



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

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

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: NATURALEZA JURIDICA DE LAS FEDERACIONES MUNICIPALES

RESUMEN

El presente reporte pretende responder al tema de la naturaleza jurídica de las Federaciones municipales y su origen en el derecho español. Se muestra también el tema de la constitución según la normativa y el régimen de contratación aplicable a esta figura jurídica en España. Sobre la constitución se ha agregado un anexo con el ejemplo del acta constitutiva de la Federación de Municipalidades Metropolitanas de Costa Rica.

SUMARIO

| | |
|---|----|
| 1. NORMATIVA..... | 2 |
| a. Código Municipal | 2 |
| 2. Dictamen Procuraduría..... | 3 |
| a. Autorización para que los municipios puedan asociarse..... | 3 |
| b. Importancia del Artículo 10 del Código municipal..... | 4 |
| 3. Jurisprudencia..... | 4 |
| a. Existencia de las ligas o federaciones municipales en nuestro país . | 4 |
| 4. DOCTRINA INTERNACIONAL..... | 6 |
| a. Mancomunidades Municipales. | 6 |
| b. Materia de Contratación en las mancomunidades..... | 13 |
| c. Naturaleza y clases de los contratos de las mancomunidades..... | 14 |
| 5. ANEXOS..... | 19 |
| a. ESTATUTOS CONSTITUTIVOS DE LA FEDERACIÓN METROPOLITANA DE MUNICIPALIDADES DE SAN JOSÉ | 19 |
| FUENTES CITADAS..... | 37 |



1. NORMATIVA¹

a. Código Municipal

Artículo 4.-La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen:

a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.

b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.

c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales.

d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.

e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.

f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento

Artículo 9. - Las municipalidades podrán pactar entre sí convenios cuyo objeto sea facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus acciones.

Artículo 10. - Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de los representantes.



Artículo 11. - Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán la autorización de cada Concejo, la cual se obtendrá mediante votación calificada de dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes.

2. Dictamen Procuraduría

a. Autorización para que los municipios puedan asociarse²

"De las normas citadas, se desprende la autorización legal para que los municipios, voluntariamente puedan asociarse entre sí, constituyendo Federaciones - o Mancomunidades como también se les conoce en otros ordenamientos -, de acuerdo a un principio de solidaridad territorial. El objetivo de este tipo de organizaciones, es el de atender necesidades concretas de las localidades, cuyos gobiernos locales hayan acordado mancomunarse, realizando para ello funciones previamente determinadas, que pueden ser relativas tanto a la administración y gestión de servicios públicos, como al diseño de planes de desarrollo conjunto que les permitan enfrentar desafíos comunes, y en donde se puedan establecer condiciones para un mejor aprovechamiento de los recursos.

Podemos decir entonces, que de acuerdo con lo dispuesto en el Código Municipal, las federaciones municipales son producto de la voluntad descentralizadora del Estado. Esta figura asociativa responde al poder de organización que ostentan los gobiernos locales, el cual los faculta para la creación de un ente mancomunado, con una autonomía claramente delimitada en los estatutos de la respectiva asociación intermunicipal, que le permitan su adecuado funcionamiento y el cumplimiento de los fines previamente acordados.

En términos generales, las federaciones municipales, se caracterizan por ser " *Entidades de Derecho Público, de régimen local, no territoriales y de base estructural asociativa, lo que las constituye en corporaciones locales, interadministrativas de naturaleza institucional (no territorial),...*" (Martínez López-Muñiz, José Luis. Los consorcios en el derecho español. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1974. Pag 498. Lo resaltado no es del original)".



b. Importancia del Artículo 10 del Código municipal³

"Esa autorización legalmente concedida en favor de las corporaciones municipales del numeral 10 del Código Municipal, sea, la de que las municipalidades pueden integrarse en federaciones y confederaciones, pudiendo a su vez establecer sus relaciones a través de los respectivos estatutos que lleguen a aprobar las partes, los cuales regularán la organización, administración y funcionamiento de este tipo particular de entidades, es lo que se conoce en doctrina como "poder de organización" para constituir otros entes públicos.

Sobre los alcances de ese poder de organización, la doctrina ha dicho que "el poder de organización, como un poder de hecho, lo tiene, pues, cualquier figura subjetiva, cualquier persona jurídica. Referido a las Administraciones Públicas consiste en la facultad de disponer la ordenación de sus órganos y servicios regulando la actividad de cada uno mediante la determinación y distribución de sus funciones así como procurando y organizando los medios personales y materiales al objeto de desarrollar la actividad de interés público a la que está llamada" (Antonio Paulo Loras. "Las prerrogativas locales". En: Tratado de Derecho Municipal. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. Madrid, Civitas, 1988, página 510)."

3. Jurisprudencia

a. Existencia de las ligas o federaciones municipales en nuestro país⁴

II.- SOBRE EL FONDO.- Las ligas, federaciones y confederaciones de Municipalidades tienen una larga trayectoria en nuestro país. En efecto, mediante la Ley No. 4176 del 5 de agosto de 1968 se aprobó el funcionamiento de la Unión de Municipalidades de Guanacaste y se le reconoció plena personalidad y capacidad jurídicas. De su parte, la Ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972 le reconoció, en su artículo 1º, personalidad jurídica y capacidad legal a la Liga de Municipalidades de la Provincia de Cartago, siendo que en su artículo 3º, señaló que "Las disposiciones del artículo 1º se aplicarán, en lo conducente a las uniones nacionales, provincias o



regionales de municipalidades que se establezcan en el futuro...". Como consecuencia de lo establecido en el numeral 3° de la Ley No. 5119, mediante la Ley No. 6890 del 14 de septiembre de 1983 se le adicionó el párrafo 2° al artículo 16 del Código Municipal de 1970 (Ley No. 4574 del 4 de mayo de 1970), el cual dispuso lo siguiente: "Las municipalidades que tengan intereses comunes quedan facultadas al tenor de la ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972, para formar ligas y confederaciones de ligas, cuyos estatutos deberán ser aprobados por la Contraloría General de la República". Finalmente, el Código Municipal de 1998, que no derogó la ley No. 5119, en su artículo 10 preceptuó que "Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas. Para tal efecto, deberán publicar en La Gaceta un extracto de los términos del convenio y el nombramiento de sus representantes". El numeral 13, inciso g), del Código Municipal estatuye que es atribución del Concejo Municipal "...nombrar a los representantes de la municipalidades ante cualquier órgano o ente que los requiera". Como se ve, las ligas, federaciones o confederaciones son entes públicos de segundo grado de base asociativa cuya personalidad y capacidad les fue otorgada de forma genérica y prospectiva -para cualquiera que surja en el futuro- por la ley No. 5119. Son entes de segundo grado en cuanto están conformados, a su vez, por entes públicos territoriales -Municipalidades- que han optado, voluntariamente, por asociarse para atender ciertos intereses comunes y, por lo general, de carácter regional. Bajo esta inteligencia, son los entes públicos territoriales o corporaciones municipales, a través de su órgano deliberante y de gobierno -Concejo Municipal-, quienes deben designar a sus representantes o delegados ante las ligas, federaciones o confederaciones precisamente por su índole asociativa. El delegado o representante, en virtud de la teoría de la representación, debe actuar a nombre y por cuenta de la respectiva Municipalidad, velando por la proyección de sus objetivos, fines y metas a fin de conciliarlos con los propios de los otros ayuntamientos que conforman la liga o federación. Si los delegados representan a la Municipalidad no pueden ocupar ese cargo quienes no hallan sido designados o electos por el respectivo Concejo Municipal, puesto que, decae la representación institucional que se busca. En esencia, el delegado o representante debe ser nombrado y abogar por los intereses del delegante o representado, de lo contrario se quebranta la autonomía política o de gobierno que ostentan las municipalidades (artículos 170 de la



Constitución Política), puesto que, no se les puede forzar a contar con representantes en un ente asociativo al que han decidido voluntariamente adherirse que no han sido electos por sus órganos competentes y de gobierno. Consecuentemente, en virtud de la elección popular establecida constitucionalmente de los regidores (artículo 171, párrafo 1º, de la Constitución Política), como mínimo cada cuatro años, cuando se produce un relevo en los integrantes del Concejo Municipal, debe producirse, necesariamente, una elección de los delegados o representantes a las ligas, federaciones o confederaciones. Lo anterior, desde luego, no impide que durante la gestión del Concejo Municipal se puedan remover los delegados o representantes cuando ese órgano entienda que éstos no abogan por sus intereses en el seno del ente de segundo grado. Admitir que los delegados pueden permanecer en sus cargos, aún después de concluir un periodo de gobierno municipal, atenta contra la autonomía política de las Municipalidades y los principios de representación -ligado al de libre asociación de los ayuntamientos a entes de segundo grado (ligas, federaciones o confederaciones- y democrático.

4. DOCTRINA INTERNACIONAL

a. Mancomunidades Municipales.⁵

[...]

Autorizan a los Municipios a formar Mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal. Por tanto, salvo en que no pueden ser creadas de oficio, estas asociaciones constituyen agrupaciones análogas a las que la Ley 48/1966, de 23 de julio, ha regulado, si bien solo serian idénticas si su finalidad fuese la de gestionar todos los servicios municipales obligatorios.

El artículo 204 de la Ley del Suelo dice que los Municipios podrán constituir Mancomunidad voluntaria para el desarrollo de su competencia urbanística. Constituida la Mancomunidad, las facultades municipales correspondientes se ejercerán a través de la organización común, la cual velara para que en el desarrollo de las que se hubieren reservado o delegado en los Ayuntamientos separadamente se observen puntualmente las disposiciones de tal Ley y de los Planes de ordenación.

La Mancomunidad conservara su naturaleza de organismo de Administración local, aunque tuviere subvención y representación



del Estado .Estas Mancomunidades, para unos u otros fines, son muy convenientes, pues las competencias de varias Entidades, refundidas en un órgano consorciado, se simplifican en interés general, y si se trata de fines urbanísticos, la actuación de tal carácter en una comarca reduce el numero de los sujetos que, en otro caso, habrían de desarrollarla, estableciendo de aquella forma una unidad de acción y una economía al disponer de un solo servicio técnico para varias localidades, sin que sean absorbidos los Municipios y sus Ayuntamientos, que subsisten integrados en una organización superior.

No solo pueden mancomunarse las Diputaciones Provinciales o los Ayuntamientos, sino también las Entidades Locales Menores, bien entre si o formando parte de una Mancomunidad constituida esencialmente por Municipios, pues según el artículo 125 de la Ley de Régimen Local las Juntas Vecinales tienen atribuciones análogas a las asignadas a los Ayuntamientos para la administración del Municipio.

Al constituirse una Mancomunidad municipal, ha de redactar los Estatutos por los que se ha de regir, valiéndose de una Comisión integrada por un representante de cada Ayuntamiento. Estos Estatutos, después de ser ratificados por las Corporaciones respectivas, así como las Ordenanzas de su régimen, formadas y aprobadas de igual modo, serán aprobados por el Consejo de Ministros, a propuesta o por conducto del de la Gobernación, previo dictamen del Consejo de Estado. Si en el plazo de tres meses, contados desde la recepción del proyecto por el Ministerio, no ha recaído acuerdo, se consideraran aprobados. El artículo 37 de la Ley de Régimen Local enumera detalladamente los extremos que han de abarcar tales Estatutos.

Las Comisiones Gestoras son los órganos de gobierno y administración de las Mancomunidades voluntarias municipales. El Alcalde que sea a la vez Presidente de la Comisión Gestora o Junta de Mancomunidad en que este incluido el Ayuntamiento que preside, ostenta la representación de aquella totalmente desligado de la de este, puesto que la Mancomunidad tiene, a su vez, una personalidad jurídica distinta de la de los Ayuntamientos que la forman.

El artículo 219 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico determina que estas Comisiones Gestoras podrán atemperar su funcionamiento al régimen de sesiones establecido para el Pleno y la Comisión Permanente de los Ayuntamientos. El Presidente ejercerá las atribuciones que le confieran los Estatutos



o pactos constitutivos, ajustándose a las normas fijadas para el Alcalde con relación al régimen de sesiones, publicación, ejecución o suspensión de acuerdos, ordenación de pagos que se efectúen con fondos de la Mancomunidad, presidencia de remates y subastas de bienes o servicios traspasados a la misma, rendición y comprobación de cuentas, gestión de Presupuestos y representación legal del Asocio.

Por precepto del artículo 58 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial, los Estatutos y Ordenanzas aprobado por los Ayuntamientos interesados han de ser informados por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos antes de su elevación al Ministro de la Gobernación, que habrá de efectuarse en el plazo de treinta días y por conducto del Gobernador Civil.

Constituida una Mancomunidad, podrán adherirse a la misma los Ayuntamientos a quienes interese y se encuentren comprendidos en las condiciones previstas en los Estatutos de aquella. Esta adhesión puede ser para una, varias o todas las finalidades de la Mancomunidad, y habrán de ser informadas por la Junta de Mancomunidad, tramitadas por conducto del Gobernador Civil y aprobadas por el Ministro de la Gobernación.

Con trámites análogos y con sujeción a las previsiones estatutarias podrá separarse de la Mancomunidad cualquiera de los Ayuntamientos que la integren. Al redactar los Estatutos, tiene que quedar bien determinado el objeto de la Mancomunidad, concretando las obras o servicios que ha de realizar. El Real Decreto de 8 de enero de 1931, recogiendo la doctrina del Consejo de Estado sobre la materia, ya declare que los fines u objetos de las Mancomunidades de Municipios hay que concretarlos de manera clara y sin ambigüedades.

No puede establecerse en los Estatutos un régimen especial económico sin someterse antes a las prescripciones de los artículos 94 al 100 de la Ley de Régimen Local, que regulan las Cartas municipales. Mientras tanto, no puede la Mancomunidad crear exacciones especiales, pues sus medios económicos han de ser derivados, es decir, aportaciones de los Municipios miembros o productos de los bienes de la Mancomunidad, pero sin que esta tenga facultad impositiva ni, por tanto, pueda hacer figurar, entre los recursos de sus presupuestos, las exacciones municipales pura y simplemente, porque ello supone una violación de lo dispuesto en el artículo 659 de la Ley de Régimen Local, al hacer los Municipios renuncia de sus derechos.



Obsérvese, en apoyo del anterior aserto, que el Libro IV de la Ley de Régimen Local se refiere siempre a la Hacienda de los Municipios (art. 429), de las Entidades Locales Menores (art. 430) y de las Provincias (art. 598), sin que encontremos ningún artículo relativo a la Hacienda de las Mancomunidades o Agrupaciones forzosas, lo cual no quiere decir que estas no puedan disponer de medios económicos adecuados para la realización de los fines concretos para que se constituyen, sino que tales medios han de serle procurados directamente por sus miembros, bien mediante aportación de bienes o de metálico.

Consecuencia de lo anterior es que el Presupuesto de la Mancomunidad no puede refundir en el los de los Municipios asociados, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 675 de la Ley de Régimen Local no pueden dejar de formularlos en la forma que señalan los artículos 680 y siguientes de la misma Ley. El que exista un presupuesto de la Mancomunidad esta autorizado en el artículo 704, pero ello no implica que haya de absorber los de los Ayuntamientos que la componen.

Las Mancomunidades municipales suelen tener como objeto: la explotación de montes; el abastecimiento de aguas; el servicio contra incendios o promoción del turismo.

En el mes de noviembre de 1969 se publicó Decreto, fechado el día 27, por el que se aprobó la constitución de una Mancomunidad formada por dieciséis Municipios de la provincia de León a los fines principales de ordenación urbana de núcleos de población y Plan Comarcal de Urbanismo, abastecimiento de agua potable, alcantarillado, comunicaciones y transportes comarcales, sanidad pública, municipal y comarcal, matadero comarcal y red de frigoríficos y servicio comarcal de extinción de incendios; y, complementariamente, promover y promocionar el desarrollo de la comarca en los aspectos industrial, agrario y docente.

Como se ve, los fines son ambiciosos, y el camino seguido viene a confirmar el criterio, expuesto en los comienzos de este libro, de que las necesidades comarcales pueden atenderse perfecta y preferentemente con las Mancomunidades de Municipios.

Aun cuando ya hemos hecho alusión a los trámites que ha de seguir el expediente de creación de una Mancomunidad municipal, creemos oportuno exponer ahora, de modo sistemático, tal procedimiento:

a) Acuerdo de constitución de cada uno de los Ayuntamientos que han



de integrarla, y designación de un representante en la Comisión de redacción de los Estatutos (no se exige la simultaneidad de las sesiones a este efecto). El primer acuerdo ha de reunir el *quórum* del artículo 303 de la Ley (art. 33 de la Ley de Régimen Local).

b) Redacción de los Estatutos y Ordenanzas de su régimen, por la Comisión, y ratificación de los mismos por las Corporaciones (también sin plazo) (art. 34).

c) Informe por la Comisión Provincial de Servicios Técnicos y elevación al Ministerio de la Gobernación, por el Gobierno Civil, en el plazo de treinta días (art. 58 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial).

d) El Ministerio de la Gobernación lo someterá a la aprobación del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado (art. 34 de la Ley).

e) La aprobación por el Gobierno dentro del plazo de tres meses desde la fecha de recepción del proyecto por el Ministerio de la Gobernación. Si transcurre este plazo sin decisión, se consideran aprobados (art. 15 de la Ley).

La Mancomunidad tiene una personalidad jurídica propia y, en consecuencia, podrá ejercitar su capacidad jurídica en relación con los fines que persigue y dentro del ámbito que sus Estatutos fijen, para mejor realizar las obras y servicios que fueran la razón de su constitución y utilizar una de las varias formas o modos de gestión que al efecto se establecen en el Reglamento de Servicios.

Las Mancomunidades pueden apelar al crédito público en las mismas condiciones que se establecen en el artículo 773 y siguientes de la Ley de Régimen Local para todas las Corporaciones locales. Para ello, podrán emitir empréstitos o concertar prestamos u otras formas de anticipo a largo o corto *plazo*, así como prestar su aval a la emisión de obligaciones que lleve a cabo la compañía mercantil con la que contraten determinadas obras o servicios, o utilizar cualquiera otra de las formas que el referido artículo establece.

Ya hemos dicho que las Comisiones Gestoras o Juntas de la Mancomunidad son los órganos de gobierno y administración de las mismas, pero la forma de designación de sus miembros puede variar en una u otra, por no estar sometidos tales extremos a una regla unida, puesto que es cuestión que se encomienda a los respectivos Estatutos.

Tan solo hay un precepto que debe ser objeto de consideración: el



que se refiere a que en los Estatutos debe constar el número y forma de designación de los Concejales que han de integrar la Comisión Gestora, lo que nos lleva a concluir que no es preciso que sean los Alcaldes de los respectivos Municipios los que formen parte de ella y, aun más, que un Alcalde que no sea Concejal no podrá ser designado como Presidente ni Vocal de la misma, pues la cualidad legal es la de Concejal.

Es claro que el Alcalde que, además, sea Concejal del Ayuntamiento que preside, puede ser designado como integrante de aquella Comisión o Junta.

El artículo 64-3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial dispone que los cargos de Secretario o Secretario-Contador, de Interventor, en su caso, y de Depositario de Fondos, si existieren (el de Secretario es obligatorio), habrán de ser ejercidos por funcionarios de los respectivos Cuerpos Nacionales. También dispondrán de personal técnico y administrativo y subalterno propios, independientes de las plantillas de las Corporaciones mancomunadas.

Para precisar, de modo más concreto, lo que hemos manifestado sobre los recursos económicos de las Mancomunidades, diremos que, esencialmente, los constituyen las aportaciones de los Municipios asociados, sin perjuicio de que puedan percibir subvenciones, auxilios y donativos de cualquier otro organismo o de particulares, y de las rentas que pueda producirles su patrimonio y rendimiento de los servicios y explotaciones que asuman. Sin embargo, entendemos que, tanto las tasas que puedan obtener por la prestación de servicios, como la exacción de las contribuciones especiales que, a tenor del artículo 466 de la Ley de Régimen Local, pueden utilizar por las obras, instalaciones y servicios que realicen, deben ser recaudadas por los Municipios respectivos en sus términos, resultando obligados, en los Estatutos de la Mancomunidad, a ponerlas a su disposición.

También deberán aprobar sus presupuestos ordinarios o extraordinarios por los mismos trámites que los establecidos para los Ayuntamientos, sustituyendo la aprobación del Pleno de estos por la de la Comisión Gestora y ejercitando las funciones del Alcalde el que sea Presidente de tal Comisión.

El artículo 29 de la Ley de Régimen Local dice que los Municipios podrán formar Mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal, no siendo indispensable –artículo 30– que pertenezcan a la misma provincia ni que exista entre ellos continuidad territorial, si esta no es requerida por la naturaleza



de los fines.

Estos preceptos han variado en gran parte lo que las anteriores legislaciones atribuían a las Mancomunidades municipales, limitando su campo de acción. Así, el Estatuto Municipal de 1924 permitía la asociación de Municipios, aunque pertenecieran a provincias o regiones distintas, no solo para fines, obras y servicios de la competencia municipal o de carácter comarcal, sino también para solicitar y explotar concesiones de obras publicas, fueran o no de su competencia. Parece deducirse de lo dicho que no se exigía por dicho texto la colindancia de los términos municipales, y así era; pero el Reglamento de Población y Términos Municipales de 16 de septiembre 1924 aludía al acuerdo de iniciar la constitución de la Mancomunidad con otro u otros Ayuntamientos de pueblos limítrofes, que podría extenderse a los colindantes de los que acepten el concierto.

Y la Ley de 1935, llamándolas Agrupaciones intermunicipales voluntarias, permitía la asociación de Municipios, limítrofes o no y aunque pertenecieran a provincias distintas, para fines, obras y servicios comprendidos dentro de la competencia municipal o que, aun excediendo de esta, interesaran a varios términos.

Claro es que las Mancomunidades existentes a la vigencia de la Ley de Régimen Local actual conservaron el régimen que vinieran observando y las facultades que a la sazón de constituirse les permitía la legislación a que se habían acogido, si bien las modificaciones posteriores que pretendan deberán atenerse a los tramites actuales.

No obstante el claro precepto del artículo 29 de la Ley de Régimen Local respecto a que la Mancomunidad ha de ser formada por Municipios y para fines de la competencia municipal, es lo cierto que hoy existen Mancomunidades integradas por diversos Municipios y la Diputación Provincial, y esto sucede con la aquiescencia del Consejo de Estado y con la aprobación de la Administración central.

Quizás se haya pretendido con eso subvenir a una necesidad de tal agrupación aunque su figura no estuviera delineada en la Ley de Régimen Local; pero creemos que a esa necesidad se pudo proveer, bien mediante una nueva disposición legal que la estableciera, bien con la formula del Consorcio aparecida en los artículos 37 y siguientes del Reglamento de Servicios, evitándose así confusiones y polémicas doctrinales.



b. Materia de Contratación en las mancomunidades⁶

Las Corporaciones locales precisan construir obras e instalar servicios, o adquirir y enajenar los bienes que precisan para sus fines. Y todo ello pueden realizarlo por si mismas utilizando el personal y los bienes propios, con o sin participación de los vecinos, física o patrimonial, o conviniendo con otras personas tales realizaciones y concertando, con particulares u Organismos públicos o privados, la compra o la venta de bienes. En este ultimo supuesto, han de contratar con terceros, y a ello nos vamos a referir en este epígrafe.

Cuando las Corporaciones locales se encargan directamente de la ejecución y/o de la explotación del servicio, contemplamos el sistema de gestión directa. Si se encarga a un particular la ejecución de la obra, reservándose la Administración la explotación o gestión del servicio, se produce el sistema de contrata. Y, si se otorga al particular la ejecución de la obra y la explotación del servicio, aparece el sistema de concesión.

En los dos últimos casos, se produce un contrato llamado administrativo en razón a que su objeto es el interés público y a que se caracteriza por intervenir en ellos la Administración como poder. Pero, en definitiva, tales contratos mantienen una identidad relativa con los llamados contratos civiles, si bien son sometidos a ciertas solemnidades. Y esto es así porque también la Administración local celebra contratos civiles en el tráfico de sus bienes, actuando como persona jurídica y no como poder, pero sin ser exonerada de la observancia de determinadas formalidades en razón a su condición publica.

Ya la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1954 tiene declarado que el contrato es ley entre las partes, lo mismo en la esfera civil que en la administrativa, cuando los términos de sus cláusulas son claros y terminantes sin que susciten dudas o titubeos en su interpretación, y las incidencias derivadas de la interpretación y cumplimiento de los contratos han de resolverse de absoluta conformidad a lo conocido y libremente concertado por las partes, por virtud del principio general de la ley del contrato. De aquí se deduce que la índole jurídica de los contratos que suscribe la Administración, tanto central como local, no es diferente de los que son regulados por el Derecho Civil, si bien aquellos, para su celebración, han de ser particularmente solemnes, como ya hemos



indicado antes.

c. Naturaleza y clases de los contratos de las mancomunidades

De lo que llevamos expuesto se deduce que los contratos a celebrar por las Entidades locales pueden ser administrativos o de derecho privado, es decir, con respecto a estos últimos, como podrían ser concluidos entre particulares, si bien en la forma han de cumplir algún requisito más.

Sin ninguna excepción, constituyen convenciones de derecho publico las que provean a la ejecución de un servicio publico por el que contrata con la Administración o a la realización de una obra que ha de

Facilitar los servicios locales; y, de una manera más general, aquellos que contienen cláusulas exorbitantes del derecho común, diferentes de las que pueden ser objeto de los contratos celebrados entre particulares.

El interés de esta distinción radica en que los contratos administrativos se rigen, en su totalidad, por reglas de derecho publico, y se someten, en su cumplimiento, a Tribunales administrativos, en tanto que los privados quedan sometidos a reglas de Derecho civil o mercantil, y sometidos, en su interpretación y cumplimiento, a los Tribunales ordinarios.

La sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1969 ha definido perfectamente la naturaleza administrativa de estos contratos al decir que «surgen, de una parte, de la coincidencia de ser sujeto, de una parte, la Administración (estatal, territorial o institucional), y, de otra, los particulares (o, en su caso, otros grados de la Administración estatal, territorial o institucional); y, de otra parte, de la condición objetiva como materia del contrato, en cuanto que, aun cuando no este establecida en el Derecho patrio la distinción sustancial entre la Administración como órgano de la actividad funcional del Estado, y el Fisco como personalidad privada (distinción, por otra parte, superada en la doctrina de los contratos administrativos), la ausencia de este ultimo carácter ha de evaluarse precisamente en razón de esa actividad en cuanto el negocio jurídico esta suscrito dentro de los fines de interés general que, precisamente por el carácter publico del órgano, le sitúa en el régimen de prerrogativa y da lugar a la



existencia de los elementos exorbitantes, puesto que la iniciativa para el contrato, el privilegio especialísimo de la ejecutoriedad (tan ligado a la teoría de la posible declaración de lesividad de los contratos administrativos) y la facultad de novación y de supresión vienen a ser demostración expresiva del plano respectivo en que se producen los pactos, demostrativo de un «ius singularis», en cuanto se produce en el planteamiento una indudable presencia de los poderes del Estado».

Hoy ya contamos con el artículo 3.º de la Ley de lo Contencioso-Administrativo (se refería a la Ley anterior a la vigente) que hace suyas las enseñanzas jurisprudenciales al deferir a la jurisdicción especializada el conocimiento de las cuestiones que se relacionen con la inteligencia, resolución, cumplimiento y efectos de los contratos concertados por la Administración cuando tuvieren por finalidad obras o servicios públicos, de donde inexorablemente se deduce que lo que afecte a la inteligencia, resolución, etc., de cualesquiera otros contratos que no atiendan a aquellas finalidades, será materia a discutir ante la jurisdicción ordinaria, y ello, primero, porque la norma del artículo 3.º-a) es excepcional a la del 1.º-a). y, segundo, porque el principio «inclusio unius exclusio alterius» no tolera otra interpretación razonable de esta regla del artículo 3-º de la Ley.

También las sentencias de 30 de noviembre de 1960, 3 de enero de 1962 y 25 de abril de 1963 mantienen idéntica doctrina, al convenir en que los contratos que realizan las Corporaciones locales pueden tener dos distintas naturalezas. Cuando se concede el aprovechamiento de un bien patrimonial de propios, nos encontramos ante un contrato cuya finalidad única es la de obtener la Corporación unos ingresos, sin que tenga por objeto obras o servicios públicos y, por ende, su naturaleza no es administrativa, sino civil, razón por la cual el conocimiento y resolución de sus efectos, en principio, no incumbe a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a la civil, en recta aplicación de lo preceptuado en los artículos 2º-a) de la Ley jurisdiccional y 51 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Este es el caso de la concesión de un aprovechamiento de pastes.

En definitiva: los contratos que pueden celebrar las Corporaciones locales deben ser, para nosotros, calificados como administrativos, por ser parte en ellos la Administración; pero de distinta naturaleza, según su objeto sea privado o público en cuanto a sus



efectos. Y los calificamos a todos como administrativos, porque, sean de una u otra naturaleza, siempre quedan diferenciados de los conocidos como contratos civiles por la forma de su celebración, que es solemne y de esencia en aquellos, mientras que en estos la forma es totalmente libre; y por su causa, que en aquellos es el interés público (aun en los casos de una simple compra o venta de bienes), y en estos solo juega el interés particular. E, independientemente de su calificación general, tendrá naturaleza administrativa si su objeto es la realización de obras o servicios públicos, lo que los somete a la jurisdicción también administrativa, mientras los de naturaleza civil serán los referidos al tráfico de bienes, con sometimiento a la jurisdicción ordinaria, no obstante su origen.

Pero obsérvese que, para todos los que celebren las Corporaciones locales, se precisa un formulismo especial, de carácter esencial para su validez, y ello es debido a que uno de los sujetos de la contratación es la Administración pública, en este caso, local. Ciertamente, tanto en la doctrina científica como en la jurisprudencia prevalece el criterio de distinguir dos clases de contratos en los que celebra la Administración, conforme llevamos expuesto. Y la propia legislación viene a consagrar aquel criterio en el artículo 3.º-a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956, al atribuir al conocimiento de los Tribunales de la misma las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos de los contratos, cualesquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por la Administración pública, cuando tuvieren por finalidad obras o servicios públicos de toda especie.

Y el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, en su artículo 12, también reconoce esta dualidad al decir que los litigios derivados de contratos en que sean parte aquellas se entenderán siempre sometidos a los Tribunales competentes con Jurisdicción en el lugar en que las mismas tengan su sede.

No obstante, no todos los contratos sobre adquisición o venta de bienes por parte de la Administración local, al igual que ocurre en la Administración Central, han de considerarse como de naturaleza civil. Por ejemplo, cuando un terreno se cede o adquiere con la finalidad de ejecutar en el una obra pública o prestar un servicio de igual clase, este objeto priva para considerar el contrato de naturaleza administrativa, y es lógico que así sea, porque los efectos que su cumplimiento o incumplimiento produzcan caen dentro del ámbito de la Administración como tal.



Un caso resuelto por la sentencia del Tribunal Supremo de 12 de marzo de 1964 nos muestra este criterio. Se trataba de un terreno que el Estado había adquirido para construir en el un Centro de Higiene, lo que se hizo constar en la escritura de compraventa; y, posterior-mente, la Administración cambio de opinión y construyo tal Centro sobre otro terreno.

El heredero del vendedor reclame la resolución del contrato y la devolución del inmueble ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, y la pretensión de in admisibilidad formulada por la representación de la Administración fue rechazada, aduciendo el Tribunal que «en este caso, no cabe alegar la naturaleza administrativa de este contrato, precisamente por su finalidad, pues como se dice en la sentencia de 26 de mayo de 1953, en la calificación de los contratos en que intervenga la Administración ha de atenderse al objeto y finalidad de los mismos, lo que no hace mas que reiterar la doctrina jurisprudencial que había ya matizado la diferencia de los contratos civiles y los administrativos en el objeto propio de cada uno de ellos, y en el hecho de que la relación contractual tendiera o no, de modo inmediato y directo. a la ejecución de una obra o prestación de un servicio publico».

Y, en cuanto al fondo, declare que «la desafección de la finca por decisión unilateral de la Administración no puede cambiar la naturaleza del convenio. Y, si se incumple la finalidad del mismo, debe entrar en juego la condición resolutoria tacita prevista en el artículo 1.124 del Código Civil-.

El Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, en su articulo 97, no parece referirse sino a las cesiones gratuitas previstas en el articulo 95, al sujetar todas las cesiones de bienes patrimoniales a las condiciones de que los fines para los cuales se hubieren otorgado se cumplan en el plazo máximo de cinco años y de que su destino se mantenga durante los treinta siguientes. Y, transcurrido uno u otro plazo sin que se hubieren cumplido tales condiciones, los bienes revertirán automáticamente de pleno derecho al Patrimonio de la Entidad cedente con sus pertenencias y accesiones.

Esto constituye, en tales contratos, una especie de cláusula de resolución que tiene igual fundamento que el que motive la anterior sentencia del Tribunal Supremo, y que muestra una faceta que no se da en la simple contratación privada de bienes.



Como tampoco se da, en los puros contratos civiles, el formulismo que impregna a los que se celebran siendo la Administración parte en ellos, ni otras circunstancias que vamos a destacar para permitir-nos, dentro de nuestra modestia, disentir del criterio vigente en la doctrina jurídica y en la jurisprudencia que hemos expuesto anteriormente.

Ya observamos aquí una notoria diferencia con los contratos llamados civiles, en cuanto a la forma de celebración. Ciertamente es que un particular puede utilizar también la fórmula de la subasta para vender sus bienes o efectuar una especie de concurso para elegir lo que piensa adquirir; pero también lo es que estas formalidades no se le imponen y las adopta voluntariamente sin tener que ceñirse a otras normas que las de su libre albedrío.

De otro lado, hay que tener en cuenta que las Entidades locales no tienen un interés privado en poseer bienes, sino que su patrimonio ha de estar siempre subordinado a atender las necesidades de la comunidad, bien por la consecución de rentas que son incluidas en los presupuestos ordinarios de sus Corporaciones para subvenir a los gastos generales, bien para afectarlos a servicios públicos, bien para con su enajenación procurarse recursos que hayan de dotar presupuestos extra-ordinarios para la realización de obras o servicios.

Y, en cualquiera de tales casos, los bienes o sus productos tienen un destino público y ligado a la Corporación que los posee. Por eso, su disposición no es libre y tiene que ser objeto de autorización superior y sujetarse a un formalismo que no se exige en los contratos civiles.

Y si todos los contratos en que el interés público este comprometido se encuentran sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa, y la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en sentencias de 15 de junio de 1959 y 25 de marzo de 1960, tiene establecido que la indiferencia en el tipo de las obligaciones concertadas sirve para encuadrar administrativamente todas aquellas que lo tengan intermedio o dudoso, siempre que intervenga un Organismo oficial y persigan un fin público, razón hay para dudar, en teoría, de la realidad de esa dualidad contractual de la Administración local.

Por todo ello, nuestra conclusión es que todos los contratos que celebren las Corporaciones locales deben ser considerados como



administrativos y así calificados, sin perjuicio de que unos produzcan ciertos efectos civiles por la naturaleza de sus pactos. La realidad es que, antes de consumir una transmisión de bienes, se produce un acto administrativo del que el contrato es consecuencia, y tal acto consiste en el acuerdo corporativo de adquirir o enajenar, y, en este ultimo caso y en determinados supuestos, la autorización superior para hacerlo, formalidades que emanan del Derecho Administrativo; y puede afirmarse que, siempre, la adquisición de un bien o el importe de su venta no tienen otra finalidad que posibilitar la realización de obras y servicios públicos de toda especie, cuestiones que el artículo 3.º-a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa somete al conocimiento de esta.

Sin embargo de lo dicho, repetirnos que no es este el criterio de la doctrina jurídica ni de la jurisprudencia, y las Corporaciones locales habrán de atenerse a esta y considerar lo anterior como una digresión o como una invitación de «lege ferenda» que encuadre expresamente cualquier contrato, por aquellas realizado, en el campo administrativo.

5. ANEXOS⁷

a. ESTATUTOS CONSTITUTIVOS DE LA FEDERACIÓN METROPOLITANA DE MUNICIPALIDADES DE SAN JOSÉ

5 de enero de 2004.

Transcripción del Acuerdo 3, Artículo III, de la Sesión Ordinaria 86, celebrada por la Corporación Municipal del Cantón Central de San José, el día 21 de diciembre del año 2003, que a la letra dice:

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que esta Municipalidad junto con las de Vásquez de Coronado, Escazú, Moravia, Desamparados, Aserrí, Alajuelita, Goicoechea, Montes de Oca, Curridabat, Tibás, Santa Ana, Mora y La Unión, ha venido promoviendo la creación de la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José, como un medio para que los gobiernos locales del área metropolitana de San José, puedan desarrollar determinados proyectos que son de interés común de todas las municipalidades en conjunto o de varias de ellas, mismos que difícilmente se podrían realizar sin una acción conjunta



Centro de Información Jurídica en Línea



y concertada de las entidades municipales interesadas.

SEGUNDO: Que el proyecto de estatuto de creación de la citada Federación, fue ampliamente analizado por este Concejo, en varias sesiones, durante los cuales los asesores Mata Centeno y Ortiz Recio, presentaron las diversas opiniones de los cuatro partidos aquí representados, llegándose al final a un proyecto de consenso, que fue posteriormente presentado al resto de las municipalidades interesadas, agrupación que abrió un proceso de análisis del documento, en el cual la posición de esta Municipalidad fue representada por los regidores Morán Cerna y Coto Rojas, así como por el Alcalde Araya Monge.

TERCERO: Que el documento presentado por esta Municipalidad fue acogido casi en su totalidad, en la reunión de representantes de todas las municipalidades que fue auspiciada por el IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal), de manera que la propuesta final que ahora conoce este Concejo, en la práctica es la misma que de este órgano surgió.

CUARTO: Que es de alto interés público la conformación de la FEDERACION METROPOLITANA DE MUNICIPALIDADES y siendo que el proyecto adjunto (que se transcribe) ha sido de amplio conocimiento de este Concejo, procede su aprobación y la autorización para que esta Municipalidad forme parte de dicha organización, con todos los deberes y derechos que ello implica.

POR TANTO:

El Concejo Municipal de San José, acuerda:

- Aprobar el Proyecto de Acta Constitutiva de la FEDERACIÓN METROPOLITANA DE MUNICIPALIDADES DE SAN JOSÉ, según el texto adjunto y se autoriza que la misma sea suscrita en los mismos términos.
- Mediante acuerdo posterior, se designará la representación de esta Municipalidad ante la Asamblea Constitutiva respectiva".

ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN METROPOLITANA DE MUNICIPALIDADES DE SAN JOSÉ

LAS MUNICIPALIDADES DE VAZQUEZ DE CORONADO, ESCAZÚ, MORAVIA, DESAMPARADOS, ASERRÍ, ALAJUELITA, GOICOECHEA, MONTES DE OCA, CURRIDABAT, SAN JOSÉ, TIBÁS, SANTA ANA, MORA Y LA UNIÓN



CONSIDERANDO:

I -) Que los nuevos desafíos de los gobiernos locales en el tercer milenio se enmarcarán en el contexto de la globalización de la economía, el desarrollo tecnológico, la revolución en las telecomunicaciones y la conservación del medio ambiente, por lo que se hace necesario que el régimen municipal se prepare, para asumir responsablemente los retos en la administración de los intereses y servicios locales.

II-) Que la descentralización política y administrativa es un fenómeno universalmente aceptado y avalado como mecanismo de democratización, que permite consolidar la participación ciudadana, poniendo de manifiesto la importancia de lo local y reconociendo a las municipalidades, como los entes más cercanos a las necesidades de la sociedad civil.

III-) Que se requiere la creación y activación de mecanismos de participación de la sociedad, para que contribuyan a la construcción de sociedades, económica, territorial y socialmente equilibradas.

IV-) Que estas nuevas realidades, conllevan a la modernización institucional de las municipalidades, superando los desequilibrios sociales, económicos y territoriales que devienen en condiciones adversas para un desarrollo armonioso.

V-) Que se requiere la concertación creativa, con propuestas viables y dinámicas, de los gobiernos locales, los actores sociales y demás instituciones del Estado, para garantizar el desarrollo participativo y sustentable.

VI-) Que es necesario y oportuno establecer una alianza de municipalidades del área metropolitana de San José, que permita establecer políticas y estrategias integrales que lleve al régimen municipal a la construcción de ciudades seguras, saludables, estables y agradables con poblaciones satisfechas y protagonistas en un ambiente sostenible.

VII-) Que la creación de una Federación Metropolitana de Municipalidades de San José vendría a constituir un instrumento de coordinación, planificación, ejecución de programas y proyectos que posibilitaría el desarrollo integral y equitativo de los cantones del área metropolitana, en armonía con el desarrollo



nacional.

VIII-) Que el Artículo diez del Código Municipal, (Ley N° 7794, del 30 del abril de 1998), establece que las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades.

POR TANTO:

Los suscritos delegados, debidamente autorizados formalmente para este acto, por los Concejos de las Municipalidades citadas, acordamos constituir la FEDERACIÓN METROPOLITANA DE MUNICIPALIDADES DE SAN JOSÉ, la cual se regirá por los siguientes estatutos y supletoriamente por las disposiciones del Código Municipal.

CLAUSULA PRIMERA:

DENOMINACIÓN.

La entidad se denominará "Federación Metropolitana de Municipalidades de San José", abreviándose "FEMETROM-SAN JOSÉ" y para los efectos de estos estatutos en adelante se denominará " La Federación " .

CLAUSULA SEGUNDA:

JURISDICCIÓN.

La jurisdicción de la Federación es la misma que la de los cantones de las municipalidades federadas. Su domicilio será en Moravia, en las instalaciones del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), pudiendo abrir oficinas en cualquier localidad de su jurisdicción.

CLAUSULA TERCERA:

OBJETIVOS GENERALES.

- Integrar a los municipios federados, para establecer políticas y acciones concertadas que impulsen la modernización y el fortalecimiento de la gestión municipal metropolitana para lograr una eficiente y eficaz administración municipal y de los intereses y servicios locales, con el fin de que el accionar de las corporaciones se refleje en una mayor calidad de vida de los habitantes de su jurisdicción.
- Fomentar la definición y ejecución conjunta de proyectos, políticas y estrategias de desarrollo comunal, que tiendan a lograr la identificación, el análisis y la solución conjunta de problemas de interés para las municipalidades federadas, para los cuales una



sola municipalidad, por razones presupuestarias, territoriales y/o tecnológicas no tiene capacidad de solución.

- Impulsar la participación popular, en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta la población metropolitana y en la construcción de una sociedad económica, social, política y ambientalmente equilibrada.
- Cualesquiera otras que la Asamblea General determine.

CLAUSULA CUARTA:
AMBITOS DE ACCION.

Respetando la autonomía municipal, la legislación vigente y en concordancia con los objetivos generales, en aras de lograr un desarrollo local y regional sostenible, la Federación tendrá cinco ámbitos principales de acción, que deberán implementarse teniendo presentes como ejes transversales, la participación ciudadana, la transparencia, la eficiencia, la honestidad y la rendición de cuentas, debiendo asimismo incorporar el respeto a las minorías, personas con discapacidad, tolerancia con los distintos credos religiosos, diferencias políticas, socioeconómicas, culturales y étnicas, así como el equilibrio de los géneros y grupos étnicos.

1. PLANIFICACION Y DESARROLLO URBANO:

1.1 Participar y apoyar la elaboración y ejecución de un proceso de planificación de desarrollo del área metropolitana de San José, en una forma coherente con los planes cantonales y el plan nacional elaborado, así como los reglamentos y proyectos que de ellos se deriven, los cuales deben ser aprobados por las entidades que la ley determine y por las municipalidades que se adhieran al mismo.

1.2 Promover programas y proyectos para el tratamiento de aguas residuales y la canalización de aguas pluviales.

1.3 Participar y apoyar la formulación y ejecución de cualquier otro instrumento de planificación urbana.

1.4 Recomendar límites al crecimiento del sector urbano, teniendo como objetivo esencial la protección de áreas ecológicas y protegidas por ley.

1.5 Participar y apoyar el proceso de planificación, regulación y mejoramiento del sistema de transporte metropolitano.



1.6 Coordinar acciones en pro del mejoramiento de la red vial y puentes, alcantarillado pluvial y recuperación de espacios públicos, en la búsqueda de la planificación y desarrollo urbano-rural.

2. AMBIENTE Y SALUD:

2.1 Promover políticas para la detección, identificación, análisis, el control y erradicación de todo agente contaminante que vaya en detrimento del ambiente sano.

2.2 Desarrollar programas de protección, mantenimiento, mejoramiento y sostenibilidad del medio ambiente y de los recursos naturales.

2.3 Promover la creación, mantenimiento y recuperación del espacio público, por ejemplo: parques urbanos, aceras, vías peatonales y ciclísticas, así como zonas verdes y de recreación.

2.4 Fomentar programas e iniciativas integrales para la clasificación, reutilización, reciclaje y reducción de los desechos sólidos.

2.5 Promover programas para mejorar los servicios de recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos.

2.6 Impulsar programas de apoyo para prevenir y mitigar los resultados de emergencias y desastres, incorporando la gestión del riesgo dentro del proceso de planificación.

2.7 Promover planes de protección, manejo y la sostenibilidad de mantos acuíferos, cuencas y micro cuencas hidrográficas.

2.8 Impulsar cualquier otra iniciativa tendiente a mejorar la calidad de vida y la salud pública.

3. GESTION LOCAL:

3.1 Promover que la gestión local garantice la implementación de políticas públicas, que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

3.2 Impulsar la creación de una plataforma que permita en general que las municipalidades se modernicen y logren un cabal cumplimiento de sus deberes, a través de una adecuada aplicación de los instrumentos tecnológicos actuales.



3.3 Impulsar programas de capacitación en todos los ámbitos del quehacer municipal, para lo cual se incentivará la negociación de convenios y acuerdos con universidades, organismos y entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, para lograr la mejor preparación de los funcionarios municipales, para un cabal cumplimiento de sus deberes.

De la misma forma, se impulsará un sano y amplio intercambio de experiencias entre las municipalidades, sean éstas federadas o no y otros entes, con el objeto de que los funcionarios municipales puedan transmitir sus conocimientos y a su vez aprender de lo hecho en otras corporaciones.

3.4 Impulsar la aplicación de programas y sistemas orientados a la búsqueda de un uso racional y eficiente de los recursos municipales y locales.

3.5 Buscar mecanismos para ahorrar costos en la adquisición de bienes y servicios.

3.6 Promover cualquier otro mecanismo o instrumento en pro de la eficiencia y eficacia administrativa.

3.7 Promover el traslado hacía las municipalidades, de aquellas competencias y recursos que las municipalidades de la Federación quieran y puedan desarrollar en forma conjunta.

3.8 Promover estándares de calidad y eficiencia en los servicios públicos municipales del área metropolitana de San José.

3.9 Propiciar y coordinar la creación, ampliación y mantenimiento de la infraestructura pública de servicios.

4. COOPERACIÓN Y ASISTENCIA TECNICA:

4.1 Propiciar la suscripción de convenios intermunicipales de cooperación y asistencia técnica, profesional, o de cualquier ámbito municipal y local, poniendo especial énfasis en la promoción de las reformas legales que el régimen municipal requiere para poder trabajar con un marco legal adecuado a la realidad.

4.2 Incentivar la creación de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y la constitución de sociedades públicas de economía mixta, las que necesariamente deben estar comprometidas con un manejo sostenible del medio ambiente.



4.3. Propiciar la suscripción de convenios intermunicipales o con otros entes del Estado, para que los pobladores de la jurisdicción federada, tengan una vida segura y tranquila.

5. OTROS:

5.1 Cualquier otro permitido por ley en congruencia con el espíritu, fines, principios, considerandos y objetivos de la Federación , que sea así debidamente aprobado por ésta.

La Federación para el cumplimiento de sus fines y objetivos, podrá:

a.) Recaudar cuotas ordinarias y extraordinarias de las municipalidades federadas. Serán cuotas ordinarias, aquellas cuotas que todas las municipalidades federadas, pagarán en forma obligatoria y que serán fijadas en el presente estatuto. Para eventuales modificaciones a la cuota, sólo podrán hacerse mediante votación de las dos terceras partes de la Asamblea General.

Serán cuotas extraordinarias, aquellas cuotas que todas o algunas de las municipalidades federadas, se comprometan individualmente a pagar en forma obligatoria, para el desarrollo y ejecución de programas específicos, que sólo beneficiará a las municipalidades contribuyentes y que serán fijadas, de común acuerdo, por las municipalidades que deban pagar. De la misma forma, la Asamblea General , podrá fijar cuotas extraordinarias a cargo de la totalidad de las municipalidades federadas, para ser aplicadas a gastos ordinarios o extraordinarios de la Federación.

Las municipalidades federadas quedan obligadas a tramitar, la incorporación de recursos dentro del presupuesto ordinario anual, o presupuestos extraordinarios pertinentes y a cancelar la cuota correspondiente en el primer trimestre del año calendario.

b) Gestionar y percibir donaciones de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales.

c) Propiciar apoyo, respaldo, alianza y coordinación de las instituciones públicas, empresa privada, organismos cooperantes nacionales e internacionales, organizaciones sociales en general, para el cumplimiento de sus programas y actividades en general.

d) Concertar convenios y cualquier otro mecanismo de cooperación con instituciones, organismos, empresas públicas o privadas, nacionales o internacionales, en consonancia con sus fines y objetivos.



CLAUSULA SEXTA:

LAS MUNICIPALIDADES FEDERADAS.

Además de las municipalidades constituyentes, pueden afiliarse las municipalidades pertenecientes al Gran Área Metropolitana, conforme lo disponga el reglamento que apruebe la Asamblea General de la Federación y tendrán los mismos deberes y derechos que las fundadoras.

Para que una municipalidad se afilie, debe contar con acuerdo de autorización del respectivo Concejo Municipal, adoptado con el voto de no menos de dos terceras partes de los regidores y comprometerse en forma expresa a respetar íntegramente los estatutos, reglamentos y políticas de la Federación ; asimismo deberá contar un acuerdo de aceptación expresa de la Asamblea General.

CLAUSULA SÉTIMA:

DESAFILIACIÓN.

7.1) CAUSALES DE DESAFILIACIÓN. Las Municipalidades dejan de pertenecer a la Federación por alguna de las siguientes causales:

a) Por renuncia aprobada con un acuerdo de las dos terceras partes de su respectivo Concejo Municipal, debidamente comunicada al Concejo Metropolitano.

b) Por expulsión acordada por la Asamblea General Extraordinaria, con el voto de dos terceras partes de sus integrantes presentes, por una o más de las siguientes causales:

b.1. Por el no pago de tres cuotas ordinarias consecutivas o seis cuotas ordinarias alternas sin la debida justificación.

b.2. Por el incumplimiento de estos estatutos y sus reglamentos.

b.3. Por incumplimiento de los deberes establecidos en la cláusula novena.

7.2) PROCEDIMIENTO PARA LA EXPULSIÓN. En todos los casos de expulsión, se debe de seguir el siguiente procedimiento:

- El acuerdo de expulsión sólo procede por iniciativa de alguna municipalidad federada o del Concejo Metropolitano, la que debe ser debidamente motivada.

- Una vez presentada la iniciativa de expulsión, el Presidente del Concejo Metropolitano, convocará a la Asamblea General



Extraordinaria, para que sesione, dentro de los ocho días siguientes al recibo de la iniciativa de expulsión y debe ser convocada debidamente la municipalidad afectada.

- La Asamblea analizará la iniciativa y podrá adoptar el acuerdo de expulsión en la misma sesión, salvo si la misma Asamblea considera que la decisión debe posponerse, para allegar más criterios o pruebas al proceso.
- El acuerdo de expulsión, debe ser motivado y podrá quedar firme en la misma sesión en que se tome por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros y será notificada a la municipalidad expulsada, en la persona de su representante legal, sea el alcalde o alcaldesa, otorgando un plazo de quince días hábiles para que la municipalidad expulsada, manifieste su oposición. De presentarse la oposición, se debe de convocar a la Asamblea General, para que sesione extraordinariamente, para conocer sobre la misma.
- Si la Asamblea extraordinaria, decidiere confirmar la expulsión y ésta fuere por el no pago de las cuotas federadas, así lo comunicará a la municipalidad respectiva, para que dentro de los quince días hábiles siguientes, deposite lo debido, para que el acuerdo de expulsión, de pleno derecho y sin necesidad de convocar a Asamblea General Extraordinaria, quede sin efecto.

CLAUSULA OCTAVA:

DERECHOS DE LAS MUNICIPALIDADES.

Las municipalidades federadas tienen los siguientes derechos:

- Integrar la Asamblea General de la Federación.
- Integrar el Concejo Metropolitano, a través del Alcalde Municipal.
- Denunciar ante la Fiscalía o la Asamblea General, cualquier irregularidad que notare en el desempeño de los miembros de la estructura organizativa de la Federación. Las denuncias sobre aspectos administrativos u operativos de la Federación, deben canalizarse de previo ante el Director Ejecutivo, el Concejo Metropolitano o la Fiscalía, según sea el caso.
- Todas las demás facultades, atribuciones o derechos que se deriven de la ley, los estatutos y los reglamentos.



CLAUSULA NOVENA:
DEBERES DE LAS MUNICIPALIDADES.

Las municipalidades afiliadas a la Federación tienen los siguientes deberes:

- Cumplir con estos estatutos, los reglamentos, políticas y acuerdos de la Federación.
- Pagar puntualmente las cuotas.
- Asistir a las asambleas o reuniones a las que son convocadas.
- Apoyar las gestiones que realice la Federación para el cumplimiento de sus fines.
- Velar por la conservación y el cuidado de los bienes de la Federación.
- Mantener lealtad a los postulados, principios y objetivos de la Federación.
- Todas las demás responsabilidades y deberes que se deriven de la ley, los estatutos y los reglamentos.

CLAUSULA DÉCIMA:
ORGANIZACIÓN.

La Federación cuenta con la siguiente estructura organizativa:

- Asamblea General.
- Concejo Metropolitano.
- Fiscalía.
- Dirección Ejecutiva.

CLAUSULA DECIMA PRIMERA:
DE LA ASAMBLEA GENERAL.

La Asamblea General, es el órgano máximo de la Federación. Se integra con una representación de tres delegados de cada municipalidad afiliada, de los cuales, uno será el alcalde o alcaldesa municipal y los otros dos, serán nombrados por cada Concejo Municipal, debiendo necesariamente ser vecinos del cantón.

Los representantes de cada municipalidad, tendrán derecho a voz y



voto en el seno de la asamblea.

La representación de cada municipalidad ante la Asamblea General , será nombrada por períodos de dos años, que van del primero de mayo del año en que toma posesión cada Concejo Municipal, hasta el treinta de abril de dos años después. Durante la primera quincena de mayo de cada dos años, el Concejo Municipal de cada cantón, nombrará a los dos delegados que integrarán la representación de cada municipalidad, a los que se adherirán de pleno derecho su alcalde o alcaldesa. Mientras el debido nombramiento de estos delegados no sea acordado en firme por el Concejo Municipal, los anteriores delegados mantendrán su representación hasta que ello ocurra.

Hay dos tipos de asambleas, las ordinarias y las extraordinarias. Las ordinarias se reúnen obligatoriamente dos veces al año, durante la segunda quincena de los meses de junio y enero. Las extraordinarias se reúnen cada vez que las convoque el Concejo Metropolitano, o lo soliciten un número de municipalidades que representen al menos la tercera parte de las asociadas, quienes deben gestionar la convocatoria ante el Presidente del Concejo Metropolitano, el cual debe convocar dentro de los quince días hábiles siguientes.

Las asambleas serán convocadas por medio de carta circular con ocho días naturales de anticipación, sin que, dentro de ellos, se encuentren incluidos el día de la convocatoria y el de la realización de la asamblea.

La asamblea se tendrá por constituida en primera convocatoria, cuando concurra la mitad más uno de los miembros de la misma.

De no presentarse a la primera convocatoria, el número mínimo de representantes, la asamblea se podrá reunir en segunda convocatoria, si en cualquier tiempo durante la hora posterior, se encuentran presentes, al menos una tercera parte de sus miembros.

Los asuntos se aprueban por mayoría simple de sus miembros presentes, excepto aquellos en los que la ley o estos estatutos requieran el voto de las dos terceras partes de la asamblea.

Todas las asambleas son presididas por el Presidente del Concejo Metropolitano.

Los plazos de los nombramientos de los representantes, se



mantendrán en la medida que no se modifique los plazos de elección de autoridades municipales.

CLAUSULA DECIMA SEGUNDA:

DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL ORDINARIA.

La Asamblea General Ordinaria tendrá las siguientes atribuciones:

- Aprobar las políticas generales de la Federación.
- Conocer y resolver lo que corresponda, sobre los informes semestrales o específicos del Concejo Metropolitano, el Fiscal, el Director Ejecutivo y las Comisiones.
- Designar cada dos años al órgano fiscalizador.
- Cualquier otra atribución que los presentes estatutos determinen.

CLAUSULA DECIMA TERCERA:

ATRIBUCIONES DE LAS ASAMBLEA GENERAL EXTRAORDINARIA.

La Asamblea General Extraordinaria tendrá las siguientes atribuciones:

- Aprobar los programas y los planes a desarrollar.
- Reformar estos estatutos.
- Aprobar los presupuestos ordinarios y extraordinarios.
- Acordar la expulsión de una municipalidad federada o conocer de su renuncia. En caso de expulsión, se debe seguir el procedimiento establecido en la cláusula séptima de los estatutos.
- Acordar la disolución de la Federación.
- Acordar la compra o venta de bienes inmuebles.
- Aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Federación, los derivados de estos estatutos y cualquier otro que se considere oportuno.
- Resolver cualquier otro aspecto puesto a su conocimiento en la convocatoria.

En una Asamblea Extraordinaria, solamente se pueden conocer aquellos aspectos contenidos en el acuerdo de la convocatoria.



En los casos de los incisos b), d) y e) anteriores, se requerirá para su aprobación la votación de al menos dos terceras partes de los miembros presentes. Para los efectos del inciso b), en el momento de circular la convocatoria, deberá de acompañarse la propuesta de la reforma de estatutos que interesa.

CLAUSULA DECIMA CUARTA:
DEL CONCEJO METROPOLITANO.

La Dirección de la Federación corresponde a un Concejo Directivo denominado "Concejo Metropolitano", integrado por la alcaldesa o el alcalde de cada uno de los Gobiernos Locales afiliados a la Federación. Entre ellos designan un Directorio compuesto por un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y un vocal, quienes durarán en sus cargos un año, que va del primero de junio del año de su nombramiento, al último día de mayo del año siguiente.

Los miembros del Directorio pueden ser reelectos. Las ausencias temporales de los miembros del directorio pueden llenarse por los otros miembros.

CLAUSULA DECIMA QUINTA:
REUNIONES DEL CONCEJO METROPOLITANO.

El Concejo se reúne en forma ordinaria una vez al mes y extraordinariamente cuando sea necesario, por convocatoria escrita, que hará el presidente, por lo menos con tres días hábiles de anticipación.

El Concejo, forma quórum con la presencia de la mayoría simple de sus miembros. Sus acuerdos se toman por simple mayoría de votos de los miembros presentes.

CLAUSULA DECIMA SEXTA:
ATRIBUCIONES DEL CONCEJO METROPOLITANO.

Son atribuciones del Concejo las siguientes:

a) Proponer las políticas de la Federación y tomar los acuerdos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y fines establecidos en estos estatutos.

b) Convocar a Asambleas Generales.

c) Nombrar las comisiones que considere necesarias y supervisar conjuntamente con la fiscalía sus labores.



- d) Recibir y resolver las solicitudes de afiliación, lo cual puede ser apelado ante la Asamblea General.
- e) Acoger las solicitudes de renuncia y elevarlas a la Asamblea General para su conocimiento.
- f) Nombrar y remover al Director Ejecutivo, quien es un funcionario de confianza.
- g) A solicitud del Director Ejecutivo o por iniciativa propia, podrá autorizar la creación de plazas de trabajo necesarias para el buen desempeño de la Federación.
- h) Acordar la contratación de bienes y servicios.
- i) Velar y coordinar para la debida ejecución de los acuerdos de la Asamblea General.

Para las decisiones relativas a los incisos a) y g) del presente artículo, se requerirá para su aprobación el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión respectiva del Concejo Metropolitano.

CLAUSULA DECIMA SÉPTIMA:
DE LA FISCALIA.

Es un órgano colegiado, nombrado por la Asamblea General e integrado por tres personas, escogidas de entre los regidores de las municipalidades que integran la Federación, sin que una municipalidad pueda tener más de un delegado nombrado en este órgano. Los designados no podrán ser representantes de las municipalidades en la Asamblea General. Durarán en sus cargos, por períodos de un año, iguales a los del Directorio del Concejo Metropolitano. Los tres integrantes, en su primera sesión nombrarán un coordinador. La fiscalía se reunirá por lo menos una vez al mes.

La fiscalía tiene las siguientes atribuciones:

- Supervisar todas las operaciones y movimientos económicos de la Federación.
- Velar por el fiel y oportuno cumplimiento de la normativa jurídica aplicable a la Federación y estos estatutos, así como los acuerdos y reglamentos de la Federación.



- Rendir un informe anual a la Asamblea General Ordinaria.
- Recibir y tramitar las quejas de las municipalidades federadas.
- Participar con voz pero sin voto en las sesiones del Concejo Metropolitano, en las comisiones y en las Asambleas Generales.

CLAUSULA DECIMA OCTAVA:

ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL CONCEJO METROPOLITANO.

Los miembros del Concejo Metropolitano tendrán las siguientes atribuciones:

- El presidente, funge como Presidente de la Federación y como tal convoca y preside las sesiones de las Asambleas Generales y del Concejo Metropolitano. Firma junto al secretario, las actas de los órganos que preside.
- El vicepresidente sustituye al presidente en sus ausencias temporales y definitivas, con iguales atribuciones y obligaciones.
- El secretario, firma junto con el presidente las actas de las asambleas generales y del Concejo Metropolitano y atiende junto con el Director Ejecutivo, la correspondencia de la Federación.
- El tesorero, vigila porque las cuentas de la Federación se lleven en orden y para tales efectos coordinará su acción con el Director Ejecutivo, junto con el cual hará las prevenciones de pago a los deudores de la Federación y autorizarán los pagos y firmarán conjuntamente en las cuentas corrientes y otras, que acuerde abrir el Concejo Metropolitano. En ausencia de uno de los anteriores, podrá firmar en las cuentas el presidente.

CLAUSULA DECIMA NOVENA:

DEL DIRECTOR EJECUTIVO.

La Federación tendrá un Director Ejecutivo, que será nombrado por el Concejo Metropolitano, por períodos de tres años, pudiendo ser reelecto. Este funcionario ejercerá las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias de la Federación y debe vigilar la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de las leyes, reglamentos y decretos nacionales, el estatuto y los reglamentos de la Federación, los acuerdos de la asamblea y del Concejo Metropolitano.



Será un funcionario de tiempo completo y su cargo es considerado de confianza. Para ser removido con anticipación al vencimiento del plazo de su nombramiento, se requerirá la aprobación de dos terceras partes de los miembros del Concejo Metropolitano.

CLAUSULA VIGESIMA:

PERFIL Y FUNCIONES DEL DIRECTOR EJECUTIVO.

El Director Ejecutivo, debe ser un profesional universitario, con grado mínimo de Licenciatura, quien debe tener probada experiencia en labores relacionadas con el régimen municipal. El salario del Director Ejecutivo, será fijado por el Concejo Metropolitano y no podrá ser superior al del Director Ejecutivo del (IFAM). No podrán ejercer el cargo de Director Ejecutivo de la Federación, los regidores y síndicos de las municipalidades federadas, durante el ejercicio de sus cargos de elección popular.

CLAUSULA VIGESIMA PRIMERA:

DE LOS CONCEJOS TECNICOS METROPOLITANOS.

El Concejo Metropolitano puede crear, como órganos auxiliares, los Concejos Técnicos Metropolitanos en las áreas que la Federación considere necesarias y oportunas, los cuales se regirán por el reglamento dictado al efecto por el Concejo Metropolitano.

CLAUSULA VIGESIMA SEGUNDA:
REFORMAS A LOS ESTATUTOS.

Las reformas parciales o totales a estos estatutos, deben ser aprobadas por las dos terceras partes de la Asamblea General Extraordinaria que se convoque al efecto.

CLAUSULA VIGESIMA TERCERA:
DISOLUCIÓN.

La Federación puede disolverse con las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea General. Al extinguirse la Federación, una vez cancelados los pasivos y todas las obligaciones existentes, el remanente se distribuirá entre las municipalidades federadas, en forma proporcional, a las cuotas ordinarias que hubiesen aportado con anterioridad al acuerdo de disolución, para lo cual el Concejo Metropolitano, nombrará un liquidador.

CLAUSULA VIGESIMA CUARTA:



FINANCIAMIENTO.

De conformidad con lo establecido en el Artículo diez del Código Municipal y en este estatuto, esta asamblea fija como cuota ordinaria anual, la suma equivalente a un cero punto quince por ciento, de los ingresos reales de la liquidación presupuestaria correspondiente al año anterior, cuota que debe ser cancelada a la Federación en la forma establecida en este estatuto.

APROBACION ESTATUTOS Y NOMBRAMIENTO FISCALÍA.

En este mismo acto, una vez aprobado el estatuto constitutivo, se nombra a los integrantes de la fiscalía, nombramiento que recae en los señores a), b)....., c)....., para el período que por esta única vez se inicia el día de hoy y concluye el día en que según este estatuto corresponda de nuevo nombrar este órgano, para el primer período anual. Estando presentes los designados, manifiestan que aceptan el nombramiento, son juramentados ante la asamblea y entran en posesión inmediata de sus cargos.

TRANSITORIO:

Para efecto del pago de las cuotas correspondientes al año 2004, se establece que por una única vez dicho pago corresponderá al cincuenta por ciento de la cuota establecida. Para tal efecto, las municipalidades federadas deberán incluir en una modificación presupuestaria los recursos correspondientes que serán cancelados en un solo pago en el primer semestre del año".

ACUERDO FIRME.

Atentamente,

Rosalinda Marceth Agüero

JEFE, DPTO. SECRETARIA MUNICIPAL

c Auditoría, Contratación Administrativa, Coordinación Institucional, Comunicaciones, IFAM, Archivo.



FUENTES CITADAS

¹ Ley 7794. Código Municipal. 30 de abril de 1998.

² Dictamen No 243 de la Procuraduría General de la Republica del 19 de setiembre de 2002

³ Dictamen No 331 de la Procuraduría General de la Republica del 30 de noviembre del 2001

⁴ Sala Constitucional de la Corte suprema de Justicia. Resolución No 8461-2003 de las quince horas con treinta y ocho minutos del doce de agosto del dos mil tres.-

⁵ Abellán, Carmelo. Tratado practico de la Administración Local Española 1ª.ed. Madrid, España Tomo I pp. 149-155.

⁶ Abellán, Carmelo. Tratado practico de la Administración Local Española 1ª.ed Madrid, España. Tomo II pp. 306-315.

⁷FEDERACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE SAN JOSÉ. Estatutos constitutivos de la federación metropolitana de municipalidades de San José [en línea] consultado el 16 de enero del 2007 en http://www.sanjosemetropolitano.org/ModAreaMetro/SubModFemetro/SJM_Estatutos_Feme2006.htm