

De oficio o a petición de interesado o del Ministerio Público podrá resolver también el Tribunal en resolución fundada de la que se dejará constancia en el acta, que la lectura de la sentencia se realice en forma privada, si para ello subsisten las mismas razones que llevaron a prescindir de la publicidad en los debates”.

“Artículo 359.—Bis.

Las personas que asistan a un debate público o a la lectura de una sentencia realizada en audiencia pública no podrán hacer grabaciones magnetofónicas, ni tomas cinematográficas, ni transmisiones radiofónicas ni televisadas con el fin de darlos a conocer al público o de publicar su contenido.

En caso de desobediencia de lo mandado en este artículo se procederá conforme al artículo 365”.

“Artículo 360.—No tendrán acceso a la Sala de audiencias los dementes, los ebrios y los menores de 15 años.

Por razones de orden, higiene, moralidad o decoro, el tribunal podrá ordenar también el alejamiento de toda persona cuya presencia no fuere necesaria, o limitar la admisión a un determinado número”.

BIBLIOTECA  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

## CONCEJOS DE DISTRITO Y SINDICOS\*

Lic. Elvira Batalla Rivera  
Asesora Parlamentaria

\* Este trabajo fue elaborado en el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, a raíz de una consulta.

Con el artículo 63 del Código Municipal se inicia el Capítulo VIII "Concejos de Distrito y Síndicos", que regula esas instituciones en los tres artículos que lo integran, aunque son las disposiciones para los "Concejos Municipales de Distrito" las que ocupan la mayor parte del capítulo. En el Transitorio I al artículo 63 se autoriza al Poder Ejecutivo para crear estos organismos que actúan dentro de la esfera de competencia territorial municipal en materias que son propias de las municipalidades. Tales disposiciones dan lugar a que desde 1970, año en que fue emitido el Código por ley N° 4574 de 4 de mayo, se presenten frecuentes conflictos con las municipalidades, a las que la Constitución Política de 1949 expresamente señala como corporaciones autónomas.

Se origina ese instituto, que el Transitorio I denomina "Concejos Municipales de Distrito", en los "Concejos de Distrito" que la Ley N° 118 de 6 de julio de 1939 estableció a cargo del Poder Ejecutivo. El Código Municipal lo presenta ahora como una derivación de los creados por el Presidente y su Ministro de Gobernación.

La introducción de los "Concejos Municipales de Distrito" y los "Concejos de Distrito", regulados en el Capítulo VIII, cuyo nombre no señala a los primeros, pero que evidentemente no son iguales, obliga a buscar las características que los diferencian. Para delinear las dos clases de "Concejos" que consigna el Código Municipal y señalar sus repercusiones en el régimen actual de los municipios, son puntos principales y necesarios los relativos a la autonomía o descentralización municipal y su organización, con especial énfasis en las figuras del síndico y del intendente, miembros relevantes de los "Concejos de Distrito" y los "Concejos Municipales de Distrito", respectivamente.

#### Antecedentes del Régimen Municipal Costarricense

Los orígenes de la organización municipal se remontan al Antiguo Régimen Español, el cual la heredó a sus provincias de América al establecerlas como colonias. En un principio el régimen municipal en la antigua provincia española de Costa Rica se tomó poco en consideración por estar reducido el mismo a la capital; pero en 1810 surgieron, por parte de algunas poblaciones del país, intentos de extender la vida municipal a esas comunidades. Tales inquietudes fueron satisfechas cuando las corporaciones municipales, creadas por la Constitución de Cádiz de 1812, las facultó para la administración de los intereses comunales, anteriormente a cargo de los representantes del gobierno español de la provincia, y adquirieron rápidamente enorme importancia.

Desde la época de la independencia del régimen español, los ayuntamientos, los cabildos y la Junta de Legados tuvieron carácter representativo, popular y constituyente, que se confirmó al consignarse las correspondientes disposiciones en el Pacto de Concordia, como resultado del movimiento constitucional de 1821. Se creó el gobierno municipal para regir las funciones que venían realizando en áreas geográficas determinadas las corporaciones municipales. Los ayuntamientos o municipalidades eran instituciones políticas y administrativas y su derecho derivaba de los cabildos, las juntas ejercían la autoridad o mando ejecutivo y la Junta de Legados fue la primera asamblea constituyente del país, a la cual le correspondió la redacción del Pacto.

Desde 1825 hasta 1841, se mantuvo lo dispuesto en los artículos 111 y 114 de la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, emitida el 25 de enero de aquel año<sup>1</sup>. Fue la Ley de Bases y Garantías del 8 de marzo de 1841 la que suprimió las municipalidades<sup>2</sup>. Sin embargo esa ley, dictada por don Braulio Carrillo, se anuló por los Decretos LXVII y LXXXVI, de 6 de junio y 27 de agosto del año 1842, cuando el nuevo gobierno del General Francisco Morazán restableció el anterior Régimen Municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Fundamental de 1825.

La Constitución Política del 9 de abril de 1844, fue la que más extensamente contempló el régimen correspondiente a las municipalidades. El Título VIII, "Del Gobierno Interior de los Pueblos", las reconoce en su articulado con las características de instituciones de elección popular<sup>3</sup>. En el Título V, Sección 2ª, "De las atribuciones del Senado", el artículo 126, inciso 8, señaló:

<sup>1</sup> "Del Gobierno interior de los Pueblos".

"Art. 111.—En cada uno por pequeño que sea habrá una Municipalidad electa popularmente, y sus atribuciones serán las que les designe la ley, igualmente que el número de sus individuos".

"Art. 114.—Habrá además en las cabeceras de cada Departamento un Jefe subalterno del Político Superior y del Intendente".

<sup>2</sup> El Art. 6, párrafo 1, dispuso:

"Para el ramo de Policía se establecerán Jefes Políticos, a cuyo cargo estará la del respectivo Departamento, sobre todos los objetos que comprende, con dependencia únicamente del Gobierno; y el cuidado de la recaudación y buena inversión de los fondos municipales de su Departamento: ellos serán también encargados de la circulación y cumplimiento de las leyes, decretos y órdenes que se les comuniquen por conducto del Ministerio general: y cuidarán de la enseñanza, ejerciendo las facultades de directores de ella".

<sup>3</sup> "Art. 175.—Habrá en cada Departamento un Jefe Político sub-delegado de Hacienda, según la demarcación territorial que establece la ley".

"Art. 176.—En cada pueblo por pequeño que sea habrá Municipalidad electa popularmente, y sus atribuciones serán las que designe la ley, igualmente que el número de sus individuos y las calidades y período de la duración de éstos."

"Art. 177.—Todos los destinos municipales son carga concejil de que ninguno podrá excusarse sin causa legal".

X "Art. 178.—Siendo los intereses particulares de los pueblos de diferente naturaleza de los generales del Estado, el Poder municipal que los representa es

"... declarar cuando haya mérito para formar causa a los Cuerpos municipales por delitos graves en el ejercicio de sus funciones, e imponerles correcciones en las demás faltas, y conocer de los recursos sobre nulidad de sus elecciones, excepciones y renunciadas de los electos".

Las Constituciones de 1825 y 1844, hicieron distinción entre el "gobierno del Estado" y el "gobierno interior de los pueblos": el Estado, compuesto de todos sus habitantes, divide su Supremo Poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; en el ejercicio del mismo cada uno es absolutamente independiente. El gobierno interior de los pueblos, corresponde al Poder municipal, dentro de una determinada demarcación territorial, con independencia de cada uno, en todos los cuales habrá una Municipalidad electa popularmente, y sus atribuciones serán las que designe la ley, así como el número de sus individuos.

En las cabeceras de cada Departamento, la Constitución de 1825 ordenaba que hubiera un "Jefe subalterno del Político Superior y del Intendente" y la de 1844 un "Jefe Político subdelegado de Hacienda", agregando en el artículo 178, que "siendo los intereses particulares de los pueblos de diferente naturaleza de los generales del Estado, el Poder municipal que los representa es independiente de otro alguno en tanto que no toque en ejecución de disposiciones generales; pero queda a la responsabilidad que en su caso declare el Senado".

Para la "Administración de Justicia", el Poder Judicial, contaba en cada uno de los pueblos con "Alcaldes Constitucionales" que ejercían el oficio de conciliadores en los asuntos civiles o sobre injurias, en juicio escrito, y de jueces en las causas verbales. Conforme al artículo 174 de la Constitución de 1844, "una ley especial arreglará la administración de Justicia en todos conceptos bajo las reglas prescritas en este título". (Título VII, "Del Poder Judicial").

Con la Ley Reglamentaria de Justicia, Decreto N° LIV, de 23 de diciembre de 1845, correspondió a los "Síndicos Procuradores", la función de agentes fiscales y acusadores en primera instancia en las causas criminales seguidas de oficio en sus respectivos pueblos o demarcaciones.

La Constitución Política de 1847, bajo el Título VII, "Del Gobierno Interior de los Departamentos", con referencia al Régimen Municipal encomendó un Gobernador Político en cada departamento, nombrado por el Poder Ejecutivo y a cuyo cargo quedaba la responsabilidad de conservar en sus respectivos departamentos el orden y tranquilidad pública. Fueron participantes en el gobierno departamental los "Cuerpos Municipales" compuestos, en las cabeceras de departamento, del

independiente de otro alguno en tanto que no toque en ejecución de disposiciones generales; pero queda sujeto a la responsabilidad que en su caso declare el Senado".

"Art. 179.—Las Municipalidades tendrán un ejecutor de sus acuerdos, y no podrá ejercer destino alguno independiente del Ejecutivo. La ley arreglará sus atribuciones".

mismo Gobierno Político en calidad de Presidente, de los dos Síndicos procuradores y de los Alcaldes 2º y 3º constitucionales. Estos últimos eran los únicos miembros electos popularmente (artículo 137), por cuanto a los demás el Poder Ejecutivo los nombraba sin necesidad de ternas, conforme lo dispuesto en el artículo 110, inciso 4, y por el inciso 26 del mismo artículo, estaba facultado para "erigir los establecimientos y corporaciones que considere convenientes para el mejor régimen del Estado en todos los ramos de la Administración, y arreglar el orden con que deban manejarse, estableciendo sus dotaciones y dando cuenta al poder Legislativo para su aprobación" y según el artículo 167 "el poder Ejecutivo arreglará el orden político y judicial de los puertos del modo más conforme a sus circunstancias".

En las poblaciones menores, los Cuerpos Municipales estaban integrados en forma parecida, pero se excluía al Gobernador y había un síndico procurador menos de lo dispuesto para las cabeceras de departamento.

La Constitución Política "Reformada", de 30 de noviembre de 1848 vino a dividir, por primera vez, el territorio nacional en provincias, éstas en cantones y éstos en distritos<sup>4</sup>. Anteriormente, desde la Constitución de 1825, la división se hizo por Departamentos, los que estaban formados a su vez por Partidos y éstos en Pueblos<sup>5</sup>. A partir de 1848 esta división territorial siempre se ha respetado y aún en esta forma la señala la actual Constitución<sup>6</sup>.

La Ley Fundamental de 1825 fue la que sentó la norma de que en cada pueblo, por pequeño que fuera, debía existir una Municipalidad electa popularmente, con las atribuciones y el número de individuos que les designe la ley. Igual principio acogió la Constitución sucesora de 1844. Sin embargo la Carta de 1847 rompió esa tradición al modificar la finalidad que tuvieron las juntas populares, las cuales comprendían todos los ciudadanos con derecho a votar y cuyo objeto era el de elegir los representantes que debían sufragar por los individuos de los Supremos Poderes, sea, por Jefe de Estado, Senadores y Magistrados de la Corte de Justicia. Estableció para la elección de las personas que servirían los cargos en el Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado, dos diferentes organismos: las juntas populares, compuestas de todos los

ciudadanos en ejercicio de sus derechos, debían sufragar por los electores correspondientes y los colegios electorales se formaban de los electores nombrados por dichas juntas y eran los que elegían Diputados, Presidente, Vice-Presidente del Estado y Jurado de Imprenta.

Con esta modalidad la Constitución de 1847 dejó la instalación de las juntas populares a cargo de la autoridad política, o por la que correspondiera en cada cantón, y los colegios electorales quedaron presididos por el Gobernador político, y en su defecto por el respectivo Alcalde 2º Constitucional, que como se explicó, éste y el Alcalde 3º eran los únicos miembros de elección popular de los "Cuerpos Municipales", pero con base en el régimen judicial establecido constitucionalmente en 1844 (artículo 157), administraban justicia en los pueblos.

Entre los más valiosos aportes de la Carta de 1847 se encuentra el esfuerzo de querer deslindar diversos regímenes que cada vez se mezclaban más y que en la Constitución de 1844, estaban totalmente entrelazados, al grado de que era imposible separar lo político, lo electoral, lo municipal y lo judicial. En el Título IV, Sección II, Artículo 79, en su inciso 7, dejó a cargo del Poder Legislativo, como una de sus atribuciones, la de nombrar los miembros del Tribunal Supremo de Justicia, con lo cual dejaron de ser individuos de elección popular. Sin embargo, no fue sino en la Constitución de 1917 que se prohibió expresamente la incompatibilidad de calidad de funcionario que administre justicia con la de Regidor o empleado municipal y con la de empleado o subalterno de los otros Poderes.

La experiencia demostró que varias de las disposiciones de la Constitución de 1847 ofrecían serios inconvenientes en la práctica y se procedió a la modificación de ella en 1848. De esta forma, una de las funciones de las asambleas electorales de cantón, de conformidad con el régimen dado al efecto, fue la de "hacer la elección de las Municipalidades de las capitales de Provincia..." (Art. 25, inciso 3). Y para el régimen de los municipios se dispuso en el artículo 101 que habría en la capital de cada Provincia y en las cabeceras de cantón, cuerpos municipales, cuya organización, funciones y responsabilidades serían puntualizadas en las ordenanzas de estas corporaciones, agregándose que "una ley particular arreglará el régimen político y judicial de los puertos con presencia de sus circunstancias".

A pesar de las reformas a la Constitución de 1847, siempre se mantuvo el estado de confusión entre los regímenes municipal y político de las provincias, cantones y distritos, a los que la Constitución Reformada de 1848 separó en Títulos diversos<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> TÍTULO IX. DEL RÉGIMEN POLÍTICO DE LAS PROVINCIAS, CANTONES Y DISTRITOS PARROQUIALES.

Art. 97.—En cada Provincia habrá un Gobernador de libre nombramiento y amovible a voluntad del Ejecutivo.

Art. 98.—Los Gobernadores son agentes inmediatos del Poder Ejecutivo, y como tales deben cumplir y hacer cumplir sus órdenes.

<sup>4</sup> En el Título I, Sección 4ª, el artículo 8 dispuso: "El territorio de la República de Costa Rica se dividirá en Provincias. Cada Provincia se compondrá de uno ó más cantones, y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La ley arreglará la división territorial, y determinará las autoridades que deban ser nombradas".

<sup>5</sup> En el Capítulo 2, "Del Estado", el artículo 16, decía: "El territorio del Estado se dividirá en Departamentos: cada Departamento en Partidos y los Partidos en pueblos; una Ley particular arreglará esta división".

<sup>6</sup> El título XII, "El Régimen Municipal" contempla en el primer párrafo del artículo 168:

"Para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales".

La Constitución Política de 27 de diciembre de 1859, merece especial atención al estudiarse el régimen municipal. Ella demostró ser en la evolución histórica del derecho constitucional costarricense de las más importantes, hasta que fue sustituida por la Carta Fundamental de 1949 que le dio características muy definidas a las corporaciones municipales. Vino a precisar en forma clara la reforma de 1848, anteriormente estipulada en el artículo 25, inciso 3. Expresamente el artículo 64 dispuso entre las atribuciones de las Asambleas Electorales, la de "elegir los individuos que deben componer las Municipalidades que se establezcan...".

La Carta de 1859 en el Título Décimo, en sus artículos 134, 135 y 136, denominado "Del Régimen Municipal" instauró:

*"El territorio de la República continuará dividido en Provincias para los efectos de la administración jeneral de los negocios nacionales: las Provincias en cantones; y éstos en distritos. Esta división puede variarse para los efectos fiscales, políticos y judiciales por las leyes jenerales de la República, y para los efectos de la administración municipal, por las Ordenanzas municipales".*

*"Habrá en la capital de cada Provincia una Municipalidad a la cual corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia, la formación y conservación del registro cívico y del censo de la población y exclusivamente la administración é inversión de los fondos municipales, todo conforme al respectivo Reglamento orgánico".*

*"Habrá en cada Provincia un Gobernador, agente del Poder Ejecutivo y de nombramiento de éste, con las calidades y atribuciones que le señale la ley".*

La Constitución de 1869, mantuvo en los artículos 143, 144 y 145, dedicados al Régimen Municipal, la misma redacción dispuesta en la Constitución de 1859, con excepción de que en la de esa fecha el artículo 135, después número 144, al final, se cambió por "... todo conforme á las leyes respectivas". Introdujo que para reformar la Constitución, también tendrían iniciativa las Municipalidades de la República, cuando ellas convinieran unánimemente en la necesidad de hacerlo "respecto á las mismas disposiciones que se indiquen". (Art. 147, Disposición VIII).

Art. 99.—Dichos Gobernadores en el ejercicio de su encargo son responsables ante la Suprema Corte de Justicia por abusos de autoridad y por infracción de las leyes.

Art. 100.—La ley determinará las cualidades que se requieren para poder ser Gobernador y el tiempo que debe éste durar en su destino".

En la Constitución Política de 7 de diciembre de 1871, el Régimen Municipal se mantuvo con disposiciones idénticas a las de la anterior Carta de 1869, inclusive lo señalado para reformarla. En 1882 por el Decreto Ejecutivo N° VII del 26 de abril de ese año, se le dio gran inherencia en la administración de las Municipalidades al Poder Ejecutivo.

El 8 de junio de 1917, la Asamblea Nacional Constituyente, consagró, por primera vez en la historia constitucional costarricense el derecho de los ciudadanos de sufragar en forma directa. Instituyó en el Capítulo IV, artículo 50, "el sufragio es función esencialmente política y corresponde únicamente a los ciudadanos en ejercicio de sus derechos; y el voto, como acto personal, sólo puede emitirse por el propio ciudadano que tenga derecho a darlo"<sup>8</sup>.

Al establecer el régimen municipal, la Constitución de 1917 tomó en consideración que en materia tributaria los impuestos deben ser autorizados únicamente mediante leyes; sobre éstos y los presupuestos nacionales solamente puede disponer el Poder Legislativo<sup>9</sup>. La actual

#### "TITULO X. DEL REGIMEN MUNICIPAL.

Art. 101.—Habrá en la capital de cada Provincia y en las cabeceras de cantón, cuerpos municipales, cuya organización, funciones y responsabilidad serán puntualizadas en las ordenanzas de estas corporaciones. Una ley particular arreglará el régimen político y judicial de los puertos con presencia de sus circunstancias".

<sup>8</sup> "Art. 51.—...

El sufragio directo se ejercitará:

1. Por los ciudadanos domiciliados en cada distrito, para elegir Síndico Municipal, propietario y suplente.
2. Por los ciudadanos domiciliados en cada cantón, para elegir Intendente y Regidores Municipales, así como sus respectivos suplentes.
3. Por los ciudadanos domiciliados en cada provincia, para elegir Diputados y Senadores, propietarios y suplentes.

La elección que comprenda tres o más funcionarios de la misma clase, se practicará por el sistema de representación proporcional".

"Art. 52.—Habrá elecciones populares el primer domingo de marzo, cada tres años, a partir de 1922, inclusive. En ellas se elegirá la mitad de Senadores, mitad de Diputados, mitad de Regidores, lo mismo que Síndicos e Intendentes Municipales."

"Art. 58.—Una ley especial reglamentará las elecciones sobre las bases antes consignadas, de modo que se aseguren la libertad y el orden del sufragio".

<sup>9</sup> "Art. 77.—...

"Autorizar por ley general o especial a las Municipalidades para establecer impuestos o contribuciones locales, señalando en la ley específicamente las cosas imponibles y el máximo a que pueda llegarse en cada caso; revocar o modificar las autorizaciones anteriores; disponer del modo cómo han de formarse y liquidarse los presupuestos de las Municipalidades y señalar las atribuciones de éstas, que pueden ser más extensas para las de cantones centrales de provincia; y en general dictar las ordenanzas municipales de acuerdo con las bases que se consignan en esta Constitución".

Constitución contiene en sus disposiciones estos principios de reserva de ley<sup>10</sup>.

Es en la Constitución de 1917 que encontramos reunidos la mayoría de los principios, instituciones y figuras del régimen municipal análogos a los del ordenamiento jurídico vigente. En su Capítulo VIII "Del régimen municipal", se establece la división territorial administrativa basada en el número de los habitantes del país; para cada cantón una Municipalidad y un Intendente; en cada Municipalidad cierto número de regidores y en los distritos un Síndico para representarlos ante la Municipalidad; Intendente, regidores y Síndico como miembros de elección popular; fines, atribuciones, rentas, etc., de las Municipalidades<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> "CAPITULO II. Atribuciones de la Asamblea Legislativa.  
Art. 121.—...

11. Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República;

13. Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales".

<sup>11</sup> "Del régimen municipal:

"Art. 116.—Para los efectos de la administración general de los negocios nacionales, el territorio de la República continuará dividido en las siete provincias de San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón. Las provincias se dividen en cantones y éstos en distritos. En adelante no se creará cantón alguno que no cuente a lo menos con cinco mil habitantes; tampoco si al cantón o a cada uno de los cantones desmembrados para constituir la nueva circunscripción, no les quedare una población al menos de seis mil almas y territorio suficiente para las necesidades de su desarrollo.

La ley que cree un cantón, señalará sus límites de modo indubitable.

El Poder Ejecutivo dictará las disposiciones oportunas, a fin de que cuanto antes se determine de modo claro los linderos de las provincias y cantones existentes. Si las Municipalidades interesadas se convinieren en la delimitación total o parcial, el Poder Ejecutivo aprobará el convenio y se tendrá como línea divisoria la acordada entre las partes.

En caso contrario someterá el asunto en la parte controvertida a la decisión de la Cámara de Diputados para que por ley se defina la cuestión, se adopten los naturales en cuanto sea posible".

"Art. 117.—Para el manejo de los intereses puramente locales, cada cantón tendrá una Municipalidad y un Intendente, elegidos por los ciudadanos que estén domiciliados en él desde tres meses antes de la elección.

La Municipalidad constará de tres regidores en los cantones cuya población no pase de cinco mil habitantes; de cinco en los que tengan más de cinco mil y no más de diez mil, y en los cantones que tengan más de diez mil almas, de un Regidor más por cada diez mil habitantes de exceso y por fracción que suba de cinco mil.

Para reponer las faltas de los Regidores se elegirán al mismo tiempo tantos suplentes como sean los propietarios, y para reponer las del Intendente se elegirá un Vice-Intendente. Cada distrito elegirá además un Síndico propietario y un suplente, cuya función principal será representar ante la Municipalidad los intereses especiales de su distrito y ver que los fondos de éste se inviertan en sus necesidades, deducido el tanto por ciento de gastos generales del cantón que corresponda al distrito en proporción a su población respecto de la total del cantón".

"Art. 118.—Los Regidores propietarios y suplentes duran seis años y se renovararán por mitades cada tres años. Si el número fuere impar, se renovará

La Constitución de 1917 fue derogada por Decreto Ejecutivo N° 1 de 3 setiembre de 1919 y por Decreto Ejecutivo N° 2 de esa misma fecha se restableció y puso en vigor la Constitución de 1871, junto con las modificaciones y adiciones que sufrió posteriormente, pero se excep-

primero la mitad del número por que resulte agregando una unidad al total. La suerte decidirá cuál o cuáles Regidores han de dejar su puesto en el primer trienio.

El Síndico dura tres años y se elegirá, al mismo tiempo que los Regidores, por los ciudadanos del distrito.

Los cargos de Regidor y Síndico son obligatorios y gratuitos. La ley señalará los requisitos que han de tener tales funcionarios y los motivos por que puedan excusarse de servirlos.

El Intendente y el Vice-Intendente durarán en sus puestos tres años y son reelegibles. El cargo de Intendente es remunerado. Su dotación se fijará por la Municipalidad para el período siguiente y no podrá ser aumentada ni disminuida para el trienio en curso.

Los funcionarios municipales contarán sus términos desde el primero de mayo, día en que tomarán posesión".

"Art. 119.—La Municipalidad no funcionará sin la asistencia de dos tercios de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos presentes. El Intendente presidirá las sesiones, sin voto.

Lo establecido respecto de suplentes de Diputados en el artículo 63 es aplicable a Regidores".

"Art. 120.—La Municipalidad nombra y remueve libremente los Jefes de servicios; los subalternos serán nombrados y removidos libremente por el Intendente, pero la Municipalidad tiene derecho de revocar tales nombramientos o remociones.

El Intendente es el ejecutor de las leyes y de los acuerdos de la Municipalidad sobre asuntos municipales.

La Municipalidad delibera y resuelve sobre todos los asuntos de interés local y le corresponde, por lo tanto, cuidar de la higiene, a la cual dedicará preferente atención, de acuerdo con un Consejo Superior de Salubridad, y cuidar, asimismo, de la comodidad, ornato y recreo; de caminos, calles, plazas del cantón; de las obras públicas municipales, del alumbrado, riego, aseo, mercados, cloacas, cañerías y, en general, de todo lo que importe al progreso y bienestar del vecindario considerado como unidad administrativa distinta del Estado. Todo de conformidad con las leyes generales y con lo dispuesto en la presente Constitución.

Dispone de todas las rentas y entradas que le correspondan según la ley.

Puede decretar contribuciones nuevas siempre que haya una ley que las autorice. Su decreto será obligatorio para el vecindario una vez que sea aprobado por el Ejecutivo, el cual no podrá negar su pase si la contribución es conforme a la ley no excede del máximo que ésta haya fijado y debe fijar para cada renglón.

Con sus rentas y entradas atenderá a las necesidades del cantón. No podrá la Municipalidad ni la ley autorizar ningún gasto que no responda a una verdadera necesidad, y desde luego se tendrá por prohibido consumir fondos públicos del cantón en fiestas, celebraciones, recepciones u otros fines ajenos a los de la institución municipal.

Una ley general dispondrá lo conveniente respecto a la manera de formar y liquidar los presupuestos municipales. Cada trimestre publicará el Intendente y circulará impresa una nota minuciosa de las entradas y gastos habidos; y cada año publicará en el periódico oficial una memoria de lo practicado durante el año anterior".

tuó, temporalmente, el Título VIII dedicado al Poder Legislativo. Para el régimen municipal la derogatoria significó darle vigencia a las disposiciones de la Constitución de 1859, incluso con las pocas modifica-

"Art. 121.—El Intendente propondrá a la Municipalidad las medidas que juzgue convenientes.

Podrá vetar cualquier acuerdo de la Municipalidad, dentro de los ocho días hábiles siguientes a su fecha, cuando a su juicio el acuerdo sea contrario a la ley o exceda las facultades de la corporación. Los particulares perjudicados podrán en iguales casos apelar de las resoluciones municipales. La Municipalidad reconsiderará inmediatamente lo acordado, y si insiste en lo resuelto, el caso será sometido para su decisión final al Poder Ejecutivo, el cual considerará y definirá el punto en Consejo de Gabinete".

"Art. 122.—El Poder Ejecutivo velará por el legal cumplimiento de las Municipalidades e Intendente. Si notare alguna ilegalidad en el desempeño de las funciones correspondientes a tales corporaciones o funcionarios, podrá suspender lo acordado si así lo decide en Consejo de Gabinete y dará cuenta al Senado en sus próximas sesiones, para que se declare lo procedente o se elija la responsabilidad del caso".

"Art. 123.—En cada provincia habrá un Gobernador, agente del Poder Ejecutivo y de nombramiento de éste, con las calidades y atribuciones que la ley señala.

Este funcionario no tendrá autoridad alguna sobre la Municipalidad e Intendente en el ejercicio de los cargos que éstos desempeñan. En cuanto no riña con la ley deberá, por el contrario, prestarle su colaboración y ayuda".

Entre las disposiciones transitorias de la Constitución de 1917, para el régimen municipal se contempló lo siguiente:

"Art. 4.—Para arreglar el régimen de Municipalidades en el período de transición, se dispone:

1. Que la mitad del personal de las Municipalidades actuales continúe en sus funciones hasta el 30 de abril de 1919. El Presidente de la República en el Consejo de Ministros, sorteará la mitad que ha de salir desde ahora y la repondrá con individuos de su nombramiento que reúnan los requisitos de ley. Si el número fuere impar, saldrá ahora la mitad del número par que forme el total más uno.
2. Que el cargo de Intendente no se haga efectivo hasta el 1 de mayo de 1919 en adelante, y entre tanto sigan los Gobernadores y Jefes Políticos con las atribuciones que hoy tienen. En ese intervalo deberá el Ejecutivo proponer el proyecto de Ordenanzas Municipales y el Congreso emitir las. Las Municipalidades continuarán rigiéndose conforme a las actuales hasta el 1 de mayo de 1919, fecha en que entrarán en vigor las nuevas.
3. Que los Síndicos actuales permanezcan en sus puestos hasta el 30 de abril de 1919. Si ocurriere vacante, el Ejecutivo, oyendo a los principales vecinos y contribuyentes de distrito, la repondrá con un vecino de su nombramiento que reúna las condiciones legales.
4. Que la primera elección popular para elegir Regidores propietarios y suplentes, así como para elegir Síndicos, Intendentes y Vice-Intendente, tenga lugar el primer domingo de marzo de 1919".

"Art. 6.—Los Senadores y Diputados que componen la actual Asamblea y que formarán el inmediato Congreso, y las Municipalidades en ejercicio, durarán en sus puestos hasta el 30 de abril de 1919.

El Poder Ejecutivo, en la fecha oportuna, convocará a elecciones, de acuerdo con el artículo 52 de la Constitución; y las Cámaras que entonces se elijan, de la misma manera que las Municipalidades, serán renovables por mitad cada tres años en la forma prevenida en la misma Constitución".

ciones que le hizo la Constitución de 1869. Sin embargo, la más importante de estas reformas introducidas en la Carta de 1869, se suprimió en virtud de la Ley N° 17 de 22 de mayo de 1903, que eliminó el inciso 8 del artículo 134 de la Constitución de 1871, que consignaba en igual forma la disposición VIII del artículo 147 de la Ley Fundamental de 1869, con lo cual las Municipalidades perdieron su intervención en la iniciativa para reformar la Constitución.

La Carta Fundamental de 1871 se mantuvo en vigencia desde 1919 hasta que se promulgó la de 1949, que aún nos rige. Las regulaciones municipales con rango constitucional quedaron por consiguiente reducidas a los artículos 134, 135 y 136, sea con la misma enumeración de articulado y redacción que les dio la Constitución de 1859, aunque el artículo 135, reformado por la Carta de 1869, fue nuevamente modificado, por Decreto Ejecutivo VII de 26 de abril de 1882.

*Los primeros "Concejos de Distrito" (creados por Ley N° 118 de 6 de julio de 1939).*

Conforme a lo ordenado por el artículo 134 de la Constitución de 1859, las Ordenanzas Municipales (Ley N° 20 de 24 de julio de 1867) regulaban la administración municipal. Posteriormente la Ley de la Organización Municipal (N° 131 de 9 de noviembre de 1909), que deroga y reforma parcialmente las anteriores Ordenanzas Municipales, señala en el artículo 27 que el artículo 129 de las Ordenanzas dichas se leerá: "El Poder Ejecutivo ejerce la suprema inspección sobre las autoridades gubernamentales en todas sus atribuciones y en la forma que el mismo determine; sobre las autoridades municipales en todo lo relativo al cumplimiento de las leyes en general y de los reglamentos y acuerdos que las conciernan; y sobre las Municipalidades, en cuanto a la legalidad de sus resoluciones y acuerdos y ejerce esa inspección, únicamente conociendo en grado en las apelaciones interpuestas por los interesados en su caso y en revisión de los vetos interpuestos por los Gobernadores. En el ejercicio de las atribuciones que les señala la ley, las Municipalidades procederán con independencia".

Esta ley promulgada en 1909 para organizar los municipios se emitió en base a lo dispuesto por la Constitución Política de 1871, reformada por el Decreto Ejecutivo VII de 26 de abril de 1882.

El texto original del artículo 130 disponía que habría en la capital de cada Provincia una Municipalidad; al ser modificado se estableció una municipalidad para la cabecera de cada cantón. El cambio significó que la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia, que antes correspondió exclusivamente a las municipalidades, las dejó restringidas por el Poder Ejecutivo, representado por el Gobernador de cada provincia, quien tenía la facultad de vetar todos los acuerdos de las municipalidades de su jurisdicción y en

caso de resello, por las dos terceras partes del número de regidores, y de haber inconformidad, este agente del Ejecutivo elevaba el asunto a la Secretaría de Gobernación, la cual resolvía en definitiva.

El cuerpo municipal estaba integrado en los cantones por cierto número de regidores propietarios y suplentes y en los distritos administrativos por el síndico representante. A las sesiones del cantón central el Gobernador de la Provincia tenía derecho de asistir, con voz pero sin voto, también el Jefe Político y el síndico (ambos de la municipalidad de su cantón).

La Ley de la Organización Municipal en el artículo 6 estableció: "Cada distrito administrativo del cantón elegirá un síndico que represente y defienda los intereses de su circunscripción ante la Municipalidad. La elección se hará inmediatamente después de la de regidores de cantón, por los electores del distrito". En su artículo 7 señaló los requisitos para ser regidor o síndico y en el artículo 11 dispuso que los regidores y síndicos serían elegidos en la forma y tiempo que establecía la Ley de Elecciones"<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> La Ley de la Organización Municipal de 9 de noviembre de 1909, aún cuando fue promulgada con fundamento en lo dispuesto por la Constitución de 1871, reformada en 1882 por el Decreto Ejecutivo dictado por el General Tomás Guardia, "para adoptarla con algunas modificaciones", al remitir a la Ley de Elecciones, obliga a revisar el texto constitucional de 15 de abril de 1869. Esto por cuanto la Ley de Elecciones vigente al 9 de noviembre de 1909 era la dictada por Decreto XXVIII del 20 de junio de 1870, dado en el Palacio Nacional, siendo don Bruno Carranza el Jefe provisorio de la República. Con las reservas del caso, este Decreto, debió tener como base la Constitución de 1869, sin embargo la crisis política del país había roto el orden constitucional y don Bruno Carranza fue nombrado provisionalmente por los revolucionarios, para encargarse del poder y de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Tal Asamblea no llegó a instalarse, y al renunciar el señor Carranza gobernó don Tomás Guardia; esta primera vez, desde 1870 hasta 1876, y posteriormente de 1877 a 1882, año éste en que restableció la Constitución de 1871.

En su Título Séptimo, "Del Sufragio", la Constitución de 1869, en el artículo 62 establecía como una de las atribuciones de las asambleas electorales, "elejir los individuos que deben componer las Municipalidades...".

La Ley de Elecciones de 20 de junio de 1870 disponía en la Sección 1, "División Territorial para los efectos electorales", artículo 1: La división territorial de la República en Provincias, Comarcas, Cantones y Distritos, que actualmente existe según las disposiciones vijentes, es la misma que se reconoce para el efecto de hacer las elecciones de Diputados a la Convención Nacional, y para las cuales se convoca a los ciudadanos costarricenses a fin de que sean verificadas conforme a esta ley". (Al remitir a las disposiciones vijentes, se refiere a la Ordenanzas Municipales, Decreto Ley XX de 24 de julio de 1867, que en su Sección 1 establecía la División Territorial de la República).

En todo caso, a la fecha de emisión de la Ley de la Organización Municipal (9 de noviembre de 1909) el Congreso había promulgado la Ley sobre División Territorial Municipal, Decreto N° 56 de 7 de junio de 1909 y en consecuencia ésta era la legislación aplicable. En el artículo 16 decía: "los distritos tienen derecho:

La Ley N° 118 de 6 de julio de 1939, "no obstante lo dispuesto por la Ley N° 131 de 9 de noviembre de 1909...", introdujo los Concejos de Distrito para designar las juntas de vecinos que regirían los distritos que contaran con rentas mayores de ₡ 3.000.00 y tuviera su principal centro comercial o agrícola a 30 kilómetros o más de la cabecera de su cantón. De igual modo serían regidos el barrio o conjunto de barrios que a juicio del Poder Ejecutivo, y por reunir las mismas condiciones, conviniera a sus intereses su propia administración (Art. 1). Sin embargo,

- a. a ser tenidos como circunscripciones electorales, y por lo tanto a tener el número de electores que le permita su población, conforme a la Constitución;
  - b. a elegir un síndico que lo represente y defienda ante la Corporación Municipal del cantón y que concurra a las sesiones con las facultades que la ley les atribuya;
  - c. a que se lleve cuenta aparte de sus fondos por la Tesorería Municipal correspondiente, y a que, deducido el tanto que proporcionalmente le toque pagar de los gastos generales del cantón, dichos fondos se inviertan exclusivamente en el mismo distrito;
  - d. ...".
- (Nota, el subrayado es nuestro).

La Ley sobre División Territorial Municipal de 7 de junio de 1909, fue dictada de conformidad con la Constitución Política de 1871, reformada en 1882. Sin embargo, aunque esta es la Carta Fundamental que interesa tomar en consideración al aplicar la Sección 1 de la Ley de Elecciones de 20 de junio de 1870, a la que remite la Ley de la Organización Municipal de 1909, para la Sección 2, "De las elecciones", la ley vigente en materia electoral continuaba siendo la de 1870 y por consiguiente su base era —con las reservas señaladas— la Constitución de 1869.

La Ley de Elecciones, en la Sección 2, artículo 3 disponía: "La elección será a dos grados: 1 y 2. El primero consiste en el derecho a sufragar todos los ciudadanos en ejercicio para miembros de las asambleas electorales, bajo la denominación de electores. El segundo consiste en el sufragio de los electores, dado en asambleas electorales para el nombramiento de empleados de elección popular". "Art. 7. Los electores serán elejidos en razón de tres principales y un suplente por cada mil habitantes de un Distrito; pero el Distrito que no los tuviere elejirá siempre los cuatro electores dichos". "Art. 9. La distribución de los electores principales y suplentes que corresponden a cada Distrito, la hará la junta electoral de Provincia, el día que se instale, respecto a los Distritos de su circunscripción".

La Constitución de 1869, en su Título Séptimo, "Del sufragio", en sus artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 63, disponía igual que en el Título VI la Constitución de 1871. En el artículo 60, la primera no permitía que fueran electores, "el Presidente de la República, el Obispo, los Secretarios de Estado, los Magistrados de la Corte de Justicia, los Gobernadores, los Curas, los Jefes de Policía y los militares en servicio". La Carta de 1871, excluyó de la prohibición las últimas tres categorías de personas. El artículo 61 establecía una duración de tres años para el encargo de elector, lo cual cambió en 1871, al señalarse un periodo de cuatro años. El artículo 62, en 1869 atribuyó a las asambleas electorales la elección de los Senadores y los Representantes de Provincia ante el Congreso, compuesto de dos Cámaras; pero en 1871 el Congreso Constitucional se formaba por los Diputados correspondientes a cada Provincia. Se mantuvo igual en ambas Constituciones la atribución de elegir los individuos que componían las Municipalidades.



la gestión confiada a esas juntas y su funcionamiento se regularían por las leyes vigentes de organización municipal. (Art. 5)<sup>13</sup>.

Los Concejos de Distrito fueron integrados, conforme a la Ley N° 118, por tres miembros propietarios y de igual número de suplentes: “dos de los miembros propietarios y dos de los suplentes serán designados libremente por el Poder Ejecutivo, y los restantes, de la terna que oportunamente proponga la Municipalidad del lugar. Si ésta no enviare la nómina de candidatos dentro de los quince días siguientes a la fecha de haberseles solicitado, el mismo Poder completará el personal del Concejo y procederá a su nombramiento”. (Art. 2).

<sup>13</sup> La Constitución vigente al 6 de julio de 1939, fecha de la ley N° 118 que creó los Concejos de Distrito, era la de 1871, reformada en 1882. Las disposiciones constitucionales para el régimen municipal eran, en síntesis, casi las mismas establecidas por la Carta de 1859 en sus artículos 134, 135 y 136. La modificación que le hizo la de 1869 al artículo 135 llevó a que las Municipalidades de la capital de cada Provincia dejaran de administrar sus intereses según sus Reglamentos orgánicos y debían regirse en lo sucesivo por las leyes creadas para los municipios; hasta que se promulgó el Código Municipal por ley N° 4574 de 4 de mayo de 1970, con base en la Constitución Política de 1949 que sustituyó la de 1871, esas normas legales, de las cuales se señalan las que interesan, fueron las siguientes:

Las Ordenanzas Municipales (Decreto Legislativo XX de 24 de julio de 1867, que contenía disposiciones para la División territorial de la República); Ley de Elecciones (Decreto XXVIII de 20 de junio de 1870); Decreto Ejecutivo LXXIV de 20 de diciembre de 1870, que confiere al Consejo de Estado la atribución de nombrar “Alcaldes y Rejidores para el próximo período”; Decreto Ejecutivo II de 8 de enero de 1872, que convoca a elecciones para Presidente de la República, Diputados al Congreso, Municipales y Alcaldes de las respectivas provincias y Cantones; Decreto Ejecutivo LXXXIV de 16 de diciembre de 1876, que restablece las Corporaciones Municipales en las Cabeceras de Cantón; Decreto-Ley VI de 26 de setiembre de 1888 que deroga los artículos 127 y 128 de las Ordenanzas Municipales de 24 de julio de 1867, “en la parte que establecen autorización previa del Poder Ejecutivo para proceder contra los Gobernadores, por delitos cometidos y daños causados en el ejercicio de sus funciones; autorización del Gobernador de la provincia para proceder contra los Jefes Políticos y Agentes Principales de Policía; y anuencia del Gobernador en las cabeceras de provincia, o del jefe político en los cantones donde lo hubiere, para proceder contra los Jueces de Paz y Comisarios de Policía”; Decreto Ejecutivo XXVII de 26 de julio de 1893, que reforma a las Ordenanzas Municipales en la parte referente a “Rentas”; Ley N° 48 de 7 de agosto de 1909 que reforma el inciso 3 del artículo 18 de las Ordenanzas Municipales, y decreta: “la calidad de Diputado no es incompatible con la de Rector Municipal, por no considerarse este cargo como subalterno de los otros Supremos Poderes”; Ley sobre División Territorial Municipal, N° 56 de 4 de junio de 1909; Ley sobre Organización Municipal, N° 131 de 9 de noviembre de 1909; Ley de Elecciones N° 15 de 26 de setiembre de 1927; Ley N° 118 de 6 de julio de 1939 que crea los “Concejos de Distrito”; Decreto Ejecutivo N° 39 de 6 de setiembre de 1939 que reglamenta la Ley N° 118 de 6 de julio de 1939.

NOTA: Para una mayor información de la legislación municipal hasta 1939, puede consultarse la publicación de la Imprenta Nacional de 1939, realizada durante la administración del Licenciado León Cortés Castro. (“Disposiciones Legales relacionadas con el Gobierno Municipal”, recopiladas por Máximo Quesada Picado).

Para ejecutar los acuerdos y resoluciones de esos Concejos, el Poder Ejecutivo nombraba un funcionario llamado “Intendente”, con iguales deberes y atribuciones que en materia municipal señalaban las leyes a los Jefes Políticos. (Art. 6).

El artículo 9 de la ley N° 118, tomó en cuenta la situación del Síndico y al efecto dispuso: “El Síndico del distrito que sea administrador de acuerdo con los términos de esta ley, continuará ejerciendo sus funciones ante el “Concejo de Distrito”. Y en la reglamentación de la ley, el Decreto Ejecutivo N° 39 de 6 de setiembre de 1939, la única participación que dejó a cargo del Síndico fue la de asistir al acto de instalación del Concejo y firmar el acta. Aún cuando el artículo 3 del Reglamento expresamente señaló que el Síndico Municipal debía ser convocado a la toma de posesión del cargo de concejales, agregó: “la inasistencia de este funcionario no es motivo de nulidad de lo actuado”.

Al emitirse la Constitución Política de 1949 la figura del síndico, que aparentemente tendía a desaparecer dentro de la normatividad municipal, adquirió rango constitucional. El artículo 172 literalmente dispuso: “Cada distrito estará representado ante la Municipalidad del respectivo cantón por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto”.

El Régimen Municipal que contempla el Título XII, Capítulo Único, de la Constitución, confiere al campo municipal, dentro de una división territorial específicamente dada, independencia para la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, de la cual gozan las corporaciones municipales por ser entidades autónomas, aunque están sujetas a la ley en materia de gobierno (art. 188), y tienen patrimonio, propio, la responsabilidad jurídica les permite plena libertad de acción en su esfera administrativa, dentro de su jurisdicción territorial, para cumplir con los fines que le señala el Código Municipal, en base al artículo 169 de la Constitución.

Por Decreto Legislativo N° 4574 de 4 de mayo de 1970 se emitió el primer Código Municipal, que en su artículo 185 expresamente derogó las Ordenanzas Municipales de 1867, salvo las secciones séptima y octava, (Sección VII “De los Gobernadores” y Sección VIII “De los Jefes Políticos”) en cuanto no resulten modificadas por este Código; la Ley de la Organización Municipal de 1909 y la Ley N° 118 de 1939 que estableció los Concejos de Distrito.

### *Los actuales “Concejos de Distrito y Síndicos”*

Para los efectos de la Administración Pública —reza el artículo 168 de la Constitución— el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos.

La creación de nuevas provincias y de nuevos cantones, la regula la Constitución en el artículo citado, que asimismo señala que la ley

podrá establecer distribuciones territoriales especiales. Para las primeras debe la Asamblea Legislativa observar los trámites de reforma parcial a la Constitución y someter el proyecto a plebiscito celebrado en la provincia o provincias que soportarán la desmembración; para los cantones se requiere la aprobación legislativa por votación de los dos tercios del total de sus miembros. La reforma de distritos no está indicada en la Carta fundamental.

A pesar de lo anterior, no solamente el número de provincias y cantones resulta de gran trascendencia, sino que es necesaria la lista de los distritos, porque la División Territorial Administrativa se aplica al proceso electoral. "...Para ese efecto el Poder Ejecutivo deberá formularla y publicarla por lo menos ocho meses antes del día señalado para la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, enumerando detalladamente las provincias, cantones y distritos, caseríos o poblados, empleando para su numeración, el orden de las leyes que los hayan creado, y expresando también, en cuadro anexo, la población que corresponde a cada uno de ellos según los datos que arrojen el censo y cálculos más recientes de la Dirección General de Estadística y Censo. El Tribunal Supremo de Elecciones podrá usar, con base en dicha publicación, la facultad de dividir un distrito administrativo en dos o más distritos electorales, procurando la comodidad de los electores para la emisión de sus votos. Sin embargo, no podrá hacer uso de esa facultad en el mes que preceda a las elecciones". (Art. 10).

Lo señalado incide directamente en las elecciones nacionales: "En cuanto al número de Representantes a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente y a los Concejos Administrativos Municipales que corresponda elegir respectivamente a las provincias y cantones, se estará a lo dispuesto en el decreto de convocatoria, el cual hará la fijación de dicho número con estricta observancia del artículo 106 de la Constitución Política en cuanto a los Diputados y de los artículos 171 y 172 de la misma Constitución y lo que al efecto disponga la Ley de Organización Municipal en lo que respecta a Regidores y Síndicos (Art. 99 del Código Electoral).

El artículo 171, señala que los Regidores Municipales serán elegidos por cuatro años y el número de los mismos lo determinará la ley, con excepción de los cantones centrales de provincias que estarán integrados por no menos de cinco Regidores propietarios e igual número de suplentes. El artículo 22 del Código Electoral indica cuántos regidores corresponde a cada municipalidad, el cual se fija según el número de habitantes del cantón, que oscila entre 25.000 o menos, hasta 200.000 o más. El artículo 172 de la Constitución exige que cada distrito esté representado ante la Municipalidad del respectivo cantón por un síndico propietario y un suplente, con voz pero sin voto. El Código Municipal en su artículo 65 copia esta disposición, limita la facultad de ese representante al indicar en el párrafo tercero que sólo tendrá voz respecto de los asuntos que fueren de interés directo para el distrito

que represente<sup>14</sup>, y no señala lo que al efecto dispone la Ley sobre División Territorial Administrativa número 4366 de 19 de agosto de 1969, por la cual se conoce el número de distritos y la forma de creación de esa circunscripción que obliga a consultar a la municipalidad respectiva.

Es necesario tener presente la ley sobre División Territorial Administrativa al revisar el Código Municipal, en especial su artículo 63, para no tomar como una disposición insubstancial, que "los Concejos Municipales constituirán tantos Concejos de Distrito como distritos haya en el cantón". Esa ley es además la que permite, consecuentemente, conocer el número de síndicos que deben ser designados por elección popular<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> A pesar del rango constitucional que adquirió el síndico en la Carta de 1949, la evolución que en sentido contrario se percibe en las derogadas leyes municipales se mantiene en el Código Municipal. En la Ley sobre Organización Municipal de 9 de noviembre de 1909, la actuación de este miembro de elección es bastante restringida. El artículo 65 del Código actual conserva el espíritu limitado del artículo 22 de aquella ley que disponía la asistencia del síndico a las sesiones municipales cuando éstas eran celebradas en su cantón, en las cuales tenía voz, pero no voto y expresamente señalaba: "El síndico de un distrito no podrá mezclarse en la discusión de asuntos que no interesen a su distrito".

<sup>15</sup> El artículo 11, Capítulo III, "De los Cantones", de la Ley sobre División Territorial Administrativa señala que sólo por ley podrán ser alterados los límites de los cantones y las discusiones que pueda haber en la actualidad sobre cantones, respecto a sus límites, únicamente podrán ser resueltos por una ley.

El Capítulo IV, siguiente, "De los Distritos", en las disposiciones que consigna su único artículo, bajo el número 14, establece que los cantones se dividen en distritos y el "Poder Ejecutivo, asesorado por la Comisión Nacional de División Territorial, procederá cuanto antes a delimitar los distritos existentes, que aún no lo estén. Dicha delimitación deberá efectuarse, de manera especial, en aquellos casos en que la división ofrezca duda y para realizarla, se tomarán como base las situaciones de hecho, pero sin afectar límites cantonales o provinciales establecidos con anterioridad. Los límites que fije el Ejecutivo a los distritos de un cantón confiantes con distritos de otro cantón, no serán tenidos por definitivos, mientras una ley no señale la línea divisoria entre los cantones. Los proyectos de ley referentes a esta materia, serán preparados por la Comisión Nacional de División Territorial, a petición del Poder Ejecutivo. Como inicio del procedimiento de delimitación de los distritos, el Poder Ejecutivo solicitará al Instituto Geográfico Nacional, la demarcación de aquellos distritos cuya línea divisoria se encuentra bien definida, a efecto de establecer la lista de aquéllos que no lo estén. El trámite incluirá obligadamente, una consulta a la municipalidad respectiva". El referido artículo 14 señala, para la creación de nuevos distritos, que los interesados en solicitarla, deberán demostrar que el territorio del distrito en proyecto, tiene una población mínima del diez por ciento de la población total del respectivo cantón y que el distrito o distritos que se desean desmembrar, también conservarán ese mismo porcentaje de población siempre que no se vea menor de dos mil habitantes. "El Poder Ejecutivo declarará por acuerdo, la creación de los distritos, indicando su cabecera, los poblados que los forman y sus límites detallados. Esos límites deberán seguir accidentes naturales del terreno, preferentemente, ríos, quebradas, caminos, divisorias de aguas, etc."

El Capítulo VIII del Código Municipal está destinado, como su nombre lo indica, a regular los "Concejos de Distrito y Síndicos". La legislación municipal actual no indica el modo ni los requisitos de los Concejos de Distrito; en este sentido la Ley N° 118 de 1939, derogada, fue más clara porque al menos lo definió: "juntas de vecinos para regir, conforme a las leyes de organización municipal, los distritos con rentas mayores de ₡ 3.000.00 y a una distancia de 30 kilómetros o más entre el principal centro comercial o agrícola y la cabecera de su cantón". También resulta omisa al compararla con lo que dispone para regular la figura del síndico y lo señalado por la Ley de Organización Municipal de 1909 que lo designaba como el "representante electo por el distrito para defender los intereses de su circunscripción ante la Municipalidad".

Los artículos 63 y 65 del citado capítulo, si toman conceptos de las leyes anteriores para establecer la integración de los actuales Concejos de Distrito con cinco miembros vecinos del distrito, de los cuales uno será el síndico, electo por votación popular, quien presidirá las reuniones del Concejo. Sin embargo, la creación de los Concejos de Distrito, a la luz del párrafo primero del artículo 63 resulta por simple confusa: no basta que exista el distrito para constituirlos, éstos surgen en virtud del síndico, al que la Constitución le da su representación (Art. 172), y no al revés como se indica en esa disposición.

Contrario al artículo 172 de la Constitución es que el artículo 64, inciso a) disponga que los Concejos de Distrito son órganos de enlace entre las comunidades distritales y las municipalidades y que al síndico únicamente se le atribuya presidir las reuniones de esos "órganos de colaboración de las municipalidades", como los designa en ese mismo artículo el inciso b). No señala además el capítulo en sus disposiciones cuál es el agente que les permite a los Concejos de Distrito externar su voluntad, omisión que no queda salvada con incluir al síndico como "miembro necesario" del Concejo.

En lo conducente —señala el artículo 65, párrafo segundo— se aplican al síndico las disposiciones del Título III "Organización Municipal", sobre requisitos, impedimentos, prohibiciones, reposición, juramentación y toma de posesión del cargo de los regidores. Acerca de tales aspectos no hay discrepancia porque en el Código Municipal fueron consideradas disposiciones establecidas en el Código Electoral para regidores y síndicos (Arts 5 y 8). Notamos, sin embargo, que en el Título III a los regidores se les señalan sus deberes y facultades y a los síndicos únicamente se les menciona cuando se trata de la fecha en que ambos tomarán posesión de sus cargos (Art. 34).

En relación con las atribuciones del síndico, pocas disposiciones dispersas del Código Municipal indican, en forma implícita, que el síndico tiene derecho a ser convocado a todas las sesiones del Concejo Municipal, y esto, porque si conforme lo establece el artículo 117 debe serlo para las sesiones extraordinarias secretas para acordar los presupuestos, con mayor razón tiene derecho a ser llamado para que asista

a las sesiones que son ordinarias y además no secretas, como ampliamente se confirma por el artículo 77. Este dispone que los síndicos devengarán, por cada sesión a que asistan y de acuerdo con los límites fijados en la tarifa, que se basa en el momento del presupuesto de cada municipalidad, y el número máximo de sesiones remuneradas permitidas, el cincuenta por ciento de la dieta que corresponda a un regidor de conformidad con el valor que ésta tenga estipulado. Los síndicos, pues, no sólo tienen derecho a asistir a las sesiones del Concejo Municipal, como señala el artículo 65, sino que tienen derecho a ser convocados a todas ellas, y percibir dietas.

En cuanto a los recursos contra los acuerdos y resoluciones municipales, al regidor se le faculta en el artículo 33 para interponerlos; en cambio al síndico el único camino viable que se le deja es el de recurrir a la norma general del artículo 171: "los interesados podrán establecer contra los acuerdos municipales los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación, el extraordinario de revisión y ejercer las acciones jurisdiccionales que las leyes regulen".

En general el articulado para regular la figura del síndico, en el Código Municipal, se dirige abiertamente a restringirla, por lo que a pesar de tener rango constitucional en la práctica no ha podido funcionar con la importancia que le corresponde: entre las limitaciones expresamente señaladas en la ley municipal, las lagunas de la misma y las disposiciones que atentan contra la Constitución Política, cabe afirmar que esta institución, así como la de los Concejos de Distrito, son totalmente inoperantes en la realidad y hacen nugatoria la voluntad del constituyente del cuarenta y nueve que al querer eliminar la intervención del Poder Ejecutivo en materia electoral y darle más participación a la voluntad popular, le atribuyó mayor relevancia al síndico, miembro de elección popular, conforme al Código Electoral.

#### *Los "Concejos Municipales de Distrito"*

Constituyen los "Concejos Municipales de Distrito" un instituto nuevo en el régimen municipal costarricense, aún cuando su introducción en un moderno Código sea tan poco notorio en el texto y tan discutido en la realidad política nacional de los municipios. Dentro del Capítulo en que se encuentra inserto es difícil hallarlo, aunque paradójicamente ocupa casi la totalidad del mismo.

El Capítulo VIII "Concejos de Distrito y Síndicos", del Código Municipal promulgado el 4 de mayo de 1970, se compone de tres artículos, los cuales ya hemos analizado en páginas anteriores. Bajo la denominación dada al capítulo no se regulan únicamente las dos instituciones señaladas, sino que aparece en forma bastante desapercible la de los "Concejos Municipales de Distrito", a través de un primer transitorio al primero de esos tres artículos. El Transitorio I del artículo 63 del Código Municipal textualmente dice en su párrafo con que se inicia:

*“Los Concejos de Distrito establecidos mediante Decreto Ejecutivo antes de la vigencia de este Código, subsistirán con el nombre de Concejos Municipales de Distrito...”*

Es necesario introducir en la ley disposiciones transitorias al establecerse cambios normativos que afectan situaciones jurídicas existentes a desaparecer o ser modificadas sustancialmente, en virtud de nuevas regulaciones. Los transitorios tienen la finalidad de integrar aquéllas, en forma no violenta ni perjudicial, dándoles un período de transición prudencial de ajustamiento, para regirse conforme al nuevo orden. La lógica señala, que en buena técnica jurídica, es recomendable que estas disposiciones destinadas a considerar estados temporales de situaciones precepciones, estén ubicadas al final de las innovaciones normativas. Hay también razones de conveniencia práctica para no enumerarlas: ellas dejan de existir al cumplir su función de adecuación cuando transcurre el período de tránsito para el que fueron creadas, y su eliminación posterior permite no alterar el orden numérico originalmente dado al nuevo articulado.

El citado Capítulo VIII regula, junto con este Transitorio —que no tiene ni las características ni las funciones de tal adjetivo— tres instituciones:

- a) los “Concejos de Distrito”;
- b) los “Síndicos”; y
- c) los “Concejos Municipales de Distrito”, con la correspondiente figura del “Intendente”.

A los “Concejos Municipales de Distrito”, a través de un largo transitorio, se les dedica casi todo el capítulo que debió destinarse únicamente, como el nombre del mismo lo indica, a los “Concejos de Distrito y Síndicos”. Su intromisión se ubica en el centro mismo de las regulaciones y a continuación del primer artículo; ocupa la mayor parte del único capítulo que le concedió el Código Municipal a los Concejos de Distrito y a los Síndicos.

El Transitorio I del artículo 63 no se limita a hacer subsistir con nombre distinto los antiguos “Concejos de Distrito”: conforme lo dispone en el inciso g) del mismo, faculta al Poder Ejecutivo para crear nuevos “Concejos Municipales de Distrito”.

Los “Concejos de Distrito” fueron instituidos originariamente por la Ley N° 118 de 6 de julio de 1939, y el Decreto Ejecutivo a que se refiere el Transitorio I no es otro que el N° 39 de 6 de setiembre de ese mismo año, que vino a reglamentar dicha ley, por disponerle así su artículo 12.

Examinada la ley N° 118 de 6 de julio de 1939<sup>16</sup> y su Reglamento de 6 de setiembre del mismo año<sup>17</sup>, fecha que no menciona el Transitorio I, vemos la influencia que sobre la misma ejercieron las Constituciones Políticas de la época.

<sup>16</sup> “N° 118. EL CONGRESO CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA, DECRETA: Artículo 1.—No obstante lo dispuesto por la ley N° 131 de 9 de noviembre de 1909, cuando un distrito cuente con rentas mayores de tres mil colones, y su principal centro comercial o agrícola diste treinta kilómetros o más de la cabecera de su cantón, podrá ser regido por una junta de vecinos que se denominará “CONCEJO DE DISTRITO”. De igual modo podrá regirse el barrio o conjunto de barrios que a juicio del Poder Ejecutivo y por reunir las mismas condiciones, convenga a sus intereses su propia administración”.

“Art. 2.—Cada Concejo de Distrito constará de tres miembros propietarios y de igual número de suplentes: dos de los miembros propietarios y dos de los suplentes serán designados libremente por el Poder Ejecutivo, y los restantes, de la terna que oportunamente propongan la Municipalidad del lugar. Si ésta no enviare la nómina de candidatos dentro de los quince días siguientes a la fecha de habersele solicitado, el mismo Poder completará el personal del Concejo y procederá a su nombramiento”.

“Art. 3.—Para ser miembro de estas Corporaciones se requiere: ser mayor de edad, de reconocida buena conducta, de capacidad para el cargo, contar con una renta anual mayor de dos mil colones y ser residente en el lugar desde seis meses antes de su nombramiento”.

“Art. 4.—No podrán integrar estas Juntas los que, conforme la ley, no pueden ser Regidores Municipales, excepto en cuanto a nacionalidad”.

“Art. 5.—La gestión confiada al “Concejo de Distrito”, y su funcionamiento, se regulará por las leyes vigentes de organización municipal, en lo que no alcance la presente”.

“Art. 6.—Los acuerdos y resoluciones que estos Concejos dicten, serán ejecutados, únicamente, por un funcionario de nombramiento del Poder Ejecutivo, el cual se llamará “INTENDENTE”, con los mismos deberes y atribuciones que en materia municipal señalan las leyes a los Jefes Políticos.”

“Art. 7.—El “Concejo de Distrito” debe formular para cada año su planta de empleados que someterá a la aprobación del Poder Ejecutivo, con indicación de dotaciones”.

“Art. 8.—Los fondos de un barrio o caserío sólo podrán invertirse en provecho del mismo, salvo los que sea necesario prorratar entre ellos para los gastos generales de administración.”

“Art. 9.—El Síndico del distrito que sea administrador de acuerdo con los términos de esta ley, continuará ejerciendo sus funciones ante el “Concejo de Distrito”.

“Art. 10.—El “Concejo de Distrito”, por medio de su Intendente, informará cada tres meses a la Municipalidad de su cantón del movimiento de ingresos y egresos, con especificación de las obras realizadas y en proyecto. Copia de tal informe le será enviado a la Inspección General de Hacienda Municipal.”

“Art. 11.—Las personas que se nombren para integrar estos Concejos, así como el Intendente, durarán dos años en el desempeño de sus funciones, salvo que por negligencia, abandono del cargo u otro motivo calificado, considere el Poder Ejecutivo que procede su remoción. Los miembros de Concejo servirán el cargo ad-honorem.”

A esa fecha la Constitución vigente de 1871 había sido reformada por el General Guardia, mediante el Decreto Ejecutivo N° VII de 26

"Art. 12.—El Poder Ejecutivo hará la reglamentación de esta ley."

"COMUNIQUESE AL PODER EJECUTIVO. Dado en el Salón de Sesiones del Congreso. Palacio Nacional. San José a los cuatro días del mes de julio de mil novecientos treinta y nueve.

OTTO CORTES, Vicepresidente; H. CHACON JINESTA, Primer Secretario; CARLOS JINESTA, Segundo Secretario.

CASA PRESIDENCIAL. San José a los seis días de julio de mil novecientos treinta y nueve. EJECUTESE, LEON CORTES. El Secretario de Estado en el Despacho de Gobernación, LUIS FERNANDEZ".

17 N° 39. LEON CORTES, PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

De conformidad con lo que prescribe el artículo 12 de la ley N° 118 de 6 de julio en curso, DECRETA:

"Art. 1.—Cada Concejo de Distrito, que nombre el Poder Ejecutivo, de acuerdo con la citada ley, tendrá su asiento en la cabecera del respectivo distrito."

"Art. 2.—Los concejales tomarán posesión de su cargo ante el Agente Principal de Policía del lugar, dentro de los diez días siguientes al de su designación. Al acto asistirán propietarios y suplentes en la fecha y hora que señale, previa convocatoria, la mencionada autoridad. El juramento, así como la instalación de estas corporaciones se ajustará al artículo 14 de la Ley de Organización Municipal de 9 de noviembre de 1909."

"Art. 3.—Nombrados el Presidente y el Vicepresidente, los concejales procederán seguidamente a elegir, de fuera de su seno, un Secretario-Contador, y señalar el local, los días y horas para sus sesiones ordinarias, que como minimum se fijan en dos mensuales.

El Agente Principal de Policía levantará una acta de la instalación y de los acuerdos tomados, la que firmará con los concejales y Síndico Municipal quien ha de ser convocado para que concurra al acto. La inasistencia de este funcionario no motivará nulidad de lo actuado.

Copia del acta se enviará a la Secretaría de Gobernación para ser publicada en el Diario Oficial."

"Art. 4.—El nombramiento del Intendente (artículo 6 de la ley que se reglamente), lo hará el Poder Ejecutivo en la misma fecha que la de los concejales; prestará juramento y tomará posesión del cargo ante la autoridad de policía referida; pero si el nombramiento recayera en esta autoridad, lo juramentará y dará posesión del puesto el Presidente del Concejo. De este hecho se levantará una acta, copia de la cual, será remitida para su publicación a la Secretaría de Estado ya mencionada."

"Art. 5.—El Concejo de Distrito podrá celebrar sesión extraordinaria cuando dos de sus miembros propietarios así se lo soliciten por escrito al Intendente, quien convocará para el caso con indicación de los asuntos que deben tratarse. También podrán celebrarse tales sesiones cuando el Intendente lo estime necesario. La citación se hará con veinticuatro horas de anticipación, incluyéndose al Síndico Municipal del distrito."

"Art. 6.—A falta de local apropiado para las reuniones del Concejo, ellas preferentemente, habrán de celebrarse en el despacho del Agente Principal de Policía."

"Art. 7.—No se celebrará sesión sin la concurrencia de la totalidad de los miembros que integran el Concejo. Las faltas de los propietarios se llenarán con los suplentes en el orden de su nombramiento. Si el suplente a quien co-

BIBLIOTECA  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

de abril de 1882, que le dio al Poder Ejecutivo gran intervención en el régimen municipal, al grado que el Gobernador, tenía la facultad de vetar todos los acuerdos de las municipalidades de su jurisdicción.

responde, en primer término, reponer al propietario ausente, no pudiese concurrir, se llamará al que siga en el orden referido. Los acuerdos se tomarán por mayoría de votos."

"Art. 8.—Corresponde al Intendente comunicar a la Secretaría de Gobernación toda vacante que ocurra en miembros del Concejo, ya sea por fallecimiento, renuncia o ausencia definitiva, a fin de que el Poder Ejecutivo proceda a su reposición. Si la vacante que hubiere que llenar fuere la de un miembro propuesto por la Municipalidad, se pedirá la terna correspondiente.

"Art. 9.—En la primera sesión ordinaria, o extraordinaria, que celebre el Concejo, procederá al nombramiento de la planta de empleados que fueren necesarios para la administración de los servicios que deba atender la Corporación de acuerdo con las leyes municipales. También en la misma sesión se señalarán los barrios, que por su importancia y recursos económicos, tenga derecho a que sus fondos se manejen en cuenta separada de las del centro del distrito."

"Art. 10.—Los barrios concurrirán, en la proporción de sus ingresos, a los gastos de administración del distrito y se tendrán como tales el sueldo del Tesorero, el del Secretario-Contador, el del Intendente, y cualquiera otro que por su naturaleza deba considerarse así a juicio de la Inspección General de Hacienda Municipal, y los que demanden el mobiliario y útiles para las oficinas de aquellos funcionarios."

"Art. 11.—La persona que resulte nombrada para Tesorero del distrito, no podrá tomar posesión del cargo sin rendir previamente la garantía de ley consistente en póliza de fidelidad del Banco Nacional de Seguros en un tanto equivalente al 25% del monto de los ingresos alcanzados durante el año anterior."

"Art. 12.—En el desempeño de sus funciones, el Tesorero como el Secretario-Contador, procederán con arreglo a la Ley de Hacienda Municipal y Reglamento de Contabilidad Municipal vigente. Además, el segundo de los aquí nombrados, en su calidad de Secretario del Concejo ajustará sus actuaciones en conformidad con la Ley N° 11 de 10 de setiembre de mil novecientos veinticinco, ley que también le servirá de norma a la Corporación en cuanto al trámite que deba dar a sus acuerdos o resoluciones que interesen a particulares."

"Art. 13.—La visación, glosa y aprobación definitiva de las cuentas de las tesorerías de los distritos que se administren de acuerdo con la ley que reglamenta este decreto, corresponde a la Inspección de Hacienda Municipal, en concordancia con la número 178 de 16 de agosto de 1938."

"Art. 14.—El Intendente será el órgano de comunicación del Concejo con el Poder Ejecutivo; su Presidente con las Corporaciones públicas y el Secretario-Contador con empleados y particulares."

"Art. 15.—Instalado el Concejo de Distrito, su Presidente lo comunicará así, por medio del Jefe Político, a la Municipalidad respectiva, para ésta dentro de los quince días siguientes, a más tardar, haga entrega a la nueva Corporación de los fondos pertenecientes al distrito autónomo."

"Artículo 16.—Este decreto entrará en vigor desde la fecha de su promulgación."

Dado en la Casa Presidencial.—San José, a los seis días del mes de setiembre de mil novecientos treinta y nueve. LEON CORTES. El Secretario de Estado en el Despacho de Gobernación, LUIS FERNANDEZ".

La Carta de 1871, modificada en la forma dicha en 1882, se mantuvo en vigor desde 1919 hasta 1949. Sin embargo, la Constitución de 1871 estuvo derogada durante el período de vigencia de la Constitución dada bajo el régimen de Tinoco (8 de junio de 1917 al 3 de setiembre de 1919). La Ley Fundamental de 1917 dejó el manejo de los intereses locales a cargo de las municipalidades de cada cantón, cada una de las cuales debía tener un Intendente electo. Este miembro podía ser reelecto para un nuevo período (3 años); su función era la de ejecutar las leyes y los acuerdos municipales, además podía vetar cualquiera de estos acuerdos. El Gobernador no tenía ya autoridad alguna sobre las municipalidades e Intendente, pero debía prestarles colaboración.

Disponía también que cada distrito eligiera además su Síndico propietario y un suplente, cuya función principal sería la de representar ante la Municipalidad los intereses especiales de su distrito y "ver que los fondos de éste se invirtieran en sus necesidades, deducido el tanto por ciento de gastos generales del cantón que corresponda al distrito en proporción a su población respecto de la totalidad del cantón". (Art. 117).

Al promulgarse la Constitución Política vigente, el 7 de noviembre de 1949, la nota característica más sobresaliente del régimen municipal, fue dotar a las municipalidades de gran independencia, con lo cual el Poder Ejecutivo perdió su injerencia en el gobierno municipal<sup>18</sup>. Sin embargo, aunque parezca un contrasentido, del estudio de los textos de las Cartas Fundamentales, que en la evolución histórica del régimen municipal costarricense el legislador constitucional siempre mantuvo una posición de avanzada, al comparársele con el legislador ordinario.

<sup>18</sup> "En la correspondiente Exposición, Revista del Colegio de Abogados, Tomo III, San José, Costa Rica, diciembre de 1948, se lee, en lo conducente:

"REGIMEN MUNICIPAL. Es evidente que el régimen municipal ha decaído considerablemente en Costa Rica durante los últimos años y la Comisión ha creído conveniente darle nueva vida, de acuerdo con la tradición y con la importancia que dicho régimen tiene en el desarrollo de las nacionalidades hispanoamericanas."

"Para ello, procedió en primer lugar a darle la mayor independencia posible, liberándolo de la tutela del Poder Ejecutivo, y convirtiéndolo en instrumento de una adecuada y eficaz organización de las provincias". "Fácil es comprender que la Comisión ha tenido en cuenta, al redactar lo tocante al régimen municipal, no solamente la importancia intrínseca de la institución, sino también su propósito de descentralizar las funciones del Estado en la medida en que sea conveniente a las mismas sin perjudicarlas en su unidad y dirección" Cit. por ROJAS, Otto, "El Código Municipal y la Municipalidad Autónoma. Subvenciones y la Autonomía Municipal", trabajo publicado en la Revista de Ciencias Jurídicas N° 20-21, octubre 1972, pág. 20.

El anterior texto hace referencia a la comisión de juristas, economistas, políticos y sociólogos, que fue integrada en esa forma conforme al Decreto N° 37 de 25 de mayo de 1948, de la Junta Fundadora de la Segunda República. El proyecto presentado por esa Comisión, al reunirse la Asamblea Nacional Constituyente en general fue desechado; a pesar de ello sirvió de orientación en materia municipal.

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

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

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

En problema vino a convertirse la Ley N° 118 de 1939 al emitirse la Carta de 1949 que suprimió las prerrogativas de que gozó el Poder Ejecutivo anteriormente sobre el régimen de los municipios. En 1970, al promulgarse el Código Municipal ese Poder mantuvo en el mismo, en forma harto difícil, su intervención a través de los Concejos Municipales de Distrito, a pesar de la autonomía establecida para el régimen de los municipios. Por mantener una posición tradicional, el nuevo Código diseñó la forma actual de los Concejos de Distrito y creó los Concejos Municipales de Distrito, reservándose en los últimos la participación del Poder Ejecutivo y en los primeros la restricción de las funciones que la Constitución señala al síndico.

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

El síndico tiene como única función la de presidir las reuniones de ese Concejo y el derecho a asistir a las sesiones del Concejo Municipal, en las que tendrá voz sólo respecto de los asuntos que sean de interés directo para el distrito que represente. Al Intendente en cambio se le

confieren "los mismos deberes y atribuciones que el Código le señala al Ejecutivo Municipal"<sup>19</sup>; ejecuta los acuerdos y resoluciones de los Concejos Municipales de Distrito e informa a la municipalidad del cantón a que pertenece el distrito, cada tres meses, del movimiento de ingresos y egresos, con especificaciones de las obras en ejecución y en proyecto.

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

<sup>19</sup> El Ejecutivo Municipal es nombrado por el Concejo Municipal, pero no puede serlo quien sea regidor o síndico, propietario o suplente y está sujeto "a las mismas disposiciones sobre requisitos, impedimentos, prohibiciones, recusaciones y licencias que establece este Código para los regidores, en cuanto fueren racionalmente aplicables, dada la naturaleza del cargo y el origen de su nombramiento y a los demás requisitos, que para garantizar la eficiencia de la función Ejecutiva, establezca por reglamentos la respectiva municipalidad".

(Arts. 55 y 56).

"Art. 57.—Corresponde al Ejecutivo:

- a) Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando su organización, funcionamiento y coordinación, lo mismo que el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales y de las leyes y reglamentos en general;
- b) Asistir a las sesiones del Concejo con voz pero sin voto;
- c) Suministrar al Concejo la información regular, exacta y completa que sea necesaria para asegurar el buen gobierno y dirección superior de la corporación;
- ch) Proponer al Concejo normas generales de la política que debe llevarse adelante y que considere oportunas;
- d) Presentar al Concejo, para su aprobación, los proyectos de presupuesto de la municipalidad;
- e) Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del Gobierno Local;
- f) Nombrar, promover, remover, conceder licencias e imponer sanciones al personal de la municipalidad, de acuerdo con lo establecido en este Código y los reglamentos respectivos;
- g) Vigilar el correcto desarrollo de la política adoptada por la municipalidad, la realización de los programas de trabajo y la ejecución de los presupuestos;
- h) Ejecutar o hacer ejecutar los acuerdos que dicte el Concejo;
- i) Convocar a sesiones extraordinarias: estará obligado a convocar cuando se lo pidan por escrito al menos dos regidores.
- j) Ejercer el veto conforme a este Código;
- k) Ostentar la representación legal de la municipalidad;
- l) Rendir semanalmente informe de los egresos que autorice según inciso d) del artículo 21; y
- m) Cumplir las demás atribuciones que le correspondan de conformidad con este Código, los reglamentos municipales y demás disposiciones pertinentes."

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

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

La Constitución de 1917 nos dejó entre sus más valiosos aportes, que aún se conservan, el haber deslindado los regímenes político, electoral, municipal y judicial, tan entrelazados en las constituciones que la precedieron, y el derecho de los ciudadanos costarricenses a sufragar en forma directa, por primera vez en la historia del país. Sin embargo en la Constitución de 1949 no recogió la norma establecida en el artículo 52 de la Carta de 1917 que expresamente señalaba que en elecciones populares se elegirían también los síndicos municipales<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> En el Capítulo II "El Sufragio", la constitución actual reza en el artículo 96, segundo párrafo:

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

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

Cabe agregar que ésta es la única Carta del país en que se menciona a este funcionario que tiene características de Jefe superior económico, porque la otra constitución, sea la de 1825, que cita al "Intendente" en el artículo 114 de la misma<sup>21</sup> no se refiere a la persona que desempeña esta clase de trabajo público, sino a otro tipo de servidor del derecho político norteamericano (la Ley Fundamental del Estado de 25 de enero de 1825 fue redactada conforme a los lineamientos de la constitución federal, que tomó como modelo la de los Estados Unidos de Norte América).

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

Si la cita a la Ley N° 118 de 6 de julio de 1939, resulta espinosa, aún es peor la vía transitoria usada para estatuir los "Concejos Mu-

"El Estado contribuirá a la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con las siguientes disposiciones: ..."

El artículo 102, que es el que señala las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones, el inciso 7) le atribuye la de "efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes";

<sup>21</sup> Art. 114. Habrá además en las cabeceras de cada Departamento un Jefe subalterno del Político Superior y del Intendente".

nicipales de Distrito" y más grave todavía desafiar el régimen autónomo que gozan las corporaciones municipales en la actualidad.

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

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

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

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

Los antiguos Concejos de Distrito con esas disposiciones: cambian de nombre, conservan su personalidad jurídica y sus funciones, pero se rigen conforme a las nuevas disposiciones establecidas en los incisos a), b), c), ch), d), y f) del Transitorio I. Así los viejos Concejos de Distrito se denominan ahora "Concejos Municipales de Distrito", al igual que los nuevos que cree el Poder Ejecutivo y ambos tienen personalidad jurídica, funciones que se regulan en la misma forma según



lo establecido en los incisos señalados, para finalmente terminar confundiendo en un mismo instituto, en cuanto a su gestión y competencia, pero no en cuanto a su fuente de origen, ya que los primeros subsisten por disposición de la ley, sea por el propio Transitorio I y los segundos son creados por el Poder Ejecutivo.

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

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

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

La característica esencial de los entes descentralizados es que ellos tienen personalidad jurídica, así las instituciones autónomas del Estado "gozan de independencia administrativa" (artículo 188 de la Constitución), potestad que les permite dictar normas sin más sujeción, en materia de gobierno, que las que señale la ley. Dentro de la idea de la descentralización administrativa los Concejos no pueden tener personalidad jurídica: ésta corresponde al ente, sea al propio municipio, al cual se le señala jurisdicción territorial determinada. La descentralización implica una atribución de competencia, la que se da con carácter definitivo, por lo cual el Estado no puede actuar en el ámbito de acción conferido y expresamente señalado por la Constitución (artículo 169).

El origen de la competencia es de orden legal: nuestra Constitución Política claramente establece en el artículo 121, inciso 20, como atribución o competencia de la Asamblea Legislativa "crear los tribunales de justicia y los demás organismos para el servicio nacional". Sin embargo los Concejos Municipales de Distrito se crean "con la misma personalidad jurídica y con las mismas funciones que han venido desempeñando", mediante decretos emitidos por el Presidente de la República y el Ministro de Gobernación, autorizados por el Transitorio I del artículo 63 y su inciso g) y se rigen por reglamentación del Poder Ejecutivo, la cual es impuesta a pesar de la autonomía municipal.

Para poner en acción la personalidad jurídica, los entes necesitan de la ayuda que le prestan las personas físicas, su reunión forma un órgano, que carece de personalidad, "porque sus fines y competencias (deberes y poderes) no les están atribuidos como centro último autónomo de referencia sino en forma dependiente y provisional. Dependiente porque la competencia está atribuida como parte del ente y no

como un centro autónomo y distinto de acción; y provisional porque, por esa misma dependencia, la competencia es propia del órgano en forma transitoria y como puente para trasladarla finalmente y en último término al ente a que pertenece. El órgano no tiene fines ni competencias, sino el ente a través de él"<sup>22</sup>.

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

La finalidad de este órgano llamado "Concejo Municipal" se logra a través de la acción administrativa que realiza y que ejecuta por medio del agente público señalado por la ley, en este caso, por el Ejecutivo Municipal, que tiene entre sus funciones "las inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando su organización, funcionamiento y coordinación, lo mismo que el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales y de las leyes y reglamentos en general; ejecutar o hacer ejecutar los acuerdos que dicte el Concejo; ejercer el veto"<sup>23</sup>; ostentar la representación legal de la comunidad. (artículo 57 del Código Municipal).

<sup>22</sup> Del texto original hemos cambiado la palabra 'oficina' por la de 'órgano' para evitar confusiones innecesarias; pero el sentido es el mismo, conforme lo expresa el Lic. Eduardo Ortiz: "La oficina (que es sinónimo de órgano) es un objeto ideal, que no se toca ni se ve, resultado de una prescripción legal que ordena reputar pertenecientes al Estado o al ente público determinadas competencias (poderes y deberes), a través de otro centro parcial de acción con nombre propio, calificado como parte de su organización". (ORTIZ ORTIZ, Eduardo, Op. cit. Tesis 11 "La Doctrina del Órgano", pág. 2).

<sup>23</sup> "Art. 176.—El veto de los acuerdos municipales podrá ser interpuesto por el Ejecutivo sólo por motivos de ilegalidad, y dentro del quinto día después de aprobado definitivamente el acuerdo impugnado.

En el memorial que presentará, el Ejecutivo indicará imprescindiblemente las normas o principios jurídicos violados.

La interposición del veto suspenderá la ejecución del acuerdo.

En la sesión siguiente inmediata de presentado el veto, deberá el Concejo rechazarlo o acogerlo".

"Art. 177.—No estarán sujetos al veto los siguientes acuerdos:

- a) Los no aprobados definitivamente;
- b) Aquellos en que el Ejecutivo tenga interés personal directo o indirecto;
- c) Los recurribles en los procesos contencioso administrativos especiales regulados en los artículos 82, 83, 89 y 90 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa;
- ch) Los que deban aprobarse por la Asamblea Legislativa o la Contraloría General de la República, o hayan sido autorizados por aquélla;
- d) Los apelables ante la Contraloría General de la República; y
- e) Los de mero trámite o de ratificación, confirmación o ejecución de otros anteriores".

Estas disposiciones tienen su fundamento en la propia Constitución que en su artículo 173 reza:

"Los acuerdos municipales podrán ser:

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

### Conclusiones

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

#### 1) El síndico

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

Por la estructura, el síndico constituye un órgano individual, sea el formado por un solo titular, a diferencia del Concejo Municipal que es un órgano colegiado, integrado por los regidores y el Ejecutivo Municipal, todos en posición de igualdad recíproca.

El síndico está relacionado con el Concejo Municipal y forma con éste un órgano complejo, cuando se encuentra presente, en las sesiones a que tiene derecho a asistir. "Órgano complejo es el formado por dos, ambos necesarios para su existencia, que expresan simultáneamente su voluntad con el objeto de producir un mismo

- 1) Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado;
- 2) Recurridos por cualquier interesado.

En ambos casos, si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado, o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente."

efecto de derecho. La ausencia de cualquiera de los órganos integrantes y paritarios, produce la total inexistencia del acto, por falta del sujeto necesario para realizarlo". "Ocurre con el órgano complejo a la inversa de lo dicho respecto del colegiado —que funciona por unanimidad y sin observancia del voto mayoritario—. Así como el órgano colegiado actúa a través de deliberaciones o actos colegiados, así también, el órgano complejo actúa a través de actos llamados complejos, que tienen de común con aquellos el provenir de dos voluntades destinadas a formar un solo efecto. En ambos casos, consecuentemente, la nulidad o la ineficacia de la voluntad de un órgano, produce la del acto final"<sup>24</sup>.

La medida de los poderes y deberes que tiene este órgano, conforme a la Constitución, es la de representar el distrito en el Concejo Municipal con voz pero sin voto y —agrega el Código Municipal— "sólo en los asuntos que fueren de interés directo para el distrito que represente". (Artículo 65, párrafo final).

La ley no define qué se entiende por "interés directo", lo cual no excluye que el síndico pueda interesarse también en asuntos municipales en general, como por ejemplo querer que obras que se llevan a cabo en diferentes lugares puedan ser realizadas en el distrito que representa, por ser ellas convenientes o beneficiosas al desarrollo de la comunidad a que pertenece.

#### 2) Los Concejos de Distrito

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

#### 3) Los Concejos Municipales de Distrito

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

<sup>24</sup> ORTIZ ORTIZ, Eduardo, Op. cit., Tesis 11, págs. 8 y 15.

Los tres institutos existentes han venido funcionando simultáneamente en un mismo distrito. Desde luego ha sido más fácil el surgimiento de los Concejos Municipales de Distrito y de los Concejos de Distrito. En cambio el síndico debe ser electo por el distrito, creado éste conforme a la Ley sobre División Territorial Administrativa que exige que la circunscripción está delimitada por ley, y en el caso de los nuevos distritos, que se demuestre que el territorio tiene una población mínima del diez por ciento de la población total del respectivo cantón y que el distrito o distritos que se deseen desmembrar también conserven ese mismo porcentaje de población, siempre que no sea menor de dos mil habitantes.

Una situación como la que plantea el funcionamiento de estos órganos, conforme a la doctrina puede llevar a que se establezcan las llamadas competencias concurrentes y de ejercicio simultáneo porque existen órganos con iguales funciones por razón de la materia, territorio, tiempo y grado. En la competencia concurrente "es posible que una competencia pertenezca a varios órganos, sin fragmentarse entre los mismos; cada órgano tiene la plenitud de la competencia correspondiente y puede hacer lo mismo que el otro. Esto ocurre entre órganos iguales o desiguales. Si se da la hipótesis entre órganos iguales se configura un fenómeno similar al que hemos llamado hablando de las fuentes, de coordinación por mutua concurrencia, en virtud del cual dos centros de acción pueden hacer lo mismo y lo hecho por uno deroga o deja sin efecto lo hecho por otro, con plena vigencia del principio de que lo posterior deroga lo anterior. La hipótesis más importante de competencias concurrentes, desiguales es el de la jerarquía plena o completa, que siempre es excepcional. En esta hipótesis hay dos órganos desiguales, el superior de los cuales puede hacer y deshacer todo lo que hace el inferior, antes o después de que éste haya resuelto el negocio de que se trata. Es la hipótesis de dos competencias desiguales pero fungibles, según dicho de Giannini. Ocurre ello cuando una norma otorga una competencia en forma genérica a un órgano complejo, como un Ministerio; no importa si, además, indica cuáles órganos dentro del mismo tienen la potestad en cuestión. En este caso hay competencias intercambiables entre superior e inferior y aquél puede sustituir a éste para todo efecto legal<sup>25</sup>.

Entre el síndico, el Concejo de Distrito y el Concejo Municipal de Distrito, se dan competencias concurrentes y de ejercicio simultáneo, ya que los tres tienen funciones similares por razón de la materia, territorio y tiempo: a todos se atribuye la competencia de colaborar con la Municipalidad del cantón a que pertenece el distrito. O sea que se da la primera hipótesis planteada en que cada órgano tiene plena competencia y puede hacer lo mismo que el otro, aunque sean ellos órganos desiguales en razón del grado y entre los mismos no se da

ninguna relación de jerarquía porque no cabe, en la forma que dispone el Código Municipal, afirmarse que un órgano es superior al otro. Sin embargo la reunión del síndico con el Concejo de Distrito sí configura un órgano complejo, como también lo es cuando sesiona con el Concejo Municipal. Esto no se produciría entre el Concejo Municipal de Distrito y el Concejo Municipal en el supuesto de que se reunieran, ya que el primero se encuentra fuera de la relación orgánica municipal por ser un órgano del Poder Ejecutivo, aunque con atribuciones municipales a nivel de distrito. Además el Concejo Municipal no puede relacionarse con órganos que no sean de la misma municipalidad o con los de otras municipalidades y menos aún con órganos no municipales.

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

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

<sup>25</sup> ORTIZ ORTIZ, Eduardo, Op. cit., "Teoría de la Organización", pág. 21.