesoras y preventivas, cuyas competencias se amplían, tanto como sus potestades, en aras de garantizar la funcionalidad del sistema ; igualmente, se caracteriza por el establecimiento de las competencias, atribuciones y responsabilidades de los órganos de la Administración activa que tienen a su cargo disponer o instaurar, ejecutar y fiscalizar el cumplimiento de los sistemas de control, que normalmente recaen sobre los jefes superiores y los titulares subordinados de cada entidad y de un importante régimen de responsabilidades y sanciones, que complementa las reglas esenciales del nuevo sistema.-

En el caso concreto, el Concejo Municipal de Pococí, con fundamento en los artículos 8 y 12 de la Ley 8292 y en una circular de la Contraloría General de la República, aprobó como "*política de control interno*", que todo el personal administrativo marque su hora de entrada y salida de labores, excepto el alcalde y el auditor interno, y que para efectos de horas extras, éstas sólo se pagarán a los servidores municipales si esas horas están debidamente registradas en un reloj marcador.- Igualmente, se dispuso que para la procedencia de ese pago, deberá elaborarse un cronograma específico de las labores, autorizado por el Alcalde o por el Presidente o Vicepresidente del Concejo, en su caso.- Tal y como se indicó, el señor Alcalde considera que esas disposiciones constituyen una intromisión en sus funciones y con esa afirmación concuerda este órgano colegiado, dada la naturaleza de la decisión objetada.- En efecto, lo acordado por el órgano deliberativo, no constituye una política general de control, sino más bien un acto concreto y específico, una orden, dirigida a todos los empleados de la Municipalidad, ya sea que dependan o no del Concejo, con lo cual se incursiona indebidamente en atribuciones que legalmente le corresponden al Alcalde, como administrador general y Jefe de las dependencias municipales, de conformidad con lo que al efecto dispone el artículo 17 inciso a), del Código Municipal, y en tales circunstancias, el veto debe acogerse, pero única y exclusivamente en cuanto se refiera a servidores que no dependen directamente del Concejo.- Lo anterior, por cuanto la medida concreta que se adoptó, en cuanto a las marcas de entradas y salidas, lo mismo que en cuanto a las reglas para el pago de horas extras, sí es aplicable a los servidores que dependen de él, por lo que en este extremo no habría ilegalidad alguna.- En tal sentido, el Tribunal entiende que el ejercicio de las atribuciones de control interno en cada una de las Municipalidades del país, debe ser conteste con la distribución de competencias legalmente establecida para cada uno de los órganos y funcionarios que las integran, de forma que no es permisible, que so pretexto de resguardar el sistema de control instaurado, se produzcan incursiones indebidas de unos órganos, dentro de ámbitos reservados por ley a otros, pues ello atentaría contra el delicado equilibrio instituido por el legislador para la toma de decisiones y en general el manejo de los asuntos municipales.- Esto último es lo que ocurre en el caso en examen, en donde invocando principios generales de la Ley 8292, el Concejo da una orden a todos los

funcionarios municipales -aún a los que no dependen jerárquicamente de él, sino del alcalde-, en lo que toca a los registros de asistencia y regula trámites y procedimientos específicos en cuanto a la forma de controlar la ejecución y remuneración de labores extraordinarias, cuestiones que -con la excepción dicha líneas arriba-, le corresponden al Alcalde Municipal.- Este último, por su lado, debe ciertamente establecer los mecanismos de control a que obliga el ordenamiento jurídico, y en concreto, como parte de ellos, velar porque los servidores municipales a su cargo, cumplan plenamente con sus funciones, lo que incluye el horario de trabajo -tanto ordinario como extraordinario-, empero, la forma en que ello se haga en cada una de las dependencias adscritas a la Alcaldía, no puede ser impuesta por el Concejo; antes bien, se trata de un asunto que es de resorte del Alcalde y que queda bajo su entera responsabilidad, incluso si por falta de regulación, llegara producirse un daño a la Hacienda Municipal o a los intereses públicos en general, todo de acuerdo con las normas de la Ley de Control Interno y normativa conexas.-

**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, de normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final del 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 las citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos (Nº 6683), reproduce libremente las leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de esta ley. 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 CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

<sup>i</sup> Asamblea Legislativa. Ley 7794 del 30/04/1998. Código Municipal. Fecha de vigencia desde 18/05/1998. Versión de la norma 20 de 21 del 03/07/2013. Gaceta número 94 del 18/05/1998.

<sup>ii</sup> Sentencia: 00107 Expediente: 10-000955-1027-CA Fecha: 26/08/2013 Hora: 11:30:00 a.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI.

<sup>iii</sup> Sentencia: 00252 Expediente: 12-003444-1027-CA Fecha: 20/06/2013 Hora: 02:35:00 p.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>iv</sup> Sentencia: 00049 Expediente: 12-007023-1027-CA Fecha: 15/02/2013 Hora: 09:05:00 a.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>v</sup> Sentencia: 02578 Expediente: 09-001949-1027-CA Fecha: 08/07/2010 Hora: 10:30:00 a.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>vi</sup> Sentencia: 00942 Expediente: 08-300027-0188-LA Fecha: 30/06/2010 Hora: 11:00:00 a.m. Emitido por: Sala Segunda de la Corte.

<sup>vii</sup> Sentencia: 01483 Expediente: 09-001490-1027-CA Fecha: 23/04/2010 Hora: 02:40:00 p.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>viii</sup> Sentencia: 01358 Expediente: 10-000643-1027-CA Fecha: 15/04/2010 Hora: 11:10:00 a.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

---

<sup>ix</sup> Sentencia: 01536 Expediente: 09-001003-1027-CA Fecha: 06/08/2009 Hora: 04:15:00 p.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>x</sup> Sentencia: 01064 Expediente: 09-000051-1027-CA Fecha: 05/06/2009 Hora: 11:30:00 a.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.