

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**COMISION ESPECIAL QUE ESTUDIARA Y DICTAMINARA EL
PROYECTO DE LEY DE REFORMA AL ARTICULO 172
DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COSTA RICA
EXPEDIENTE N. ° 18.084**

**Reforma al Artículo 172 de la Constitución Política de la
República de Costa Rica (Concejos de Distrito)**

Expediente N. ° 18.084

DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME

1° de setiembre de 2011

SEGUNDA LEGISLATURA

(Del 1° de mayo de 2011 al 30 de abril de 2012)

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

(Del 1° de setiembre al 30 de noviembre de 2011)

DEPARTAMENTO DE COMISIONES

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**Reforma al Artículo 172 de la Constitución Política de la
República de Costa Rica (Concejos de Distrito)****DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME****EXPEDIENTE N° 18.084****ASAMBLEA LEGISLATIVA:**

Las y los Diputados que suscriben, miembros de la Comisión Especial que Estudiará y Dictaminará el Proyecto de Ley de "Reforma al Artículo 172 de la Constitución Política de Costa Rica, rinden **DICTAMEN AFIRMATIVO UNANIME** sobre dicho proyecto Ley. Iniciativa de los diputados Gómez Franceschi, Agnes; Sotomayor Aguilar, Rodolfo; Araya Pineda, Edgardo; Mendoza Jiménez, Luis Fernando; Pérez Gómez, Alfonso; Molina Rojas, Fabio; Acevedo Hurtado, Juan Bosco; Martín Salazar, Viviana; Fonseca Solano, María Julia; Porras Zúñiga, Pilar; Villanueva Monge, Luis Gerardo; Ruiz Delgado, María Jeannette; Hernández Cerdas, Víctor; Gamboa Corrales, Jorge Alberto; Hernández Rivera, Manuel; Arias Navarro, Gustavo; Venegas Renault, María Eugenia; Acuña Castro, Yolanda; Muñoz Quesada, Carmen María; Monge Pereira, Claudio Enrique; Chavarría Ruiz, Ernesto Enrique; Zúñiga Chaves, Guillermo Emilio; Aiza Campos, Luis Antonio; Ocampo Baltodano, Christia María; Bejarano Almada, Gloria; Villalobos Argüello, Siany; Alfaro Zamora, Óscar Gerardo; Fournier Vargas, Alicia; Espinoza Espinoza, Xinia María; Chacón González, Francisco; Rojas Valerio, Luis Alberto; Enriquez Guevara, Adonay; Pinto Rawson, Rodrigo; Brenes Jiménez, Ileana; Granados Calvo, Víctor Emilio; Monestel Contreras, Martín Alcides; Orozco Álvarez, Justo; Villalta Florez Estrada, José María; Avendaño Calvo, Carlos Luis; Fishman Zonzinski, Luis; Rodríguez Quesada, José Roberto; Céspedes Salazar, Walter; Saborio Mora, Annie Alicia; Zamora Alvarado, Mireya; Quintana Porras, Damaris; Angulo Mora, Jorge Alberto; Pérez Hegg, Mirna Patricia; Cubero Corrales, Víctor Danilo; Venegas Villalobos, Elibeth; Chaves Casanova, Rita Gabriela; Alfaro Murillo, María De Los Ángeles; Granados Fernández, Carmen María; Oviedo Guzmán, Néstor Manrique; Mendoza García, Juan Carlos; Góngora Fuentes, Carlos Humberto; Porras Contreras, José Joaquín Y Víquez Chaverri, Víctor Hugo, publicado en La Gaceta N°101 del 26 de mayo de 2011, por las siguientes consideraciones:

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La iniciativa pretende otorgar expresamente personalidad jurídica a los Concejos Municipales de Distrito, con el fin de aclarar su naturaleza jurídica y fortalecer a estos entes territoriales de forma política, administrativa y financiera.

II.- SOBRE LA EXPOSICION DE MOTIVOS

Mediante Ley No. 8105 de 30 de mayo del 2001, se reformó el artículo 172 de la Constitución Política, quedando redactado de la siguiente forma:

“Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto.

Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán **crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia**, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación.”

Debido a la redacción confusa de la última reforma al artículo 172 de la Constitución Política, según ha indicado la Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica, se conoció de la propuesta de reforma elaborada por el Dr. Mauro Murillo Arias, como consultor de dicha entidad. En razón de lo anterior, los aspectos de mayor relevancia que plantea este importante jurista del Derecho Público, tenemos:

- “1. En el 2001 se adicionó un párrafo segundo al artículo 172 de la Constitución, por Ley 8105 del 31 de mayo. La intención de la reforma, nítida, explícita, reconocida, fue la de legitimar a los Concejos Municipales de Distrito. Dado que no consta que se les pretendiera reducir su status o menoscabar su naturaleza, se suponía que se trataba de constitucionalizarlos tal cual existían. La reforma se hizo indispensable al ser declarados al margen de la Constitución, por cuanto esta preveía solo un autogobierno y una auto-administración a nivel de cantón.

Los concejos que nos ocupan tienen una añeja historia. Fueron autorizados desde 1939, por Ley 118, como juntas de vecinos que regirían el distrito, en los casos en que ello se justificare. Esa Ley es reglamentada el mismo año, por D.E. N°39, y se reitera que esos concejos (así, con “c”) administrarían autónomamente los fondos que produjeran los distritos.

El Código Municipal del '70 los elimina y en 1971, por Ley 4892, se les “legaliza” nuevamente, denominándolos “concejos municipales de distrito”. El Reglamento de esa Ley, D.E. 5595-G/75, aclarará que son “corporaciones autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios” y les otorgará “la administración de los servicios e intereses locales y de las rentas e ingresos originados en el correspondiente distrito”.

La existencia de organizaciones con estos rasgos fue lo que se declaró inconstitucional. Estos entes fue lo que se intentó constitucionalizar. Con tan mala suerte, que la principal Diputada promotora relató que Magistrados de la Sala Constitucional le dejaron claro que “los concejos municipales de distrito son órganos adscritos, entiéndase subordinados, a las municipalidades” (expediente 13754, sesión 145/2000).

Esta es la razón por la que queda semejante incongruencia en la Constitución: los CMD son, por un lado “órganos adscritos” y, por otro lado, autónomos (“con autonomía funcional propia”), siendo la autonomía una característica de los entes descentralizados, nunca de los órganos desconcentrados. Por supuesto que semejante contradicción pudo haber sido fácilmente salvada a favor de la intención de los reformadores. Incluso la mayoría de estos sí entendió prístinamente que se estaban constitucionalizando verdaderas municipalidades de distrito, descentralización de las descentralizadas municipalidades.

Es demasiado evidente que la Constitución solo está para asuntos fundamentales. No tiene el menor sentido constitucionalizar meros órganos desconcentrados. Constitucionalizándolos no se “legalizó” nada, pues la desconcentración no requiere siquiera ley, menos reforma constitucional.

Por otro lado, no puede pretenderse la existencia de normas pétreas, cuales límites al reformador constitucional, no dichas en la Constitución y más bien siendo una posibilidad que expresamente fue desechada en la Constituyente del '49. Además, no tendría el menor sentido elevar a tal un principio inexistente y carente de todo fundamento, cual sería que las Municipalidades y los municipios no puedan descentralizarse, si la Constitución lo autoriza. Porque, está clarísimo, lo que se pretende no es por ley imponer una descentralización de segundo grado, sino simplemente autorizarla.

No hay tendencia más natural que la de los pueblos a auto gobernarse y auto administrarse, respecto de sus intereses locales. Se puede pensar en que se posibilita la “atomización”, que se crea ineficiencia e ineficacia. Ciertamente se refuerza la democracia, y nada impedirá toda clase de alianzas y convenios cooperativos cuando sea necesario o conveniente actuar mancomunadamente.

Luego de la reforma a la Constitución vino la Ley 8173/02, que “debió” incurrir en la misma contradicción: órganos con autonomía funcional, con gobierno y administración del distrito, con las mismas competencias (en el distrito) de las Municipalidades, con concejales e intendente electos popularmente, con la administración de los ingresos del distrito. En el expediente 14469, con el que se tramitó esa Ley, quedó clara la intención de que se trataba de definir un régimen a entes territoriales menores. El proyecto especificaba que eran “entes con personalidad jurídica propia”, lo que debió cambiarse para satisfacer una objeción de la Procuraduría General de la República, la que ha seguido fielmente el criterio de la Sala y hasta ha ido más allá.

Es precisamente estas actitudes (básicamente de la Sala y de la PGR), lo que ha originado una situación de inseguridad, inestabilidad e incluso desigualdad referente a los CMD. Adviértase que llevado a las últimas consecuencias, si los CMD son meros órganos y solo pueden hacer lo que la Municipalidad “madre” les

autorice, no tendría el menor sentido que esas organizaciones continúen funcionando.

Puede afirmarse que los CMD están ahora, en cuanto a status jurídico, peor que cuando se presentó el proyecto para constitucionalizarlos, lo que es absurdo y debe elementalmente enmendarse.

Lo que se pretende debe quedar meridiano, para evitar que nuevamente se tuerza el correcto entendimiento del tema. Simplemente se busca constitucionalizar la posibilidad de entes territoriales menores a nivel de distrito, cuando se amerite, cuales entes descentralizados de segundo grado, descentralización y no desconcentración de las Municipalidades, las que junto a sus municipios lo decidirán libremente. Serán entes que auto gobernarán y auto administrarán los intereses locales distritales, con todas las competencias de las Municipalidades, pero ejercidas al nivel territorial que les corresponde.

III.- CONSIDERACIONES DE FONDO

Es deber que se atiende hacer una explicación detallada de la propuesta concreta de adición, siempre a fin de evitar posibles futuros equívocos.

- 3.1** Se plantea como una sustitución del párrafo 2° del 172, para lo que se propone una nueva redacción.
- 3.2** Dado que son varios los asuntos que deben aclararse, los CMD quedarían autorizados pero a su vez se deben necesariamente prescribir algunas normas y principios mínimos, siempre para conjurar conflictos y malos entendimientos que se han producido en la práctica.
Los Concejos Municipales de Distrito serán de creación de las Municipalidades y por ello lo que se da es una autorización a estas.
Se mantiene el nombre de “concejos municipales de distrito” por ser una denominación con casi 40 años de arraigo, plenamente aceptada.
- 3.3** La definición de su naturaleza jurídica requiere total precisión: serán entes, verdaderas entidades jurídicas, no órganos. Serán entes independientes. No deben “adscribirse” porque esto solo incertidumbre genera. La adscripción, de organizaciones personificadas, no es un concepto cuyo contenido esté definido en forma precisa en alguna parte y se presta entonces para llenarlo de cualquier contenido, conforme a posiciones subjetivas.
- 3.4** Serán autónomos, cualidad que precisamente es la pregonable respecto de las entidades descentralizadas, y característica que es propia de todo ente territorial menor. Tendrán precisamente la misma autonomía de las Municipalidades, con referencia al distrito.

- 3.5** Se sujetarán al mismo régimen jurídico de las Municipalidades, el que en lo conducente se les aplicará. *Si tienen el mismo régimen, tienen las mismas competencias.* Ello de pleno derecho, sin que corresponda a la Municipalidad definir las. Por lo mismo, las rentas generadas en el distrito corresponden al concejo distrital, lo que no es necesario decirlo expresamente.
- 3.6** Serán un autogobierno y una auto administración de los intereses (no es necesario, por redundante, incluir a los servicios) distritales, desde que tienen las mismas competencias que las Municipalidades.
- 3.7** Se mantiene la estructura básica de un concejo (jerarca colegiado) y de un ejecutivo (jerarca ejecutivo) y por ello se alude a concejales y a intendentes y vice-intendentes, los que serán (como desde hace casi 40 años) electos popularmente. Sería inútil elegirlos popularmente para que simplemente integren un órgano para meramente coadyuvar con las Municipalidades.
- 3.8** La creación debe tener condiciones mínimas: solicitud de interesados (integrantes del respectivo municipio distrital); acuerdo con mayoría calificada del Concejo Municipal; y ratificación por el municipio cantonal, la que se considera que se alcanza cuando por lo menos el 50% de los vecinos votan afirmativamente, referido ello a los votos válidos recibidos.
- 3.9** Por supuesto que no deben poderse crear estos CMD en cualesquiera circunstancias, sino solo en casos calificados, que no podrá definirlos la misma Constitución. Generalmente se alude a distritos alejados con alguna posibilidad de autogestión por producir rentas relevantes, pero ello debe quedar a la ley. Lógicamente lo que se pretende no es proliferar los CMD en perjuicio de las Municipalidades.
- 3.10** La descentralización de la que nos ocupamos no es irreversible, de donde debe regularse el asunto de la supresión de estos CMD. Debe ser acordada por el mismo Concejo Municipal, con la misma mayoría, pero solo en casos suficientemente justificados precisados por la ley. Nótese que es más grave una supresión que una creación.
- 3.11** No se considera necesario hacer referencia a la ley de implementación de la reforma. La existente ya fue emitida y quedará vigente en cuanto no resulte contradicha por el nuevo texto constitucional.
- 3.12** Tampoco se considera necesaria ninguna norma transitoria. Los Concejos Municipales de Distrito existentes seguirán y no hace falta así disponerlo.”

Tomando como base la opinión jurídica del Dr. Murillo Arias, y las gestiones realizadas por la Federación de Concejos Municipales de Distrito de Costa Rica, los señores Diputados y las señoras Diputadas que suscribimos esta importante reforma constitucional consideramos imprescindible brindar el marco jurídico claro y eficiente a los Concejos Municipales de Distrito, en razón de que se conviertan y funcionen como verdaderos centros de acción y poder de la actividad pública local y comunal.

IV.- SOBRE LAS CONSULTAS HECHAS AL PROYECTO

En la primera Sesión Ordinaria, celebrada el jueves 18 de agosto de 2011, se contó la presencia del Doctor Mauro Murillo Arias, experto en la materia, quien más adelante se refiere al tema.

En esta misma sesión, se presentó Moción de orden: Para que se reciba en audiencia a los personeros de la Unión de Gobiernos Locales para que se refieran al expediente. Aprobada por unanimidad de los presentes.

En la segunda Sesión Ordinaria de esta Comisión Especial, celebrada el jueves 25 día Jueves 25 de agosto de 2011, se **aprobó por unanimidad la Moción de Orden** para consultar a las 81 Municipalidades y a los 8 Concejos Municipales de Distrito, el Texto en estudio. Se está a la espera de recibir sus respuestas, mismas que en su momento oportuno serán incorporadas al expediente de marras.

V.- SOBRE LAS AUDIENCIAS CONFERIDAS

5.1 Dr. Mauro Murillo Arias Destacado Jurista en Derecho Público

Atendiendo convocatoria realizada por la Comisión, indica que los Concejos de Distrito son figuras de segundo grado que durante 50 años funcionaron bien hasta que la Sala Constitucional declaró inconstitucional su integración.

Fueron regularizados como órganos adscritos a la Municipalidad; sin poder auto-administrarse y por ende, sin auto-gobernarse. Influyeron también criterios de la Procuraduría y de la Contraloría, que finalmente le dan el golpe de gracia. Para el Dr. Murillo Arias; la Sala Constitucional, aceptaría una reforma a la Constitución en tanto se modifique “órgano” por “ente”, que venga a personificar los Concejos de Distrito para que se auto-manegen y auto-administren.

Encuentra varias deficiencias en el texto propuesto en la iniciativa, que podrían subsanarse así:

- Que los Concejos de Distrito tengan las mismas competencias que las Municipalidades.
- Que expresamente se indique la aplicación del mismo régimen jurídico, aplicado a las Municipalidades.
- Debe incluirse que los Concejos Municipales de Distrito serán entes con personalidad jurídica y contarán con autonomía “política y administrativa”.

Punto destacable de esta audiencia

La Diputada Yolanda Acuña señala que en la **moción de consenso** que se presentará, con el informe que rendirá esta comisión, se indica que en el inciso a) los concejos municipales de distrito serán entes con personalidad jurídica y contarán con autonomía administrativa y presupuestaria, y revisando el Código Municipal, en el artículo 4, se señala que “la municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera” ..., por lo que podría quedar igual para los Concejos Municipales de Distrito, es decir que se lea en la moción de la siguiente manera: a) los concejos de distrito serán entes con personalidad jurídica y contarán con autonomía política, administrativa y financiera.

A lo que don Mauro respondió “considero que nada pasa si se le agrega “financiera”. Si se le quiere agregar, incluso, para hacerlo coincidente con la legislatura del Código Municipal, perfecto. Repito, que aquí lo que interesa es que quede claro que van a tener la misma autonomía, que las municipalidades. Son municipalidades a nivel de distrito, son territoriales en segundo grado. De segundo grado, porque los guía un ente de primer grado. Ningún problema, si quieren agregárselo, yo no le veo problema

5.2. Unión Nacional de Gobiernos Locales

5.2.1. Máster Karen Porras Arguedas

Directora Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales

La señora Porras Arguedas manifiesta que la Unión ha venido apoyando a los Concejos Municipales de Distrito en todo lo que les han solicitado, y ellos como organización están convencidos de que deben de contar con autonomía plena y finalmente, convertirse en entes.

5.2.2. Licenciado Randall Marín

Asesor Legal de la Unión Nacional de Gobiernos Locales

El señor Marín indica que los actuales 8 Concejos Municipales de Distrito han venido funcionando como verdaderas corporaciones municipales, y para muchos, eso son. Se debe modificar esa realidad, y es solamente con una norma.

5.2.3. Criterio General Representantes Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL)

Para la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) la reforma es necesaria y urgente en estricto apego al criterio que ha venido esgrimiendo la Contraloría General de la República. Únicamente; se debe buscar el texto adecuado que soporte un análisis de constitucionalidad.

Es una reforma de urgencia y se debe aprovechar el interés generado entre los Diputados(as) para cumplir el trámite de dos legislaturas.

Es hora de que los 8 Concejos Municipales de Distrito estén provistos de autonomía plena; por lo que apoyan la propuesta generada por la Federación de Intendencias, para que en un plazo de 2 años, no más, la reforma proceda.

5.2.4. Licenciado Alcides González Intendente Paquera

El señor Alcides González, Intendente de Paquera; como parte de la Federación, solicita vehementemente se proceda con la reforma porque hoy, son pequeñas municipalidades en sus distritos con las obligaciones que ello conlleva, se refiere a temas de administración de los intereses municipales y servicios cantonales, cita como ejemplo, entre otros: el mantenimiento de vías, construcciones.

Según el Intendente es lamentable depender de la aprobación ó no de un presupuesto; en donde muchas veces privan intereses políticos.

Específicamente; Paquera tiene préstamos millonarios, por lo que requieren independencia, ser un ente autónomo jurídica y administrativamente. La reforma de cita es urgente, entre otras muchos beneficios, para poder captar recursos de la Ley N. ° 8114

Punto destacable de esta audiencia

Los Diputados Fabio Molina Rojas y Rodolfo Sotomayor Aguilar le consultan expresamente a los personeros de la Unión Nacional de Gobiernos Sociales sobre la **moción de consenso** que se ha trabajado y si la misma reúne los elementos necesarios para el funcionamiento como corresponde de los Concejos Municipales de Distrito.

Los personeros de Unión Nacional de Gobierno Locales (UGL) reafirman que sí se disponen los elementos que son: autonomía política, financiera y administrativa y legislación similar a la aplicada a las Municipalidades.

VI.- JUSTIFICACION DE LOS CAMBIOS

Después del origen y años de operatividad de los Concejos Municipales de Distrito (CMD), nos percatamos que para lograr efectividad en sus labores y coadyuvar con las Municipalidades, se deben realizar los cambios y reformas aquí propuestas, al punto que resulta imperante el elevarlos a rango constitucional.

En un Estado moderno, el tema de la descentralización de las instituciones es fundamental para lograr la eficacia y eficiencia en los servicios y el mejoramiento local de las Municipalidades.

Lo que se persigue es fortalecer a las entidades como élites territoriales; teniendo presente que son entes políticos y administrativos, con el afán de que puedan construir modelos de desarrollo local a la vez que propicia una aproximación y cercanía con las personas de forma tal que se logre llevar la gobernabilidad a las comunidades para alcanzar un Estado ágil, apto, activo, fructífero a la vez que forjamos un Estado cada vez más participativo e inclusivo.

Por las razones citadas; consideramos que efectivamente el proyecto de reforma resulta un tema impostergables que debe aprobarse sin ninguna dilación; sin embargo el texto debe mejorarse y para ello sometemos a consideración del Plenario Legislativo la moción adjunta.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**Decreta:****REFORMA DEL ARTÍCULO 172 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA****ARTÍCULO 1.-**

Refórmase el artículo 172 de la Constitución Política, cuyo texto dirá:

“Artículo 172.-

Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto.

Se autoriza la creación de concejos municipales de distrito, conforme a las siguientes normas:

- a) Los concejos municipales de distrito serán entes con personalidad jurídica instrumental y contarán con autonomía administrativa y presupuestaria.
- b) Serán creados a solicitud de los vecinos interesados, mediante acuerdo del concejo municipal con no menos de dos tercios de votos, ratificado en consulta popular por no menos del cincuenta por ciento de los votos válidos recibidos.
- c) Solo procederá la creación de estos concejos en casos justificados, conforme lo defina la ley.
- d) La supresión de los concejos solo procederá por acuerdo del concejo municipal con mayoría de dos tercios de votos, en los casos calificados y con sujeción al procedimiento y demás condiciones que precise la ley.”

ARTÍCULO 2.- Rige a partir de su publicación.

San José, primero de setiembre de dos mil once.

Agnes Gómez Franceschi

Yolanda Acuña Castro

Rodolfo Sotomayor Aguilar

Víctor Emilio Granados Calvo

Fabio Molina Rojas

ASAMBLEA LEGISLATIVA REPUBLICA DE COSTA RICA**MOCIÓN****REFORMA DEL ARTICULO 172 DE LA CONSTITUCION POLITICA****Expediente N° 18.084**

Varias señoras y señores Diputados
Hacen la siguiente moción:

Para que el inciso a) del artículo 1 del proyecto se lea de la siguiente forma:

ARTÍCULO 1.-

Refórmase el artículo 172 de la Constitución Política, cuyo texto dirá:

“Artículo 172.-

Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto.

Se autoriza la creación de concejos municipales de distrito, conforme a las siguientes normas:

- a) Los concejos municipales de distrito serán entes con personalidad jurídica y contarán con autonomía **política, administrativa y financiera.**
- b) Serán creados a solicitud de los vecinos interesados, mediante acuerdo del concejo municipal con no menos de dos tercios de votos, ratificado en consulta popular por no menos del cincuenta por ciento de los votos válidos recibidos.
- c) Solo procederá la creación de estos concejos en casos justificados, conforme lo defina la ley.
- d) La supresión de los concejos sólo procederá por acuerdo del concejo municipal con mayoría de dos tercios de votos, en los casos calificados y con sujeción al procedimiento y demás condiciones que precise la ley.
- e) **Los Concejos Municipales de Distrito tendrán las mismas competencias que las Municipalidades y estarán sujetas a la misma legislación en lo conducente.”**