

PARTICIPACIÓN DE LOS MUNÍCIPES EN EL GOBIERNO LOCAL

MAURO MURILLO(*)

Sumario:

- 1.—Introducción.
- 2.—Los diferentes institutos y su clasificación.
- 3.—Cabildos.
- 4.—Plebiscitos.
- 5.—Referendos.
- 6.—Audiencias públicas.
- 7.—Notas para una reforma.
- 8.—Participación del munícipe.

1.—INTRODUCCION. Contrariamente a cuanto sucede en el ámbito nacional, a nivel local el ciudadano tiene mayores oportunidades de participar en la gestión de sus propios intereses.

La Ley no sólo regula la participación indirecta (a través de la elección de los regidores y síndicos), sino que también contempla una serie de institutos de participación directa de los vecinos en los asuntos municipales.

El sistema que contiene al respecto el Código Municipal no ha recibido la consideración que se merece. Políticos y juristas han ignorado su importancia, y las administraciones locales no han hecho un suficiente uso de dichos institutos.

(*) El autor es especialista en Derecho Público. Se graduó en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica en 1968, y obtuvo posteriormente su doctorado en Ciencias Administrativas en Bolonia, Italia. Durante varios años trabajó como asesor jurídico en la Contraloría General de la República. Participó activamente en la redacción del Código Municipal, y en la actualidad desempeña los cargos de Asesor Parlamentario en la Asamblea Legislativa, y profesor de Derecho Público en la Facultad de Derecho.

Entendemos que un estudio cuidadoso de las disposiciones que sobre la materia contiene el Código Municipal ayudará a su mejor comprensión, paso preliminar para lograr una efectiva aplicación del sistema.

Y una efectiva y oportuna utilización de los institutos en referencia no hay duda de que contribuiría sensiblemente al fortalecimiento de nuestros valores democráticos, meta última del articulado que nos disponemos a analizar.

Por ello los procedimientos de participación debieran ser utilizados con más frecuencia, con lo cual de paso se daría debido cumplimiento a una feliz norma del Código Municipal: "Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del Gobierno Local" (artículo 9º), reiterada en el inciso 10) del artículo 4º: "... las municipalidades deberán: ... Promover la conciencia cívica de la población a fin de que los ciudadanos en ejercicio de los principios de autodeterminación democrática, participen oportuna y conscientemente en la actividad del gobierno municipal".

2.—LOS DIFERENTES INSTITUTOS Y SU CLASIFICACION. La participación que aquí interesa, cabe advertirlo, es aquella que se produzca en la gestión de los asuntos locales. Las municipalidades son entes públicos estatales a través de los cuales los vecinos de un cantón administran sus propios intereses, y es sobre la participación en esta administración que nos cuestionamos.

La participación puede ser contemplada como del municipio en cuanto tal, o bien de los munícipes, individualmente considerados. En efecto, el Código unas veces se refiere al conjunto de vecinos, visto en su unidad, en tanto que en otras oportunidades se refiere más bien a los munícipes en particular.

La intervención, por otra parte, es directa o indirecta. Es directa cuando el vecino interviene en el procedimiento de decisión de los negocios municipales; es indirecta cuando la intervención se refiere más bien a la escogencia de quienes administrarán los asuntos locales.

La intervención indirecta del municipio se da en las elecciones para regidores y síndicos, que es la máxima manifestación democrática local. Es la única con rango constitucional, mas de

ella no nos ocupamos en este escrito, por ser precisamente la única bien conocida.

La intervención directa del municipio se manifiesta en los referendos, plebiscitos, cabildos y otras consultas populares.

La participación a título personal del munícipe no puede sino ser directa, y se da con la integración de los concejos distritales y de determinados comités y comisiones, y con la intervención en las sesiones del Concejo Municipal.

3.—CABILDOS. El artículo 7º del Código contiene la atribución municipal de "convocar al pueblo a consultas populares", y el artículo 21 señala como competencia del Concejo Municipal la de "acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos, todo de acuerdo, en su caso, con la legislación electoral vigente".

El cabildo a que se refiere el Código corresponde al llamado "cabildo abierto" ya regulado en el artículo 70 de las Ordenanzas Municipales de 1867. Se trata de un acto de audiencia al pueblo, de una consulta. El Concejo, a fin de contar con mejores elementos de juicio para decidir, convoca a los vecinos y oye sus opiniones. De ahí que lógicamente deban asistir al mismo sus miembros.

La naturaleza del instituto es pues consultiva, y de ello derivan dos importantes principios: debe celebrarse necesariamente previo a la decisión que el Concejo proyecta tomar; y, el resultado del mismo no es vinculante, por lo que el Concejo bien podría separarse del criterio de los vecinos.

El resultado del cabildo debe hacerse constar en una acta, aunque sucintamente.

Los cabildos son acordados por el Concejo Municipal, por simple mayoría de votos de los miembros presentes (según la regla del artículo 46 del Código). En ejecución de dichos acuerdos, son convocados por el Ejecutivo Municipal, quien los preside, salvo norma en contrario del reglamento municipal.

Participan en el cabildo los munícipes. Pero el problema que se plantea es si todos los vecinos pueden intervenir.

Concretamente, no parece admisible que los vecinos de toda edad deban ser oídos. Podría seguirse la regla de exigir una edad mínima de 18 años, aplicando analógicamente la norma de nuestro

ordenamiento jurídico relativa a la adquisición de los derechos políticos.

Además, ¿podrían también intervenir personas extranjeras? Los extranjeros no podrían participar en cabildos sólo si se tratase de un derecho político.

Derecho político lo es la elección de regidores y síndicos, por constituir ésta un sufragio. De acuerdo con nuestra Constitución Política, los derechos políticos son los relativos al sufragio (elegir, ser elegido, formar partidos políticos), y son privativos de los ciudadanos (ver artículos 90 y siguientes). El cabildo en cambio no tiene relación con el sufragio y la participación en él, en consecuencia, no es un derecho político.

Lo que interesa, pues, es que se trata de un vecino. En tanto no se trate del sufragio, el concepto de ciudadano viene a ser sustituido en el ámbito local por el de vecino, sea, el residente en el cantón.

El cabildo es una audiencia verbal. Los vecinos son convocados a exponer, de viva voz, su parecer sobre un determinado asunto.

Tal y como lo establecía la precedente legislación, al cabildo pueden ser convocados todos los vecinos del cantón, o bien sólo los de un determinado distrito, caserío o barrio, cuando el acuerdo a tomarse no fuere de interés general del cantón sino que estuviere reducido a un determinado sector de éste.

El cabildo no puede ser "cerrado", es decir limitado a determinados vecinos con exclusión de otros, por cuanto cualquier criterio que se siguiere para limitar la participación sería arbitrario. De hecho, claro está, no todos podrán participar, y deberá en consecuencia reglamentarse la participación.

El cabildo se entiende válidamente celebrado cualquiera que fuere el número de munícipes en asistir.

Acordar el cabildo es un acto discrecional del Concejo Municipal. Convocarlo es un acto obligado del Ejecutivo. Participar en él es un acto voluntario del vecino.

Toda suerte de asunto es susceptible de ser sometido a cabildo.

Por supuesto que la convocatoria del cabildo deberá ser pública, y hecha con suficiente antelación.

La ley no contempla algún mecanismo para obtener una convocatoria obligada, cuando el Concejo Municipal no acuerde el cabildo, como podría ser el que una petición en tal sentido fuere suscrita por determinado número de vecinos.

El supra transcrito inciso i) del artículo 21 del Código Municipal señala que los cabildos, plebiscitos y referendos, "en su caso", se celebrarán de acuerdo "con la legislación electoral vigente". La frase es ininteligible, porque la legislación electoral fue emitida para regular elecciones, cual no es el caso. Además, la disposición es inconstitucional, pues no aparece aprobada por el plenario de la Asamblea Legislativa. Más que la aplicación de la legislación electoral, lo que interesaba era posibilitar la colaboración del Tribunal Supremo de Elecciones, lógicamente en cuanto a plebiscitos y referendos.

4.—PLEBISCITOS. El plebiscito es, ya no una simple consulta, como el cabildo, sino la decisión misma, tomada por el municipio.

En tanto decisión, lógicamente obliga al Concejo Municipal. A diferencia del cabildo, el plebiscito tiene efectos vinculantes.

En el plebiscito los vecinos escogen entre dos alternativas ("sí" o "no"), y la decisión se entiende tomada por mayoría de votos.

A diferencia del cabildo, y al igual que en el referendo, el voto del munícipe se recoge por escrito.

Son acordados por el Concejo, y convocados por el Ejecutivo.

También como en el cabildo, pueden participar en él todos los vecinos de 18 años o más, aunque fueren extranjeros.

Puede ser convocado a plebiscito todo el cantón o sólo parte de éste.

La convocatoria a plebiscitos por parte de las Municipalidades es en todo caso discrecional.

No toda materia es susceptible de ser decidida en un plebiscito, según nuestro modo de ver. Ciertos acuerdos, como el de

aprobación del presupuesto, el de conocimiento de un recurso, o el de nombramiento del Ejecutivo Municipal, no parece lógicamente posible que puedan ser dejados a la decisión popular.

Se plantea el problema de si se requiere un número mínimo de votantes para que el plebiscito sea válido, cuestión que por los efectos vinculantes del plebiscito en éste tiene mayor importancia. Por no prescribirlo la ley, estimamos que la respuesta es negativa, en aplicación analógica de la legislación electoral.

Por no tratarse de una elección, es nuestro criterio que la decisión tomada podría ser sometida a revisión en un nuevo plebiscito.

En el plebiscito el municipio se sustituye al Concejo, y la decisión que resulte tiene carácter de acuerdo municipal. Sin embargo, dicho acuerdo no sería revisable en vía administrativa, a nuestro juicio, aunque sí impugnabile directamente en vía jurisdiccional.

5.—REFERENDOS. El cabildo se da en la fase preparatoria del acto; el plebiscito en la fase constitutiva; y el referendo en la fase integrativa.

En el plebiscito el acuerdo municipal es el resultado mismo del plebiscito; en el referendo el acuerdo municipal es tomado por el Concejo, pero sometido a ratificación de los vecinos.

Mientras el acuerdo no haya sido ratificado no puede surtir efectos, y si fuere improbadado en el referéndum quedaría eliminado.

Como en el plebiscito, votan todos los vecinos de 18 años o más. Estos escogen entre aprobar ("sí") o improbar ("no") el acuerdo municipal. El voto es por escrito.

El referéndum es igualmente acordado por el Concejo y convocado por el Ejecutivo, y puede ser convocado todo el cantón o sólo parte de éste.

En ningún caso la ley obliga a llamar a referéndum.

Al igual que en las otras dos figuras vistas, no se plantean problemas de número mínimo de participantes.

Los mismos acuerdos que lógicamente no pueden ser dejados a la decisión en plebiscito, tampoco podrían ser sometidos a referendo.

El referendo es también revisable, con la celebración de otro referendo. La duda existe en cuanto a si podría ser dejado sin efecto por la Municipalidad el acuerdo que salió con éxito positivo del referéndum. Dada la naturaleza aprobatoria de éste, es nuestro criterio que el acuerdo municipal es susceptible de ser revocado o anulado por el mismo Concejo.

6.—AUDIENCIAS PUBLICAS. Agrupamos aquí una serie de consultas obligatorias a las que determinados actos deben ser sometidos. Se trata de consultas formuladas a los vecinos sobre un acto de interés para ellos y previamente a emitirlo.

Se dan diversos casos. Desde el supuesto de un acto en el cual todos los vecinos están genéricamente interesados, hasta el caso en el que los interesados sean sólo determinados vecinos, individualizables de antemano. La audiencia, por otra parte, puede ser dada por la Municipalidad o por otro organismo, según los casos. Igualmente, los diferentes casos se encuentran regulados en diversas leyes.

Nos interesa en particular el supuesto de los acuerdos reglamentarios. Conforme al artículo 47 del Código Municipal, y "salvo el caso de reglamentos internos, el Concejo mandará a publicar el proyecto en el Diario Oficial, sometiéndolo a consulta pública por un plazo no menor de diez días hábiles". El artículo comprende básicamente los reglamentos de servicios y urbanísticos.

La consulta dicha va dirigida a todos los vecinos, pero a diferencia del cabildo, que constituye una reunión de vecinos, éstos sólo pueden presentar "observaciones" por escrito.

Las "observaciones" pueden ser de todo tipo: de legalidad, de oportunidad, o sobre aspectos meramente técnicos.

El procedimiento se da en el interés de la Municipalidad, actuando el municipio como colaborador de ésta. Pero también se da en el interés de los vecinos, a quienes se les da participación a fin de que defiendan sus intereses personales. Por esta última circunstancia, la Municipalidad está obligada, no a acoger las observaciones que reciba, pero sí a considerarlas.

7.—NOTAS PARA UNA REFORMA. Hemos tratado sólo los problemas fundamentales que se plantean en relación con las formas de participación pública antes vistas.

No escapa a ninguno que la regulación que sobre el particular contiene el Código Municipal es susceptible de ser ampliada. El Código debería contener una reglamentación mínima de dichos institutos, en la que se dé solución a los más importantes problemas cuya aplicación originaría, dejando así a los reglamentos municipales cuestiones más de detalle.

Siempre dentro del campo de la intervención de los vecinos en los asuntos municipales, aunque saliéndonos de la participación en la administración propiamente tal, debemos observar que falta en el Código regulación de un sistema de control popular de las actuaciones municipales. Porque no es suficiente garantizar la participación popular en la etapa preparatoria, constitutiva o integrativa de los actos municipales: es necesario además posibilitar ciertas acciones que vendrían a ser el complemento necesario de todo el sistema de participación pública local.

La derogada Ley de Adición a la de Organización Municipal disponía en su artículo 7º que "cualquier vecino... podrá pedir a la municipalidad la revocatoria o modificación de un acuerdo". Consideramos bien eliminada la norma. La participación en la que pensamos es en aquella que no tenga el efecto de entorpecer gravemente los negocios municipales.

Creemos que bien podrían ser facultados los vecinos para ejercitar ciertas acciones, como la acusación penal de delitos en los que el perjudicado sea la Municipalidad, o bien la demanda de responsabilidades civiles en favor de la Municipalidad.⁽¹⁾

8.—PARTICIPACION DEL MUNICIPE. La participación del munícipe, a título personal, en la gestión de los asuntos municipales, es en todo caso directa.

El Código Municipal señala, en su artículo 53, que "podrán integrar" las Comisiones de Trabajo del Concejo "personas ajenas" a la Municipalidad.

(1) Según el artículo 11 de la Constitución Política, "los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad", y "la acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública". De manera que en cuanto a esta responsabilidad lo que faltan son normas de actuación.

Se trata de una intervención en la fase preparatoria de los acuerdos municipales.

El nombramiento de particulares en dichas Comisiones es discrecional.

"Personas ajenas" a la Municipalidad significa que no deben ser funcionarios o empleados municipales. Pero no quiere decir que pueden ser ajenas al municipio. Deberán ser necesariamente vecinos, aunque mayores de 18 años.

Otra participación de munícipes está prevista en el artículo 63 del Código: "Los Concejos de Distrito estarán integrados por cinco miembros vecinos del distrito, de los cuales uno será necesariamente el síndico de la circunscripción...". El nombramiento es de competencia del Concejo (artículo ídem).

La tercera participación está regulada por el artículo 68, que autoriza a las Municipalidades a regalar juguetes, prescribiendo que el reparto de los mismos se hará por un "Comité de Vecinos", de nombramiento del Ejecutivo.

Por último, se debe mencionar la intervención prevista en el artículo 45 del Código: "La participación de los particulares en las sesiones deberá ser reglamentada por el mismo Concejo".

Se trata de una participación en la fase deliberativa de los acuerdos municipales. Participante posible es cualquier "particular" y entendemos que en esta norma el Código se separa del principio general de que la participación corresponde al vecino. La intención del artículo es permitir a toda persona participar en una sesión, en defensa de su interés genérico como vecino o incluso en defensa de su interés personal, y es evidente que un interesado personalmente en un determinado acuerdo puede o no ser vecino del cantón. La norma, sin embargo, nos interesa sólo en cuanto se refiere a los vecinos.

Constituye lógicamente una intervención verbal, que debe tender a ilustrar al Concejo en la decisión de un negocio.

La participación "deberá ser reglamentada" no significa que en tanto no lo fuere no puede darse. En este último caso, sería materia de competencia del Presidente del Concejo.

Aunque el Código no lo diga, y salvo que el reglamento municipal lo impida, dichos particulares pueden también ser oídos en las sesiones de las Comisiones de Trabajo del Concejo.