DERECHO MUNICIPAL IBEROAMERICANO

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL

DERECHO MUNICIPAL IBEROAMERICANO

DERECHO MUNICIPAL IBEROAMERICANO

RAMON MARTIN MATEO
AGUSTIN A. GORDILLO
CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO
JAIME VIDAL PERDOMO
EDUARDO ORTIZ
ENRIQUE SILVA CIMMA
FRANCISCO TINAJERO
LUIS ENRIQUE CHASE PLATE
DANIEL HUGO MARTINS
ALLAN R. BREWER-CARIAS
LUCIANO PAREJO ALFONSO

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL
MADRID
1985

© 1985, Instituto de Estudios de Administración Local
Santa Engracia, 7 - 28010 Madrid

ISBN: 84-7088-404-2
Depósito Legal: M. 14.572 - 1985

Imp. TARAVILLA (Suc. Vda. de Galo Sáez) - Mesón de Paños, 6 - Madrid-13

PRESENTACION

Por LUCIANO PAREJO ALFONSO
Catedrático de Derecho Administrativo.
Director del Instituto de Estudios de
Administración Local

Al hacerme cargo de la dirección del Instituto de Estudios de Administración Local en los primeros días de enero de 1983, encontré una Institución con una cierta proyección en el mundo iberoamericano. Existían relaciones bilaterales de colaboración con instituciones análogas del mundo local (en este apartado merecen destacarse las muy fructíferas entabladas con la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal); se había asumido de forma permanente la Oficina Técnica de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (organización internacional de base exclusivamente local nacida nada menos que en 1929 y que pretende aunar todas las organizaciones municipalistas hispanoluso-americanas), y estaban establecidos contactos con el Centro Latinoamericano de la International Union Local Authorities, de reciente creación y con sede en Quito. El IEAL, además, venía aceptando alumnos iberoamericanos en sus acreditados cursos para la obtención del Diploma de Técnico Urbanista; organizaba anualmente, en su Escuela Nacional de Administración Local, dos cursos sobre materias de índole local, específicamente dirigidos a electos y empleados de entidades municipales iberoamericanas; editaba un Boletín Informativo del Secretariado Iberoamericano de Municipios, con difusión en Sur y Centroamérica, y realizaba un notable esfuerzo de distribución de sus publicaciones en el área. Se trataba, sin duda, de una actividad nacida de una vocación voluntariamente asumida, que incitaba a su continuación y fortalecimiento en extensión e intensidad.

El comienzo, por aquellas fechas, de la organización de los actos conmemorativos del V Centenario del Descubrimiento de América contribuyó a la reflexión sobre la no casualidad de dicha vocación. La historia de la colonización española de los territorios americanos es la historia del poblamiento de los mismos mediante la fundación de villas y ciudades dotadas todas ellas de su correspondiente organización político-administrativa en forma de Cabildos. Como señala F. Domínguez Compañy («Política de poblamiento de España en América. La fundación de ciudades», *Ed. IEAL, Madrid 1984), «desde el inicio del descubrimien-*

to y conquista de América, la Corona española tuvo esa firme y clara política de poblamiento ... quizá simplemente poniendo en práctica en América los mismos medios utilizados en la Península para retener los terrenos conquistados». Descubrimiento, conquista y población son así simples fases de una misma política, aspectos de un único propósito. La fundación se produce siempre de un modo formal, procediéndose, junto al trazado del plano de la población y demás operaciones para el levantamiento de ésta, a la constitución de su Cabildo, que le venía a dar el carácter de villa o ciudad. De ahí la frase, recogida por dicho autor, «quien no poblare, no hará buena conquista». España transporta, pues, a América su organización político-administrativa local y es ésta la que asegura su presencia y vertebra el gobierno de tan vastos territorios. Prueba de la importancia de la Administración Local en los territorios americanos es su papel de protagonista en el momento de la independencia. Ella es, por tanto, piedra sillar en la arquitectura común de las historias de los países hispanoamericanos y España desde el Descubrimiento.

Por si todo ello no fuera bastante en el orden de la invitación a insistir y ampliar la línea ya trazada, el momento histórico resultaba, quizá como nunca, propicio para profundizar en el permanente e inacabado reencuentro entre las dos orillas hispanas del Atlántico y, además, justo en el rico y complejo mundo local. España, una vez superado un notable y singular proceso de transformación política, se entregaba de lleno —al amparo de un texto constitucional abierto y progresivo, preñado de posibilidades de futuro— a una convivencia desde los principios del pluralismo, la democracia, la igualdad y la justicia sobre el suelo de los valores de la dignidad de la persona, sus derechos inviolables y el libre desarrollo de la personalidad; principios y valores cuya vigencia y aplicación prácticas constituían ya una espléndida realidad.

Se iniciaba, así, en España una etapa, en la que aún se encuentra, de profunda creatividad en todos sus órdenes, con modificación radical de la sociedad y el Estado. De modo coincidente en el tiempo, en el mundo hispanoamericano resultaba apreciable un paralelo fenómeno de revitalización a partir de la progresiva toma de conciencia de sí mismo y la voluntad de superar los graves problemas y las dolorosas dolencias que lo aquejan, tomando las riendas de su propio destino y teniendo como referencia justamente los ideales básicos que animan en esta hora también al pueblo español. Los ejemplos argentino y uruguayo de transición a la democracia ilustran perfectamente sobre esta realidad.

Pues bien, punto cardinal y común a la renovación de uno y otro lado del Océano era y es la organización política y, dentro de ella, la del gobierno local, pieza insustituible en cualquier construcción democrática del Estado. En modo alguno puede extrañar, por tanto, la sincronía de la preocupación y el debate públicos, académico y político, sobre el es-

calón territorial local. En España, una vez concluido —al menos en su fase de diseño fundacional— el proceso de puesta en pie de las nuevas Comunidades Autónomas surgidas de la Constitución, el interés había pasado a centrarse justamente en las instancias locales: Provincia y Municipio, cuya regulación de nueva planta se había hecho inaplazable. Ese mismo año de 1983 vio iniciar los estudios conducentes a la elaboración de la que habría de ser —y es ya hoy (su publicación se ha producido el día 2 de abril de este año)— la ley reguladora del régimen local constitucional.

La discusión mantenida en los días subsiguientes a mi toma de posesión en el Instituto sobre la programación de las actividades cara a Iberoamérica con el Prof. Ramón Martín Mateo, ilustre y generoso colaborador de siempre con el IEAL y persona de profundas vinculaciones con y merecido prestigio en los países hispanoamericanos, hubo de pasar evidentemente por la necesidad de la organización de un seminario, jornadas o actividad similar sobre la Administración Local. Hubo coincidencia en la oportunidad, en la hora presente, de una reflexión común sobre unas estructuras locales que, partiendo de unas raíces comunes, habían evolucionado luego conforme a las vicisitudes históricas propias de cada país, encontrando soluciones diversas para los problemas planteados, que —éstos sí— ofrecían y ofrecen grandes similitudes. Y hubo, asimismo, coincidencia en la existencia de una ocasión espléndida para ensayar una auténtica comunicación recíproca, un intercambio sin reservas de experiencias y conocimientos desde el propósito sincero de aprender del otro cara al reto histórico que a todos toca afrontar.

Surge así, dentro de la programación de una serie de Congresos anuales sobre los distintos problemas de mayor actualidad en las comunidades locales y como primero de la misma, el Congreso del que trae causa este libro y que reunió, en mayo de 1983 y en la sede madrileña del Instituto, a relevantes especialistas de Derecho Público, rectores de instituciones iberoamericanas análogas al IEAL y autoridades locales de España y diecisiete países del continente americano. En este punto, resulta de justicia destacar la labor organizadora y de coordinación desplegada por el Prof. Martín Mateo, que contribuyó decisivamente al éxito del proyecto.

En el Congreso fueron abordadas las cuestiones más relevantes que la organización y el funcionamiento de las estructuras locales suscita, desde el triple prisma de la decisiva importancia de éstas para la legitimación democrática del poder, la consecuente imperatividad de la supresión del nominalismo que —en este punto— padecen la mayoría de los ordenamientos y la imperiosa necesidad del perfeccionamiento, la actualización de los sistemas locales, sin pérdida por ello de sus esencias tradicionales.

Si hubiera, sin embargo, que identificar la preocupación central de las intervenciones y los debates, la idea subyacente a todos ellos, toparíamos sin duda con la noción de autonomía. Se trata de un concepto, aunque expresivo, indeterminado, empleado ordinariamente como motivo de proclamaciones constitucionales o legales enfáticas, sin que exista verdadera voluntad política de que el poder público se estructure y ejerza conforme a sus exigencias. Esto explica su reconocimiento, cuando no garantía solemne, en la práctica generalidad de las Constituciones, con independencia de la época de su aprobación y, no obstante, la diversidad de sistemas político-administrativos a los que otorgan cobertura.

Esta comprobación fundamental conduce a la relativización de los aspectos formales del reconocimiento de la autonomía local por el ordenamiento general o soberano y a la valoración adecuada, por contra, del dato de la vigencia efectiva en el seno de éste de aquel principio. La nueva perspectiva así ganada permite afirmar que la elevación formal del rango del poder local y el valor jurídico de sus declaraciones de voluntad, equiparando dicho poder a los restantes constitucionales y confiriendo a las decisiones locales condición de Leyes formales, como sucede en algún país, no constituye por sí misma —como demuestra sin más la realidad en ese mismo país— una vía segura para la efectividad en la praxis político-administrativa de la autonomía local. La construcción jurídica de la inserción de ésta en la estructura global del Estado tiene indudablemente significación, pero ésta no es determinante. La solución tradicional y aún vigente en la Europa continental, y desde luego en España, es la de la circunscripción del gobierno municipal al ámbito administrativo, con lo que tanto el espacio autonómico como la libertad de las opciones en su seno vienen determinados por la Ley ordinaria establecida por la o las instancias territoriales superiores, y la eficacia jurídica de las decisiones locales no sobrepasan nunca la propia de las disposiciones, generales y particulares, de las Administraciones públicas. Pero este acotamiento de la autonomía local no significa sin más la clasificación del entero poder local en el ejecutivo según la división tripartita revolucionaria, de suerte que dicho poder no fuera sino un apéndice del poder ejecutivo nacional. Como ha señalado, por ejemplo, el Tribunal Federal Constitucional alemán en su decisión de 23 de febrero de 1972, resolutoria de una cuestión de inconstitucionalidad, la atribución constitucional de poder normativo propio a Corporaciones e Instituciones públicas —singularmente las territoriales— no infringe la regla de la división de poderes y descansa válidamente sobre el principio de autonomía. Se trata, pues, de un criterio de organización del poder que tiene su lógica propia, sin que le sea de aplicación el régimen regulador de la traslación de la potestad normativa al ejecutivo para el dictado de Reglamentos. Las normas locales se aprueban por la representación de la colectividad local en ejercicio del autogobierno reconocido a ésta. Aun

cuando la asamblea local no sea un verdadero parlamento, es posible referirla teóricamente al ámbito del poder legislativo en cuanto órgano decisor elegido democráticamente.

Así pues, la realidad y la importancia de la autonomía local en el seno de un ordenamiento no dependen tanto de la construcción jurídico-formal de la misma, según el esquema conceptual clásico, cuanto del respeto efectivo a su espacio propio, acotado en dicho ordenamiento. Las decisiones locales no valen más porque tengan el mayor rango jurídico, sino porque efectivamente son las que valen en cuanto respecta a la gestión de los intereses de las correspondientes colectividades. Presupuesto de este aserto es, obviamente, la libertad a la hora de la adopción de las decisiones, en el sentido de no sujeción a una instancia superior en términos de relación jerárquica o equivalente.

La autonomía local es, así, ante todo, capacidad de decisión libre, de decisión bajo la propia responsabilidad, a través de la organización institucionalizadora de la pertinente comunidad y sobre la base de su legitimación democrática. Para que tal autonomía exista no basta su reconocimiento formal y expreso, incluso al más alto nivel normativo. Resulta indispensable que la Constitución establezca ese reconocimiento en calidad de garantía de la operatividad constante en el ordenamiento de la autonomía y que la propia Constitución goce verdaderamente de la condición de norma jurídica directamente aplicable, es decir, su cumplimiento y, por tanto, el de aquella garantía sean controlables judicialmente.

El autogobierno bajo la propia responsabilidad ha de recaer, evidentemente, sobre un cierto contenido. Dicho de otra forma: para ser tal, precisa estar vinculado a un determinado elenco de competencias. Pero ésta es ya una cuestión más compleja que depende de la organización de los poderes públicos, la estructura de los intereses, y las necesidades colectivas, y la articulación de los servicios públicos, y la división de las tareas. Sólo es posible, en este campo, afirmar la necesidad de un núcleo mínimo de competencias suficiente para la satisfacción de los intereses imputados a la comunidad local; suficiencia que, en cada caso, ha de medirse por el carácter de estos intereses. Y, junto a dicha necesidad, el principio de la decisión organizativa posible más conforme a la máxima descentralización.

Ni que decir tiene que la suficiencia de medios económico-financieros, y personales, y materiales, constituye verdadera condición de la autonomía local. En punto a la Hacienda local, es indiferente la opción entre otorgamiento de capacidad de imposición tributaria propia y reconocimiento de derecho a determinados ingresos, siempre que las transferencias se produzcan, en este último caso, con arreglo a criterios objetivos prefijados. En lo que hace a los medios personales, existe coincidencia cuando menos en la necesidad de la estabilidad y profesionalidad del

empleado local como requisitos indispensables de una gestión administrativa continuada, objetiva y eficaz.

En todo caso, la combinación organización legitimada democráticamente con capacidad de decisión bajo la propia responsabilidad-contenido competencial suficiente precisa, para dar cuerpo a la autonomía local, de la habilitación a las Corporaciones correspondientes con medios reaccionales bastantes frente a todo tipo de decisiones de los restantes poderes públicos en defensa de su posición en el juego de estos últimos. En este orden de cosas, puede señalarse a Venezuela como país ejemplar (siquiera sea en el plano de las soluciones jurídico-formales). En España, si bien se han dado pasos de gigante a partir de la promulgación de la Constitución de 1978, resta aún, sin duda, trecho por recorrer y caminos por explorar. Así, por ejemplo, si bien es cierto que ni la Constitución, ni la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional arbitran directamente vías reaccionales por las que las Corporaciones Locales puedan impugnar las Leyes que lesionan su autogobierno, también lo es que la Constitución —véanse sus artículos 161.1,d) y 162.2— deja abierta la puerta para la ampliación de los cauces de obtención de un pronunciamiento acerca de la constitucionalidad y que, por tanto, ningún obstáculo jurídico se opone a la reforma de la citada Ley Orgánica para el otorgamiento al mundo local de una acción directamente ejercitable ante el Tribunal Constitucional.

Como resulta de lo dicho, el universo de los entes locales constituye una cuestión abierta de primera importancia para la organización libre y eficaz de la convivencia en todos los países de Iberoamérica y España. Y una cuestión sobre la que han de reflexionar y decidir desde un origen común, sobre la base de unos valores y unos objetivos esencialmente coincidentes, y para la resolución de unos problemas que no difieren en lo sustancial. El Congreso de 1983 celebrado en el Instituto representa una modesta contribución al análisis de la situación actual, al conocimiento recíproco y al intercambio de experiencias y soluciones. Aun prescindiendo de cualquier otra evaluación, el fruto del libro que ahora tiene el lector en sus manos, primera obra colectiva de Derecho municipal iberoamericano con participación de los más destacados especialistas de los respectivos países, justifica sobradamente el Congreso.

LUCIANO PAREJO ALFONSO
Catedrático de Derecho Administrativo.
Director del Instituto de Estudios de
Administración Local

CONFERENCIA DEL EXCMO. SR. MINISTRO DE ADMINISTRACION TERRITORIAL, D. TOMAS DE LA QUADRA SALCEDO, EN LA CLAUSURA DEL CONGRESO IBEROAMERICANO DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, SOBRE SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION LOCAL

Ilustrísimos señores, queridos amigos, compañeros también de profesión, de esas horas de docencia universitaria que hemos compartido, cuya experiencia es común a todos nosotros: Quisiera, en primer término, dar la bienvenida a todos los asistentes a este primer Congreso de Profesores de Derecho Administrativo para tratar el tema de la situación actual y perspectivas de la Administración Local. Quiero darles la bienvenida, agradecer su presencia, agradecer también la aportación que con su experiencia han hecho al acervo común de conocimientos de los pueblos hermanos que están a uno y otro lado del Atlántico.

La razón que nos ha reunido en este Congreso es el estudio de la situación actual y perspectivas de la Administración Local. Es un tema de gran trascendencia, mucho más todavía en los momentos históricos que está viviendo España, momentos de una enorme actividad creativa, momentos de reencuentro con una larga tradición, pero momentos sobre todo innovadores y de encuentro con la propia sociedad española, y con las exigencias que esta sociedad venía reclamando desde hace mucho tiempo, de modernización de nuestras estructuras políticas y de que éstas fueran capaces de dar acogida a la sociedad y de ser transparentes y capaces de encauzar los anhelos y aspiraciones de la misma.

Por fuerza tengo que centrarme, al clausurar estas jornadas, en una referencia fundamental al caso español y a la situación concreta en la que nos encontramos en España en lo que se refiere a las perspectivas del régimen local, y a las crisis y problemas que plantea en concreto la Administración Local.

En primer lugar, como es conocido, por exigencias constitucionales estamos abocados a un proceso de reforma profunda de nuestra Admi-

nistración Local. Por exigencias constitucionales, de una parte, formales, porque la propia Constitución hace en el título VIII llamadas constantes a la legislación de régimen local, y por razones también sustantivas. Personalmente, estimo que la reforma viene exigida no sólo por la pura invocación de preceptos o llamadas a una Ley de Régimen Local, sino porque además la propia variación de la estructura que se ha operado en el Estado español con la introducción del Estado de las Autonomías, exige que seamos capaces de especificar cuál es la posición que en ese Estado de las Autonomías cabe a la Administración Local.

Pero no solamente se trata de que la Constitución española exija por razones formales y sustanciales acometer la tarea de la reforma del régimen local, sino que diríamos que ya de antes se venía sintiendo la necesidad de acometer esta tarea, por una serie de razones de variada índole.

De una parte —podríamos decir— porque había entrado en crisis en alguna medida el modelo liberal del municipalismo, el modelo que arranca de la Constitución de Cádiz, y que a pesar de que llena de contenido democrático aquellos municipios que idean los constitucionalistas de Cádiz, sin embargo tienen una pesada carga, un pesado lastre que es un tributo a las ideas constitucionales y racionalistas de la época. Se piensa que no puede haber cuerpos intermedios, se piensa que la soberanía nacional es indivisible, que la única división es la división de poderes, y por tanto que las corporaciones locales más que cuerpos representativos son instrumentos de gestión económico-administrativa.

El conde de Toreno y Argüelles, ya en las sesiones correspondientes al debate de la Constitución gaditana, hicieron notar este aspecto del carácter de la vida municipal, que no era un nuevo cuerpo representativo capaz de disputar políticamente la preeminencia al cuerpo nacional que representaba el conjunto del Estado.

Esta concepción municipal liberal, que sufre una serie de quiebras a lo largo del siglo XIX, va a ser de todas formas el modelo que va a subsistir, con mayores o menores modificaciones, durante toda esta época, y en todo caso es, como acabo de expresar, incapaz de asumir que es posible, junto a la pura gestión administrativa, un grado, un peso político en la vida local; por el contrario, hoy día no nos preocupa que junto a la unidad del Estado, expresado en las Cortes Generales, y en nuestro caso en nuestra Constitución, que la proclama en el artículo 1.º, existan otros cuerpos intermedios dotados de sustancia política diferente, sean las CC.AA., que implican el mayor grado de descentralización política, sean las corporaciones locales, que no tienen ese grado de desarrollo político, pero que en todo caso en su misma presencia, el mismo hecho de su carácter electivo, tienen evidentemente un significado que va más allá de la pura administración y gestión de los intereses locales.

Hay también otra razón adicional, otra crisis del modelo que se venía utilizando en España. Es también la crisis del localismo, es la crisis que

viene como consecuencia de la utilización de instrumentos tecnológicos, de medios de transporte nuevos que hacen que la idea de un espacio local cerrado, prácticamente incomunicado donde es posible hablar de un cuerpo que gestiona intereses propios como si fueran materias propias y separadas. Todo eso entra en crisis cuando el propio avance de la tecnología de los transportes, de las comunicaciones, hace que sea muy difícil distinguir y separar un tejido social que está íntimamente interconectado.

Estas crisis, por tanto, son las que nos obligan a acometer la reforma, y además, como he dicho al principio, la exigencia misma que proviene de la Constitución española y la transformación del Estado de ser un Estado unitario y centralista a ser un Estado autonómico.

¿Cuáles son los aspectos de la reforma, los aspectos que necesariamente debe abordar esa reforma? Pues, para empezar, podemos señalar, podemos nuclear un conjunto de problemas. De una parte, los relativos a la estructura y ámbito de la vida local, los relativos a las funciones de la vida local, a la suficiencia financiera y a la situación y posición de los entes locales en el conjunto del Estado.

He dicho, en primer término, la estructura y ámbito de la vida local. El debate que se suscita sobre este punto es el relativo a saber cuál es la dimensión óptima, geográficamente hablando, de la vida local, y también cuál es la dimensión óptima o el ámbito organizativo ideal para encauzar las necesidades de gestión de los intereses locales. Una se refiere al tamaño de los entes locales: municipios y otras entidades locales, como las comarcas y las provincias; cuál es el tamaño ideal de los entes que deben gestionar los intereses locales. Otra es, en este tema de la estructura, la de saber cuál es la organización más adecuada para la gestión de esos intereses. En íntima relación con el tema, con el problema del tamaño del ámbito de los entes locales, está también el tema de las funciones de estos entes. Las funciones políticas, por una parte, y administrativas por otra; porque, como he señalado antes, no se circunscribe la vida local a la pura actuación administrativa de funciones, sino que tienen un peso y significado políticos evidentes.

Pues bien, esos dos primeros temas, estructura y ámbito y funciones, están íntimamente interconectados, dado que de una parte se habla de que el tamaño y la organización están en función de cuál es la dimensión óptima para la prestación de los servicios. Se ha asistido al fenómeno de ver que la vida local tradicional, que puede encauzar aspiraciones democráticas necesarias, buenas y que hay que mantener, puede ser, sin embargo, un ámbito geográfico insuficiente para la prestación de determinados servicios y que hay que ir a buscar entes locales más amplios que sean adecuados para la prestación de los servicios.

Ahí tenemos ya una dicotomía y una tensión, porque hay que tratar de conectar, de una parte la estructura y el ámbito ideal y óptimo para la prestación de los servicios, pero por otra parte no descuidar el hecho

de que es en la vida real, la que se tiene más cerca, donde se ejerce la vida democrática y donde se llega el ciudadano a identificar con la gestión de estos entes. Si se van a buscar entes óptimos desde el punto de vista administrativo, pero alejados del ciudadano desde el punto de vista democrático, se entra ahí en un proceso que dificulta la plenitud de funcionamiento de la vida local.

En cuanto a la organización, que también está en íntima conexión con las funciones que se quieren atribuir y con el tamaño de los municipios y con sus necesidades, el reto, la dicotomía que se puede plantear, es la opción entre la uniformidad o la diversidad. Hacemos entes municipales semejantes en su estructura, organización competencias, funcionamiento..., o por el contrario vamos a una diversidad que trata de adecuarse a las necesidades. Ese es otro de los retos que tiene que afrontar necesariamente la reforma municipal, y en ambos aspectos, el de estructura y organización y el de competencias, están íntimamente relacionados, porque, como vemos, son las funciones que debe desempeñar las que determinan en gran medida el tamaño óptimo que debe tener la estructura y organización de un municipio. Y el tema de las competencias, de otro lado, hay que situarlo también en la órbita más amplia del concepto de la autonomía local que nuestra Constitución proclama como uno de los principios fundamentales; la autonomía no solamente de las Comunidades, sino también de los municipios para la gestión de sus propios intereses.

Y aquí caben dos concepciones también de la autonomía en orden a saber qué tipo de funciones, qué tipo de competencias han de atribuirse a los entes locales. Dos concepciones de la autonomía que tienen su reflejo en que se piensa que la competencia que hay que atribuir a los entes locales es algo así como una propiedad, o bien que la competencia más que una propiedad es un derecho a participar e interesarse en cuantos asuntos afecten a la vida local.

De la primera posición, la autonomía y las competencias como propiedades, se deriva el hecho de que se defiende la competencia como objeto propio, como objeto del que se es titular, y esa concepción partiría de la existencia de la posibilidad de que en la realidad jurídica y económica se pueden acotar, se pueden distribuir ámbitos de realidad que se pueden atribuir o al ente local, o la Comunidad Autónoma, o al Estado, Sin embargo, la práctica está demostrando que hoy día es imposible encontrar ámbitos de la realidad jurídica y económica que puedan separarse; están totalmente interconectados y de ahí que haya que pronunciarse hacia un concepto de la autonomía que si bien reclama la competencia como un criterio identificador último de qué es lo que se puede hacer o no hacer, sin embargo trata sobre todo de articular la relación de las distintas intancias a través de la participación en los procesos de elaboración de decisiones en programas en los que partici-

pan todas las instancias, y en las que cada uno lo hace al nivel de defensa de los intereses que le son propios.

Decía también que otro de los elementos fundamentales del nuevo régimen a diseñar es el de la suficiencia financiera, ya que otro de los elementos de la crisis del régimen local, y por tanto de los que debe acometer la reforma de la Administración Local, es el de su ya crónica insuficiencia de recursos, así como la situación y la posición de los entes locales en el conjuto del Estado y de las CC.AA. Se trata de saber en este caso, y en contexto español, si las corporaciones locales son elementos integrantes de la Comunidad Autónoma o son elementos integrantes del Estado, si se han interiorizado en uno o en otro, y ahí posiblemente —no quiero extenderme demasiado en este tema, que creo que ha sido abordado en alguna de las intervenciones anteriores— haya que dar respuestas matizadas porque estamos en un Estado en el cual el reparto de competencias entre Estado y CC.AA. hace que en el territorio de cada uno de ellos, los entes locales tienen como función la de gestionar sus propios intereses, que son distintos de los intereses de las CC.AA. y de los intereses del Estado. Son por tanto —diríamos— parte del Estado o parte de la Comunidad Autónoma, según qué elementos son integrantes del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Las competencias que el Estado tiene para regular esta reforma del régimen local, que, repito, tiene que nuclearse en torno fundamentalmente a estos cuatro temas, surgen de la propia Constitución, que atribuye al Estado el título indiscutible en el artículo 148.1.2. y en el artículo 149.1.8, para regular el régimen local y para regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Esto determina que en este momento esté en elaboración por parte del Gobierno, ya muy avanzado, un borrador de Ley de Régimen Local, que trata de dar respuesta a todos estos retos. Y aquí querría empezar por señalar que creo que la propia estructura del Estado, la estructura autonómica del Estado, puede facilitar la respuesta a algunas de las dificultades que antes he señalado. Por ejemplo, la uniformidad o diversidad, el tamaño de los entes locales, son respuestas que no necesariamente deben darse desde el Estado de forma uniforme para todo el país, sino que, incluso diríamos por exigencia constitucional, se refieren a las CC.AA. a través de la legislación complementaria de las bases que el Estado va a regular y aprobar, así como la propia utilización de mecanismos de diversificación; por ejemplo, la creación de las comarcas o la regulación de las áreas metropolitanas, que hacen que en definitiva, no sea ya desde el Estado de la nación y unitario como se concibe todo el diseño de la Administración local, sino que deja a las CC.AA., más próximas a los problemas, la posibilidad de hacer una regulación complementaria con objeto de que a través de sucesivas aproximaciones hechas por aquella organización que se encuentra más próxima al problema, podemos dar una respuesta a alguno de los problemas que antes

he señalado, y que tienen dentro una tensión, una opción que hay que realizar entre uniformidad o diversidad, por ejemplo, como una de las tensiones más características, o la del tamaño de los municipios o de los entes locales, a quien se piense que hay que atribuir la gestión de los intereses locales.

Quiero por tanto decir que pienso que la estructura del Estado autonómico favorece la posibilidad de que se haga por primera vez un régimen local adecuado a las necesidades de cada lugar, por el mismo hecho de la articulación sucesiva en cascada de una serie de normas, de las cuales la Ley de Bases de Régimen Local no es sino la primera norma, pero que llama y que exige que las CC.AA. dicten después normas complementarias y que ejerciten una serie de actuaciones que hacen que se produzca una diversificación y que, por tanto, el diseño último de la Administración Local sea más beneficioso para el funcionamiento de los intereses locales. Este proyecto de ley, que digo que está ya en avanzado estado de realización, se inspira en una serie de principios.

Para empezar, en primer término, el propio principio de la autonomía, que se consagra como un principio desde luego básico y capital, pero que no es una autonomía que se concreta en la existencia de unas materias que por su propia naturaleza se pueden entender que son propias de la vida local. No se entiende que hoy día haya materias que sean propias de la vida local con exclusión de cualquier otro tipo de instancia autonómica o estatal. Más bien lo que se proclama es una consecuencia del principio de la autonomía local aplicada a nuestra realidad actual, el principio que necesariamente toda legislación sectorial que regula actividades y materias sectoriales debe de atribuir a los entes locales, un ámbito de intervención o de participación que satisfaga el principio de la autonomía local, que se concreta en el derecho a participar en la satisfacción de sus propios intereses, pero que tiene que articularse con los derechos y con las competencias de otras instancias superiores.

Por consiguiente, no hay una formulación, un listado de materias, que era la fórmula tradicional (se pensaba que había materias propias de la vida local), porque hoy día ya no hay materias propias de la vida local, sino que la experiencia ha demostrado que hay una intercomunicación que en la práctica, el Estado, a través de sucesivas regulaciones sectoriales ha ido extrayendo de este listado de materias, competencias que acababa ejercitando el propio Estado.

Hay, sin embargo, un aspecto básico, un aspecto sustancial que es la regulación desde el Estado de la propia organización, régimen jurídico y funcionamiento de los entes locales. El diseño del régimen local es, por supuesto, una competencia estatal y lo que el Estado ha de hacer, aparte de enunciar una serie de materias en las cuales tienen un interés el municipio (sin prejuzgar todas las demás que tienen que regularse por las leyes sectoriales del Estado o de las CC.AA.), es precisar cuál es

el ámbito que hay que reservar, como he señalado antes, a las corporaciones locales. El ámbito o el aspecto organizativo del régimen local no se ha agotado en la regulación estatal contenida en la ley que he anunciado, sino que la propia ley permite o llama a las CC.AA. para que completen ese diseño organizativo, pero el diseño organizativo básico lo realiza —como he dicho antes— el Estado con ese llamamiento a las CC.AA. para que lo completen. Tienen así, por tanto, éstas que hacer un desarrollo también en estos aspectos de la Ley de Bases del Régimen Local.

Por otra parte, se diseña en la ley, se regula minuciosamente cuál es el sistema de fuentes de las corporaciones locales. De una parte, las fuentes que regulan la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento, que son la Ley de Bases del Estado y la legislación de desarrollo de las CC.AA. y en último término las propias ordenanzas de las entidades locales. El régimen sustantivo del ejercicio de las funciones y servicios se regula por la legislación sectorial, ya sea en la Comunidad Autónoma, ya sea del Estado, o ya sea una legislación sectorial conjunta del Estado y de las CC.AA., y será esta legislación sectorial la que deba determinar cuál es el ámbito de intervención que en función del reconocimiento del principio constitucional de autonomía corresponde a los entes locales.

Por lo que se refiere al régimen estatutario de los funcionarios, procedimiento administrativo, contratos y concesiones administrativas y responsabilidad patrimonial, de acuerdo con el artículo 149.1.18, el sistema de fuentes es también la Ley de Bases estatal, la legislación del desarrollo de las CC.AA., que son por consiguiente la fuente de regulación de estos aspectos. En cuanto al régimen de bienes habrá que estar también a las reglas esenciales que pueden deducirse del artículo 132 de la Constitución y que al Estado corresponde dictar mediante ley, y también en el tema de financiación corresponde al Estado dictar la legislación financiera de las corporaciones locales, sin perjuicio de las competencias que naturalmente tienen también, que en esa Ley se reconocen o se reconocerán a las propias corporaciones locales.

Por tanto, un sistema de fuentes normativas, no uniforme, no rígido, sino matizado, diversificado en función del tipo de materia de que se trata, y en función de la distribución que de estas materias hace nuestra Constitución.

Junto al sistema de fuentes, en lo que se refiere al tema de organización, ya he dicho antes que la ley llama a la legislación de las CC.AA.; la ley, sin embargo, también hace una regulación de algunos contenidos mínimos de la organización de las corporaciones locales. De una parte, se puede decir que se va a un reforzamiento de la gobernabilidad de los municipios a través de la atribución de poderes al alcalde, mayores de los que tienen en la actualidad; por ejemplo, mediante la designación de una comisión de gobierno que no guarde una proporción con respecto

a la composición del Pleno de la Corporación, sino que trate de ser un gobierno de confianza del alcalde. Como contrapartida a esa mayor asunción de poderes por el alcalde se sitúa la posibilidad de una moción de censura que puede ejercitarse contra el mismo.

Se permite también a las CC.AA. que desarrollen aspectos de la organización, como he dicho antes, y que afectan a la posibilidad de constituir comarcas, entidades o áreas metropolitanas, etc., por lo cual en este régimen organizativo, aunque hay un mínimo que regula la propia ley de Bases del Estado, ésta no agota su contenido.

Por lo que se refiere al tema de las relaciones entre las instancias Estado, CC.AA., Corporaciones Locales, en concreto en materia de impugnación de actuaciones de las Corporaciones locales, hay que decir que ya la autonomía local y el principio contenido en la Constitución, había desencadenado una dinámica que condujo en primer término a la anulación, a petición de los senadores socialistas, de la legislación de régimen local franquista en aquellos aspectos que contradecían el principio constitucional de autonomía, e igualmente se fueron dictando normas que trataban de regular y adecuar la situación del régimen local a ese principio de autonomía, como la Ley 40/1981, de 28 de octubre. De lo que se trata ahora, profundizando en esa dirección, es de judicializar los conflictos que pueden existir y reconducirlos al ámbito de la legalidad; el control por parte del Estado se constriñe fundamentalmente a razones de legalidad, y en todo caso siempre se judicializan los conflictos para que no se produzca una intromisión directa del Gobierno de la nación o de la Comunidad Autónoma en los ámbitos autonómicos de los entes locales o de la vida local. Se regulan también aspectos relativos a la información y participación de los ciudadanos, así como al estatuto jurídico de los miembros electivos de las corporaciones locales que hasta ahora eran temas que estaban faltos de una regulación sistemática.

Hay un tema importante en que también creo que merece la pena una reflexión adicional. Es la cuestión del régimen jurídico de los funcionarios de las corporaciones locales. De un lado parece que el principio de autonomía de los entes locales exige el que esos entes sean capaces de contratar, de seleccionar a sus funcionarios y de establecer la plantilla. Sin embargo, reconociendo que la autonomía local exige esa mayor participación, de acuerdo siempre con el principio de mérito y capacidad que es de inexcusable observancia también por los entes locales, en todo caso, la ley entiende que hay una serie de funciones, funciones de fe pública, de asesoramiento, de intervención económica y financiera, etc., que son de interés nacional y que el Estado tiene un interés en que la persona que desempeña esas funciones esté dotada de un específico estatuto funcionarial, por una parte, y por otra que esté dotado también de una situación de independencia que garantice que esas funciones capitales, fundamentales, van a ser ejercidas sin

una dependencia excesiva de la propia corporación local y de los avatares de la vida política que hagan que pierdan sustancia, que pierdan consistencia esas funciones fundamentales. Esto nos lleva en ese proyecto de ley, a dar una intervención matizada, pero intervención del Estado en la selección y formación de esos funcionarios que van a jercer determinadas funciones que se consideran de interés estatal.

Quisiera hacer también, para terminar, unas referencias a la significación de la vida local en la vida española, en el proceso de democratización de España; el papel que ha jugado y la importancia que debe tener para el futuro. Evidentemente, considera el Gobierno de la nación que la vida local es una escuela de democracia, que es en la vida local donde el ciudadano aprende ese valor de la convivencia, ese valor que nos distingue del hombre primitivo, que hace que someta sus pasiones y sus deseos a los deseos de los demás. Es, por tanto, un elemento fundamental en la vida democrática del Estado, que el Gobierno de la nación quiere proteger, quiere potenciar y hacerlo coordinadamente también con las CC.AA.

Estamos en un proceso complejo, en un proceso en el que las CC.AA. tienen un ámbito de competencias muy importante. Se ha operado una descentralización política sustancial del Estado, que hace difícil reconocer el Estado que hace tan sólo unos años estaba establecido en este país. Hay un cambio radical en la estructura del Estado. Pues bien, ese Estado transformado, en trance de transformación, tiene una serie de dificultades en ese proceso, lógicas, porque es un proceso de envergadura, un proceso que en otros países de estructura federal similar o semejante, aunque diferente naturalmente en cuanto a la concepción en que se inspira la Constitución, pero semejante en muchos aspectos, dura siglos y aquí se está acometiendo en el curso de unos años. Y añadimos a las dificultades de ese proceso las propias dificultades del Régimen Local.

Los entes locales tienen también un ámbito de competencia que tienen que ejercer, un ámbito de autonomía que hay que defender. Se trata ahora de articular la autonomía política sustancial de las CC.AA. con la autonomía de las comunidades locales. Son autonomías que no se contraponen, que no se contrarrestan como se ha dicho en ocasiones; no se trata de quitar sustancia política a la vida de las CC.AA. Ni mucho menos. Se trata únicamente de reconocer al ámbito aquello que le es propio, y aquello que le reconoce la propia Constitución. Lo que ocurre, es que hay que pasar de un concepto de la competencia como objeto que hay que defender, como objeto de propiedad, a un concepto funcional de la competencia. Hay que empezar a ejercer las competencias. Es en el proceso de ejercicio de las competencias donde sin duda vamos a superar las dificultades que ahora podemos tener, porque en la práctica, haciendo camino, es cuando se puede encontrar un terreno de encuentro, una coincidencia de intereses que es

lo que en definitiva importa. No se trata de defender la competencia por la competencia, sino de desarrollar funciones que sirvan a los ciudadanos, ya estén situados en la esfera municipal de la comunidad autónoma o del Estado. Al ciudadano al final le interesa que le presten un servicio público, que le satisfagan una necesidad, y es tarea de quienes tienen repartidas las competencias, el que ese reparto de competencias no haga que la función se diluya al final en puros problemas subjetivos, y no en la satisfacción de las necesidades, y por tanto, en la convergencia, la coincidencia, la colaboración para dar respuesta y satisfacción a todos estos problemas. Los entes locales tienen también que desempeñar un papel importante en ese proceso de integración de la prestación de servicios y de la satisfacción de necesidades en el nivel que les corresponda, pero un papel importante en lo que se refiere a los intereses de sus habitantes.

Quiero terminar agradeciendo a todos ustedes su presencia, agradeciendo también, sin duda, las enseñanzas que todos hemos recibido con la presencia de los profesores, que del otro lado del Atlántico han venido aquí a contarnos sus experiencias, esperando que también nuestras propias experiencias les hayan servido, y deseándoles feliz estancia en lo que resta del Congreso. No tengo más que añadir, sino clausurar, en fin, estas jornadas de debate sobre la «Situación actual y perspectivas de la Administración Local».

Nada más y muchas gracias.

EL REGIMEN MUNICIPAL ESPAÑOL

RAMÓN MARTÍN MATEO
Catedrático de Derecho administrativo

I. ANTECEDENTES

A) El siglo XIX

Es inútil remontarse, como con romántica nostalgia hicieron los constituyentes de Cádiz, al Municipio castellano o a los Concejos medievales, las circunstancias y la propia institución no permiten sacar provecho de analogías y comparativismos. Por otra parte, como es sabido, las libertades concejiles habían sido sofocadas centurias atrás.

Por ello el más inmediato precedente de la trayectoria legislativa municipalista que se inicia con las Cortes de Cádiz, es sin duda, el Auto acordado de Carlos III, de 1766, que aunque de indudable extracción ilustrada, encontró su impulso inmediato en el deseo de apaciguar la efervescencia y malestar popular que cristalizó en el denominado Motín de Esquilache. Carlos III se propuso, aunque sin mayor éxito, acabar con los oficios perpetuos y la venta de empleos municipales, principal lacra de la administración de los pueblos y ciudades ordenando la elección de algunos oficiales como personeros y diputados. Pero la figura central en los medios locales siguió siendo el corregidor, funcionario real, que por cierto fue objeto también entonces de un importante esfuerzo renovador y racionalizador.

El primer intento, también en este campo frustrado, de conseguir entre nosotros un régimen municipal moderno, se produce con ocasión de las Cortes de Cádiz. La Constitución de 1812, la Constitución gaditana, primera en nuestra historia elaborada por representantes homologados en cuanto a tales, supuso como se conoce un intento de aclimatación en nuestro país de las nuevas corrientes liberalizadoras que habían cuajado en la obra de la Revolución. Los principales artículos que dedica a la Administración local son los siguientes:

Artículo 309:

> «Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos si hubiere dos.»

Artículo 310:

> «Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas y también se les señalará término correspondiente.»

Artículo 311:

> «Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase que han de componer los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.»

Artículo 312:

> «Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.»

Artículo 313:

> «Todos los años, en el mes de diciembre, se reunirán ciudadanos de cada pueblo para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos del ciudadano.»

Artículo 314:

> «Los electores nombrarán en el mismo mes a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidores y procurador o procuradores síndicos para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.»

Es cierto que las competencias que otros artículos de la Constitución asignan a los Municipios eran menguadas (art. 321, en relación con la sanidad, salubridad, obras públicas, fomento), que los recursos se concedían con cicatería y que sobre todo se mantiene la prevalencia del jefe político iniciándose la jerarquización del alcalde, pero ello no supone un juicio sobre el propósito de las constituyentes gaditanas; lo que desgraciadamente sucedió es que la realidad fue por otros caminos que impiden, no ya el desarrollo, ni siquiera la consolidación de los sin duda

revolucionarios planteamientos de la Constitución de Cádiz en orden a la democratización, homogeneización y racionalización de nuestra Administración local. Estos principios animaron en 1813 la primera normativa local general (la Instrucción para el Gobierno económico administrativo de las Provincias aprobado por Decreto de 23 de junio de 1813) que por primera vez incorpora, lo que va a ser una constante de nuestro sistema competencial, el dual sistema de los Decretos revolucionarios franceses: competencias propias y delegadas. De todas formas, tanto esta normativa como la Constitución de que traía causa va a tener una efímera vigencia, con la Restauración absolutista llevada a efecto por Fernando VII en 1814.

El restablecimiento del sistema constitucional determinado por el pronunciamiento de Riego da un nuevo impulso a la autonomía municipal, al menos formalmente, propiciando la sanción de la Ley de 2 de marzo de 1823 que va a regir en los sucesivos y, por lo general cortos espacios del siglo XIX, en que prosperan las tendencias liberales. No obstante, esta Ley va a consagrar la doble función del alcalde como agente político y ejecutor de los acuerdos municipales, que será fatal para la autonomía en cuanto tal, al primar las vinculaciones jerárquicas y constreñirse las competencias municipales al menguado acervo de cometidos inherentes a la comprensión decimonónica de las materias de índole local.

La Constitución de 1837 lacónicamente se refería a los Municipios en los dos artículos siguientes:

Artículo 70:

> «Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, nombrados por los vecinos. a quienes la ley concede este derecho.»

Artículo 71:

> «La ley determinará la organización y funciones de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos.»

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 70 de la Constitución se dictó la Ley de Ayuntamientos de 14 de julio de 1840, claramente regresiva y significativamente centralizadora.

La Constitución de 1845 continúa en esta misma dirección, distinguiéndose ya nítidamente a este nivel el ayuntamiento electivo del alcalde, designado, con un énfasis especialmente significativo en lo que respecta a la tutela gubernativa.

Como era de esperar, la Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, que desarrolla estos preceptos (Ley de 23 de mayo de 1845) supuso posiblemente el climax del centralismo institucional.

El bienio constituyente instaurado tras el pronunciamiento de Vicálvaro, no pudo rematar su empeño reformista, por lo que con la siguiente oscilación política, la correspondiente al período moderado 1856-1868, se retoma la línea centralizadora.

El triunfo de la Revolución de 1868 supone lógicamente la reconsideración, en términos de progreso democrático, del régimen local. La Constitución de 1869 no es, sin embargo, excesivamente explícita.

Pese a los inexpresivos términos de esta Constitución, la Ley Municipal aprobada durante este período (Ley de 20 de agosto de 1870) fue seguramente el texto autonómicamente más avanzado sancionado en el siglo XIX, tanto en cuanto a competencias locales como a la extensión activa y pasiva del sufragio hasta tanto que de ella se dijo para justificar su reforma que «estaba basada en un exagerado espíritu descentralizador sin precedentes en los hábitos y costumbres de aquellos pueblos», lástima que su vigencia fuese efímera siendo sustituida por la Ley de 2 de octubre de 1877, que da nuevo giro copernicano en la materia.

Una mención, casi anecdótica, debe realizarse del Proyecto de Constitución federal elaborado durante la I República, en el que el Municipio aparece como el tercer nivel autónomo de gobierno en la estructuración del Estado. En este breve paréntesis, desgraciadamente sólo imaginativo en el abrumador panorama centralizador de nuestra historia del régimente local, el Municipio aparece en un desideratum de autonomía, lo que más allá de la doctrina del poder municipal evoca connotaciones anarquizantes difíciles de descartar. Se les reconoce autonomía administrativa, económica y política y se les asigna incluso la organización judicial, de integración electiva también, tanto civil como criminal que corresponda a este nivel.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1876 se dictó la Ley de 1877 ya aludida. Aunque la Constitución no introdujo ninguna innovación respecto a la anterior (su artículo 83 reproduce el artículo 73 de la Constitución de 1845 y el 84 y 99 de la Constitución de 1869, salvo lo relacionado con la publicidad de las sesiones), la Ley va a dar un carácter extremadamente censitario al sistema electoral local, tanto los electores como los elegidos en pueblos de más de 400 habitantes habrían de ser propietarios debiendo los candidatos figurar entre los mayores contribuyentes. El rey reservábase la designación del alcalde entre los concejales, en los municipios, cabeza de partido o de más de 6.000 habitantes. Todo ello dio lugar a la consolidación y generalización del caciquismo con las funestas y conocidas consecuencias que produjo esta lacra social, porque no olvidemos que esta Ley ha sido la que mayor vigencia ha tenido, media centuria, hasta su sustitución por el Estatuto de Calvo Sotelo.

B) La presente centuria

La dictadura de Primo de Rivera, sin referencia constitucional alguna, produjo el Estatuto Municipal de 1924, cuya bondad técnica, pese a partir del dogma ius naturalista municipal, nadie ha discutido. De hecho, con algunos retoques animó la legislación republicana y la adaptada por el régimen precedente. Cabe lamentar, no obstante, que sus previsiones sobre provisión democrática de concejales y alcaldes nunca llegaron a aplicarse durante este período, lo que por lo demás era lógico dado su carácter autocrático.

La Constitución de la II República configuraba la integración del Estado a partir de los Municipios mancomunados en Provincias y de las Regiones que se constituyen en régimen de automía (art. 8). Expresamente el artículo dedicado a los Municipios afirmaba:

Artículo 9.º:

> «Todos los municipios de la República serán autónomos en las materias de su competencia y elegirán sus ayuntamientos por sufragio universal, igual, directo y secreto, salvo cuando funcionen en régimen de concejo abierto. Los alcaldes serán designados siempre por elección directa del pueblo o por el ayuntamiento.»

Como podrá colegirse, el artículo 140 de la vigente Constitución está claramente inspirado en el correspondiente de la República, que corrige y matiza en algunos aspectos, aunque me parece que no lo mejora.

Tardíamente se aprueba la Ley Municipal en 31 de octubre de 1935 que insiste en la comprensión natural del Municipio y por supuesto recibe la democratización del proceso de provisión de cargos municipales ya anticipado por la legislación anterior.

Durante este período se aprobó, lo que constituye un interesante precedente, la Ley Municipal de Cataluña de 18 de enero de 1934 con base al artículo 10 de su Estatuto, que tuvo escasa vigencia dada la disolución ulterior de las Corporaciones locales. La Ley inspirada técnicamente en el Estatuto de 1924, ha sido calificada como parlamentarista, democrática y moderna.

Con la guerra civil desaparece el sistema democrático local de tan episódica vigencia en el período analizado, instaurándose desde los primeros momentos del nuevo régimen, una situación de confianza entre los distintos agentes de la Administración, ministro-gobernador-alcalde integrándose el Municipio en la comprensión fascista-corporativa que animaba la comprensión del Estado. Sociológica y políticamente el régimen municipal se desvincula de sus bases vecinales accediendo a los

Ayuntamientos representaciones oligárquicas con intereses propios, frecuentemente vinculadas a la propiedad urbana, a la construcción, lo que explica en buena medida nuestra actual geografía urbana.

Desde el punto de vista organizatorio, la legislación se inspira en los precedentes inmediatos Estatuto-Ley republicana, dando lugar a la Ley de Bases de 1945, que pudiera calificarse como una buena Ley si fuera posible hacer excepción en lo que al régimen local se refiere, de los aspectos político-representativos.

Esta Ley sucesivamente desarrollada y completada, o rectificada, es la vigente hasta la fecha (Ley de Bases de 17 de julio de 1945 desarrollada por la de 16 de diciembre de 1950 y modificada por la 3 de diciembre de 1953. El texto articulado y refundido final es de 24 de junio de 1955).

Baste añadir que durante este período, aunque ello no se deduzca de este texto, el alcalde designado según los casos por el ministro de la Gobernación o por el gobernador civil de acuerdo con el Consejo Local del Movimiento, llega a representar el desideratum de la identificación, consolidada durante el siglo XIX de la figura del agente político-presidente del Ayuntamiento, lo que no es obstáculo a que algunos de ellos hayan acreditado una buena capacidad gestora.

C) La reconstrucción del régimen local a partir de la Constitución de 1978

Tras la promulgación en 1977 de la Ley para la Reforma Política, el primer movimiento de adaptación del ordenamiento local al nuevo sistema se produjo, como es lógico, en relación con la provisión democrática de los puestos representativos de los entes locales. La Ley 39/1978, de 17 de julio, introduce un nuevo procedimiento electoral rigurosamente homologado con el de cualquier Estado democrático.

Otro aspecto de necesaria y apremiante revisión era el relacionado con la tutela sobre la Administración local, incompatible tal como se venía ejerciendo con el principio de autonomía consagrado por la Constitución aprobada en el ínterin, lo que se lleva a efecto primero por el Real-Decreto 1710/1979, con base a la autorización contenida en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, que suprimió gran parte de las autorizaciones y controles que gravitaban sobre los procedimientos locales e hizo desaparecer la capacidad suspensiva de los acuerdos, atribuida, como hemos visto, desde siempre a los gobernadores civiles.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional «peinó» la Ley desde su perspectiva de la congruencia de los controles que incorporaba con la autonomía constitucionalmente establecida, sobre lo que volveremos

más adelante. Puede adelantarse, no obstante, que nuestro ordenamiento local es hoy formalmente uno de los más respetuosos del mundo en relación con las iniciativas locales, aunque otra cosa sea el contenido material y las posibilidades de hecho de la gestión descentralizada.

II. EL REGIMEN LOCAL EN EL NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

1. La autonomía en el Estado autonómico

El ordenamiento constitucional español, después de pronunciarse principalmente y con carácter general en pro de la descentralización de la Administración pública, incluye entre los postulados básicos de la organización territorial del Estado la gestión autónoma de sus respectivos intereses por los Municipios y Provincias.

En el ámbito de la problemática que aquí se aborda, la Constitución, al referirse a la Administración local, garantiza, con indudable trascendencia jurídico-positiva, la autonomía de los Municipios y configura a la Provincia como entidad local cuyo gobierno y administración autónoma estará encomendado a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.

No cabe duda, pues, que el desconocimiento de la autonomía local por parte del Estado o de las Comunidades Autónomas sería inconstitucional, incluso a nivel de Ley, determinando en este caso la posibilidad de que por el Tribunal Constitucional se revisasen estas injerencias.

Otra cosa será la precisión del ámbito específicamente protegido de los intereses locales, lo que, dentro de ciertos límites, corresponde determinar al legislador ordinario, a diferencia de lo que sucede con las Comunidades Autónomas y los órganos superiores del Estado, cuyas competencias se incardinan en la Constitución. Pero, en cualquier caso, como ha señalado el Tribunal Constitucional en una importante sentencia, la de 28 de julio de 1981, «las nociones mismas de intereses peculiares, de competencias propias y de servicios mínimos preceptivos como elementos imprescindibles, contitutivos del núcleo esencial de la institución constitucionalmente garantizada, han de ser consideradas como bases que no cabe ignorar al legislador sobre la materia».

A) *Las competencias estatales. Normativa básica*

Aunque en ningún lugar de la Constitución se dice expresamente que incumbe al Estado la legislación básica del régimen local, la reserva de esta función se deduce del propio artículo 149.1-18 de la Constitu-

ción, que asigna al Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen jurídico de sus funcionarios, el procedimiento administrativo común, expropiación forzosa, contratos, concesiones y responsabilidad.

De hecho, se ha promocionado ya esta normativa por el actual equipo gubernamental, sin que ello haya suscitado ninguna oposición, si bien es presumible que se produzcan discrepancias de criterio en cuanto a lo que se considere como básico.

Para las Corporaciones locales que pudiéramos calificar de régimen común, es decir, aquellas situadas en el ámbito de Comunidades Autónomas que no tienen asignado el régimen local, el Estado mantiene las mismas potestades normativas de que disponía con anterioridad, y que se prolongan a los desarrollos reglamentarios precisos.

B) *Las competencias de las Comunidades Autónomas*

Un grupo de comunidades, las que disfrutan de autonomía plena, recogen en sus Estatutos, incluso con la calificación de exclusivas, las competencias correspondientes al régimen local, lo que a la postre significa que, más allá de la disciplina estatal de los aspectos sustanciales que afectan a los intereses generales, y a la efectividad del principio de igualdad, les corresponde los desarrollos legislativo y reglamentario que sean compatibles con el respeto de la autonomía municipal y provincial.

Todas las Comunidades Autónomas han asumido ya, a escala de gestión, las competencias que contempla el artículo 148.1.2 de la Constitución; en concreto, la alteración de términos municipales y las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales, cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local.

Este último inciso está referido, desde luego, al apoyo financiero a estos entes, pero su mayor virtualidad remite al campo del control de la legalidad y, excepcionalmente, de la oportunidad, antigua tutela, en los casos y condiciones que autorice la Ley estatal, fiscalizaciones éstas que el Tribunal ha considerado compatibles con la autonomía, siempre que versen básicamente sobre el respeto a la legalidad (sentencia de 2 de febrero de 1982).

Estas facultades han pasado a la esfera dispositiva de las Comunidades Autónomas como consecuencia de las transferencias ya realizadas en la fase de las preautonomías.

C) *Normativa actual*

La legislación actual, que ha sido revisada por el Tribunal Constitucional a efectos de la determinación de su compatibilidad con la Constitución (sentencia de 2 de febrero de 1981), arranca de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, que tras sucesivas modificaciones y desarrollos, dio lugar al texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955.

Una ulterior Ley de Bases, la de 19 de noviembre de 1975, determinó sólo un texto articulado parcial, de 6 de octubre de 1977, siendo derogada en el resto de sus bases.

Completa este cuadro de disposiciones sustanciales la Ley 40/81, de 18 de octubre, sobre régimen jurídico; el Real Decreto-Ley 2/79, de 16 de enero, sobre fiscalidad, y la Ley 39/78, de 17 de julio, sobre elecciones locales, reformada por la de 2 de marzo de 1983.

En estos momentos parece inminente la aprobación por el Gobierno de un Proyecto de Ley sobre Administración local que será remitido a las Cortes para su tramitación y discusión.

2. La Administración provincial

Con independencia de sus funciones delimitadoras para la organización administrativa del Estado, aparece, entre los entes locales, la Provincia como persona jurídica de Derecho público de carácter territorial. El anclaje constitucional del concepto de Provincia se encuentra en la Constitución gaditana de 1812. Hasta entonces, el concepto de provincia no existía *de jure*. A partir de este momento ningún régimen político ha descuidado su regulación legal, y todos, más o menos, han tratado de proyectar sobre ella los principios ideológicos en que se basaban.

Una fecha importante en esta materia la constituye el Decreto de 30 de noviembre de 1833, que es aquél por medio del cual Javier de Burgos realizó la división provincial que aún hoy subsiste. El número de Provincias en el citado Decreto era el de 49, y así subsistió hasta 1927, en que por Decreto-Ley de 21 de septiembre las islas Canarias se convirtieron en dos Provincias, las de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas. La división de Javier de Burgos fue una división basada sobre todo, en el modelo francés, más que en el tradicional español. Una de las características del tratamiento de las Provincias en la reforma de 1833 es la de la homogeneidad y la fuerte presencia del Poder central, pues la Provincia no era concebida en el pensamiento de Javier de Burgos como una entidad local, sino como una mera divi-

sión territorial para la prestación de los servicios del Estado. La máxima autoridad en ellas estaba constituida por el subdelegado provincial de Fomento, figura que se corresponde más o menos, con la actual de nuestros gobernadores civiles. Debe no obstante advertirse que el trazado provincial tenía bases históricas sociales y geográficas, a diferencia de los Departamentos franceses.

Todo el siglo XIX conoce una serie de reformas de los regímenes municipal y provincial, pero a nuestros efectos, la que más interesa es la realizada con el llamado Estatuto de Calvo Sotelo en 1925, antecedente inmediato de la actual regulación. El Estatuto de Calvo Sotelo parte de una concepción de la Provincia distinta de aquella que latía en la reforma inicial de 1833. El legislador de 1925 se enfrenta ya con una auténtica entidad local de vida propia, y como tal, la configura, haciendo hincapié en su doble carácter de entidad con fines propios y esenciales, y de asociación de Municipios precisamente para aquellas competencias, que por su importancia y amplitud, no son atendidas directamente por cada uno de ellos, como hospitales, asilos, etc. La división hecha en 1833 por Javier de Burgos adquiere cuerpo institucional como una entidad que aglutina intereses propios de ciudadanos provinciales que se sienten reunidos en torno a una organización común.

El Estatuto de 1925 parte de la autonomía de la Provincia. Una autonomía entendida en un doble sentido: orgánica y funcional. La autonomía orgánica se plasmaba en que los respresentantes provinciales eran elegidos por sufragio universal, directo en parte, y por representación corporativa. Y funcional porque gozaba la Provincia de una cierta libertad de acción sin intromisiones del Poder ejecutivo central, excepto en materia de regímenes presupuestario y financiero. Hay que decir, sin embargo, que el sistema, en lo que afecta, por ejemplo, al acceso democrático de los representantes provinciales, no echó a andar, entre otras razones, por el contexto autoritario en que nació el Estatuto. Piénsese que en 1925 se vivía en plena dictadura de Primo de Rivera y en un clima de franco fervor corporativo.

3. Naturaleza jurídica de la Provincia

Hoy puede decirse, y con ello se compendia un poco el pensamiento de la vigente Ley de Régimen local (en adelante L. R. L.) que la Provincia es: *a)* una circunscripción territorial de los servicios del Estado. Esta fue la idea originaria de Javier de Burgos, como hemos visto, y esta concepción tiene su eco en el artículo 2.º de la L. R.L., que dice: «Se considera la Provincia como división terrtiorial de carácter unitario para el ejercicio de la competencia del Gobierno nacional»; *b)* la

Provincia como agrupación de Municipios, pues, según el artículo 2.º de la L. R. L., «La Provincia es circunscripción determinada por la agrupación de Municipios», lo que tiene dos consecuencias importantes: fundamenta la presencia de los representantes de los Municipios en las Diputaciones provinciales, y que corra a cargo de la Provincia la realización de intereses propios de los Municipios, cuando éstos no puedan afrontarse; *c)* la Provincia es, sobre todo, una entidad local, propia afirmación que está preñada de consecuencias prácticas, la primera de las cuales es que la Provincia tiene personalidad jurídica y capacidad para el cumplimiento de sus fines. Ello viene reconocido, como no podía ser menos, en la propia L. R. L., que establece en su artículo 6.º que: «Para el cumplimiento de sus fines, los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales, en representación de los Municipios y de las Provincias, respectivamente, tendrán plena capacidad jurídica con sujeción a las leyes. En consecuencia, podrán adquirir, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos...»; y *d)* finalmente, la Provincia constituye la demarcación electoral modular sobre cuya base territorial se montan todos los procesos electorales que afectan a la provisión de los órganos superiores del Estado y a los de las Comunidades Autónomas.

Todas estas dimensiones lucen en el texto constitucional y, en algunos casos, en los distinto Estatutos. Así, el artículo 141 de la Constitución califica simultáneamente a la Provincia como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, como agrupación de Municipios y como entidad local con personalidad jurídica propia. Por su parte, el artículo 68 precisa que para la elección del Congreso la circunscripción electoral es la Provincia, la que reitera para el Senado el artículo siguiente.

Desde la perspectiva que aquí nos interesa, destacaremos la condición de ente público territorial que supone, lo que implica un substratum personal propio, la población provincial. El dato de la agrupación de Municipios explica más bien los orígenes de la Provincia y los cometidos provinciales.

Las competencias tradicionales de la Provincia se orientaban en este sentido, a la provisión de servicios que excedían de las aisladas disponibilidades de los Municipios: establecimientos médico-quirúrgicos, hogar infantil, hospital psiquiátrico, residencia de ancianos, institutos de maternología.

Existen, además, una serie de actividades de fomento provincial a cargo de las Diputaciones, en el terreno cultural, económico, agrícola y ganadero, y una línea de apoyo a la infraestructura provincial y a la de los Municipios, predominante aunque no exclusivamente de carácter rural, la plasmada en los Planes Provinciales de Obras y Servicios.

Estos cometidos van a ser en buena medida afectados por el cambio de circunstancias sobrevenido, que trasciende a los factores técnicos, económicos, sociales y políticos de los quehaceres provinciales tradicionales. Así, la labor asistencial de las Diputaciones ha caído en buena medida en la órbita de la Seguridad Social. El fomento económico requiere planteamientos más amplios que los que suministra este espacio, y la urbanización progresiva afecta a la vocación rural de la Provincia. Pero, sobre todo, como veremos en el epígrafe final de este capítulo, la Provincia va a venir inevitablemente implicada en el proceso de distribución territorial de los poderes del Estado que asume la vigente Constitución.

4. Configuración orgánica de la Provincia

Los órganos de la Provincia son el presidente de la Diputación y la Diputación Provincial.

Establecido constitucionalmente que el gobierno y la administración autónoma de las Provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo, es evidente que el sistema de elección de Diputaciones Provinciales y de presidente de la Diputación ha de ser radicalmente diferente al existente en el sistema anterior, de constitución no democrática.

Será la Diputación Provincial, es decir, los diputados electos en su sesión constitutiva, presidida por una Mesa de Edad integrada por el diputado de mayor y menor edad, y de la que será secretario el que lo sea de la Corporación, quien elegirá al presidente de la Diputación de entre sus miembros. Para la elección de presidente de la Diputación será necesario reunir al menos el voto de la mayoría absoluta del número legal de diputados en primera votación y el de mayoría simple en la siguiente, pudiendo ser destituido de su cargo por acuerdo de la Corporación adoptado por las dos terceras partes del número de diputados.

Al presidente compete, entre otras funciones, convocar, presidir y suspender las sesiones de la Diputación, ejecutar los acuerdos de la misma, inspeccionar las obras y servicios provinciales, representar a la Diputación Provincial, formar los presupuestos ordinarios y extraordinarios, ejercitar las acciones judiciales, etc. El presidente de la Diputación podrá delegar sus atribuciones en los diputados provinciales en razón de su competencia técnica.

La Diputación Provincial es el otro órgano básico de la Provincia. Está integrada como Corporación por el presidente y los diputados provinciales, siendo novedad de la Ley de Elecciones Locales la necesidad de elección de una comisión de gobierno, compuesta por un número

de diputados no superior al quinto del total de los mismos, sobre el modelo y de acuerdo con el mismo procedimiento que el establecido para la elección de la comisión permanente municipal.

El número de diputados a elegir depende de la población provincial, oscilando desde un mínimo de 25 a 51 para Madrid y Barcelona. Con arreglo al sistema electoral inmediatamente anterior, la elección se efectuaba por partidos judiciales, entre los concejales electos agrupados por listas de partido o equivalentes, asignándose a cada una de éstas un número de diputados en función del número de concejales que hubieran sido elegidos.

La Ley Orgánica de 2 de marzo de 1983, que ha regido en las últimas elecciones, modifica ligeramente este sistema, sustituyendo como base del reparto el número de concejales por el de votos emitidos, computándose éstos de forma proporcional, análoga a la que opera para las elecciones generales. Como es sabido, esta Ley fue impugnada, precisamente en cuanto a la corrección aludida, a través de un recurso previo de inconstitucionalidad, desestimado ulteriormente por el Tribunal Constitucional.

Son atribuciones de la Diputación Provincial la creación, modificación o disolución de instituciones y establecimientos provinciales; informar en los expedientes de fusión, agregación o segregación de Municipios de su territorio; el ejercicio de acciones judiciales y administrativas; la adquisición y disposición de bienes y derechos, transacciones sobre ellos y concesión de quintas y esperas; la aprobación de presupuestos ordinarios y de ordenanzas y exacciones; la industrialización y provincialización de servicios, asesoramiento al gobernador civil en materias provinciales y cuantas otras atribuciones le sean conferidas por precepto legal.

La Diputación Provincial funciona en pleno y en comisiones; en pleno, se reunirá al menos una vez al mes, y en el momento de su constitución. Las comisiones son reuniones de preparación y estudio de las materias que han de ser llevadas al pleno, y cuya presidencia corresponde a un diputado provincial cuando no asista el presidente.

5. Las Diputaciones Provinciales y las Comunidades Autónomas

A) *El orden autonómico y el hecho provincial*

Por primera vez en los últimos ciento cincuenta años, salvo breves lapsus temporales, las Provincias van a encontrar por arriba un nivel territorial de poder que secciona, en cuanto entes locales, sus antiguas conexiones directas con el centro y que sustituye a éste en las relaciones anteriormente anudadas.

También con alguna fugaz excepción en otra época, se da ahora un hecho insólito: la desaparición de la generalización de las Diputaciones, al subsumirse algunas de éstas en las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

Pero, sobre todo, está por definir el papel que habrán de jugar en el futuro estos entes en el nuevo orden autonómico. De un lado, parece deseable el robustecimiento de su capacidad gestora y la armonización de sus cometidos con los propios de la Comunidad y su funcionalización operativa al servicio de las competencias comunitarias. Pero, de otra parte, no puede desconocerse que buena parte de las competencias materiales de las Comunidades Autónomas caían ya en el pasado, en alguna manera, en la esfera de influencia de las Diputaciones, siendo, por tanto, previsibles detracciones funcionales. Hay que contar, además, con una cierta tendencia hegemonista de los centros de poder que propenden espontáneamente a absorber potencialidades situadas en su área de influencia.

B) *Los distintos supuestos*

Dadas las conocidas características de nuestro proceso autonómico y la disparidad de situaciones originadas, es totalmente imposible diseñar para la Provincia un modelo predictivo común. En unos casos se tratará pura y simplemente de su desaparición en cuanto ente local, mientras que en otros lo que se intenta es su máxima potenciación. Analizaremos, por tanto, brevemente los diversos supuestos afrontados.

a) *Comunidades Autónomas uniprovinciales.*

Evidentemente que en estos ámbitos no se dan mayores problemas, ya que la solución adoptada, lógicamente, por los Estatutos aprobados pasa por la supresión de la Administración provincial y su absorción por los órganos de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, debemos distinguir dos subtipos, ya que en el caso de los archipiélagos se imponen determinadas modulaciones.

Comunidades insulares.—El alejamiento, separación física y peculiaridades idiosincráticas de los distintos territorios insulares englobados en estas Provincias, lógicamente, habrá de trascender a la organización administrativa de las Comunidades de esta índole, lo que determina peculiaridades administrativas para las islas de alguna manera a caballo entre la que podría ser una organización comarcal y una diversificación territorial interior que recuerda, a esta escala, el supuesto de

las Comunidades pluriprovinciales. La categoría aquí contemplada sólo era aplicable inicialmente a la Comunidad Autónoma de Baleares, pero es también de extensión a Canarias, dados los términos de su Estatuto, que supera la anterior estructuración biprovincial. En ambos casos, los Consejos o Cabildos previstos por la Constitución constituyen el escalón institucional interior que inmediatamente sigue al que represente la Comunidad.

Provincias peninsulares.—La homogeneidad de sus respectivos espacios físicos, pese a la posible existencia de singularidades comarcales, no plantea ni ha planteado mayores dificultades a la hora de integrarse las Diputaciones en el contexto de las nuevas Administraciones.

b) *El protagonismo de los territorios históricos vascos.*

El Estatuto de Autonomía del País Vasco y la propia Constitución del Estado se pronuncian expresamente sobre el reconocimiento y respeto de los derechos históricos de los territorios forales, esto es, las Provincias vascas, cuya actualización se prevé. Ello conlleva un patente énfasis sobre el ensamblaje igualitario de estos territorios, lo que trasciende a la propia composición del Parlamento, cuyas componentes se reparten entre ellos en idénticas cifras. Aparecen así unas ciertas tendencias federativas reconducibles al ideario carlista foralista, de conocido arraigo en el medio rural, que se enfrentó al liberalismo urbano.

Estas corrientes, que parecen reforzarse en estos momentos, han encontrado la oposición política de quienes propugnan una comprensión realista del devenir histórico y un sentido de modernidad institucional, lo que desembocaría en el esfuerzo de las instituciones comunes, Gobierno y Parlamento vasco. Recordemos que, efectivamente, el desarrollo foral se truncó precisamente cuando se iniciaba la industrialización y que, por lo demás, aquel régimen, con algunas peculiaridades, era el de general implantación antes del advenimiento de las actuales organizaciones estatales.

Pero es cierto que, como señalábamos, en estos momentos parecen definitivamente triunfantes las tesis foralistas, llegándose a una reestructuración de la Administración provincial que, en alguna manera, reproduce el modelo de distribución de poderes del Estado de Derecho, incluyendo Juntas generales, que sancionan normas forales desarrolladas por decretos; Diputación foral, cuyos miembros son designados por el diputado general y Direcciones generales ejecutivas.

Por cierto que para la elección de los miembros de las Juntas, especie de cuasi Parlamento provincial, se ha realizado una nueva reestruc-

turación de las demarcaciones electorales que incrementa la representatividad del medio rural, lo que realmente es discutible en términos de democracia material, pero reproduce y visualiza los criterios, ciertamente históricos, que primaban a las tierras llanas frente a las villas.

Por último, señalaremos que las Diputaciones tienen adjudicada en el País Vasco la gestión de todos los tributos, salvo los municipales y los que se reserva el Estado, lo que las coloca en una sólida posición inicial de poder económico.

c) *La comarcalización de Cataluña.*

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, en el polo opuesto, sitúa el centro de gravedad de la Administración territorial interior en las comarcas, lo que efectivamente tiene apoyo histórico, sociológico y geográfico. Sociológico y geográfico, al existir en Cataluña y otros ámbitos del litoral mediterráneo y fuera de él una auténtica y vívida identificación comarcal.

El Estatuto de Cataluña y la praxis autonómica sobre él montada es, además, en este sentido rigurosamente moderno, en cuanto que potencia el protagonismo metropolitano, en este caso del área de Barcelona, sede de las instituciones catalanas, en línea con los actuales planteamientos que reconocen a estos espacios como centros claves de organización de los sistemas urbanos que, de una forma y otra, comprenden e integran todos los demás territorios.

Pero la opción comarcal que la Generalidad quiso desarrollar con carácter sustitutorio de la Provincia, por Ley de 17 de diciembre de 1980, no tenía en tan extremados términos apoyo constitucional, como hubo de reconocer el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de julio de 1981; ni tampoco, a mi juicio, salvo que se trate simplemente de una cuestión semántica, pueden reconducirse todos los servicios e intervenciones de trascendencia territorial a estas escalas, válidas, sin duda, para algunas de ellas, pero demasiado menguadas para el ejercicio de la mayoría de las competencias públicas, que se enfrentarían entonces con pérdidas de eficacia y crecientes costes.

d) *Un modelo integrador para las Comunidades Autónomas pluriprovinciales.*

Más allá de los supuestos anteriormente contemplados, en los que las condiciones físicas o políticas son excepcionales, creemos que el propio éxito de la generalización de la estructuración autonómica del

Estado depende, en España, del adecuado tratamiento del hecho provincial.

Las nuevas Comunidades Autónomas, lo que es válido también para las anteriormente reseñadas, excepto el breve lapso de Cataluña, carecen de tradición moderna en cuanto a una Administración en común. En muchos casos, los sentimientos e identidades provinciales son más fuertes que los regionales, e incluso aparecen rivalidades y emulaciones interiores que harían fracasar cualquier propósito integrativo si no se consigue ofrecer suficiente cancha a la Administración provincial. La reproducción mimética a esta escala del modelo centralizado preconstitucional traicionaría, además, las esperanzas depositadas en la nueva singladura del Estado. La Ley del Proceso Autonómico responde, en este sentido, a una filosofía renovadora, pero es dudoso que arbitre para ello los mecanismos adecuados.

Esta Ley, cuyo contenido han asumido anticipadamente numerosos Estatutos, se inserta, lógicamente, en la línea planteada por el Informe de los Expertos, en el sentido de incorporar las Diputaciones a la gestión competencial de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la terminología utilizada y las propias técnicas jurídicas sancionadas son, a mi juicio, poco afortunadas.

El articulado del título II, relacionado con las Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales, parece referirse a tres tipos de competencias asignables a las Diputaciones: transferidas, delegadas y de mera gestión; pero la terminología no se mantiene y, así, en el artículo 11, párrafo 1, se afirma que las leyes de las Comunidades Autónomas podrán transferir a las Diputaciones competencias propias de la Comunidad o delegar su ejercicio, mientras que en el párrafo siguiente se alude a servicios asignados o delegados. De todas formas, salvo el régimen de recursos, se trata de distinciones puramente semánticas, ya que es común el tratamiento de la «dirección y control» tanto para las competencias transferidas como para las delegadas, dando lugar en todos estos casos a posibilidades interventoras de las Comunidades Autónomas que excepcionan no sólo los postulados teóricos, sino la propia praxis enraizada en Estados con Constitución parangonable a la nuestra.

En caso de inobservancia de los requerimientos podrá dejarse sin efecto la transferencia o delegación, entendemos que por los órganos ordinarios de la Comunidad, aunque hayan sido inicialmente acordados por ley y deban comprender a todas las Diputaciones del respectivo ámbito territorial. Más enérgicas medidas pueden conducir, también para estos casos, a la ejecución por sí de la competencia de la Comunidad mediante órdenes vinculantes para todos los agentes que gestionen el servicio.

6. El Municipio

1) *Conceptos*

Los entes que integran la Administración municipal de que habla la Ley de Régimen Local son el Municipio, la Entidad Local Menor, la Mancomunidad voluntaria y la Agrupación municipal forzosa.

El Municipio es el más característico de todos ellos y al que va a dedicarse aquí mayor atención. El Municipio es un ente público de carácter territorial que tiene por objeto la consecución y defensa de los intereses locales. Ha habido una polémica trasnochada sobre el carácter natural o legal del Municipio, es decir, sobre si el Municipio era creado por la ley o si existía antes de ser objeto de consideración por parte del legislador. Desde un punto de vista jurídico debe decirse que el Municipio, sólo en cuanto está contemplado por la ley, puede ser integrante de la Administración.

Los caseríos o poblados que bajo la denominación de parroquias, lugares, aldeas, anteiglesias, barrios anejos y otras semejantes formen núcleos separados de edificaciones, familias y bienes con características peculiares dentro de un Municipio pueden constituir Entidades locales diferenciadas, bien por su reconocimiento como tales, bien por posterior supresión del Municipio a que pertenezcan o cuando por tratarse de núcleos urbanos de nueva creación se considere necesario dotarles de administración propia, o cuando por alteración de los términos municipales pasan dichos núcleos a formar parte de otros Municipios, y, en general, cuando se solicita conforme a los requisitos establecidos en el artículo 24 de la Ley de Régimen Local.

Los Municipios podrán asociarse entre sí formando mancomunidades para obras, servicios y otros fines de la competencia municipal. Estas mancomunidades tienen plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, y su representación corresponde a los organismos determinados por sus estatutos. Las mancomunidades son, pues, asociaciones voluntarias de Municipios.

Para la ejecución de obras públicas subvencionadas por el Estado o para la prestación de servicios obligatorios, que sean de la competencia municipal o delegadas de la Administración central, podrá disponer el Consejo de Ministros, previa audiencia de los Ayuntamientos interesados, la agrupación forzosa de los Municipios, sean o no limítrofes, según la naturaleza de la obra o servicio. También los pequeños Municipios deberán agruparse para sostener un secretario común. La agrupación, es pues, una asociación forzosa, a diferencia de la mancomunidad. Hoy,

van adquiriendo cierta importancia otros entes, los consorcios, que asocian, por ejemplo, para el abastecimiento de aguas, entes de diferente orden, Municipios, Diputaciones y al propio Estado.

2) *Elementos*

A) *El término municipal*

El término municipal es el territorio al que extiende su jurisdicción el Ayuntamiento. Es elemento esencialísimo, pues, como sabemos, el Municipio tiene carácter de ente territorial, de manera que los órganos competentes en un Municipio son incompetentes en otro.

Los términos municipales pueden ser alterados: 1) por incorporación de unos Municipios a otros; 2) por fusión de dos o más en uno independiente; 3) por segregación de parte de uno para constituir otro independiente; 4) por segregación de parte de varios para crear otro independiente; 5) por segregación de parte de uno para agregarlo a otro. Los expedientes de alteración de límites pueden iniciarse de oficio o a instancia de parte, y siguen el complejo procedimiento que para ello establece la Ley de Régimen Local (arts. 12 a 22).

B) *La población municipal*

Constituye la población municipal el conjunto de personas que se encuentran en el término municipal. Se dividen en residentes, que son los españoles y extranjeros que lleven más de dos años viviendo en el término municipal, los que soliciten el traslado de residencia, y transeúntes, que son los que se encuentran temporal o accidentalmente en el término municipal.

Los residentes se clasifican en cabezas de familia, vecinos y domiciliados. Son cabezas de familia los mayores de edad o menores emancipados, bajo cuya dependencia por razón de parentesco, tutela o prestación de servicios domésticos, etc., convivan otras personas en un mismo domicilio. Son vecinos los españoles mayores de edad o emancipados no cabezas de familia que residen habitualmente en el término municipal y que con tal carácter aparezcan inscritos en el padrón municipal. Son domiciliados los españoles no emancipados o los extranjeros, cualquiera que sea su condición, que residen habitualmente en el término municipal.

Todas estas personas que viven habitualmente en el territorio nacional han de estar empadronadas como residentes en un solo Municipio. El padrón municipal es la relación de los habitantes de un término

con expresión de las respectivas cualidades. Dicho padrón contendrá los nombres, apellidos, edad y naturaleza, profesión y ocupación, estado civil de cada habitante, parentesco con el cabeza de familia y otros datos que aseguran una mejor calificación. El padrón tendrá carácter de instrumento público fehaciente para todos los efectos administrativos.

El padrón se forma cada cinco años, rectificándose anualmente en las fechas que se determinen.

C) *Organización municipal*

Está constituida por los siguientes elementos:

El alcalde es un órgano de carácter dual; es al mismo tiempo que órgano desconcentrado de la Administración del Estado, presidente de la Corporación municipal. Su carácter de órgano municipal se realiza en dos vertientes, pues preside por un lado el órgano colectivo superior, el Ayuntamiento y, en su caso, la comisión permanente; por otro lado, es el jefe de la Administración municipal.

Para ser alcalde se requiere ser español, mayor de veinticinco años y reunir las debidas condiciones de idoneidad, competencia y arraigo en la localidad.

Como señala la Constitución, el gobierno y administración de los Municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del Municipio por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Precepto constitucional que rompe el sistema anterior, en que los alcaldes eran nombrados por el Ejecutivo y los concejales elegidos por representación orgánica.

El alcalde será elegido de entre todos los concejales electos, una vez constituida la Corporación, por mayoría absoluta de los votos de los concejales. Pero si ninguno obtuviera dicha mayoría, será proclamado alcalde el concejal primero de la lista que hubiera obtenido más votos en el correspondiente Municipio, resultando el de más edad si hubiere empate entre listas.

El Ayuntamiento pleno está compuesto por el alcalde-presidente y los concejales, cuyo número varía en función del número de habitantes del Municipio que se trate.

En los Ayuntamientos de más de 2.000 habitantes existe otro órgano, que es la comisión permanente, integrada por el alcalde más un número de concejales equivalente al tercio del número legal de concejales, añadiéndose uno más si el número resultante fuese par, atribuyéndose los puestos de miembros de la comisión permanente en proporción al nú-

mero de concejales, obtenido por cada lista. La presidencia corresponde, naturalmente, al alcalde.

Al servicio de las Corporaciones locales se encuentran unos funcionarios que integran los llamados Cuerpos Nacionales, y que son el secretario, el interventor de fondos, el depositario y los directores de bandas de música, reclutados a escala nacional e intercambiables, y los funcionarios propios de la Corporación local en sus distintas escalas, que son reclutados por las mismas a través de un procedimiento reglamentario de selección.

3) *Capacidad y competencia del Municipio*

El Municipio, como se sabe, tiene plena personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, siendo de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos y garantizando la Constitución su autonomía. La Ley establece cuáles son los fines a los que se ha de dirigir la actividad de los Municipios, estando catalogados larga y municiosamente en el artículo 101 de la Ley de Régimen Local, como son, por ejemplo, las materias de salubridad e higiene, abastos, mataderos, mercados, beneficencia, policía, etc. La Ley señala también obligaciones mínimas para todos los Municipios, como la guardería rural, el surtidor de agua potable en fuentes públicas, el alumbrado eléctrico, la pavimentación de las vías públicas, cementerios, limpieza viaria, destrucción o tratamiento técnico de basura, botiquín de urgencias, asistencia médico-farmacéutica a familias desvalidas, inspección sanitaria de alimentos y bebidas, etc. Otras obligaciones mínimas son sólo para Municipios de más de 50.000 habitantes.

El artículo 101 termina con una cláusula general que puede legitimar prácticamente cualquier actividad municipal, por lo que se ha dicho que más que una enumeración de competencias, este artículo contiene un ámbito de posibles funciones. En la práctica, buena parte de ellas han venido siendo absorbidas por el Estado y otras no son accesibles a los Municipios por su limitación de fondos.

La Ley precisa también las atribuciones concretas del alcalde como presidente del Ayuntamiento y como delegado del Gobierno, las atribuciones del Ayuntamiento en pleno y las de la comisión permanente (artículos 116 a 125).

Así, corresponde al alcalde como presidente del Ayuntamiento y jefe de la Administración municipal convocar, presidir, suspender y levantar las sesiones, publicar y ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento, dirigir e inspeccionar las obras y servicios municipales, incoar expedientes disciplinarios, reprimir y castigar las faltas por desobediencia a su

autoridad, representar judicial y administrativamente al Ayuntamiento etcétera.

Como delegado del Gobierno, corresponde al alcalde, en el término municipal, hacer que se cumplan las leyes y disposiciones gubernativas, mantener el orden, cuidar de que se presten con exactitud los servicios, adoptar en casos graves las medidas que juzgue necesarias dando cuenta al gobernador civil y al Ayuntamiento.

Son atribuciones del Ayuntamiento en pleno, la creación, modificación o disolución de mancomunidades, instituciones o establecimientos municipales, la adquisición o disposición de bienes o derechos del Municipio, la contratación o concesión de obras o servicios, la municipalización de servicios y la constitución de empresas mixtas, la aprobación de presupuestos y ordenanzas de exacciones, el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, el asesoramiento del Gobierno en materias municipales.

Son atribuciones de la comisión permanente la organización de los servicios de recaudación y depositaría, el nombramiento de funcionarios en virtud de oposición, la concesión de licencias de obras cuando no corresponda al alcalde, el desarrollo de la gestión económica conforme al presupuesto aprobado, la regulación del aprovechamiento de bienes comunales y las enajenaciones de parcelas sobrantes de la vía pública.

4) *Regímenes especiales*

A) *Régimen especial de Carta*

En virtud de la carta especial podrá otorgarse a los Municipios, siempre que lo solicite el respectivo Ayuntamiento y previa información pública, un régimen orgánico peculiar para su gobierno y administración, como también un sistema económico adecuado a sus necesidades peculiares.

Como se ve, por este sistema que prevé la Ley de Régimen Local pueden escapar los Municipios de la homogeneidad orgánica y económica característica del régimen local español. La Ley establece el procedimiento por el cual puede llegarse a este llamado régimen especial de carta, que una vez aprobado por el Ayuntamiento se eleva al Ministerio del Interior, quien con su propuesta y previo informe del Consejo de Estado, en todo caso, y del Ministerio de Hacienda en las cartas de naturaleza económica, la someterá a Consejo de Ministros.

B) *Grandes ciudades*

De las posibilidades anteriores se ha hecho escasísimo uso y sólo en materia económica. Más importancia tienen los regímenes especiales autorizados por la Ley para Madrid y Barcelona, en los que entre otras novedades aparecen los delegados de servicios, dependientes del alcalde, y un cierto reforzamiento de su sistema fiscal.

Además de estas disposiciones que introducen un régimen peculiar general para el gobierno de estas dos grandes ciudades, deben tenerse en cuenta las que para la ejecución de los planes de urbanismo de Madrid, Barcelona, Bilbao y Valencia, crearon organizaciones singulares en estas metrópolis, que exceden del campo del urbanismo y suponen por sí una importante corrección de su régimen administrativo general.

Como rasgos comunes de estas soluciones podemos señalar los siguientes: creación de un organismo responsabilizado del cumplimiento del plan; integración de este organismo con representaciones municipales, pero también de los distintos servicios estatales que inciden en la ciudad; ámbito de competencias que exceden de los límites del término municipal de la ciudad principal, abarcando a los Ayuntamientos incluidos en el área metropolitana; en algunos casos las funciones de la autoridad metropolitana se extienden no sólo a la vigilancia del cumplimiento del plan, sino a la prestación de servicios comunes al área.

III. LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL

1. La necesaria revisión del ordenamiento local español

La normativa local española es un producto de aluvión legislativo que pasa por los Estatutos de 1924 y 1925. A partir de entonces sucesivas modificaciones, incluidas las que por áreas o, puntualmente, han sido introducidas por el Tribunal Constitucional y las Cortes después de la Constitución de 1978, han dado como resultado un cuerpo escasamente orgánico cuya sistematización desde luego se precisa.

Pero no es, desde luego, este estimable propósito estructural el que principalmente motoriza la revisión ahora acometida. El régimen local de este país, si pudiera hacerse salvedad de los aspectos políticos que debe necesariamente incorporar, tiene una factura técnica perfilada y moderna, ha supuesto notables progresos en las modalidades gestoras y ha avanzado por delante del régimen administrativo general. Pero sucede que salvo fugaces lapsus temporales, incluido el correspondiente a la Segunda República (1931-1936), carecía del necesario soporte democrático y autointegrador que constituye la base de la autonomía local

y la única justificación de un sistema diferenciado de administración. Es claro que las disfunciones en este sentido de la normativa preconstitucional han sido ya corregidas, pero más allá de estos retoques es necesario integrar en un dispositivo común la filosofía democrática y autonómica que anima constitucionalmente el funcionamiento de este nivel de Administración.

Hay una tercera motivación, quizás la más importante, que explica la necesidad de la reforma, a saber, la nueva estructura de poderes territoriales que la Constitución materializa y que incluye la creación de un escalón intermedio entre la organización general del Estado y la de los entes locales, el correspondiente a las Comunidades Autónomas, con quien a partir de ahora se van a relacionar Municipios y Provincias, con particular exclusividad, como veremos a continuación, en el caso de las Comunidades con autonomía plena.

Finalmente señalaremos que la estrategia de producción normativa adoptada pasa por la previa definición de una serie de postulados esenciales, previamente propuestos por la Administración del Estado, sobre los que se establecerá un diálogo con Comunidades Autónomas y organizaciones locales, a partir del cual se formulará por el Gobierno el proyecto de bases de que habrán de conocer los órganos legislativos.

2. Sistema de fuentes

Como se ha adelantado, la causa fundamental que anima la reconsideración de la normativa local, es la existencia de un nuevo orden de poderes político-territoriales, vertebrador del Estado, que incluyen las Comunidades Autónomas, a caballo entre Regiones y Estados federales, pero con propensión a convertirse en una entidad de este último carácter.

De acuerdo con la Constitución y la praxis postconstitucional ulterior, se han creado dos grupos de Comunidades Autónomas, unas que calificamos como plenas y otras graduales, que en menos de cinco años se equipararán seguramente a las anteriores.

Los Estatutos de las primeras las adjudican como de competencia exclusiva el régimen local, aunque salvando las competencias que a su vez la Constitución reconoce al Estado en cuanto a la fijación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, responsabilidad, procedimiento, contratos, etc.

Para las Comunidades de autonomía gradual, sólo se prevén, de momento, competencias administrativas específicas sobre los entes locales, por lo que el esquema de fuentes seguirá siendo, en parte, el tradicional, a saber: monopolio estatal de la normativa, salvedad deri-

vada de la cláusula de garantía que la Constitución incorpora también sobre la autonomía local, municipal y provincial.

Tenemos pues en primer lugar, un problema de delimitación vertical de funciones en tres o dos niveles, según aparezcan Comunidades Autónomas del primero o del segundo grupo. En el primer caso habrán de determinarse el alcance de las potestades que corresponden al Estado, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales. El criterio de esta limitación no puede ser otro que el del interés, incumbiendo al Estado la legislación de carácter básico para toda la ciudadanía nacional, a las Comunidades Autónomas los desarrollos legislativos reglamentarios de su alcance y las Entidades locales la normativa de este carácter en lo que es privativo de los intereses vecinales.

A esta distribución vertical de funciones se corresponde la horizontal de materias, y en este sentido, los Principios reguladores propuestos por el Gobierno, previene con buen criterio que la futura Ley de Régimen Local no aborde más que los aspectos substanciales y diferenciales de la Administración local, dejando para otro tipo de normativa lo relacionado con manifestaciones o implicaciones sectoriales que de alguna manera afectan a esta y a otras Administraciones: contratación, bienes, expropiación, etc.

La técnica legislativa adoptada, de acuerdo con los dictados constitucionales, supondrá la aprobación a nivel nacional de una ley que regulará los aspectos fundamentales del régimen local, a partir de la cual las Comunidades Autónomas del primer grupo podrán dictar sus propias leyes, que habrán de respetar también el juego de la autonomía local.

3. Tipología

La Administración local española viene integrada tradicionalmente por Municipios y Provincias, estas últimas consideradas como agrupación de Municipios, para la asistencia de éstos y su coordinación con otras Administraciones. A las Provincias se equiparan en alguna manera las islas mayores de los dos archipiélagos españoles.

Existen, además, otros entes de nivel inferior al municipal, las Entidades Locales Menores, o de mayor ámbito y base asociativa, tipo Agrupaciones y Mancomunidades.

4. Autonomía y eficacia

Son éstas, como es sabido, las dos coordenadas fundamentales que encuadran la actividad de los entes locales. Se trata, en definitiva, de

optimizar los valores que encarnan, a la hora de proceder a la gestión de los servicios que demandan las comunidades vecinales, tarea difícil de resolver, como es lógico, a nivel de ley.

Más allá de las puras formulaciones principales se pueden, desde la perspectiva de la autonomía, realizar algunas formulaciones concretas, que habrán de ser recogidas en la legislación básica, como las que hacen referencia a la autoorganización, mediante la definición de los elementos básicos de la estructura de poderes, exención de injerencias exteriores en los ámbitos locales privativos, lo que supone el sometimiento exclusivo de las autoridades locales a la ley, tutelada por los tribunales, y la asignación de unos recursos económicos que hagan viable la gestión local.

Pero, además, autonomía supone autogobierno, democracia en suma en los niveles más sensibles, los que producen la auténtica interacción de administrados y administradores, la participación hoy innecesariamente reinventada a veces con propósitos desnaturalizadores. Todo ello propicia la máxima presencia de los ciudadanos, a través de los mecanismos electivos, en los órganos representativos de los entes locales, la supremacía de éstos y su papel capital a la hora de la toma de decisiones, sin que ello además impida otras colaboraciones cívicas, directas, complementarias del proceso democrático de la gestión local.

Pero sabemos que un énfasis excesivo en la detectación de la voluntad ciudadana que aspire a realizar no ya la democracia directa en este campo, sino una concentración importante de atribuciones en órganos colegiados electivos, resulta impracticable en las condiciones modernas de desempeño de competencias públicas, que deben incluir servicios de gran complejidad técnica y que requieren inaplazablemente decisiones y pronunciamientos.

Por ello se postula que reservándose a los órganos corporativos, el pleno en el caso de los Municipios, las atribuciones fundamentales desde el punto de vista de la gestión de interés local, y desde luego el control de la vida municipal, se asigne al alcalde la efectiva dirección de su gobierno y administración, para lo que en los Municipios que rebasen un cierto número de habitantes, vendrá asistido por un órgano colegiado de su confianza. Se trata, pues, de conseguir un equilibrio entre el apoderamiento ejecutivo a un equipo municipal dirigido por el alcalde que asume las tareas de la administración cotidiana, y la reserva de poderes claves a los órganos colegiados de la integración electiva, a los que se asigna además la posibilidad de remover al alcalde, adoptando una moción de censura en la valoración de su gestión.

5. Las competencias

Este es uno de los temas capitales que debe abordar cualquier regulación del régimen local, si bien en muchos ordenamientos viene resuelto en alguna manera por la Constitución, lo que no es el caso de la española que se limita a incluir al respecto una fórmula genérica. Tampoco los Estatutos de Autonomía, como hacen algunas Constituciones de Estados federales definen esta materia.

De acuerdo con los principios que animan la reforma, esta cuestión se asume como sigue:

— Delimitación de un ámbito genérico de capacidad a favor de los Municipios y concretamente del Municipio, en todo lo que afecte a la promoción, defensa y gestión de los intereses específicos de la Comunidad. Se trata de un campo de actividad legítima donde la mera potencialidad puede transformarse en competencia estrictu término.
— Asignación a nivel de ley básica de un listado de materias en las que en todo caso los Municipios deben ejercer competencias.
— Reserva a la ley, estatal o autonómica, de la atribución a los Municipios de las competencias que procedan.
— En correspondencia, reconocimiento a los ciudadanos de un derecho a obtener como mínimo, de la Administración municipal, determinados servicios y prestaciones.

Además de las competencias, caracterizadas como propias, los entes locales podrán ejercer otras competencias por delegación de otros órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas.

6. Funcionarios

La función pública local se venía integrando a través de una doble vía. El grueso de los puestos públicos de este carácter era cubierto a través de oposiciones por las propias Corporaciones locales que contaban así con cuerpos propios de funcionarios.

Determinados funcionarios directivos: secretarios, interventores y depositarios, eran seleccionados a nivel nacional, pasando a depender de las Corporaciones locales mediante concursos en los que se tenían en cuenta méritos acumulados de los candidatos.

Este sistema ha funcionado positivamente, en cuanto que los funcionarios directivos seguían una carrera que les permitía acceder progresivamente a puestos de mayor complejidad y responsabilidad.

Por ello, el criterio dominante se centra en el mantenimiento de un grupo homogéneo de funcionarios para puestos que requieran una habilitación previa de conocimientos a nivel nacional, aunque se acentúan las posibilidades selectivas por parte de las Corporaciones que disfrutan en cuanto al resto del régimen funcionarial de una gran disponibilidad.

LA ADMINISTRACION LOCAL ARGENTINA

AGUSTÍN A. GORDILLO

Profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Belgrano, Buenos Aires, Argentina. Ex profesor titular de Derecho Administrativo y ex decano de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacionales de Buenos Aires y La Plata.

SUMARIO

1. ORDENAMIENTO BASICO

1.1. Constitución nacional.
1.2. La vigencia del régimen constitucional y municipal.
1.3. Esbozos de autonomía municipal en algunas Constituciones provinciales.

2. DISTRIBUCION TERRITORIAL

3. ORGANOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPALES

3.1. Consejo Deliberante y Departamento Ejecutivo.
3.2. Tribunal Municipal de Faltas.
3.3. Competencia normativa y ejecutiva.
3.4. Administración municipal.
3.5. Administración municipal descentralizada.

4. AUTONOMIA Y TUTELA ADMINISTRATIVA

4.1. Grado de autonomía municipal.
4.2. Tutela administrativa.

4.2.1. Intervención.
4.2.2. Designación de autoridades.

4.2.3. Tribunal de Cuentas de la Provincia.
4.2.4. Recursos administrativos.
4.2.5. Autorizaciones o aprobaciones.
4.2.5.1. Gobiernos *de jure*.
4.2.5.2. Gobiernos *de facto*.

4.3. Control judicial.

4.3.1. En las provincias.
4.3.2. En el Municipio de la ciudad de Buenos Aires.

5. COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES

5.1. Facultades normativas.

5.1.1. Régimen edilicio y urbano.
5.1.2. Regulación y habilitación de locales con acceso al público.
5.1.3. Tránsito.
5.1.4. Edictos policiales.
5.1.5. Espectáculos públicos.
5.1.6. Otras competencias y atribuciones.
5.1.7. Contratos administrativos.

5.2. Obras y servicios públicos.

5.2.1. Pavimentos. Alumbrado y limpieza.
5.2.2. Salud.
5.2.3. Transporte.
5.2.4. Educación.
5.2.5. Seguridad.
5.2.6. Otros servicios públicos.

6. FINANZAS

6.1. Principales fuentes de ingreso. Especificación.

7. REGIMEN DEL EMPLEO MUNICIPAL

7.1. Régimen de Derecho público para la administración municipal centralizada.
7.2. Bancos municipales y otras entidades municipales descentralizadas.
7.3. Carrera administrativa.

8. REGIMENES LOCALES ESPECIALES

8.1. Entidades supra e inframunicipales.
8.2. Areas metropolitanas.

8.2.1. Existencia legal o de hecho.
8.2.2. Entes interjurisdiccionales metropolitanos.

9. URBANISMO

10. TENDENCIA AL CAMBIO

10.1. Elección directa y separada de autoridades locales.
10.2. Formas de democracia semidirecta.
10.3. Otras formas de participación.
10.4. Recursos.
10.5. Coordinación.
10.6. Grado de independencia.
10.7. Territorio.
10.8. Municipios demasiado pequeños.

11. MOVIMIENTO VECINAL

11.1. Normativa legal.
11.2. Número de asociaciones vecinales.
11.3. Forma de participación en el gobierno municipal.

1. ORDENAMIENTO BASICO

1.1. Constitución nacional

La República Argentina es un país organizado bajo el sistema federal de gobierno: cada Provincia se dicta su propia Constitución, elige sus autoridades y dicta por intermedio de su respectiva Legislatura o Poder Legislativo las leyes orgánicas municipales pertinentes.

La Constitución nacional, con todo, tiene una previsión genérica a la cual deben ajustarse las constituciones y legislación provinciales. Conforme al artículo 5.º de la Constitución de 1853 (1), «cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure... su régimen municipal. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones».

Si bien algunos antecedentes constitucionales hubieran permitido dar al precepto una interpretación amplia (2), y muchos publicistas consideran que tal debe ser su recto sentido (3), lo cierto es que ello no ha ocurrido así en la práctica: se ha concluido en suma para atenerse al texto expreso de la norma que, como se advierte, no obliga a las provincias a asegurar la «autonomía» municipal, y ni siquiera un *tipo determinado* de gobierno municipal: tan sólo les exige que haya *algún* tipo de régimen o sistema municipal (4). De allí que la Corte Suprema de Justicia de la

(1) La Constitución de 1853 es la formalmente vigente en el país, con las modificaciones de 1860 y 1957, en aspectos no relacionados con el tema aquí comentado. Ver, además, lo que decimos en el punto 1.2. respecto a la vigencia real o material de la Constitución.

(2) Ver, por ejemplo, Bernard, Tomás D.: *Régimen municipal argentino. Origen institucional y su evolución hasta la época actual*, Depalma, Buenos Aires, 1976, págs. 17 a 27.

(3) Entre otros, Bidart Campos: *Derecho constitucional*, t. I, Ediar, Buenos Aires, 1964, pág. 541; Dana Montaño, Salvador M.: *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo, 1962 y otros.

(4) González, Joaquín V.: *Manual de la Constitución argentina (1853-1860)*, Estrada Editores, 25.ª edición, Buenos Aires, 1959, pág. 660: «No les

Nación haya interpretado, desde antaño, que conforme a nuestro sistema constitucional federal las municipalidades no son entidades políticas autónomas ni la base del sistema de gobierno representativo y republicano federal (5), que no tienen poderes propios u originarios, ni tampoco poderes políticos delegados por las provincias (6) y que en suma constituyen meras circunscripciones u organismos administrativos (7).

Sin duda se puede afirmar que dada la estructura de la Constitución nacional, el régimen municipal ha de tener un «*substratum* democrático», y que «es de la naturaleza del mismo la participación del pueblo en esa administración» (8), pero no parece posible avanzar realistamente mucho más allá de tales afirmaciones generales. Lo cierto es que la Constitución nacional enfatiza la organización política federal sobre la base de las *Provincias*, y omite totalmente a los municipios como *base* del sistema *federal*: los pone apenas como una condición que las provincias deben a su vez prever internamente de algún modo. Ni siquiera exige la Constitución federal que las provincias organicen su propio sistema de modo tal que los municipios sean *base* de su poder político

---

prescribe bases para definir la naturaleza del gobierno municipal, pero es justo entender que dejaba librada su elección a la voluntad y a la experiencia de los constituyentes de provincia. Sólo habla de "su régimen municipal"; es decir, que lo considere, ... una institución propia y exclusivamente local; esto es, que deriva su existencia, forma y poderes de la soberanía constituyente o legislativa de cada provincia».

(5) «Fallos», 194:111 y otros. Conf. BIELSA, Rafael: *Derecho constitucional*, Buenos Aires, 1959, Ed. Depalma, cap. XV, pág. 836; del mismo autor, *Principios de régimen municipal*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1962, 3.ª edición, pág. 99: «El artículo 5.º de la Constitución nacional ha impuesto a las provincias el deber de asegurar el régimen municipal y las provincias al dictar las leyes orgánicas de municipalidades, etc., han establecido no la *autonomía municipal*, sino y más bien, un régimen de descentralización administrativa» (pág. 99); STORNI, Horacio Julio: *El municipio como institución*, Abeledo, Buenos Aires, 1949; BIDART CAMPOS, Germán J.: *Derecho constitucional*, Ediar, t. I, Buenos Aires, 1964, pág. 543, critica esta interpretación jurisprudencial y asevera que, a la inversa, el municipio nace «como poder político autónomo por inmediata operación de la Constitución federal» (pág. 544); pero cabe convenir que esto no lo dice expresamente la Constitución nacional y que prevalece la interpretación que la propia Corte Suprema ha formulado acerca de cuál es el contenido concreto del artículo 5.º. BIDART CAMPOS va aún más lejos, y sostiene que si bien no considera que el federalismo provincial sea «un imperativo de derecho natural», en cambio «respecto al municipio entendemos que un régimen no es íntegramente justo si sólo le confiere una autonomía precaria, la más de las veces denominada autarquía» (*op. cit.*, pág. 541).

(6) «Fallos», 185:12; 186:519. BIELSA, *op. cit.*, pág. 836; BIDART CAMPOS, *op. cit.*, pág. 543.

(7) «Fallos», 114:282; 123-313; BIDART CAMPOS, *op. loc. cit.*

(8) BIELSA, *op. cit.*, pág. 837; en sentido similar, GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan Antonio: *Derecho constitucional argentino*, Ed. Lajouane, Buenos Aires, 1931, t. III, pág. 525.

local ni, como vimos, las instituye en definitiva como poderes políticos existentes o debidos originariamente.

Por lo demás, cabe tener presente que la norma constitucional federal no mereció en general fundamentales reparos de la doctrina más generalizada, que se ha limitado a elaborar el sistema que deriva de tales principios, y que incluso el desarrollo del tema municipal aparece directamente omitido en algunos textos de Derecho constitucional (9). La doctrina ha elegido, tan sólo, el camino de criticar las normas y prácticas prevalentes a nivel provincial, y propugna un fortalecimiento de la institución municipal, a nivel provincial, pero en ningún caso al punto de instituir el sistema *federal* con la integración de poderes políticos propios y originarios de los municipios: tales poderes políticos propios y originarios son siempre reconocidos exclusivamente a las provincias. Un jurista que expresa la necesidad o conveniencia de reconocer la «autonomía» municipal, a su vez, no puede menos que reconocer que «si bien estos principios fundamentales son admitidos sin discrepancia *en teoría,* su aplicación es generalmente resistida entre nosotros, so pretexto de que nuestro pueblo no está en condiciones de practicarlos con éxito. Consecuencias fatales de este principio, que sólo pueden apoyarse en hipótesis completamente arbitrarias, han sido: primera, quitar al pueblo el derecho de elegir el encargado del departamento ejecutivo municipal; segunda, despojar a las municipalidades de sus funciones más características; y tercera, reducir a muy poca cosa su autonomía rentística en algunos casos. Los resortes de influencia de la máquina gubernamental de la Provincia han sido así aumentados y reforzados, con el consiguiente desmedro de las libertades populares y el acrecentamiento del poder oficial de las autoridades centrales» (10).

Estas primeras experiencias argentinas de la interpretación y aplicación del artículo 5.º de la Constitución federal por parte de las provincias, dieron lugar a que un autor propusiera el agregado de la palabra «electivo» a la norma constitucional (11), por cuanto «en estos últimos

---

(9) Por ejemplo, QUIROGA LAVIÉ, Humberto: *Derecho constitucional,* Ed. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1979, tiene una única referencia al tema en la pág. 735; MERCADO LUNA, Ricardo: *Derecho constitucional,* Ed. Astrea, Buenos Aires, 1980; ZAVALÍA, Clodomiro: *Derecho federal,* t. II, Compañía Argentina de Editores, Buenos Aires, 1941, 3.ª ed., salvo la referencia tangencial de las págs. 974-5; SÁENZ VALIENTE, José María (h.): *Curso de Derecho federal,* Editorial Dovile, Buenos Aires, 1944, salvo la referencia accidental de la pág. 173, adversa en cualquier caso a la jurisdicción municipal en el tema concreto; FRÍAS, Pedro J.: *El federalismo argentino. Introducción al Derecho público provincial,* Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1980, salvo la referencia incidental, por lo demás no crítica, de la página 132; etc.

(10) GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. cit.,* pág. 527 .

(11) GANCEDO, Alejandro: *Reformas a la Constitución nacional,* t. I, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos, Buenos Aires, 1909, pág. 102. Cabe

años... el poder ejecutivo, tanto en el orden nacional como en el provincial, se ha apropiado facultades propias de la voluntad directa del pueblo municipal y ha regimentado las corporaciones comunales por la voluntad exclusiva del mandatario, por lo menos en lo tocante al intendente o gobernador. Anteriormente... el gobierno local... era materia de elección de los interesados, y es hoy de imposición directa del magistrado omnipotente, impropia de pueblos libres, en los que la representación popular es la base de *todo* gobierno» (12).

Estas observaciones críticas, conviene advertirlo, provienen de obras sobre la realidad *anterior* a la intermitente quiebra del orden constitucional que se inicia a partir de 1930. Aun plenamente vigentes la Constitución nacional y las Constituciones provinciales, la interpretación que las provincias dieron de hecho al requerimiento constitucional de organizar un régimen municipal fue siempre, cuando menos, sumamente débil y generaron en lo sustancial reparos solamente a ellas mismas, no a la indefinición y latitud extrema de la norma básica federal (13). Puntualiza GONZÁLEZ CALDERÓN que en esa época diversas constituciones provinciales determinaban que el intendente municipal sería nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura Provincial (14), con lo cual, desde el inicio, aparece negada totalmente la base de elección popular y autonomía municipal (15). A ello cabe agregarle que las Constituciones provinciales se han reservado para sí los principales resortes del poder (16), y que algunas provincias les han dado a los municipios, a la inversa, responsabilidades políticas como instrumentos del gobierno provincial (17); que, asimismo, las provincias se reservan para sí el manejo del sistema tributario: «Bien está que haya limitaciones... pero de

---

acotar que si bien otros autores han compartido la observación crítica, no han seguido, en cambio, la sugerencia de modificar el texto constitucional nacional en el sentido expresado.

(12) GANCEDO, *op. cit.*, pág. 103. El subrayado es nuestro Medio siglo después formula parecida crítica BIELSA, Rafael: *Principios de régimen municipal*, 3.ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1962, págs. 105-107, sin que las prácticas políticas al parecer hayan sufrido grandes cambios. Ver también BIELSA: *Derecho constitucional, op. cit.*, pág. 840.

(13) Con la señalada excepción de la crítica de GANCEDO, antes recordada.

(14) Entre Ríos, Catamarca, Santa Fe, La Rioja, Santiago del Estero, Jujuy. Sólo las Constituciones de Buenos Aires, Córdoba, San Luis y Corrientes establecían expresamente que tal cargo sería electivo, y otras Constituciones dejaban la cuestión librada a la decisión de la legislatura al dictar la ley orgánica municipal; GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. cit.*, pág. 527.

(15) GONZÁLEZ CALDERÓN, *op cit.*, pág. 528.

(16) GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. loc. cit.*

(17) GONZÁLEZ CALDERÓN, *op. cit.*, pág. 529. Menciona el caso de las Constituciones de Buenos Aires y Córdoba, y agrega «Son así sacadas de la órbita de sus actividades normales y... transformadas en piezas importantes de la gran máquina electoral. Es obvio entonces que no sirvan para el objeto tenido en vista al instituirlas y que el pueblo no crea mucho en las bondades de la autonomía municipal».

ahí a reemplazar su autonomía rentística por la voluntad de la Legislatura (provincial) hay mucha distancia» (28), etc.

En suma, la exigencia constitucional ha sido y es tan vaga y genérica, tan imprecisa y carente de concreto contenido dispositivo, que ha permitido de hecho y el florecimiento y desarrollo de un régimen municipal no autónomo ni representativo en la mayor parte de los casos. La norma federal es, pues, cuanto menos, altamente insuficiente.

1.2. La vigencia del régimen constitucional y municipal

Para situar en su contexto el sistema constitucional argentino, y valorar mejor el relativo silencio en materia de régimen político municipal que en las últimas décadas se encuentra en muchas obras de Derecho público, se torna indispensable comentar también la limitada y esporádica vigencia que la propia Constitución nacional y todo el sistema de gobierno representativo, han tenido en el país a partir del año 1930. En otras palabras, si ya débil era el cumplimiento provincial del espíritu de preceptos de régimen municipal representativo, mucho mayor ha de serlo por necesidad cuando no existe régimen representativo alguno tampoco a nivel provincial ni nacional.

Como dice Quiroga Lavié, «se fue rutinizando la práctica de la ruptura constitucional en el país» (19), a través de los sucesivos golpes de Estado de 1930, 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976. A su vez, se aprecia una duración progresiva en el tiempo de cada gobierno *de facto*, y un autorreconocimiento de crecientes atribuciones: se ha llegado, incluso, a la autoasunción por el gobierno *de facto* de seudo facultades constituyentes (20). A esta supresión cada vez más prolongada y profunda del régimen representativo y republicano, se suma la paralela suspensión de garantías constitucionales mediante la implantación del estado de sitio, el cual en forma intermitente ha estado rigiendo la vida real del país por más de veinticinco años de los últimos cincuenta (21).

Obvio es señalar que cuando no existe ejercicio regular de las libertades públicas, ni régimen de gobierno representativo a nivel nacional o provincial, la cuestión del régimen político municipal pasa inevitablemente a un segundo plano.

---

(18) González Calderón, *op. cit.*, pág. 529.

(19) Quiroga Lavié, *op. cit.*, pág. 903.

(20) A través ed llamadas «actas institucionles», en forma parecida a la utilizada en períodos análogos en Brasil, Chile y Uruguay.

(21) Para un detalle nos remitimos a nuestro libro *La administración paralela. El parasistema jurídico-administrativo*, Ed. Civitas, Madrid, 1982, págs. 60 a 65. Para un estudio comparativo de la institución ver Valadés, Diego: *La dictadura constitucional en América Latina*, México, 1974.

Si bien estas salvedades deben ser tenidas en cuenta, deseamos dejar constancia de que en nuestro sentir se mantiene válida hoy en día la misma observación que otros autores hicieron a comienzos de siglo: no existe una percepción y un sentimiento *colectivos* favorables a un régimen municipal autónomo, totalmente electivo y representativo, y la mejor demostración de ello es que no ha existido tal régimen, como práctica generalizada, ni en los gobiernos de facto ni en los gobiernos constitucionales del presente siglo.

1.3. Esbozo de autonomía municipal en algunas Constituciones provinciales

No obstante lo expuesto, cabe señalar que a nivel provincial han existido muchos intentos de fortalecer el régimen político municipal. Fruto de estos esfuerzos son algunas constituciones que se refieren en su texto al principio de la «autonomía municipal»: Chaco, Formosa, Misiones, La Pampa, Neuquén, San Juan, Río Negro, Santa Cruz. Pero esa supuesta «autonomía» municipal no es tal si la Constitución aclara que en verdad ella será asegurada por una ley orgánica a dictarse por la legislatura provincial (por ejemplo, Santa Cruz, art. 138). Obviamente, el principio de la llamada autonomía es en tal caso contingente, en los hechos, a lo que decida la legislatura.

En algunas provincias, en base al antecedente de la Constitución de Santa Fe que rigió desde 1932 hasta 1935 (22), se avanza un poco más lejos y se llega a expresar que en lugar de regirse por una ley orgánica provincial, se regirán por una carta orgánica municipal: Santiago del Estero (23), Formosa, Río Negro (24), Neuquén, Catamarca. Pero, en verdad, algunas aclaran a renglón seguido que la carta orgánica elaborada por una convención municipal requiere ser sometida a la aprobación de la legislatura provincial (por ejemplo, Neuquén), con lo cual volvemos al punto de partida. Algunas constituciones mezclan ambos conceptos, como la de Chubut, que dice que los municipios se regirán por la ley orgánica de corporaciones municipales y las cartas que se dicten

(22) Ver al respecto Mouchet, Carlos: *La legalidad en el municipio*, Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1965, pág. 49; Korn Villafañe, Adolfo: «La república representativa municipal», en *Boletín de la Biblioteca del Congreso*, Buenos Aires, julio-agosto de 1941, págs. 1.067 y ss.; Bernard, *op. cit.*, págs. 43 y ss.

(23) Ver Frías, Pedro J.: «Provincias y municipios en 1961», *Jurisprudencia Argentina*, 6 de febrero de 1962, respecto a la primera carta municipal dictada por la convención de la ciudad de Santiago del Estero; Bidart Campos, *op. cit.*, pág. 552; López, Mario Justo: *Introducción a los estudios políticos*, Buenos Aires, 1971, pág. 235.

(24) Dana Montaño, Salvador: «La primera Constitución de la provincia de Río Negro», revista *La Ley*, t. 90, pág. 719.

éstas; claro está, prevalece lo primero sobre lo segundo: dictada la ley orgánica municipal, el municipio sólo podrá dictarse una «carta» en todo aquello no previsto expresa o implícitamente en la ley orgánica municipal dictada por la Provincia. En el caso de Chubut la cuestión se aclara definitivamente cuando la Constitución, al igual que otras, determina que la carta orgánica municipal también debe someterse a la aprobación de la legislatura (25).

En suma, en materia de «cartas» municipales de tipo «convención», autorizadas en forma expresa por algunas constituciones provinciales, creemos que incluso en los casos en que tales constituciones no contienen expresas limitaciones como las que acabamos de comentar, aun así es un poco irreal la conclusión de que esto pueda constituir «la facultad de darse su propia ley, o sea de ejercer el 'poder constituyente municipal'. Los municipios que gozan de tal atribución reciben el nombre de 'municipios de convención' y su naturaleza jurídica es indudablemente autónoma» (26). En efecto, una primera limitación que surge de estas normas es que no se reconoce tal derecho a *todo* grupo urbano, sino a los determinada categoría conforme a su número de habitantes. Se comienza así por no seguir el proyecto de Constitución para la Provincia de La Rioja que hiciera Joaquín V. GONZÁLEZ en 1887; comentando el artículo 117 decía su autor que «El municipio tendrá un gobierno propio por pequeño y despoblado que sea, y las facultades de ese gobierno no dependerán del grado de importancia que se le atribuya, sino que en cualquiera categoría serán las mismas y se ejercerán con igual independencia» (27).

A ello cabe agregar que todas las constituciones provinciales que reconocen autonomía municipal o la facultad municipal de dictarse una carta orgánica, admiten también al mismo tiempo la facultad provincial de intervención a los municipios (28), y que el poder provincial siempre ha sido intenso sobre ellos, con lo que siempre queda como aspiración el que debiera consagrarse el principio de que ninguna rama del gobierno municipal dependiera, en su funcionamiento o designación, del gobierno provincial (29).

---

(25) BIDART CAMPOS, *op. cit.*, págs. 27 y ss.

(26) LÓPEZ, Mario Justo: *Introducción a los estudios políticos*, t. II; *Formas y fuerzas políticas*, Kapelusz, 1971, pág. 235, quien recuerda el antecedente inicial de la Constitución de 1921 de la provincia de Santa Fe. Dicha Constitución, que tuvo vigencia desde 1932 a 1935, disponía en su artículo 194 que «los municipios comprendidos en la primera categoría dictarán sus propias cartas orgánicas para el propio gobierno, sin más limitaciones que las contenidas en esta Constitución».

(27) Ampliar en BERNARD, *op. cit.*, págs. 27 y ss.

(28) Amplir en BIDART CAMPOS, *Derecho constitucional, op. cit.*, páginas 548 yss.

(29) DANA MONTAÑO, Salvador M.: *Estudios de política y derecho municipal*, Maracaibo, 1962, pág. 191; del mismo autor, *Los procedimientos del*

Por lo demás, las constituciones provinciales, aun las que parecen admitir mayor grado de autonomía municipal, no han seguido el criterio de Joaquín V. GONZÁLEZ en su proyecto de Constitución para La Rioja, cuando dijo que «el propósito de la Constitución lejos de robustecer al gobierno provincial a expensas de los municipios, procura robustecer a éstos de un modo gradual y duradero, aunque en ello pierda algo el gobierno municipal» (30).

En suma, tales *normas* constitucionales, no obstante su aparente espíritu y contenido, no han reflejado una *práctica* concreta autonómica.

En los demás supuestos, «las normas legales que rigen la vida de los municipios no son dictadas por éstos, sino que les son dadas por el órgano provincial que ejerce el poder legislativo. Su naturaleza jurídica es, por tanto, típicamente autárquica» (31).

No existe una propuesta generalizada entre los autores de Derecho constitucional y administrativo de trasladar alguna de estas ideas de «autonomía» municipal, o «cartas» municipales, a nivel de exigencia *de la Constitución nacional* para que todas las provincias se ajusten luego a ella. Este tipo de propuestas quedan, por lo general, limitadas a reuniones y autores de neto corte municipalista, sin lograr generar consenso y adhesión en el resto de la doctrina publicista (32). Por lo demás es claro que la Constitución nacional, que pudiera haber sido objeto de una interpretación amplia y generosa, fue entendida en el más estricto sentido literal de requerir un régimen, cualquiera, municipal (33).

---

gobierno directo por el pueblo en el régimen municipal argentino, Santa Fe, 1933, pág. 24.

(30) Ampliar en BERNARD, *op. cit.,* pág. 29.

(31) LÓPEZ, Mario Justo, *op. loc. cit.* No entramos en este trabajo a nuestra crítica a la distinción entre «autonomía» y «autarquía», para la cual nos remitimos a nuestro *Tratado de Derecho administrativo,* t. I, *Parte General,* Ed. Macchi, Buenos Aires, 1974, reimpresión 1977, cap. XI, punto 2.

(32) Ver entre otros, *Primer Congreso Naciona de Asuntos Municipales,* Buenos Aires, 1960; MOUCHET, *op. cit.,* pág. 53; DANA MONTAÑO: «El Primer Congreso Nacional de Asuntos Municipales», *Jurisprudencia Argentina,* 23 de agosto de 1960; BIDART CAMPOS, *op. cit.,* págs. 555 y ss.

Contrasta la ponencia aprobada en dicho Congreso de reformar la Constitución nacional incluyendo en su artículo 5.° la frase «que asegure la autonomía municipal en sus aspectos político, administrativo y financiero», fórmula demasiado genérica y ambigua, además de excesivamente ambiciosa frente a la realidad histórica concreta, con la más modesta, pero todavía optimista y progresista propuesta hecha por GANCEDO en 1909: que al menos asegure un régimen «electivo» municipal... Casi un siglo después, ni siquiera esa poco menos que humilde y mínima aspiración tiene visos de poder plasmarse en la norma o concretarse en la realidad.

(33) Ampliar, *supra,* punto 1.1.

2. DISTRIBUCION TERRITORIAL

La República Argentina es un país con escasa densidad de población, y ésta se concentra alrededor de las grandes ciudades capitales de las Provincias. A ello se agrega que conforme a todas las legislaciones provinciales sólo los asentamientos urbanos de más de un mínimo determinado de población reciben el *status* y calificación legales de «Municipio». La suma de ambos factores produce que los principales municipios sean precisamente aquellos más directamente sometidos a la influencia directa de la autoridad central, sea ésta provincial o nacional. En otras palabras, no hay suficiente dispersión territorial de las municipalidades existentes.

En lo que se refiere a las municipalidades del interior de las provincias, allí donde alcanza el mínimo indispensable para poder funcionar jurídicamente como tales, la poca base poblacional y la distancia a los centros de poder va acompañada de una sustancial disminución de sus posibles fuentes de recursos tributarios. Se trata entonces en su mayor parte de municipios de escasos recursos económicos, menores aún que los municipios de los centros urbanos más poblados, y esto no contribuye en los hechos a su grado de autonomía real. En lugar de producir, por hipótesis, una celosa defensa de atribuciones locales frente al poder central, origina en verdad una actitud de reclamo constante de apoyo económico y financiero el cual, cuando llega, viene inevitablemente acompañado de la orientación de quien efectúa el aporte.

Existen también otros problemas de dimensión territorial y poblacional de los asentamientos urbanos, y su calificación como municipios de primera o segunda categoría, a cargo o no de entidades inframunicipales, que comentamos *infra,* punto 8.1.

3. ORGANOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPALES

La experiencia argentina en general ha sido reproducir aproximadamente a nivel municipal el sistema de gobierno y administración existente en el orden provincial y nacional. Tanto la organización gubernamental como las prácticas administrativas y normativas son, pues, semejantes en todo el país.

3.1. Consejo Deliberante y Departamento Ejecutivo

Los municipios argentinos tienen un órgano deliberante, denominado Consejo Deliberante o Sala de Representantes, de base electiva, y un

órgano ejecutivo, llamado Departamento Ejecutivo o Intendente, a veces de base electiva y otras designado por el Poder Ejecutivo de la Provincia, con o sin acuerdo de la Legislatura según la Provincia de que se trate.

3.2. Tribunal Municipal de Faltas

Algunos municipios grandes tienen también un sistema embrionario de órgano jurisdiccional, denominado Tribunal de Faltas, cuyos integrantes son designados por el Intendente con acuerdo del Consejo Deliberante. La competencia de estos organismos, cuya naturaleza jurisdiccional o administrativa es materia de debate, es la resolución de controversias entre los administrados y la administración municipal por cuestiones menores (faltas y contravenciones municipales, en su mayor parte), sin perjuicio de la ulterior revisión judicial *stricto sensu*, en los tribunales nacionales o provinciales según corresponda.

3.3. Competencia normativa y ejecutiva

El Consejo Deliberante tiene una esfera de competencia de tipo «legislativo» en el plano local: dicta las ordenanzas municipales a las cuales deberán ajustarse el órgano ejecutivo y los administrados. El Departamento Ejecutivo, en forma similar a la administración provincial y nacional, no solamente tiene a su cargo la ejecución concreta de tales normas generales, sino que también tiene un marco de potestad reglamentaria.

3.4. Administración municipal

El resto del Departamento Ejecutivo se organiza de manera similar a la administración provincial y nacional: el intendente es asistido por varios secretarios (de Gobierno, Hacienda y Obras Públicas, para mencionar los más frecuentes), con funciones equivalentes en el plano local a las correspondientes a los ministros nacionales o provinciales. Los actos del D. E., denominados «Decretos», se suscriben con la firma del intendente y uno o más de los secretarios mencionados.

Por debajo de tales secretarios se encuentran las Direcciones, Departamentos, etc., estructurados en forma jerárquica.

3.5. Administración municipal descentralizada

En los municipios de las grandes ciudades se han ido creando en los últimos años algunas entidades municipales descentralizadas: Bancos, Institutos de Vivienda, etc. Con todo, distan de ser un fenómeno común o representativo del total de los municipios argentinos.

4. AUTONOMIA Y TUTELA ADMINISTRATIVA

4.1. Grado de autonomía municipal

En esta materia se presenta una situación aparentemente contradictoria: el control ordinario de tutela de parte de la Administración central es muy limitado y hasta virtualmente inexistente, y sin embargo el grado de autonomía real de los municipios es muy escaso. Es que la debilidad de los municipios argentinos resulta de una conjunción de factores en los cuales la tutela no ha sido primordial:

a) limitación considerable de sus recursos económicos y financieros;
b) concentración en otras entidades de la prestación de los grandes servicios públicos;
c) organización de la policía de seguridad por parte de la Provincia;
d) la concentración del poder político en grandes partidos nacionales;
e) influencia decisiva de las autoridades provinciales en el procedimiento de selección de las autoridades locales;
f) invasión por la Legislatura provincial de materias municipales, a través del dictado de leyes de contenido administrativo de aplicación obligatoria en todo el territorio provincial, etc.

Por ello, si bien al realizar la lectura de las normas que ostensiblemente regulan la materia, resultaría que el grado de autonomía municipal es medio, el confrontamiento de dicho sistema con la realidad política y económica hace que en verdad la autonomía municipal sea escasa.

4.2. Tutela administrativa

4.2.1. *Intervención*

Todas las legislaciones reconocen al Poder Ejecutivo provincial la facultad de intervenir los municipios, sustituyendo con ello sus autori-

dades naturales por los órganos de intervención designados por la Provincia. Constituye desde luego un procedimiento excepcional y no ordinario de control. Sin embargo, si la utilización de este procedimiento no es demasiado frecuente en épocas constitucionales, se torna en cambio norma absoluta y sin excepciones cuando existe un gobierno *de facto*. Dada la frecuencia de éstos en los últimos cincuenta años, como se reseña en el punto 1.2 de este trabajo, se advierte que en el plano municipal la experiencia más frecuente es, en definitiva, contar con autoridades locales no electivas, sino designadas por la Administración central.

4.2.2. *Designación de autoridades*

Aun dejando de lado el tema de las intervenciones, ya destacamos antes de ahora cómo muchas veces las normas provinciales han previsto que los intendentes sean designados por el Poder Ejecutivo: en tales casos obviamente el intendente responde en los hechos a las instrucciones y orientaciones que le transmita la Provincia, no porque tenga un deber legal de hacerlo, sino por el sistema de lealtades que su propia designación le origina. El intendente designado por la Provincia se debe, en suma, no al pueblo de su municipio, sino al poder provincial que lo ha puesto en el cargo.

4.2.3. *Tribunal de Cuentas de la Provincia*

Los municipios argentinos no tienen organizado un sistema de Tribunal de Cuentas Municipal, y el contralor de legalidad de sus cuentas de inversión lo realiza el Tribunal de Cuentas provincial. Si bien se trata de un control *ex post*, que a veces tiene un atraso de varios años en su realización, de todos modos constituye un elemento que pesa en alguna medida sobre las autoridades locales, ya que el Tribunal de Cuentas provincial cuenta con atribuciones legales suficientes para responsabilizar patrimonialmente al ex-funcionario cuyas cuentas revisa, en caso de hallar que los gastos realizados no lo han sido conforme a las normas contables y administrativas imperantes en su momento.

4.2.4. *Recursos administrativos*

Existe una total uniformidad en el sistema político y administrativo argentino en el sentido de no admitir la procedencia de recursos administrativos ante las autoridades provinciales o nacionales, contra los

actos de las autoridades municipales. Esta regla no se ha visto modificada ni siquiera en gobiernos *de facto* o de intervenciones al municipio: no obstante, el hecho de que en tales casos el intendente haya sido designado por el gobierno provincial, no se reconoce al particular afactados, por los actos de aquél, la vía recursiva ante quien lo designó.

4.2.5. *Autorizaciones o aprobaciones*

4.2.5.1. *Gobiernos «de iure»*

En sentido similar al punto anterior, por lo general no existen mecanismos de autorización o aprobación provincial que sean requeridos para determinados actos municipales.

4.2.5.2. *Gobiernos «de facto»*

Esta regla en gobiernos *de iure* se modifica en los gobiernos *de facto:* en éstos, el intendente designado por la Provincia ejerce solamente las atribuciones correspondientes al Departamento Ejecutivo municipal; las atribuciones pertenecientes al disuelto Consejo Deliberante son ejercidas en forma conjunta por el intendente y las autoridades provinciales. Los proyectos de «Ordenanza» que elabora el intendente deben, entonces sí, ser elevados a la Provincia para su autorización o aprobación por el organismo competente, que usualmente es la Dirección General de Municipios del Ministerio de Gobierno. En algunos casos la Provincia elabora *per se,* directamente, lo que denomina «Ordenanzas generales» para todos los municipios de la Provincia, ejerciendo entonces en primera instancia las facultades correspondientes a todos los Consejos Deliberantes de los municipios intervenidos.

4.3. Control judicial

4.3.1. *En las provincias*

Las Constituciones provinciales en su mayor parte prevén que corresponde al Superior Tribunal de Justicia, o Corte Suprema de Justicia de la Provincia, el conocimiento y decisión en primera y única instancia de las causas «contencioso-administrativas». Los códigos contencioso-administrativos invariablemente incluyen dentro de tales causas contencioso-

administrativas las que se susciten entre los administrados y los municipios en virtud de normas o principios regidos por el Derecho administrativo.

4.3.2. *En el Municipio de la ciudad de Buenos Aires*

Como excepción, en el municipio de la ciudad de Buenos Aires el control judicial está a cargo de los tribunales nacionales ordinarios en lo civil, de la capital federal. Dado que en el orden nacional no existe código contencioso-administrativo o procesal-administrativo, tales causas son además tramitadas conforme al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. El hecho de que el juez competente sea en estos casos el juez civil ha dado, paradójicamente, mayor grado de protección al administrado que en el orden provincial: el juez nacional civil se halla mucho menos proclive que el juez contencioso-administrativo a ser tolerante con las violaciones a la ley cometidas por el municipio.

5. COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES

5.1. Facultades normativas

5.1.1. *Régimen edilicio y urbano*

Corresponde a los municipios todo lo atinente a la regulación y control del desarrollo urbano: dictan el Código de la Edificación, expiden los permisos de construcción y las habilitaciones de los edificios construidos, dictan normas sobre zoneamientos, loteos, fraccionamientos, etcétera. Ocasionalmente existen también normas provinciales que fijan parámetros normativos a los cuales deben ajustarse los municipios, pero esto no es muy frecuente por haber poco desarrollo de la planificación urbana. No existe legislación nacional ni por lo general provincial sobre usos del suelo u ordenamiento del territorio.

5.1.2. *Regulación y habilitación de locales con acceso al público*

Posiblemente una de las competencias municipales más extendida y que da lugar a la aplicación concreta más frecuente de la autoridad municipal, sea el control de habilitación e inspección de todos los locales con acceso al público (verdulerías, carnicerías, panaderías, bares, restaurantes, salones de baile, teatros, cinematógrafos, etc.), tanto sea en materia de normas de seguridad, higiene, salubridad, moralidad, esté-

tica pública, etc., que también el propio municipio regula a través de ordenanzas.

Con todo, en estas actividades muchas veces se superponen normas y controles provinciales y excepcionalmente nacionales, lo cual hace que tales actividades ocasionalmente requieran habilitaciones o autorizaciones dobles o incluso múltiples, y estén también sometidas a controles administrativos concurrentes de autoridades municipales y provinciales o nacionales. Ejemplos de estas superposiciones son los siguientes:

a) Cuando se implantan regímenes de precios máximos y en general las medidas derivadas de la ley de abastecimiento;
b) normas de saneamiento y protección del medio ambiente;
c) control de pesas y medidas y normas de lealtad comercial;
d) control de algunas industrias reguladas nacionalmente como el azúcar y la vitivinicultura;
e) normas de seguridad para la circulación y comercialización de armas de fuego.

5.1.3. *Tránsito*

Todo lo atinente a las normas de tránsito urbano, sentido de dirección de las calles, velocidades mínimas y/o máximas en el ejido municipal, disposiciones sobre estacionamiento, etc., son municipales. En lo referido a las patentes para los vehículos automotores, su regulación y expedición está a cargo de la Nación, pero los municipios retienen el poder tributario pertinente: se da así la situación de que la llamada patente de radicación del vehículo la *expide* la Nación, pero la *cobra* el municipio.

5.1.4. *Edictos policiales*

Ciertas materias tradicionalmente municipales han sido absorbidas a través del tiempo por las autoridades nacionales o provinciales, por vincularse su ejercicio concreto con la actividad de la policía de seguridad, cuyo ejercicio se sustrae a los municipios. Así entonces el control de la moralidad y decoro públicos están en ciertos casos directamente a cargo de la policía de seguridad nacional o provincial (prohibición de ejercicio de la prostitución; vagancia; alcoholismo y otras intoxicaciones; escándalo público, etc.), sin perjuicio de que la autoridad municipal controle también tales aspectos en materia de espectáculos públicos.

5.1.5. *Espectáculos públicos*

La calificación de los espectáculos públicos y su eventual prohibición está por lo general a cargo de los municipios en materia de representaciones artísticas o teatrales. La calificación de películas, en cambio, es realizada por un organismo nacional, el cual determina qué películas no pueden ser exhibidas al público, y cuáles pueden ser exhibidas con limitaciones, en cuanto a la edad mínima del público que asiste a verlas.

5.1.6. *Otras competencias y atribuciones*

Va de suyo que el municipio tiene también otras atribuciones y competencias, por ejemplo en lo que hace a su propia organización administrativa, la regulación y administración de su dominio público municipal, la recaudación y administración de sus rentas, la determinación de sus normas de procedimiento, etc. De todos modos, cabe tener presente que siempre existe la posibilidad de que normas provinciales invadan estas esferas de competencia, y así, por ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires existe una Ordenanza General de Procedimiento, dictada por el Poder Ejecutivo de la Provincia para todos los municipios que la componen; en otras provincias la ley provincial de procedimiento administrativo es también declarada de aplicación directa o supletoria a los distintos municipios.

5.1.7. *Contratos administrativos*

La regulación jurídica de los contratos que puede celebrar el municipio, y en especial los contratos administrativos de obra y suministro, que por su monto son los más importantes, está a cargo directamente de la Provincia. Es así que la propia ley provincial de obras públicas, y la ley provincial de contabilidad, son las que regulan respectivamente el contrato de obra pública y el contrato de suministro tanto a nivel provincial como municipal: los municipios no pueden en tal caso ni siquiera dictar normas reglamentarias de la legislación pertinente, ya que se entiende que es la reglamentación provincial de tales normas la que debe ser aplicada a nivel local. En algunas provincias, por excepción, se autoriza a los municipios a apartarse en los pliegos de licitación de obras públicas, a establecer normas o disposiciones que se aparten en determinados aspectos (básicamente, forma de pago de las obras) de la legislación provincial; pero tales normas permiten, como se advierte, sólo adecuaciones de la legislación en situaciones concretas, no la modificación de tales reglas con carácter general y permanente.

5.2. Obras y servicios públicos

5.2.1. *Pavimentos. Alumbrado y limpieza*

En materia de obras y servicios públicos, lo usual es que corresponda al municipio lo atinente a construcción y reparación de pavimentos, alumbrado público, limpieza de las calles. También suelen ser municipales los cementerios y plazas y paseos públicos y la atención consiguiente.

5.2.2. *Salud*

Hay actividad concurrente con la Provincia y la Nación en materia hospitalaria, pues coexisten ocasionalmente hospitales municipales y de las otras jurisdicciones: con todo, obviamente son más frecuentes e importantes éstos últimos por el menor poder económico de los municipios.

5.2.3. *Transporte*

También en materia de transporte urbano se presenta tal concurrencia. Como es obvio, sólo el transporte urbano que realiza todo su recorrido *sin* trascender del límite territorial del municipio está sometido a la jurisdicción municipal: taxímetros y buses de corto alcance: el subterráneo de la ciudad de Buenos Aires. Cuando el transporte sale de dicho límite, la jurisdicción es provincial o nacional, según que a su vez esté contenido o no dentro de los límites provinciales. En el caso de los ferrocarriles y aviación la competencia, lógicamente, es exclusivamente nacional.

5.2.4. *Educación*

En materia educativa se ha traspasado a las Provincias y en ocasiones al municipio, la atención de las escuelas primarias. La educación secundaria y terciaria, en cambio, es siempre nacional o provincial. Existe a su vez concurrencia de funciones en lo que puede ser la actividad pública de cultura y educación parasistemática (cursos, conferencias, exposiciones, museos, bibliotecas, etc.).

5.2.5. *Seguridad*

La policía de seguridad es invariablemente ajena al municipio. Incluso en la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, que por depender directamente de la Nación podría haber tenido algún tipo de fuerza de seguridad municipal, la solución ha sido que los agentes municipales no tengan portación de armas ni puedan detener a las personas. Por tal motivo y para definir enfáticamente la cuestión, en dicho Municipio el control de tránsito no lo realizan agentes municipales sino la Policía Federal.

5.2.6. *Otros servicios públicos*

Los municipios no tienen a su cargo la prestación de los grandes servicios públicos (teléfonos y demás comunicaciones, transporte ferroviario, gas, energía —eléctrica, hidráulica, térmica, atómica—, etc.) que son nacionales y por excepción provinciales (agua y cloacas, salvo el Gran Buenos Aires en que es nacional nuevamente).

6. FINANZAS

En base a los principios constitucionales expuestos en el punto 1, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido desde antaño que los municipios ejercen facultades impositivas sólo en tanto y en cuanto la constitución y las leyes provinciales, le asignan este poder, en uso de un derecho primordial de autonomía provincial (34). En otras palabras, el poder tributario propio y originario es el provincial, nunca el municipal, conforme a esta jurisprudencia (35).

---

(34) «Fallos», 114:282; 123:313; VILLEGAS, Héctor: *Curso de finanzas, Derecho financiero y tributario*, 3.ª ed., Depalma, t. I, Buenos Aires, 1979, página 195. En palabras de la Corte Suprema, las municipalidades «no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscritas a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación; para lo cual ejercen también facultades impositivas coexistentes en la parte de poder que para este objeto les acuerden las constituciones y leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía».

(35) Para un análisis crítico de esta posición dominante, ver GIULIANI FONROUGE, Carlos M.: *Derecho financiero*, 2.ª ed., Depalma, Buenos Aires, 1970, t. 2, pág. 1.074. En esta misma posición, discordante con la jurispru-

De allí se sigue que mientras la delegación de las provincias a la Nación en materia tributaria tiene una base constitucional y, por ende, irrevocable, la delegación tributaria a los municipios tiene como fundamento normas y disposiciones de carácter provincial que pueden, por lo tanto, libremente ser revocadas o modificadas por dichos poderes locales (36).

Por todo lo expuesto, concluye VILLEGAS que «la potestad tributaria de las municipalidades es derivada y su alcance depende de las leyes y constituciones provinciales, pudiendo éstas facultar a las comunas a percibir cualquier clase de tributo» (37), siempre dentro de las propias facultades tributarias provinciales, desde luego (38).

Tal como está regulada la potestad tributaria municipal conforme a la generalidad de las constituciones y leyes, los municipios pueden percibir no solamente tasas retributivas de servicios a su cargo, que se materialicen en prestaciones concretas al usuario o administrado, sino también tasas por servicios generales e indivisibles que presta la comuna a toda la colectividad (39). Dicho de otra manera, «la imposibilidad constitucional de los municipios provinciales de crear por sí mismos impuestos trae como consecuencia, en la práctica, la sanción de verdaderos

---

dencia vigente, WILHELM, Salomon S.: *Recursos municipales*, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1970; págs. 44 y ss.; LUQUI, Juan Carlos: «Sistema jurídico tributario argentino. Análisis de algunos principios constitucionales», *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 1960, págs. 113 y ss.

(36) VILLEGAS, *op. loc. cit.*; GARCÍA BELSUME, Horacio: *Estudios financieros*, Buenos Aires, 1966, pág. 206. Ver también ABAD HERNANDO, José Luis, y otros: «El poder financiero en la Argentina», en *Boletín de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba*, enero-diciembre de 1970, año XXXIV, págs. 193 y ss.; JARACH, Dino: *Curso superior de Derecho tributario*, t. I, Buenos Aires, 1969, pág. 91, quien agrega que el hecho de que la Constitución nacional en su artículo 5.° nada diga en materia tributaria municipal demuestra que se trata de una cuestión que dejó librada a las normas provinciales.

(37) VILLEGAS, *op. cit.*, pág. 206.

(38) En la realidad jurisprudencial y legislativa actual —no necesariamente en el marco constitucional— los gravámenes que pueden percibir las provincias y por ende eventualmente delegar en todo o en parte a los municipios, son los impuestos inmobiliarios, de sellos, a los ingresos brutos o actividades lucrativas, a los automotores, al consumo de energía eléctrica, a las entradas a hipódromos y espectáculos cinematográficos, etc. Los gravámenes de mayor significación económica son percibidos por la Nación, tales como ganancias o réditos, impuesto al valor agregado, impuestos internos, impuestos al capital y al patrimonio neto, derechos aduaneros, etc. De los impuestos que percibe la Nación varios son coparticipados a las provincias en un 51,5 por 100. Ampliar en VILLEGAS, *op. cit.*, págs. 200 y ss.

(39) VILLEGAS, *op. cit.*, pág. 206; JARACH, *op. cit.*, t. I, pág. 98.

impuestos bajo las formas disimuladas de 'derechos, tasas y permisos'» (40). Esto ocasiona, sin duda, no pocos problemas y planteamientos jurisdiccionales, y una frecuente doble imposición (41).

6.1. Principales fuentes de ingreso. Especificación

Entre los principales ingresos municipales encontramos: *a)* contribuciones de mejoras, casi siempre por pavimentos. Este tipo de tributo no suele ser percibido directamente por el municipio, sino que éste al efectuar la contratación de la obra pública estipula con el contratista que una parte del precio le será abonado mediante la emisión de certificados de deuda sobre los vecinos de la obra, certificados éstos que se entregan al contratista para su cobro directamente de los vecinos. El certificado municipal de deuda, cumplidos determinados recaudos legales, es título exigible y abre la vía judicial del apremio; *b)* tasas por retribuciones de servicios determinados (sepulturas, habilitaciones, autorizaciones, permisos, licencias, etc.) o indeterminados (inspecciones, alumbrado, barrido y limpieza, etc.).

Si bien no se exige una correspondencia directa entre el costo del servicio, determinado o indeterminado, y la tasa que se cobra, ésta debe con todo guardar alguna razonable relación. No puede llegarse al extremo de cobrar una tasa, por ejemplo de inspección, por un servicio que en verdad no se presta en absoluto; es decir, no se puede prescindir total y arbitrariamente del hecho o materia imponible: si lo presta aunque sea una vez en el año, puede ya cobrarlo; si no lo presta nunca en el año, no. En esta línea de razonamiento se ha establecido que también es admisible para fijar el monto de una tasa el de hacer pagar al contribuyente según su capacidad contributiva, por ejemplo en materia de comercios o industrias en función del monto de su giro, aunque esto no signifique necesariamente una modificación del costo del servicio al municipio (42).

(40) Carazo, Juan E., citado por Welihelm, Salomon S., *op. cit.*, pág. 46. Va de suyo que la creación de tales impuestos encubiertos bajo la forma de tasas trae constantes planteos judiciales de los interesados, con suerte variada. En algunos casos tales tributos son declarados ilegales o inconstitucionales, en otros se resuelve que en verdad el concepto de tasa es amplio y cubre supuestos que tradicionalmente se consideraban impuesto. Los municipios, por lo demás, reajustan constantemente sus códigos fiscales en la búsqueda de adecuarse a la evolución jurisprudencial sin desmedro de sus ingresos reales. Para un análisis de los criterios jurisprudenciales véase la obra últimamente citada, págs. 47 a 49.

(41) Ver, por ejemplo, Forino, Sabatino A.: «Superposición tributaria entre tasas comunales y los impuestos a las actividades lucrativas», revista *Derecho Fiscal*, año XIII, núm. 2, Buenos Aires, 1963, Ediciones Contabilidad Moderna. Ver *supra*, nota 7, e *infra*, punto 6.1.

(42) Ampliar en Caplan, Benedicto: «El problema de la tributació mu-

Existen diferentes clasificaciones y/o enumeraciones de los recursos tributarios municipales. Según una de ellas tendríamos los siguientes:

1. Tasa municipal de servicios a la propiedad;
2. Derechos de inspección e instalaciones de luz, mecánica, fuerza e inflamables;
3. Derechos de ocupación, inspección y apertura de la vía pública;
4. Derechos de cementerios;
5. Derechos de construcción;
6. Patentes de rodados;
7. Derechos de propaganda;
8. Derechos de inspección, licencia, análisis e inscripción;
9. Derechos de oficina;
10. Derechos de espectáculos (teatros, cines y afines);
11. Aranceles y retribución de servicios;
12. Derechos de abasto.

Otra de las clasificaciones y/o enumeraciones conocidas es la que sigue:

1. Impuestos directos: impuesto general, patentes generales, transportes, empresas de alumbrado, hipódromo, derecho de inspección y participación de contribución directa.
2. Impuestos indirectos: mercados y mataderos, contrastes, construcciones, publicidad, inhumaciones y entierros, y varios.
3. Retribución de servicios: inspección veterinaria y abrevamiento, análisis, inspección de transportes, hospitales, registro vecinal y derechos de oficina, inspección de medidores, afirmados y mejoras en los mercados.
4. Dominio: ocupación estable de la vía pública, venta y arrendamiento de sepulturas, alquiler de propiedades, alquiler de mercados, jardín zoológico y quema de basuras.
5. Otros recursos.

Por fin, clasificado el ingreso según su incidencia, ha sido también clasificado del siguiente modo:

1. Inmuebles.
2. Contribuciones que inciden sobre las empresas concesionarias de servicios públicos.
3. Contribuciones que inciden sobre el comercio.

---

nicipal en la Argentina», revista *Impuestos*, núm. 18, año XXII, Buenos Aires, 1964, Ed. La Ley; «Relación entre el monto de la tasa y el costo de un servicio municipal», revista *Impuestos*, núm. 20, año XXII, Buenos Aires, 1964.

4. Contribuciones que inciden sobre la industria.
5. Contribuciones que inciden sobre las profesiones y el trabajo personal.
6. Contribuciones que inciden sobre el consumo.
7. Contribuciones de la economía privada.
8. Hipódromo y lotería.
9. Contribuciones varias (43).

7. REGIMEN DEL EMPLEO MUNICIPAL

7.1. RÉGIMEN DE DERECHO PÚBLICO PARA LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL CENTRALIZADA

En esta materia los municipios han seguido como norma los mismos criterios adoptados en los regímenes vigentes a nivel provincial y nacional. En todos ellos el sistema generalmente legislado es el crear un estatuto de los funcionarios públicos, o un régimen jurídico propio de la función pública, en el cual se estatuyen los derechos y deberes básicos de los agentes de la administración, modo de ingreso (habitualmente por concurso, según las normas estatutarias), prohibiciones e inhabilitaciones, derecho a la carrera y al ascenso, régimen de extinción de la relación de empleo público (las sanciones expulsivas deben ser dictadas mediante sumario previo con adecuada oportunidad de defensa y prueba, y previo dictamen de la Junta de Disciplina).

Los agentes de la administración municipal centralizada se encuentran todos incorporados al mismo estatuto, salvo los cargos jerárquicos de intendente y secretarios que en algunos aspectos no se encuentran sometidos a sus disposiciones. Pero en ninguna hipótesis se admite, como regla, la existencia de una relación o vínculo de Derecho privado entre el municipio y sus agentes.

7.2. BANCOS MUNICIPALES Y OTRAS ENTIDADES MUNICIPALES DESCENTRALIZADAS

Solamente en pocos municipios grandes cuando se crean algunas instituciones descentralizadas como puede ser un Banco municipal, encontramos el régimen de Derecho privado en las relaciones de tales agentes bancarios y el Banco municipal. Pero debe tenerse presente que se trata de situaciones poco frecuentes en la generalidad de los municipios argentinos.

---

(43) Todas estas clasificaciones, y sus fuentes, en WILHELM, Salomon S., *op. cit.*, págs. 70 a 72.

Tampoco debe inferirse la conclusión de que toda vez que un municipio organiza una entidad municipal descentralizada, los agentes de ésta se rigen por el Derecho privado: en las entidades descentralizadas la aplicación o no del Derecho privado depende del tipo de entidad de que se trate, y en verdad lo más frecuente es que tales entidades sean del tipo de ente autárquico (p. ej., Instituto de Vivienda), cuyo personal se rige entonces por el Derecho público.

7.3. Carrera administrativa

Tanto el derecho a la carrera como el de ingreso por concurso, como finalmente el del egreso sólo en las condiciones, por las causales y bajo los procedimientos establecidos en el régimen o estatuto de la función pública, no siempre tienen un cumplimiento normal y satisfactorio. Ha sido frecuente, y no solamente en gobiernos *de facto,* suspender todo o parte de tales estatutos, especialmente en lo atinente a la estabilidad y a la forma de resolver las promociones. Cierto es que en los niveles inferiores de la escala administrativa son menores los problemas que se presentan, en materia de inestabilidad, que los que afectan al funcionariado de nivel medio y superior.

En suma, si bien la carrera administrativa existe como previsión normativa, no existe en cambio en forma estable como realidad administrativa y sociológica.

8. REGIMENES LOCALES ESPECIALES

8.1. Entidades supra e inframunicipales

No todas las provincias han previsto que aquellos centros urbanos que todavía no reúnen los requisitos para constituirse en municipios, cuenten con órganos de administración propios, que funcionen instituciones premunicipales o inframunicipales (44). Por ello, aquellos asentamientos que no reúnen el mínimo poblacional para constituirse en municipios, carecen a veces de órganos propios de gobierno, y dependen directamente de la autoridad central.

Por lo demás, el reconocimiento del derecho de los núcleos urbanos a erigirse como municipios, se ha efectuado con muy cambiantes criterios (45), no sólo de una provincia a la otra, sino de una época a la otra

(44) Meehan, José Héctor: «Importancia del municipio en nuestra forma de gobierno», revista *Discrepancias,* Buenos Aires, enero de 1983, número 1, págs. 39 y ss., pág. 41.

(45) Meehan, *op. loc. cit.*

en una misma provincia: las modificaciones a las leyes orgánicas municipales son constantes. Hay diferencias sensibles, en el tiempo y en el espacio, en cuanto a la cantidad mínima de habitantes requeridos a un asentamiento urbano para constituirse en municipio, y también en cuanto al territorio computable para el mismo fin: eso lleva a que en algunas provincias un núcleo urbano de mayor número de habitantes no pueda en cambio constituirse como municipio (46).

A ello cabe agregar que algunas provincias tienen excesiva cantidad de municipios, algunos de los cuales, por su escasa población, no tienen capacidad alguna real de autogobierno (47), y que, por su lado, haya también provincias en que los municipios cuentan con una jurisdicción territorial muy extensa, comprendiendo entonces áreas estrictamente rurales en las cuales las funciones del municipio son cuando menos inciertas (48). Todo ello hace extremadamente difícil sentar pautas comparativas que respondan a la realidad, en lo que hace a entidades inframunicipales: la significación de tales entidades variará considerablemente de una provincia a la otra, según los diversos factores que acabamos de explicar.

A mero título de ejemplo, pues, señalamos que en Entre Ríos las villas o pueblos de entre 1.500 y 5.000 habitantes reciben el nombre de municipios de segunda categoría, y están gobernados por juntas de gobierno electivas (art. 182 de la Constitución de 1933); en Río Negro, según la Constitución de 1957, son municipios de segunda categoría los que tienen de 1.000 a 20.000 habitantes, y son dirigidos por consejos municipales electivos. En cambio, en Tierra del Fuego, con una población sensiblemente más escasa, los centros de población que cuentan con más de doscientos inscritos en el registro electoral constituyen una municipalidad (art. 66 del Decreto-ley 2191/57, con sus modificaciones), y en las poblaciones que no constituyan un municipio la administración de los servicios comunales está a cargo de «comisiones de fomento» nombradas por el gobernador de la provincia por un período de tres años. Los

(46) MEEHAN, *op. loc. cit.*
(47) MEEHAN, *op. cit.*, pág. 40.
(48) Asimismo y como dice MEEHAN: «Se han adoptado, básicamente, dos criterios esencialmente diferentes, como lo son el que limita la jurisdicción territorial de los municipios a las áreas urbanas o urbanizadas (sistema de ejidos urbanos o de "villa") y el que determina que, coincidiendo con una división total del territorio provincial, comprenden uno o más centros urbanos y áreas rurales (sistema de departamento o de partido). En ciertos casos, se ha ensayado un sistema en cierta manera intermedio, en el cual si bien el territorio municipal comprende a un sólo centro urbano (en condiciones de erigirse municipio), incluye asimismo el área rural circundante identificada como zona de influencia económico-social, pero que dadas las formas generalmente arbitrarias utilizadas para delimitarla, sólo responden, en realidad, al objetivo de disminuir o eliminar "zonas en blanco" dntro del territorio provincial», artículo citado, pág. 42.

integrantes de tales comisiones de fomento deben ser «cinco vecinos de arraigo en el lugar» y son honorarias.

En cuanto a entidades de carácter «supramunicipal», en general no existen, salvo las que comentamos más abajo en el punto 8.2.2.; con todo, encontramos a veces comisiones intergubernamentales integradas por algunos municipios para funciones de coordinación de algún servicio u obra de carácter intermunicipal: tales comisiones no tienen personalidad jurídica, patrimonio o personal propio y se limitan a tareas de coordinación.

8.2. Areas metropolitanas

8.2.1. *Existencia legal o de hecho*

No hay ningún área metropolitana definida y organizada como tal en el sistema argentino, pero existen en cambio en la realidad tres casos de concentraciones urbanas que exceden largamente los límites de un solo municipio y constituyen de hecho posibles o potenciales áreas metropolitanas: la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, Mendoza y el Gran Mendoza, Córdoba y el Gran Córdoba.

Hasta el presente y salvo los casos que se mencionan en el punto 8.2.2., no existen entes u organismos, de cualquier naturaleza que fuere, dedicados a la planificación del área o a la coordinación de su desarrollo urbano. Los municipios de cada área no son generalmente afectos a realizar siquiera reuniones de coordinación, y al contrario es frecuente la contraposición de política y prácticas entre distintas municipalidades de una misma ciudad. Es clásico que en el Gran Buenos Aires una misma calle tiene distinta numeración de una y otra vereda, por corresponder a distintas jurisdicciones municipales; o que una misma calle tenga sentidos opuestos desde cada lado de un mismo límite municipal, etc. La defensa de las atribuciones municipales ha tenido así, en estos casos, el mismo vicio que la defensa de las atribuciones provinciales: cada unidad política defiende en forma aislada y para sí su competencia frente al poder central, y trata de lograr, si puede, más atribuciones para ella misma, pero no para el conjunto que integra. Tampoco existe, consecuentemente, voluntad alguna de unión regional o metropolitana, a nivel de las entidades municipales o provinciales de que se trata.

Lo expuesto lleva a concluir que en las tres ciudades mencionadas de Buenos Aires, Córdoba y Mendoza y sus aledaños, existe una concentración urbana que físicamente tiene las condiciones para constituir un área metropolitana, pero que en modo alguno funciona, de hecho o de derecho, como una unidad coordinada y armónica.

8.2.2. *Entes interjurisdiccionales metropolitanos*

Existen dos excepciones importantes a la regla empírica antes mencionada: el Mercado Central de la Ciudad de Buenos Aires, y el Cinturón Ecológico del Area Metropolitana, Sociedad del Estado (CEAMSE). El primero es una entidad interjurisdiccional, de tipo administrativo, creada por un convenio celebrado entre la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, aprobado por el Decreto-ley núm. 17.422/67, y modificado por el Decreto-ley 17.475/68. Está dirigido por un cuerpo colegiado al cual designan dos representantes cada una de las tres entidades que lo integran. Como su nombre lo adelanta, el objeto de la entidad es la construcción y administración de un mercado central único para el área metropolitana, con traslado obligatorio de todos los demás mercados existentes en un área de 60 kilómetros. Su ubicación física está en las afueras de la ciudad de Buenos Aires.

El CEAMSE es una entidad con forma aparente de sociedad anónima, de capital exclusivamente estatal, regida por la Ley 20.705 de sociedades del Estado, e integrado por la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Su objeto comprende, entre otras cosas, el saneamiento de los ríos de la cuenca del área metropolitana, la recuperación de tierras anegadizas, parquización y creación de un cinturón verde alrededor de la ciudad de Buenos Aires, etc.

En ambos supuestos cabe preguntarse si realmente nos encontramos ante un caso de coordinación intermunicipal. Es bien claro, en efecto, que la llamada Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires se asemeja más a una provincia que a un municipio, tanto por sus recursos como por su población, importancia política, etc. Ello se advierte una vez más en que en ninguna de aquellas entidades interjurisdiccionales se ha asociado a ninguno de los numerosos municipios provinciales que integran el área metropolitana, a pesar de ser algunos de ellos verdaderamente importantes. Al contrario, la coordinación se ha establecido directamente a nivel de la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la referida Municipalidad.

Se trata de dos casos valiosos de coordinación en un área metropolitana, y es posible que en el futuro puedan servir de antecedente importante para una eventual organización metropolitana, pero en cualquier caso cabe ubicarlos dentro de su justa dimensión y no dentro de un supuesto movimiento o proceso de fortalecimiento municipalista.

9. URBANISMO

No existe legislación nacional sobre uso del suelo, planificación urbana, etc.; a nivel provincial, en ocasiones se dictan leyes sobre loteos y fraccionamientos, y algunas normas elementales, pero no existe, en cambio, una regulación orgánica y sistemática.

Es entonces a nivel municipal donde se sancionan la mayor parte de las normas relativas al crecimiento y desarrollo urbano, tanto a nivel de planes «reguladores» o de «ordenamiento urbano», zonificación, loteos y fraccionamientos cuando no hay normas provinciales, y sobre todo donde se emite el Código de la Edificación. En éste se regula o puede regularse no solamente lo atinente a los aspectos técnicos y de seguridad de cada edificio, sino fundamentalmente los índices o factores de ocupación del suelo (FOT), alturas permitidas, retiros, espacios verdes, contaminación ambiental (prohibición de incineración domiciliaria, obligación de instalar compactadoras de basura, etc.). Dado que el permiso de construcción para que un particular pueda construir un edificio se otorga localmente, el municipio tiene así las atribuciones concretas, no sólo normativas sino también ejecutivas, para instituir e implementar la política urbanística que desee.

Más aún, dada la relativa pasividad de las provincias y de la Nación para encarar el problema del desarrollo urbano, se trata de un tipo de competencia en razón de la materia que los municipios pueden ejercer y de hecho ejercen sin demasiadas influencias del poder central.

Ello no ha significado, con todo, que los municipios hayan asumido un rol protagonista en el planeamiento urbano. Al contrario, los intereses locales mal entendidos o apreciados, siempre han militado en contra de efectivas pautas de ordenamiento urbano y territorial: los municipios muchas veces son agentes activos y dinámicos de su propio crecimiento inorgánico y asistemático, en detrimento de un desarrollo urbano armónico equilibrado en las diferentes provincias y en el país. Esto, por cierto, es particularmente válido de todos los municipios que son capital de provincia o cabecera de partido, y de los que aun sin serlo, de todos modos forman parte de un polo de crecimiento urbano (por ejemplo los municipios del Gran Buenos Aires). Los demás municipios, aquellos que no asisten aún a un fenómeno de descontrolado crecimiento urbano, tampoco serán los interesados en dictar normas demasiado severas al respecto, ni sentirán probablemente necesidad de hacerlo.

Concluimos en suma que si bien existe legislación reguladora, a nivel local, del urbanismo (los mencionados planes reguladores y de ordenamiento urbano), cabe en cambio expresar graves dudas sobre su efectividad y utilidad concreta para ordenar el curso y evolución de la realidad urbana. El continuo crecimiento en el presente siglo de los mayo-

res centros poblados, y el paralelo proceso de despoblamiento de los pueblos y ciudades del interior de las provincias, demuestra la ineficacia de aquellas normas. En las grandes ciudades la concentración poblacional ha ido constantemente en aumento, con notable detrimento de la eficacia y prestación de los servicios públicos, permanentemente jaqueados por la insuficiencia para atender un consumo siempre creciente (aguas, transporte, energía, etc.). Va de suyo, por supuesto, que el problema no reside única y ni siquiera principalmente en las normas de urbanismo, existentes o inexistentes: el proceso de concentración urbana y despoblación rural y de pequeñas localidades no hace sino responder a pautas y parámetros de orden económico, social y cultural, que han venido rigiendo en el país por muchas décadas. Aun en las épocas más recesivas, siempre se ha considerado que son mayores las posibilidades de empleo, educación, esparcimiento, etc., en los centros urbanos más importantes que en los menores. Si la calidad de vida es mejor o peor, es un juicio en último análisis subjetivo, que los propios actores del proceso de migración interna contestan al parecer de manera afirmativa.

10. TENDENCIA AL CAMBIO

MEEHAN ha resumido del siguiente modo las aspiraciones de la doctrina argentina respecto a las reformas que correspondería introducir a los diversos regímenes vigentes (49).

10.1. ELECCIÓN DIRECTA Y SEPARADA DE AUTORIDADES LOCALES

La elección directa de los habitantes del municipio debería ser la única forma de constituir sus órganos de gobierno (fueren colegiados o unipersonales), en actos no coincidentes con los establecidos a nivel provincial o nacional. Esto último como un recaudo más para asegurar la «independencia» de los municipios.

(49) MEEHAN, José Héctor: «Importancia del municipio en nuestra forma de gobierno», revista *Discrepancias*, enero de 1983, págs. 43 y ss. No hemos seguido el ordenamiento de este autor, ni transcribimos el total de sus conclusiones y sugerencias; con tales salvedades, corresponde destacar que en lo que sigue exponemos casi literalmente las conclusiones que dicho autor expone como sugerencias para el cambio.

10.2. Formas de democracia semidirecta

El establecimiento de viables formas de democracia semidirecta, debería establecerse como típico en el funcionamiento de los gobiernos municipales. Hay antecedentes importantes en este sentido, por ejemplo, el derecho de iniciativa y *recall* en Córdoba.

10.3. Otras formas de participación

Resulta indispensable propiciar también otras formas de participación popular, incluso no tradicionales, que posibiliten una real colaboración y control permanente por parte de los vecinos, con relación a la gestión gubernativa y administrativa municipal (comisiones mixtas, gestión compartida de los servicios públicos con participación de los usuarios, derecho de veto popular, etc.).

10.4. Recursos

En lo que hace a los recursos económico-financieros de los municipios, concluye Meehan que:

10.4.1. Deberán clarificarse definitivamente sus poderes impositivos, esenciales especialmente para financiar actividades y servicios no retributivos e inversiones de capital.

10.4.2. Corresponderá tipificar uniformemente sus recursos, teniendo presente la primordial obligación de los municipios de cumplimentar las competencias «propias» o «inherentes» que hacen a su misión.

10.4.3. En la implantación de sistemas «coparticipados» de recursos, deberán establecerse previsiones para asegurar no sólo su «justicia» sino asimismo y muy especialmente la oportuna disponibilidad de los montos correspondientes.

10.5. Coordinación

Deberán preverse formas institucionalizadas de coordinación que, atendiendo a la necesidad de que los municipios compatibilicen su acción con la de la provincia de que forman parte, la Nación u otros municipios, impongan su necesaria intervención en la elaboración de decisiones que les afectan, pudiendo llegar a poseer en áreas conurbanas o metropolitanas, caracteres de verdaderos gobiernos comunales de segundo grado.

10.6. Grado de independencia

El municipio debería contar con «independencia» o suficiente capacidad de autogobierno, y por ello los poderes de «supremacía» de las provincias deberían ser mínimos a la vez que máxima su responsabilidad de asistencia y colaboración, reforzada por una gestión que en este campo la Nación no puede ni debe soslayar.

10.7. Territorio

El territorio municipal, según explica Meehan, debería comprender, principalmente, las áreas urbanas o urbanizadas, alcanzando las zona semirurales o rurales que en su «entorno» se considere especialmente aptas para su crecimiento futuro, puedan operar como espacios de «protección» o, en definitiva, constituyan su ámbito de influencia económico-social que, como tal, conjuntamente con el centro urbano, deben ser objeto de un adecuado ordenamiento territorial, integralmente planificado con visión de futuro.

10.8. Municipios demasiado pequeños

Con criterio realista debería preverse que los pequeños núcleos urbanos, incapaces de autogobernarse, se constituyan en municipios sólo cuando alcancen tal capacidad, conforme a criterios objetivos, pero de múltiple naturaleza, habiendo experimentado previamente formas de autoadministración local premunicipales.

Correspondiendo establecer categorías entre los municipios, según indicadores que atiendan a su real capacidad de autogobierno, tal arbitrio debería responder al objetivo de establecer entre los mismos diferencias esenciales en cuanto a su forma de gobierno y alcance de sus atribuciones sustantivas.

11. MOVIMIENTO VECINAL

11.1. Normativa legal

No existen normas ni directivas de origen nacional o provincial respecto a la incentivación de la participación vecinal en el gobierno municipal: cada municipio es así libre de instituir el sistema que le parezca adecuado, salvo en lo que hace a la constitución de sus propios órganos

de gobierno, pues esto se encuentra ya determinado en la ley orgánica de municipalidades que dicta la provincia.

En general, lo que los municipios hacen es dictar a veces ordenanzas especiales previendo formas de participación vecinal por intermedio de asociaciones de fomento barriales o centros vecinales correspondientes a pequeñas zonas o barrios. Básicamente se canaliza de este modo el derecho de peticionar a las autoridades, acercar sugerencias o pedidos y ocasionalmente colaborar en la atención de asuntos públicos en su barrio (atención de espacios verdes, alumbrado público, recreación infantil, etcétera). También funcionan espontáneamente «Asociaciones de amigos» de la calle «X» o del barrio «Z», que en forma espontánea colaboran con el municipio en aspectos de ornato, mantenimiento, etc., de su calle o barrio, pero carecen de potestad decisoria alguna; en algunas instituciones hay también sociedades cooperadoras, formadas por la contribución voluntaria de vecinos y a veces de los usuarios, con cuyos ingresos se contribuye con pequeñas o a veces grandes erogaciones (generalmente adquisición de útiles, materiales, implementos, etc.).

11.2. Número de asociaciones vecinales

No existen datos acumulados. En general, tales asociaciones vecinales prosperan, sea en las zonas o barrios marginados, donde el imperio de la necesidad contribuye decisivamente a su nacimiento y desarrollo, sea en algunas de las calles comerciales más importantes, donde es el impulso de los comerciantes de la zona el que mueve al mejoramiento de la vía pública, calzada, alumbrado.

11.3. Forma de participación en el gobierno municipal

En general, no asumen ni se les reconoce representación política alguna, aunque han existido antecedentes de reconocerles determinadas bancas en el Consejo Deliberante. Usualmente actúan preferentemente como grupo de presión de los intereses zonales o barriales, ante las autoridades municipales, efectúan peticiones y solicitudes, ofrecen colaboración, etc., pero carecen de todo tipo de intervención decisoria.

O MUNICIPIO NO DIREITO BRASILEIRO

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO

I. INTRODUÇAO

1. Na Carta Constitucional do Brasil (denominada Emenda n.º 1, de 1969, à Constituição de 1967) está prevista uma tríplice ordem de pessoas jurídicas dotadas de capacidade política: União federal, Estados federados e Municípios. Vale dizer: há uma tríade de sujeitos de direito entre os quais se repartem encargos públicos e o poder de legislar.

2. A União tem suas competências arroladas —quase que todas elas— no art. 8.º, o qual enuncia sobre que matérias lhe assiste legislar e que espécies de serviços estão a seu cargo. Os Municípios têm suas competências legislativas ou de prestação de serviços nucleados em torno da idéia de «peculiar interesse» local, conforme estabelece o art. 15. Os Estados federados dispõem da competência residual, afora competências supletivas em certas matéries deferidas à alcada da União (arts. 13 e 8.º, parágrafo único).

3. Assim, os Municípios recebem diretamente do Texto Constitucional —tal como União e Estados— suas próprias competências.

Cabe dizer, pois, que há, no sistema brasileiro, três esferas de poder. Cada uma delas é dotada de impenetrável senhoria jurídica na área competencial privativa outorgada pela Carta Máxima. Nenhuma destas tres ondens de pessoas pode imiscuir-se no campo de ação das outras, ditar-lhes orientação ou revisar lhes condutas, descabendo, portanto, falar-se em hierarquia entre tais pessoas. Há, apenas, âmbitos de interesses diversos, que são de abrangência maior ou menor. São circulos distintos de poder, imunes a interferências recíprocas, com ressalva de algumas escassas disposições calibradoras deste sistema —a diante mencionadas— que não implicam desvanecimiento do panorama *jurídico* referido.

4. A situação do Município brasileiro, *perante o direito positivo*, é, portanto, de autonomia, que deflui do comando estampado no art. 15 da Carta do País. Sua dicção é a seguinte:

> «A autonomia municipal será assegurada:
>
> I pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País;
>
> II pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:
>
> a) ā decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e ā aplicação de suas rendas, sem prejuīzo da obrigatoriedades de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e
> b) ā organização dos serviços pūblicos locais.»

Registre-se que a autonomia municipal está arrolada entre os princípios referidos no art. 10, n.º VII, da Carta Máxima, os quais são de observância obrigatória para as Constituições dos Estados federados, conforme disposto no art. 13, I, de tal sorte que a desobediência a eles enseja a decretação de intervenção federal no Estado que viole a autonomia de Municipio.

5. Cabe dizer, em face do art. 15 précitado, que os Municípios dispõem de:

(a) autonomia *política,* na composição de seus órgãos de govêrno e na expedição de suas próprias leis sobre matérias de competência privativa;

(b) autonomia *administrativa,* na gestão de seu aparelho burocrático, na prestação dos serviços públicos locais e na administraçao e disposição dos bens que lhes pertencam;

(c) autonomia *financeira,* na decretação e arrecadação dos tributos de su competência, bem como na aplicação de suas rendas.

Examinemos cada um destes tópicos separadamente.

II. AUTONOMIA POLÍTICA

Registre-se que a autonomia política expressa-se na (a) auto composição de seus órgãos de governo (b) no poder de expedir suas próprias leis e (c) na competência privativa sobre as materias de seu peculiar interesse.

Vejamos cada um destes itens.

a) ÓRGÃOS DE GOVERNO MUNICIPAL

6. Os órgãos de governo municipal são a Câmara de Vereadores —que é seu Poder Legislativo— e o Prefeito —que é o Chefe do seu Poder Executivo.

Os Municípios —ao contraário da União e dos Estados— não tâm Judiciário próprio. As causas entre os municípes e o Município, entre Municípios, ou entre Município e Estado são propostas perante o Judiciário estadual. As causas entre Municípios e União são de competância da Justiça Federal.

7. A Câmara Municipal é composta por vereadores eleitos por voto direto e secreto.

São eleitores os brasileiros, natos ou naturalizados, maiores de dezoito anos, alfabetizados, no exercício dos direitos políticos e alistados na forma da ley (art. 147 da Carta do País). A lei exige domicílio no Município de, pelo menos, tres meses (Cód. Eleitoral —lei n.º 4.737, de 15.07.67— art. 67).

São elegíveis para vereadores os eleitores que tenham domicílio eleitoral no Município há, pelo menos, um ano (art. 151, § 1.º, letra «e», da Carta do País e art. 1.º, inciso 7.º, letra «d» da Lei de Inelegibilidades —Lei Complementar n.º 5 de 29.4.70).

O número de vereadores nos Municípios com mais de um milhão de habitantes é de 33 (art. 15, § 5.º da Carta Constitucional). Há, no Brasil, dez Municípios nestas condições (1) Nos demais Municípios o número de vereadores será proporcional ao número de eleitores, mas não pode exceder de vinte e um (art. 15, § 4.º da Carta Máxima Brasileira).

O período de mandato dos vereadores, normalmente é de quatro anos (art. 15, I c/c art. 211, § único), contudo os eleitos em 15 de novembro de 1982 te-lo-ão de seis anos, posto que se vencerão em 31.12.88 (art. 215 das Disposições Transitórias da Carta, incluido pela Emenda n.º 22 de 29.06.82).

8. O Prefeito e Vice-Prefeito —seu substituto legal— também são eleitos por voto direto e secreto. Os eleitores e a elegibilidade para estes cargos conformam-se às mesmas regras referidas para o caso dos vereadores, o mesmo se aplicando, «ipsis literis», com relação ao tema da duração de mandato. O único ponto diferencial é que —ao

---

(1) Os Municīpios con mais de hum milhão de habitantes são os seguintes:
São Paulo (8.493.598); Rio de Janeiro (5.093.232); Belo Horizonte (1.781.924); Salvador (1.506.602); Fortaleza (1.308.919); Recife (1.204.738); Brasīlia (1.177.393); Porto Alegre (1.125.901); Nova Iguaçū (1.094.650); Curitiba (1.025.979).

contrário dos vereadores— Prefeito e Vice-Prefeito não são reelegíveis para o período imediatamente sucessivo (art. 151, § 1.º letra «a» da CF).

Alguns municípios têm seus Prefeitos nomeados pelo Governador do Estado, com prévia aprovação da Assembléia Legislativa Estadual: os prefeitos de capitais estaduais e os das estâncias hidrominerais, assim qualificados em lei estadual (2). Outros Municípios, declarados de segurança nacional por lei de iniciativa do Presidente da República (3) tambem são nomeados pelo Governador do Estado, mas a prévia aprovação do escolhido cabe ao Presidente da República (art. 15, § 1.º letras «a» e «b»). Os prefeitos dos Municípios sitos em Território Federal Também são nomeados (4). A nomeação é do Governador do Território (art. 17, § 3.º).

b) Poder de expedir suas próprias leis

9. As normas jurídicas gerais e abstratas expedidas pela Câmara Municipal (de vereadores) sobre as matérias relativas à «Administração própria no que respeita ao seu peculiar interesse» não são consideradas regulamentos porém *leis* no sentido próprio da palavra (em sentido orgânico-formal, material e formal). Esta questão é pacífica, indiscutida e indiscutível no direito brasileiro.

10. Em sentido orgânico-formal porque são produzidas por órgaõs eletivamente constituídos pelo voto dos cidadãos domiciliados no território do Município e expedidas sob a forma de lei, com obediência, no que lhes é cabível, às normas do «processo legislativo» (arts. 46 e sgs. e 13, III, da Carta Brasileira), as quais são de acatamento obrigatório nas três esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal) —com as ressalvas e adaptações às respectivas competências.

11. Em sentido material porque, de um lado, inexiste, no direito brasileiro, matéria cuja disciplina, por via geral e abstrata, esteja sonegada à competência legislativa e, de outro lado, porque matéria alguma pode ser obpeto deste tipo de disciplina por ato do Poder

---

(2) Existem 25 Mounicīpios, no Paīs, declarados, por lei estadual, estâncias hidrominerais.

(3) No Brasil hã 78 Municīpios declarados de segurança nacional.

(4) Exceçao a este princīpio ē a possibilidade que, desgraçadamente, ainda existe em nosso Direito, do Presidente da Repūblica expedir decretosleis, na forma do art. 55, o qual relaciona *três matērias* suscetīveis de assim serem providas: segurança nacional, finanças pūblicas e criação de cargos pūblicos, sob aprovação do Congresso Nacional, a ser manifestada dentro de sessenta dias apōs a expedição. O silêncio do Congresso, vale dizer. a não reijavaçã tācita. São *condições* cumulativas para edição de decreto-ley: (a) o interesse pūblico relevante ou a urgência da medida e (b) não implicar em aumento de despesa.

Executivo (5), a menos que se trate de desdobramento de disposições legais. Em suma: só existem regulamentos de execução (cf. arts. 153, § 2.º e 81, III do Texto Constitucional).

Segue-se que todas as disposições normativas (gerais e abstratas) regedoras da vida local só poderiam mesmo provir de lei, pois quaisquer das matérias envolvidas exigiriam regulação legal.

12. Em sentido formal, propriamente dito, as regras expedidas pela Câmara são leis porque têm a força jurídica própria de lei, isto é, a forca eficacial reconhecida unicamente às leis. Tal poder, tal força eficacial, é o de inovar inicialmente na ordem jurídica, de gerar direitos e obrigrações por virtude própria, sem apoio em qualqer ato superior, diverso do próprio texto Constitucional. É que o artigo 153, § 2.º, estabelece que «*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*». Em suma: as normas expedidas pela Câmara haurem sua força jurídica diretamente na Carta do País, que lhes serve de fundamento de validade. Dado que os Estados Federados não podem desconhecer a «autonomia municipal», «ex vi» dos précitados arts. 13, I, e 10 n.º VII, letra «e», resulta que os poderes do Município não são derivados sequer das Constituições Estaduais, mas diretamente da Carta Nacional. Não se supeditam em leis alheias, nem dependem para sua lisa afirmação jurídica da aquiescência da União ou dos Estados e lei alguma de quem quer que seja pode, de direito, embaraçá-la sem ofensa à Carta do País. Assim, pois, os Municípios desfrutam de autêntico poder de legislar. Cumpre reconhecer, entretanto, que, infelizmente, não são raras, mas frequentes, as afrontas à autonomia dos Municípios, suportadas, em geral, resignadamente por estes, com a tolerância das interpretações doutrinárias e jurisprudenciais.

c) Competência privativa sobre as matérias de seu peculiar interesse

14. En rigor, a autonomia municipal gira em redor do conceito de «peculiar interesse» local.

Não há dúvida de que a noção em apreço corresponde a um conceito algo fluido, altanto vago, padecente de certa indeterminação. Sem embargo, como qualquer conceito desta ordem, comporta uma zona de

---

(5) Os percentuais indicados referem-se a tributos *prōprios* de cada qual. Apos as transferências decorrentes de participação em tributos alheios. por força das disposições constitucionais pertinentes, o quadro da partilha, come ē lōgico, melhora bem a sotuação dos Municīpios, ficando assim constituīdo:
União 46,7 %
Estado 36,4 %
Municīpios 16,9 %

certeza positiva e uma zona de certeza negativa, entre as quais se intercala a região em que proliferam as dúvidas. O seu campo de certeza positiva assegura a existência de uma área competencial exclusiva para o Município.

Importa sublinhar que embora o conceito de peculiar interesse seja vago, descabe à União ou aos Estados pretenderem, por lei, delimitá-lo afim de atribuir-lhe contornos precisos. Nem de modo genérico nem em termos específicos assistiria a tais pesso as definir o âmbito de expressão do peculiar interesse local. Com efeito, a dicção constitucional é a matriz de autonomia do Município, de modo que União e Estados não podem irrogar-se a função de retificar o conceito utilizado pela Lei Máxima do País ou de fixar-lhe o conteúdo sem estarem com isto assumindo, abusivamente, função constituinte a pretexto de expedirem legislação ordinária.

15. Diante disto é claro que só o Poder Judiciário poderá apreciar, nos casos concretos que perante ele sejam propostos, a validades ou invalidade de atos cuja lisura jurídica tenha que ser decidida em função da amplitude do conceito de «peculiar interesse» —na medida em que tal conceito é o critério delimitador do âmbito competencial do Município. Ao fazê-lo, o Judiciário terá que prescindir inteiramente de pautas interpretativas procuradas em leis da União ou dos Estados e deverá basear a identificação do peculiar interesse com atenção focada tão só nos preceitos constitucionais, tal como a faria ao procurar reconhecer o campo competencial da União e dos Estados.

16. No esforço de encontrar um critério apto a dissipar um pouco a fluidez de noção de peculiar interesse, tem-se sugerido que se tome por base a idéia de interesse *predominantemente local.*

Com efeito, poucos serão os interesses dos quais não se possa dizer que afetam também esferas mais amplas, trascendendo, portanto, o círculo puramente interior do Município. Daí a remissão ao interesse *predominantemente* local, indicativo de interesses que ressoam no âmbito dos Estados e, eventualmente da União, porém que, para estes, se apresentam de modo indireto, reflexo ou como resultante do agregado de interesses locais.

17. Assim, constitui-se em peculiar interesse não apenas aquele que se esgota na intimidade do meio municipal, quais, «exempli gratia», os relativos à circulação do trânsito local, a limpeza de vias e logradouros públicos, a iluminação das vias públicas, a pavimentação das vias de circulação interna, o sistema de escoamento das águas pluviais, as normas urbanísticas e edilícias, as disposições sobre feiras e mercados, como também outros interesses *preponderantemente* locais, embora repercutam mais amplamente, como a disciplina de horário de comércio, o controles sobre a poluição ambiental, o licenciamento de indús-

trias e casas de comércio em face do zoneamento urbano, a organização e prestação dos serviços de abastecimento de água e sistema de esgotos, etc.

Cabe, ainda, ao Município, para atender ao seu peculiar interesse dispor, concorrentemente com o Estado, sobre saúde, higiene e segurança públicas, prestar serviços de assistência social, prover sobre a defesa da flora e da fauna, etc.

III. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA

18. A autonomia administrativa consiste na titulação jurídica para gerir, na conformidade das próprias leis, sea aparelho burocrático, os serviços públicos locais que instituir e para dispor dos próprios bens.

Vejamos, separadamente, cada um destes aspectos (a) gestão de seu aparelho burocrático e respectivo pessoal; (b) serviços públicos locais; (c) disposição sobre os próprios bens.

a) Aparelho burocrático e pessoal respectivo

19. O Município institui, através de suas leis, o organismo burocrático que lhe pareça conveniente para o bom cumprimento das finalidades que lhe competem. Este organismo é chefiado pelo Prefeito, que exerce o poder hierárquico em relação a todos os agentes subordinados ao Executivo. São auxiliares diretos e da confiança do Prefeito, os Secretários Municipais, titulares de cargos políticos que comandam diretamente as várias pastas, isto é, os setores administrativos em que se subdivide a atividade do Município. Só ha Secretários nos Municípios que possuem certa população e renda, por força de disposicão legal restritiva expedida pelos Estados —sem apoio constitucional algum para tanto, diga-se de passagem.

Nos Municípios de renda e população inferior à prevista nestas leis estaduais o aparelho administrativo não é dividido em Secretarias, mas em Departamentos ou Divisões, variando tal nomenclatura em função das leis locais. Este conjunto forma a Administração Central ou Administração Direta pertenecente ao Município. O regime destes servidores —ao qual se farão referências logo além— é, basicamente, o Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, fixado pelos próprios Municípios.

20. Além desta organização burocrática central é frequente existirem, nos Municípios de algum porte, entidades descentralizadas, sob a

forma estructural de pessoas jurídicas de direito público com capacidade exclusivamente administrativa —*as autarquias*— ou, ainda, pessoas constituídas com personalidade de direito privado. Estas últimas são empresas municipais, formadas por capital exclusivamente oriundo dos cofres públicos locais —*empresas públicas*— ou, então, constituídas em associação com capitais privados: *sociedades de economia mista.*

As autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista costituem a administração indireta do Município. São *controladas* diretamente pelo Prefeito ou pelo Secretário da Pasta a que estejam afetos os serviços de que se incumbem, dependendo do que haja sido disposto na lei municipal que as tenha criado.

Os servidores das empresas públicas e sociedades mistas regem-se pela Consolidação das Leis do Trabalho, disciplina geral do trabalho no País, ao passo que os servidores de autarquia, como regra geral, estão submissos a um regramento análogo ou igual ao dos funcionários públicos.

21. Compete ao Município o provimento dos cargos de seu aparelho administrativo, a disciplina de seus funcionários, a outorga de direitos e vantagens, a imposição de deveres e a exoneração ou demissão de seus servidores, na conformidade do respectivo Estatuto dos Funcionários Públicos do Município, cuja fixação é da alçada da Câmara Municipal, embora sujeito às disposições constitucionais sobre a matéria (arts. 97 a 111 da Carta Brasileira) que são obrigatórias para União, Estados e Municípios.

22. Estas disposições fundamentais residentes no Texto Constitucional, estabelecem entre outros princípios os seguintes: (a) Accessibilidades dos cargos públicos a todos os brasileiros, atendidos os requisitos fixados em lei, mediante concurso público de provas ou de provas e títulos; (b) livre nomeação e exoneração dos cargos em comissão, isto é, daqueles cuja naturaleza dependa da confiançã da autoridade titulada para provê-los (cargos em gabinete de autoridades superiores, de assessoramente direto, certas direções e chefias); (c) proibição de acumular cargos ou funções públicas, salvo restritas exceções e desde que haja correlação de matérias e compatibilidades de horários; (d) direito à estabilidades no serviço, após dois anos de exercício, se funcionário for concursado, hipótese em que só poderá ser demitido no caso de falta grave prevista em lei e ao cabo de processo administrativo em que seja assegurada amplia defesa ou de processo judicial; (e) disponibilidades com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, se for extinto o cargo ou declarado desnecessário, no caso de funcionário estável; (f) aposentadoria (1) com proventos integrais, se o funcionário completar trinta e cinco anos de serviço, ou trinta anos, conforme seja do sexo masculino ou feminino, respectivamente, ou

ainda quando se invalidar em serviço ou ficar incapacitado em decorrência de moléstia profissional ou de certas doenças especificadas em lei; (2) com proventos proporcionais ao tempo de serviço, ao completar setenta anos sem haver cumprido o tempo de serviço dantes referido ou incapacitar-se em decorrência de acidente ou moléstia fora das hipótesis mencionadas e que ensanchariam a percepção de proventos integrais; (g) direito a contagem recíproca de tempo de serviço público federal, estadual ou municipal, para fins de aposentadoria e disponibilidade; (h) impossibilidade dos servidores burocráticos do Legislativo perceberem retribuição superior aos do Executivo para cargos de natureza equivalente; (i) direito a afastamento para exercício de cargo eletivo federal ou estadual e, conforme o caso, para mandato em cargo eletivo municipal; (j) responsabilidade do Poder Público pelos danos que seus funcionários causem a terceiros, sendo obrigatória a ação regressiva contra o servidor, se o dano resultar de comportamento doloso ou culposo.

Esta cópia de preceitos é inafastável pela Câmara de Vereadores no regime do funcionário público municipal, contudo, atendidas tais imposições superiores, regrerá em tudo mais a disciplina da função pública.

23. Os Municípios têm, entretanto, memo em sua Administração Central, inúmeros servidores —tal como União e Estados— admitidos fora do regimen jurídico de funcionário público. Atualmente, é provável que a maioria ou, quando menos, expressiva parcela de servidores municipais, seja alheia a tal regime e admitida segundo os termos da Consolidação das Leis do Trabalho, o que acarreta burla manifesta ao Texto Constitucional do País.

Com efeito, a razão lógica que explica tantas cautelas e minudências da Lei Maior, ao disciplinar o tema «Funcionário Público», é, certamente, a de imprimir condições propícias à neutralidade, impessoalidade, imparcialidades do aparelho administrativo público. Seja ao estabelecer o princípio da ampla acessibilidade aos cargos públicos mediante concurso, seja ao outorgar garantias e proteção específica ao funcionário, o que se pretendeu foi impedir que os governantes pudessem fazer da máquina administrativa um instrumento de poder político partidário, benéfico aos seus adeptos e intimidativo, perseguidor ou injusto com os adversários. O objetivo claro das regras estatuídas na Lei Maior é obstar a distribuição de cargos, ou favoritismos para aliciar partidários e impedir que pressões irresistíveis sobre servidores temerosos de dispensa e faltos de garantias quanto ao futuro pudessem vergá-los às conveniências dos governantes ocasionais, comprometendo, dessarte, uma atuação equânime e ditada apenas por critérios técnicos ou de boa conveniência administrativa.

24. Assim, as disposições constitucionais atinentes aos funcionários públicos são *garantias para a função pública* e só reflexamente para o funcionário. Consistem em um meio de defender em termos reais, concretos, práticos, objetivos inerentes ao Estado de Direito, isto é, almejam dar verdadeira eficácia às finalidades propostas nos principios da legalidade e da igualdade.

A admissão pelos municípios (simetricamente ao que sucede na União e nos Estados), em larga escala, de servidores públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho —que não oferece as mesmas garantias e sequer confere estabilidade no serviço— é forma de elidir a acessibilidade, por concurso, à função pública e de pôr em risco a necessária independência dos agentes públicos.

A Consolidação das Leis do Trabalho, lei nacional, não confere estabilidade —que hoje é substituída pelo chamado Fundo de Garantia de Tempo de Serviço— mas apenas direito a uma indemnização no caso de dispensa (que é livre) e não outorga benefícios previdenciários e assistenciais tão completos quanto a legislação do funcionário. Além disso, como através de contratos trabalhistas não se preenchem cargos públicos, não há concurso público para admissão de pessoal sob tal regime, senão, esporadicamente, concursos realizados sem as mesmas cautelas e publicidade.

b) SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS

25. O Município tem a seu cargo a instituição e gestão dos serviços públicos de interesse local. Sob tal denominação compreendem-se também as obras públicas. Assim, competem-lhe a pavimentação e conservação das vias internas e logradouros do Município, os serviços de limpeza pública, de coleta domiciliar de lixo, de água e esgotos, a iluminação das vias públicas, serviços de pronto-socorro, creches, maternidades, serviços de assistência social, serviços culturais em geral, especialmente o ensino primário, sem prejuízo de que também o Estado preste serviço de ensino nos vários níveis.

26. Não cabe pretender formular uma exaustiva relação dos serviços municipais que, evidentemente, são variaveis em função das possibilidades de cada Município e podem alcançar campos os mais diversos.

Ressalvados os serviços atribuídos constitucionalmente à União e aquel'outros cuja prestação implicaria necessária interferência na competência de mais de um Município —como o transporte público intermunicipal— os Municípios podem prestar os mais variados serviços concorrentemente com o Estado.

27. Os serviços municipais são prestados pelo próprio aparelho burocrático central do Município, por suas entidades de administração indirecta (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) ou mediante permissão, ou ainda, concessão de serviço público.

c) Disposição sobre os próprios bens

28. O território municipal compreende tanto a área urbana, cujo espaço é fixado por lei municipal, como a área rural. Sobre exercer seu poder jurídico neste espaço, o Município dispõe de bens que assim se classificam: (a) bens de uso comum do povo, como as estradas, ruas, praças, rios, etc.; (b) bens de uso especial, que são os aplicados a alguma utilização administrativa da pessoa pública a que pertencem, como as repartiçoes em geral, es escolas, museus, etc.; (c) bens dominicais compreendendo propriedade mobiliária ou imobiliária de quaisquer bens não alojáveis nas duas outras categorias. Entre estes incluem-se as «terras devolutas», que são terras que jamais se incorporaram ao domínio privado ou que a ele se havendo incorporado reverteram ao domínio do Poder Público por não se haverem cumprido os encargos a que estavam obrigados seus proprietários ao receberem-nas da Coroa, ao tempo de colonização.

O Município administra livremente os próprios bens e sobre os dominicais exercerá poderes similares aos da propriedade privada, podendo inclusive, aliená-los. Quanto aos demais, a alienação depende de prévia desafetação do uso comum ou especial.

IV. AUTONOMIA FINANCEIRA

28. O Município tem (juridicamente) autonomia tributária e financeira. Dispõe de tributos próprios, previstos constitucionalmente como pertinentes a ele e só a ele.

Ademais, aplicará as rendas *destes* tributos, de acordo com o próprio critério, sem interferêencias alheias, mas deve obediência a normas gerais de direito financeiro, relativas aos *aspectos formais* do orçamento, despesa a gestão patrimonial e financeira, expedidos pela União (art. 8.º, item XVII, letra «c» da Carta do País).

Os tributos compreendem *impostos, taxas e contribuição de melhoria* (art. 18 da CF).

29. Au Município compete *instituir* e *arrecadar* os seguintes *impostos*: (a) predial e territorial urbano; (b) sobre serviços de qualquer naturaleza não compreendidos na competência da União ou dos Estados, definidos em lei complementar nacional (art. 24, itens I e II da Carta Constitucional).

Além disso, embora não seja instituído nem arrecadado pelo Município, pertence-lhe o produto total da arrecadação do imposto federal territorial rural sobre os imóveis sitos em seu território (art. 24, § 1.º, da Carto do País). Pertence-lhe, aida, o produto da arrecadação do

imposto da renda incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por ele pagos, *quando obrigado à retençao de tal tributo* (art. 24, § 2.º, da CF).

30. Ademais, os Municípios fazem jus à participação em tributos alheios, for força de dispoição constitucional.

Assim, participa dos seguintes impostos *estaduais*: (a) em 50 % do producto da arrecadação do imposto de transmissão imobiliária incidente sobre as transmissões relativas a imóveis sitos em seu território; (b) 20 % do produto do imposto de circulação de mercadorias cabe aos Municípios. Deste montante, para fins de distribuiõão, três quartos, no mínimo, serão distribuidos na proporção do valor das operações em apreço efetivadas nos respectivos territórios e um quarto, no máximo, de acuerdo com o que dispuser a lei estadual (art. 23, §§ 8.º e 9.º da CF).

31. O Município participa de impostos federais, ora com *exclusividade* ora em *concorrência* com Estados, Distrito Federal e Territórios federais.

Participa com *exclusividade* em relação ao chamado «Fundo de Participação dos Municípios», que é formado de 11 % dos impostos sobre a renda e sobre produtos industrializados. Este montante é distribuido segundo critérios estabelecidos em lei federal (art. 25, II e §§ da CF). Tais critérios, legalmente fixados, tomam por base a população do Município.

Em *concorrência* com Estados, Distrito Federal e Territórios, participa dos seguintes impostos:

(a) 40 % do produto da arrecadação do imposto único sobre lubrificantes e combustíveis deve ser distribuído entre as pessoas mencionadas, conforme critérios dispostos em lei federal que levarão em conta a superfície, população, produção e consumo (art. 26, I e § 1 da CF). Deste total, a lei federal destina 8 % aos Municípios. A importância assim recebida tem a destinação específica de conservação de estradas municipais.

(b) 60 % do produto da arrecadação do imposto único sobre energia elétrica distribui-se entre as pessoas mencionadas, de acordo com os mesmos critérios da hipótese anterior (art. 26, II e § 1.º da CF). Deste total, a lei federal destina 10 % aos Municípios.

(c) 90 % do produto da arrecadação do imposto sobre minerais distribui-se entre as pessoas referidas, conforme estabelecido em lei federal, mas será proporcional à produção (art. 26, III, da CF). Deste total, a lei atribui 20 % aos Municípios em cujo território houver sido extraído o material produtor da receita e segundo a proporção em que a produziu.

32. Além dos *impostos* próprios, ao Município cabe instituir:

> «I - taxas, arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuince ou postos à sua disposição; e
>
> II - contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, que terá como limite total a despesa realizada e como limite individual o acrescimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado» (art. 18 da CF.)

As taxas não podem tomar como base de cálculo a que tenha servido para incidência de impostos (art. 18, § 2.º).

As taxas representam parcela pouco expressiva nas finanças municipais e a contribuição de melhoria simplesmente não é cobrada ou rarissímamente o é, dadas as dificultades práticas resultantes do disposto na lei complementar federal.

33. A gestão das finanças municipais submete-se ao controle efetuado pela Câmara Municipal. Esta é auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual criado para este fim (art. 16 e § 1.º da Carta Federal), salvo nos Municípios que disponham de população superior a dois milhões de habitantes e certa renda tributária, os quais podem instituir Tribunais de Contas próprios (art. 16, § 3.º). O juízo de aprovação ou reprovação das contas, a serem prestadas anualmente pelo Prefeito, só pode ser rejeitado por dois terços dos membros de Câmara Municipal (art. 16, § 3.º).

V. LIMITES À AUTONOMIA MUNICIPAL

34. Os Municípios —ao contrário dos Estados— não editam sua Lei Fundamental de Organização, isto é, não possuem um texto, por si próprio elaborado, correspondente ou análogo ao das Constituições Estaduais. São os Estados federados que, em suas respectivas Constituições, prevêem a expedição —e expedem— uma «Lei Orgânica dos Municípios».

Surgem, assim, em decorrência seja das constituições estaduais seja destas leis orgânicas (cuja constitucionalidade sempre tem sido aceita, embora haja vozes discordantes) disposições que implicam certos limites à livre decisão do Municipio em matéria de estruturação e processamento de seu Legislativo, da cúpula de seu Poder Executivo e até mesmo atinentesapadrões mínimos a serem observados no contúdo de certas leis ou atos administrativos municipais.

35. Sirvam de exemplo disposições relativas ao número de vereadores nas Câmaras Municipais, estabelecido com base no critério da proporcionalidade ao número de habitantes (o número mínimo é de cinco), normas concernentes à posse de vereadores e do Prefeito, incompatibilidades a que se sujeitam, «quorum» mínimo de funcionamento da Câmara, condições e forma de convocação de suas sessões extraordinárias, matérias que dependem de maioria absoluta ou de dois terços dos votos para serem aprovadas, hipóteses de licenciamento de vereadores, atos administrativos que dependem de prévia aprovação da Câmara —como, por exemplo, alienação de bens, concessão de serviço público— prazos em que devem ser apreciados projetos de lei, subsídios do Prefeito, proibição de Secretarias Municipais em Municípios que não tenham certa população e renda, forma mínima de publicidade dos atos administrativos, espécies de registro de atos que obrigatoriamente deverão existir, revestimento formal que caracterizará certos atos administrativos de alçada do Prefeito, requisitos formais necessários para a alienação de bens e disposições assemelhadas.

36. Demais disso, há algumas disposições na Carta Constitucional do País interferentes com a liberdade do Município na condução dos seus assuntos internos. Assim, «verbi gratia», existe a obrigação de aplicar, anualmente, pelo menos vinte por cento de sua receita tributária em ensino primário (art. 15, § 3.º, letra «f») e há proibição de excederem, na remuneração de seus servidores, o limite máximo fixado pela União para seus próprios servidores (art. 13, item V).

VI. O CONTROLE DO MUNICÍPIO

37. A mais enérgica medida de contraste de legitimidade de conduta municipal é a *intervenção* do Estado no Município. De acordo com o art. 15, § 3.º, da Carta do País, sua disciplina compete às Constituições estaduais e só poderá ocorrer quando: «a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado; b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada; c) não forem prestadas contas devidas na forma da lei; d) o Tribunal de Justiça do Estado der provimiento a representação pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover a execução de lei ou de ordem ou de decisão judiciária, limitando-se o decreto de Governador o suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade; e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e f) não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal».

38. Outros controles ainda existem, como a fixação de limites, pelo Senado Federal, para o montante da dívida consolidada dos Municípios; a fixação de limites de prazo, taxas de juros e demais condições das obrigações por eles emitidas, bem como a proibição ou limitação temporária da emissão e lançamento destas obrigações (art. 42, item VI); a necessidade de autorização do Senado Federal para empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, ouvido o Poder Executivo federal (art. 42, item IV).

39. Relembre-se, ainda —conforme já foi referido— que embora o controle da administração financeira do Município seja de alçada de sua Câmara, o parecer do Tribunal de Contas do Estado, que funciona na quase totalidade dos Municípios do País como seu órgão auxiliar, assume função transcendente, dado que só pode ser rejeitado por dois terços da Câmara.

VII. REGIÕES METROPOLITANAS

40. O art. 164 do Texto Constitucional do País prevê a instituição de «regiões metropolitanas», mediante lei complementar, para a realização de serviços comuns nas áreas constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Em cumprimento a este dispositivo foi editada, pela União, a Lel Complementar n.º 14, de 08.06.73, que instituiu oito regiões metropolitanas no País (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba e Fortaleza), prevendo um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, a serem criados pelas leis estaduais.

41. O Conselho Deliberativo é presidido pelo Governador do Estado e os outros cinco membros são por ele nomeados, um dos quais dentre os indicados em lista tríplice pelo Prefeito da Capital e outro por indicação dos demais Municípios integrantes da região (conforme alteração feita pela Lei Complementar n.º 27, de 03.11.75). O Conselho Consultivo é formado por um representante de cada Município da região metropolitana. Como todos os poderes decisivos assistem ao Conselho Deliberativo, é óbvio que o Estado tem poder incontestável, pois o Conselho Consultivo nada mais faz senão sugerir e opinar.

42. São reputados de interesse metropolitano os seguintes serviços: (a) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; (b) saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; (c) uso do solo metropolitano; (d) transportes e sistema viário; (e) produção e distribuição de gás combustível canalisado; (f) aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição ambiental.

Ocorre contudo que, em face da autonomia municipal (prevista no art. 15 da Carta do País) e da inexistência de um órgão legislativo metropolitano, suas disposições não podem ter, de direito, qualquer força impositiva para os Municípios. Acresça-se que as regiões metropolitanas não dispõem de recursos próprios, ao contrário da União, Estados e Municípios. Por isso, a própria Lei Complementar federal que as institui prevê que a unificação dos serviços comuns supõe concordância dos Municípios, pois estabelece, em seu art. 3.º, parágrafo único:

> «A unificação da execução dos serviços comuns efetiva-se quer pela concessão dos serviços a entidades estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, *através de convênio,* venham a ser estabelecidos.»

Os Municípios «que participarem ... (sic) ... da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns» terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais (art. 6.º da Lei Complementar número 14).

43. Já se vê que não há poder compulsório sobre os Municípios da região metropolitana. De fato, entretanto, em vista da carência de recursos de que padecem os Municípios, estes se assujeitam normalmente a algumas disposições oriundas da órgãos metropolitanos. Sem embargo, a atuação das regiões metropolitanas é e tem sido muito inexpressiva, ademais de não conseguir se impor quando encontra resistência municipal.

VIII. A REALIDADES MUNICIPAL BRASILEIRA

44. O Brasil tem 3991 Municípios. Apenas 10 (incluía a capital federal) têm mais de 1.000.000 de habitantes. A torrencial maioria, 2073, tem população entre 5.000 a 20.000 habitantes. Há oito Municípios entre 500.000 a 1.000.000 de habitantes; 119, entre 100.000 a 500.000; 236, entre 50.000 e 100.000; 861, entre 20.000 a 50.000; 682, entre 1.000 e 5.000 e apenas 2 Municípios têm menos de 1.000 habitantes.

A totalidade ou quase totalidades destes Municípios, em sua experiência real, é um desmentido, em larga medida, do esquema jurídico autonômico previsto no sistema constitucional e que foi exposto nas páginas precedentes.

45. Duas razões principais concorrem decisivamente para que a autonomía do Município seja muito mais uma afirmação jurídica que uma realidade de fato. E ambos estão, intimamente, entrosadas. Embora não sejam descartáveis outras razões, que também possuem seu peso, os motivos básicos da insuficiente autonomia municipal residem

(a) na dependência econômico-financeira em relação a Estados e União;
(b) forte centralização política ocorrida no País, a partir de 1964.

46. As receitas municipais oriundas de tributos próprios são manifestadamente insuficientes para um desempenho administrativo razoável. A partilha tributária decorrente do sistema constitucional privilegia esmagadoramente a União, confere posibilidade de receitas modestas para os Estados e muito pequeñas para a maioria dos Municípios.

De outra parte, Estados, mas sobretudo a União, esmeram-se em artíficios e expedientes jurídicos de toda sorte para amesquinhar as importâncias que estariam obrigados a transferir aos Municípios, por imposição constitucional. Alguns poucos exemplos servem de documentação.

47. O producto de imposto territorial rural *pertence* aos Municípios, por expressa imposição do art. 24, §§ 1.º e 3.º da Carta do País, embora se trate de tributo instituído pela União a quem incumbe a responsabilidade de arrecadá-lo. Sob o amparo de lei federal, a autarquia da União encarregada desta arrecadação retém 20 % do produto deste imposto, a título de custeio de seu aparelho arrecadador. Só recentemente (este ano) dita prática foi coibida, pois o Supremo Tribunal Federal julgou inscontitucional dita retenção, ao decidir ação movida por vários Municípios.

O mesmo art. 24, da Lei Maior, em seu § 2.º, estatui pertencer aos Municípios o produto da arrecadação do imposto sobre rendimentos do trabalho e de título da dívida pública por eles pagos, quando obrigados a retê-los. Os órgãos fazendários da União, ao arrepio do texto contitucional, entendem que só pertenece aos Municípios a parcela do imposto correspondente a rendimentos do trabalho de «funcionário público» e não de empregados em geral. Reduzem, assim, até mesquinhamente —dado o vulto modesto destas importâncias— o «quantum» reconhecido aos Municípios.

Segundo o art. 26, item III, da Carta do País, 60 % do produto da arrecadação do imposto sobre energia elétrica será distribuído aos Municípios. A União, ao invés de fazê-lo, entrega aos Municípios, pelo valor nominal, acões da Empresa Nacional que controla o setor. Estas ações têm o valor real muito menor do que aquele pelo qual são pagos os Munícipios.

Alguns Estados retinham, a título de ressarcimento de despesas de arrecadação, parcelas de montante do imposto de circulação constitucional, aos Municípios (art. 23, § 8.º). Cessaram tal procedimento apenas quando o Supremo Tribunal Federal, a instâncias de Municípios que ingressaram em juízo, declarou inconstitucional a retenção em apreço.

Estes exemplos são suficientes para demonstrar a relutância de Estados, mas sobretudo da União, em cumprir o dever de transferir parcelas de seus impostos às municipalidades.

48. As receitas dos Municípios não representam mais que 2,5 % do Produto Interno Bruto do País.

Ainda que inexistan dados seguros a respeito (a União não os compõe ou não os divulga) tem-se como certo que na partilha tributária entre as três ordens de pessoas (União, Estados e Municípios) aos Municípios não cabe sequer 6 % dos recursos tributários colhidos no País e que a União aufere cerca de 57 % deles, ficando os Estados com 38 % (5).

É compreensível, pois, que pressionados pelos munícipes que aspiram melhorias em suas comunidades, os Chefes de Executivo municipal fiquem na contingência de esmolar recursos federais e estaduais sob a forma de obras públicas, subvençoes, financiamentos, empréstimos a fundo perdido etc. A consequência inevitável desta dependência é a submissão do Município e a extrema tolerância com toda espécie de invasões na autonomia municipal, sob a forma de decretos-leis federais, algumas leis nacionais ou estaduais e sobretudo atos dos respectivos Executivos que implicam pisoteamento na autonomia municipal, suportada com resignação pelos Municípios.

49. A outra causa importante no amesquinhamento da autonomia municipal foi a forte centralização do poder político em mãos da União, ocorrida a partir de 1964, quando foi derrubado o último Governo Nacional investido pelo sistema de eleição direta. Desde então foi recrudescendo a centralização política do poder, de tal sorte que os Municípios —situados no menor escalão dentre as esferas de poder— não tinham condições reivindicativas perante o aparelho burocrático todo-poderoso que controlou o poder político. Este, não sendo constituído eleitoralmente nem passando pelo crivo de eleições diretas para sua renovação, podia manter-se em posição olímpica e por isso distante das reivindicações municipais.

50. De outra parte, como não foram suprimidas eleições diretas nos Municípios, o destino políticos dos governantes municipais ficou à mercé da boa vontade dos governos estaduais em liberarem recursos para suas comunidades, caso contrário não teriam meios para efetuar uma administração capaz de satisfazer os eleitores. Assim, carecendo de recursos próprios para enfrentar encargos administrativos, os Municípios ficaram entregues a uma profunda dependência em relação a Estados e à União.

Nestas condições é compreensível que a autonomia municipal seja antes uma fórmula jurídica que uma realidade efetiva.

50. Nos quatro últimos anos, com a chamada «abertura política», com o paulatino refluxo do centralismo do poder, com a extinção dos atos de exceção que outorgavam poderes incontrastáveis ao Chefe do Executivo federal, com o retorno de eleições diretas para os Governos estaduais, é provável que a autonomia municipal venha a adquirir consistência maior. A própria restauração de um clima mais respeitoso à ordem jurídica, tal como estampada no texto constitucional, só pode beneficiar a autonomia do Município, posto que, em face do direito, seu reconhecimento é inequívoco.

LA ADMINISTRACION LOCAL EN COLOMBIA

JAIME VIDAL PERDOMO
Profesor de Derecho administrativo

La Administración local se desenvuelve en Colombia a través de la organización y del funcionamiento de los municipios. El municipio es el eje de esa forma de administración. Sin embargo, su estructura y sus funciones están determinadas por dos tipos de relaciones; aquellas con el poder central (Estado o Nación, como se dice en el lenguaje colombiano) y las que tiene con otra unidad territorial dentro de la cual se sitúa el municipio: el departamento.

Las relaciones con el poder central se colocan dentro de los principios que dominan la existencia de un régimen federal, por ejemplo, o de un Estado centralista o unitario o de autonomía, para indicar la terminología española actual, Colombia viene de un sistema federalista en el siglo XIX (Constitución de Rionegro de 1863), que hizo tránsito hacia el centralismo político y la descentralización administrativa en la Constitución vigente (con numerosas reformas posteriores) de 1886.

De otra parte, si bien existen otras entidades territoriales (art. 5.º de la Constitución), como son las intendencias y comisarías, correspondientes a los territorios del sur-oriente menos poblados y menos desarrollados, dentro de las cuales existen también municipios, la teoría de las relaciones de éste con los entes mayores puede hacerse con respecto al departamento.

Por último, ha existido una evolución en la organización territorial colombiana correspondiente al aumento de su población, a la velocidad de las comunicaciones, y a la introducción de ciertos criterios de administración como es la idea «regionalista». Todo ello tiene alguna repercusión en la vida municipal. En cuanto al esquema organizativo de este último, desde el año de 1945 en adelante se ubican ciertas preocupaciones municipalistas que han desembocado en la creación de nuevas figuras institucionales para la capital de la República (el Distrito Especial

de Bogotá), y en la adopción de normas sobre las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las juntas administradoras locales, nuevos modelos de administración municipal que tuvieron su origen en las disposiciones de la reforma constitucional de 1968.

El panorama de la organización municipal, su cuadro de nexos con otras entidades territoriales, su evolución, funciones y los nuevos esquemas, serán el objeto de estas páginas monográficas.

I. LA ORGANIZACION DEPARTAMENTAL (1)

En esta materia el principio dominante es el del centralismo político y la descentralización administrativa, conforme lo anunció en el siglo pasado Rafael NÚÑEZ para marcar el tránsito de la organización federal al Estado unitario. La Constitución de 1886, desde su pórtico, anuncia este tipo de estructuración estatal, pues muy enfáticamente afirma en el artículo primero: «La Nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria», con lo cual deja atrás las formas de organización federal que con distintas alternativas habían sido adoptadas en otras épocas (en las más próximas a su expedición, el proceso de federalismo comienza tímidamente en la Constitución de 1853, se acentúa en 1858 y alcanza su mejor expresión en la Constitución de Rionegro de 1863).

La remodelación institucional de 1886 tiene alcances significativos en cuanto al ejercicio de las funciones estatales y, consecuentemente, respecto de la cantidad de autoridad depositada en las colectividades territoriales. La federación o Estado federal es un compuesto de Estados y el poder que es propio a éstos se halla distribuido en todos los miembros componentes, con competencias de carácter constitucional y legislativo; la existencia de ejércitos estatales, si no tiene mucha importancia dentro del análisis jurídico, sí fue motivo determinante del sinnúmero de guerras que asolaron la vida política colombiana durante la federación. En tiempo de ésta, los compartimientos en que estaba dividido el territorio nacional no se denominaban departamentos, como hoy, sino Estados soberanos y así se hablaba del Estado soberano del Tolima, de Antioquía, de Santander, etc. Para satisfacer el cúmulo de funciones que les correspondían atender, de naturaleza política y administrativa, los Estados disponían de legislaturas que eran cuerpos comparables al Congreso nacional de nuestros tiempos, aunque limitadas sus atribuciones al respectivo radio de acción de cada Estado (2).

---

(1) La presentación de este punto lo hemos tomado, con ligeras adaptaciones, de nuestro libro *Derecho administrativo*, 7.ª ed., Banco Popular, Bogotá, 1980, pág. 169.

(2) VIDAL PERDOMO, Jaime: *¿Descentralización? ¿Regionalización? ¿Federalismo?*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1981.

La nueva estructura estatal, proveniente de la Constitución de 1886, cambió completamente el panorama de funciones y, girando sobre el principio de la centralización política y la descentralización administrativa, reservó a los órganos de carácter nacional (Congreso y presidente de la República) las funciones constitucionales y legislativas, que constituyen la manifestación más auténtica de ese sector político de la acción estatal, arrebatándoles las competencias correspondientes a las autoridades regionales e imponiendo así el cambio de Estados a departamentos. Por el contrario, como contrapeso a esa acumulación de funciones en los órganos del poder central y como técnica gubernamental, restauró el principio de la descentralización administrativa, que quiere decir autonomía de las entidades locales para administrarse a sí mismas.

Pero como la influencia de lo político no podía reducirse a la órbita puramente nacional, sino que para darle eficacia a ese principio del centralismo político era necesario hacerlo descender hasta los últimos rincones del suelo patrio, hizo de gobernadores y alcaldes agentes del poder central en las provincias, como «correas de transmisión» de esa autoridad política unificada, realizadores del pensamiento gubernamental nacional en las localidades, introduciendo con ello también un factor limitante a la descentralización administrativa.

A) La administración departamentaria

Todo lo concerniente a los departamentos y municipios se rige por normas consignadas en el Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4.ª de 1913), que desarrolla los principios que consagra la Constitución nacional sobre el particular. No obstante, la vetustez de este Código y los requerimientos de adoptar fórmulas adecuadas a las necesidades de la administración, han hecho proliferar la legislación de esta materia, en forma que su estudio se hace largo y confuso. Buen servicio se prestaría al país actualizando las reglas de la administración contenidas en el Código de 1913 y ordenando la nutrida legislación que con posterioridad se ha dictado.

1. *El departamento como unidad territorial de administración*

Los departamentos son las entidades territoriales en que está dividido el país, asiento de autoridades de carácter local y sede de una serie de funciones que responden al deseo de la autoadministración. El departamento es una organización descentralizada, como ha quedado visto; atiende a las necesidades locales mediante el cumplimiento de las funciones confiadas por la Constitución y la ley; tiene autoridades propias,

nombradas unas por los miembros de esa colectividad y otras designadas por el poder central; personería jurídica conforme lo reconoce el artículo 80 de la Ley 153, de 1887, y está sometido a cierto control de tutela por parte de las autoridades nacionales, que se suele ejercer por intermedio del gobernador, agente de ellas en la localidad. De otro lado, su representante legal es el gobernador, según el artículo 194 de la Constitución.

El artículo 5.º de la Constitución comienza declarando que:

> «Son entidades territoriales de la República los departamentos, las intendencias, las comisarías y los municipios o distritos municipales, en que se dividen aquéllos y éstas» (3).

La importancia que tiene el departamento como célula administrativa lleva a la Constitución a exigir ciertos requisitos para su creación. El artículo 5.º hace figurar entre las condiciones previas la solicitud de las tres cuartas partes de los concejos de la comarca que ha de formar el nuevo departamento; que la región tenga por lo menos quinientos mil (500.000) habitantes y cincuenta millones ($ 50.000.000) de pesos de renta anual; que aquel o aquellos de que fuere segregado el nuevo departamento queden con esa población y esos ingresos.

Los requisitos que exigía con anterioridad la Constitución que expresan la posibilidad de una vida propia y que legitiman el desempeño de las vastas funciones atribuidas a los departamentos, no se reunían siempre en territorios que se querían convertir en tales entidades; el procedimiento constitucional de que se echaba mano era la expedición de un acto legislativo que autorizaba el Congreso para crear un departamento que no llenaba las condiciones del artículo 5.º. Este expediente se utilizó por el acto legislativo número 2 de 1959:

> «La ley puede erigir en departamento la intendencia del Meta, aun cuando no tenga el número de habitantes requerido...»,

y por el acto legislativo número 1 de 1963 para la Guajira, que fue convertida luego en departamento por la Ley 19 de 1964.

El acto legislativo número 1 de 1968, aumentó los requisitos para formación de departamentos y, con el fin de cerrar el paso a las prácticas de exención de ellos, impuso en la parte final del artículo 5.º una votación de mayoría calificada (4).

---

(3) Se oponen así a las entidades descentralizadas por servicios que son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta (art. 1.º del Decreto-ley 3.130, de 1968).

(4) El único departamento que ha sido autorizado con posterioridad ha sido el del Caquetá, por medio del Acto Legislativo (reformatorio de la Constitución) número 1 de 1981. Luego vino la ley a crearlo expresamente.

2. *Intendencias y comisarías*

Las secciones territoriales que no alcanzan a cumplir las exigencias del artículo 5.º se denominan intendencias y comisarías, están hoy localizadas en la parte deshabitada sur-oriental del país y representan más de la mitad del territorio nacional y mucha importancia desde el punto de vista de una política de fronteras. Sus precarias condiciones económicas y humanas no les permiten administrarse ellas mismas y esas circunstancias de «menor edad» las colocan bajo la dependencia del gobierno nacional, que es el encargado de manejar y controlar estrechamente sus asuntos. El artículo 6.º reza lo siguiente:

> «Las intendencias y comisarías quedan bajo la inmediata administración del gobierno, y corresponde al legislador proceder a su organización y al régimen especial de los municipios que las integran.»

La Ley 2.ª de 1943 fue el estatuto general de intendencias y comisarías, pero algunas de las que allí figuran han sido erigidas en departamentos (Chocó, Meta y Guajira); han nacido la comisaría del Guainía y la intendencia de Casanare (Ley 19 de 1973) y la comisaría del Putumayo, por la importancia del petróleo en la región, se convirtió en intendencia del mismo nombre. En cuanto a San Andrés y Providencia, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 6.º de la Constitución reformada en 1968, se dictó un estatuto especial por medio de la Ley 1.ª de 1972.

Dos principios han dominado la organización de intendencias y comisarías: su similitud de funciones con los departamentos (así también se distribuyen las atribuciones entre consejos e intendentes y comisarios) y su administración por parte del gobierno nacional, que es de rango constitucional y que explica la designación por el poder central de funcionarios y aprobación de actos.

A pesar de que en muchos aspectos son tratadas igualitariamente, a veces la ley aumenta el grado de participación de las intendencias en su propia administración, como signo de que su territorio se encuentra más cercano al régimen departamental (5).

Los principios dominantes y este matiz diferencial, que se apreciaban en las normas anteriores, principalmente la Ley 2.ª de 1943 y el Decreto legislativo número 1.741, de 1955, se ven plasmados en el nuevo estatuto de intendencias y comisarías que es el Decreto extraordinario 1.926 de 1975, expedido por el gobierno nacional invocando las facultades de reforma administrativa de la Ley 28 de 1974.

---

(5) El Acto Legislativo número 1, de 1975, autorizó la elección de consejeros intendenciales.

Conforme a la presentación oficial del nuevo régimen (6), el actual estatuto tiene estas notas sobresalientes: sustrae las intendencias y comisarías del dominio del Ministerio de Gobierno y crea un Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (Decreto 1925 de 1975) con funciones principalmente de planeación, programación, coordinación, promoción y representación ante el gobierno central; aumenta la autonomía de las entidades con las funciones de sus propias autoridades y hace excepcional la aprobación de sus actos por el poder central; determina la composición de los consejos intendenciales y comisariales, señala las calidades e incompatibilidades de sus miembros, unifica los períodos con los de las asambleas departamentales y prevé la elección popular de algunos miembros de los consejos comisariales, que antes eran designados por el gobierno nacional; precisa los actos que requieren aprobación por el departamento administrativo o por el mismo gobierno, indica su trámite y eleva las cuantías para los contratos; contiene normas sobre cerca de 40 municipios y 20 corregimientos.

En cuanto concierne a bienes y recursos, la reforma constitucional de 1968 (art. 183) extendió a los de intendencias y comisarías las garantías que tenían los de departamentos y municipios; las nuevas disposiciones de 1975 unifican el año fiscal con el de la Nación, le entregan la vigilancia fiscal de dichos territorios de la Contraloría General de la República y el Decreto 1.927 dicta las normas sobre presupuesto de intendencias y comisarías.

Electoralmente las intendencias y comisarías están adscritas a los departamentos para la elección de senadores, pero la reforma constitucional de 1968 las convirtió en circunscripciones electorales para Cámara de Representantes en el artículo 177, y facilitó su transformación en departamentos (art. 6.º final).

3. *Las funciones de los departamentos*

Las funciones de los departamentos como unidades territoriales de administración están encaminadas a atender las necesidades locales y de autogestión, como consecuencia de su naturaleza de cuerpos descentralizados. Esta noción está claramente consignada en el artículo 182 de la Constitución que dice:

> «Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución.»

(6) *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*, núm. 20, septiembre de 1975, pág. 31.

La reforma constitucional de 1968 adicionó el texto para agregar á los departamentos una función de suma importancia: la de ejercer sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

La consagración a nivel constitucional de la descentralización administrativa de los departamentos convierte este sistema de organización en principio fundamental de la estructura estatal colombiana y los recortes de esa autonomía sólo pueden proceder de la ley y de los decretos nacionales en aquellos casos en que la Constitución misma lo autorice. El ejercicio de las facultades correspondientes se describe en los títulos XVIII de la Constitución y el IV del Código de Régimen Político y Municipal, y allí figuran las limitaciones de esa independencia administrativa.

Las disposiciones sobre las materias contenidas en el título XVIII fueron notablemente modificadas durante el gobierno del general Reyes (1905-1909); a partir del último año se inicia un proceso de restauración de la autonomía departamental y municipal, que inclusive trajo normas curiosas, como la del artículo 183 que protege, en términos de propiedad privada, bienes y rentas públicas de los departamentos y municipios.

Después de enunciado el principio rector del artículo 182, el 187 de la Constitución lo desarrolla, enumerando las principales funciones departamentales al describir las atribuciones de las asambleas.

La reforma constitucional de 1968 modernizó la redacción del texto y dentro de él figuran aspectos fundamentales para la autonomía departamental, como los servicios propios, desarrollo regional, estructura administrativa central y descentralizada y recursos independientes.

Se previó en el artículo 182 una distribución nacional de servicios entre la Nación y las entidades territoriales, teniendo en cuenta su naturaleza, importancia y costo de los mismos. Este principio, que como muchos otros de la reforma constitucional de 1968 no ha tenido todavía desarrollo legal, está destinado no solamente a poner orden en un campo donde se aprecian muchas duplicaciones de servicios, sino que puede ser la fuente de una gran autonomía departamental.

Salvo algunos casos en que la propia Constitución determina que un servicio es nacional (art. 58 sobre la justicia) o departamental (por quedar comprendida dentro del haz de competencias administrativas de los artículos 182 y 187), es la ley la que los coloca en los distintos órdenes administrativos: nacional, departamental, intendencial, comisarial y municipal.

4. *Los recursos departamentales*

En este renglón administrativo existe cierto paralelismo entre la Nación, los departamentos y los municipios, y del mismo modo que la primera puede por ley establecer impuestos o contribuciones, también lo pueden hacer los departamentos y los municipios. Ese paralelismo está adoptado en el artículo 43 de la Constitución, que dice:

> «En tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones.»

El artículo 191 confirma esta regla, que abre la posibilidad de autofinanciación a los departamentos.

Otra muestra de paralelismo aparece en cuanto al manejo de los dineros públicos, que debe hacerse mediante el presupuesto, cuenta en donde figuran los ingresos y los egresos del fisco y que debe ser preparado por la Administración y aprobado por el Congreso, la asamblea o el concejo. El gasto público debe ser decretado por estos organismos y debe figurar en el respectivo presupuesto, conforme al artículo 207 de la Constitución. El acto legislativo número 1 de 1968 llevó ese paralelismo, en cuanto al fortalecimiento de la iniciativa gubernamental para el gasto público, hasta el nivel departamental, ya que para el orden municipal, el artículo 189 confió a la ley la determinación sobre iniciativa de gasto público de los alcaldes.

El artículo 8.º del Decreto extraordinario 294, de 1973, que contiene el estatuto orgánico del presupuesto general de la Nación, invocando los artículos 6, 187 ord. 7, 197 y 199 ordena que las entidades territoriales deberán seguir, en la preparación, presentación, trámite y manejo de sus presupuestos, normas y principios análogos a los consignados en dicho estatuto, conforme a la reglamentación que expida el gobierno nacional, la cual se hizo por medio del Decreto 2.348, de 1974.

Además de los recursos provenientes de la contribución ciudadana, los departamentos tienen otros bienes, valores y acciones que son los que pudieron pertenecer a los antiguos Estados soberanos, a los cuales ellos han sucedido, como se dispone en el artículo 184, y los demás que adquieran, bien por el procedimiento extraordinario de la expropiación o por los que corresponden a su condición de persona jurídica (compraventa, permuta, donación, legado), y que administran según las disposiciones de sus Códigos Fiscales.

En cuanto a las rentas departamentales se plantean dos problemas principales: el del establecimiento de impuestos y contribuciones y el de la garantía de las mismas que ofrece el artículo 183 de la Constitu-

ción. Aunque sobre estos puntos se ha organizado un largo debate, que comprende la interpretación de las Constituciones de 1886 y 1910, y a él se mezcla el conflicto de tesis centralista y descentralistas, no exento de calor sentimental y regional, es lo cierto que es uno de los temas del Derecho constitucional que han sido aclarados en los últimos tiempos por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

El primer aspecto del poder impositivo de los departamentos o de la denominada autonomía impositiva pone en juego los siguientes preceptos constitucionales: 43, 76. 13. 14. y 191. Al analizarlos la Corte expresa (7) que el tránsito del sistema federal de 1863 al centralista de 1886 implicó el cambio de la capacidad impositiva de los Estados soberanos a la radicación, en la cabeza de la Nación, de todos los atributos de la soberanía; por ello, los departamentos sólo recibieron una autonomía fiscal subordinada a la Constitución y a la Ley (191), sin que la introducción en 1910 del artículo 43 hubiera variado el esquema, pues si bien él sólo puede invocar modalidades de sistema federal se conservan los otros principios. Como consecuencia de ello, la Nación tiene una competencia exclusiva para decretar tributos, no compartida originalmente por asambleas y concejos, que la pueden llevar, como en el caso que se decidía, que era la constitucionalidad de la Ley 19, de 1970, sobre un impuesto de consumo a favor de los departamentos en los cigarrillos de procedencia extranjera, a ordenar directamente la contribución, sin que fuera necesario que ésta se estableciera por las asambleas departamentales con base en la autorización legal, como lo sostuvo el demandante y parte de los magistrados que salvaron el voto.

En cuanto a la garantía sobre las rentas consagradas en el artículo 183, que abre la discusión sobre la competencia jurídica que tenga la ley para disponer o regular en relación con rentas que hayan sido cedidas legalmente a los departamentos y municipios, la jurisprudencia de la Corte se orienta en el sentido de que la protección constitucional cubre el producto de las rentas, pero sostiene la capacidad de la ley de proveer para el futuro. Al respecto dijo (8):

> «Tratándose de un impuesto nacional, cedido a entidades territoriales, el legislador ordinario o extraordinario mantiene el poder suficiente para poder extinguir, modificar, reglamentar ese tributo, en la forma que lo considere más conveniente a los intereses de la colectividad...»

sólo comprende (la cesión) el producto de la renta cedida, la capacidad legal para recibirlo e invertirlo en los servicios de su cargo; ese producto, percibido o no percibido, pero sí causado, si es patrimonio exclusivo de

(7) Sentencia del 2 de junio de 1971, *Revista Foro Colombiano*, núm. 24, junio de 1971.

(8) Sentencia del 15 de febrero, *Revista Foro Clombiano*, núm. 56, 1974.

la entidad territorial, que goza de la garantía establecida a su favor en el artículo 183 de la Constitución. Además, la independencia de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales, de que trata el artículo 182, debe ajustar con las normas de la misma Constitución y con los términos que las leyes señalen.

Desafortunadamente, los recursos de orden departamental son exiguos para atender los crecientes requerimientos de servicios de sus habitantes y por ello existen constantes demandas de apoyo financiero nacional y se ha esgrimido también la tesis de un replanteamiento de las relaciones patrimoniales entre ellos y la Nación. Al lado de esta penuria fiscal se coloca el mal manejo de sus dineros por la puja de intereses localistas y politiqueros, para situar a los departamentos, salvo contadas excepciones, en un estado de postración administrativa.

Para fortalecer los fiscos departamentales y hacer una distribución equitativa de dineros nacionales que evite la rapiña, el mecanismo del situado fiscal, previsto en el artículo 182, busca una participación de los departamentos, intendencias y comisarías en las rentas nacionales, para aplicar esos recursos a sus servicios y a los de los municipios. Este instituto del situado fiscal está llamado a desempeñar un papel fundamental en el futuro de la vida local. La primera aplicación del nuevo precepto constitucional se produjo en el año de 1971 a través de la Ley 46 que traslada unos recursos a los departamentos para la atención de sus servicios de salud y educación. Parece que la Ley ha dejado insatisfechos a algunos departamentos; inclusive se acusó de inconstitucional el artículo 8.º por cuanto ordenaba pasar a los municipios un porcentaje del impuesto a las ventas que había sido asignado por la ley anterior a aquéllos; la Corte (9) confirma su tesis según la cual en la cesión de rentas nacionales la protección del artículo 183 sólo cubre las rentas producidas o causadas, aunque intenta, sin desarrollarla, una distinción entre rentas nacionales y rentas departamentales (10).

5. *Las autoridades departamentales, la Asamblea y el gobernador*

La organización, dirección y marcha de los departamentos están encomendadas por la Constitución a las asambleas departamentales y a los gobernadores, autoridades que tienen funciones complementarias, pero cuya designación es diferente; esta dualidad administrativa, en la

(9) Sentencia del 6 de febrero de 1973, *Revista Foro Colombiano*, núm. 45, marzo de 1973.

(10) La nacionalización de la educación supuso la pérdida para los departamentos del llamado «situado fiscal educativo», según el Decreto-ley 102, de 1976, cuyo artículo 10 fue declarado constitucional (sentencia del 3 de noviembre de 1977, *Revista Foro Colombiano*, núm. 103, enero de 1978, pág. 67).

cual también es de notar identidad en relación con lo que ocurre en el plano nacional y en el municipal, obedece a una distribución de tareas, puesto que el primer cuerpo adopta las decisiones generales y el gobernador las ejecuta.

Las asambleas departamentales son los organismos de mayor importancia dentro del departamento. Traduciendo el tránsito de la federación al centralismo político, las asambleas no tienen sino funciones administrativas. El artículo 185 de la Constitución lo establece claramente al denominarlas «corporaciones administrativas». Sin embargo, viejos recuerdos de las legislaturas de los antiguos Estados soberanos y el gusto de la lucha política han deformado la naturaleza de estos cuerpos para trocarlos en reducto de actividades y pasiones partidistas.

El sistema de integración de estas corporaciones, eminentemente político y la tradición que ha hecho de ellas antesala de las cámaras legislativas, han contribuido a convertir a las asambleas departamentales en escenarios de actividades políticas, como si sus funciones no estuvieran constitucionalmente alejadas de tales menesteres y las han llevado a ocuparse en problemas políticos, con descuido de sus labores administrativas. De esta desfiguración ha surgido también el desprestigio de esos cuerpos.

Justo es reconocer que, por el contrario, los concejos municipales, no obstante estar colocados en ambientes políticos semejantes a los de las asambleas, han tratado de conservarse dentro de su trabajo administrativo y algunos lo han logrado al convertirse en unas especies de juntas directivas muy responsables del manejo de los intereses locales.

Las funciones de la órbita departamental que no hayan sido atribuidas a otra autoridad, corresponden a la asamblea por su superioridad administrativa. La orientación de la vida administrativa del departamento y su gestión financiera son las tareas principales de la asamblea. La Constitución, en el artículo 187, enumera algunas específicamente y, por su parte, el Código de Régimen Político y Municipal también lo hace en el artículo 97.

Las asambleas cumplen sus funciones en el lapso de dos meses que está previsto para sus sesiones; el período de sesiones ordinarias comienza el primero de octubre, según lo establecido en la Ley 29 de 1969, pero el gobernador puede convocarlas a sesiones extraordinarias, caso en el cual se ocuparán «exclusivamente de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración», como lo anuncia el artículo 185 de la Constitución reformada en 1968.

a) *Actos de las asambleas*

Los actos de las asambleas se llaman ordenanzas. En los artículos 100 y siguientes, el Código Político y Municipal establece el trámite para su

elaboración. Todo proyecto de ordenanzas debe discutirse y aprobarse en tres debates en días distintos. Aprobado, pasa al gobernador para su sanción y para que ordene la publicación. Este funcionario las puede objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia. Una vez sancionadas, se publican en el periódico oficial del departamento, para que entren a regir treinta días después, salvo lo que las asambleas hayan dispuesto en contrario. Para los proyectos de ordenanzas que contemplen los programas a que se refiere el ordinal 20 del artículo 187 de la Constitución, también la Ley 29 de 1969 estableció en su artículo 60 el principio llamado en el lenguaje parlamentario «antimicos», que está estipulado para las leyes en el artículo 77.

Dentro de la órbita departamental, son las ordenanzas los actos administrativos de mayor jerarquía. Los decretos, resoluciones y otros actos de los gobernadores y los actos de las autoridades, funcionarios o personas administrativas del orden departamental, así como los actos de los concejos municipales y autoridades, funcionarios o personas administrativas del orden municipal, deben respetarlas; si no se someten a ellas pueden ser acusados ante los jueces administrativos, como lo disponen los artículos 63, 64 y 65 del Código Contencioso Administrativo.

Las ordenanzas son obligatorias mientras no sean anuladas por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, o suspendidas. Su valor como norma jurídica se extiende a todo el ámbito departamental (11).

Como las asambleas son entidades descentralizadas, sus actos escapan al control jerárquico. Ni el poder central ni el gobernador pueden anular, suspender ni revocar las ordenanzas. El poder central directamente o por intermedio del gobernador, conforme a la previsión del artículo 72 del Código Contencioso-Administrativo, puede solicitar su anulación, mediante el agente del ministerio público, ante la jurisdicción respectiva.

Otros actos de las asambleas son las resoluciones que, según el artículo 99 del Código de Régimen Político y Municipal, se refieren a la ejecución de un hecho especial, como un nombramiento o la decisión de un punto determinado, que no imponen obligaciones ni crean derechos a los asociados.

b) *Integración de las asambleas*

Las asambleas son de elección popular y se compondrán de tantos diputados cuantos correspondan a la población del respectivo departamento, dentro de los límites de 15 a 30 miembros que señala el artículo 185 y a los criterios de la Ley 29 de 1969. Debe tenerse presente tam-

(11) Ver sentencia del Consejo de Estado del 16 de julio de 1962, en *Anales*, t. LXV, núms. 399 y 400, pág. 210, con dos importantes salvamentos de voto.

bién que, según lo prescrito por el acto constitucional de 1957, llamado plebiscito, la composición de estos cuerpos de elección popular era paritaria entre los partidos liberal y conservador, lo cual desapareció con la enmienda constitucional de 1968.

Ante el temor de que las asambleas dispusieran alegremente de los fondos departamentales para gastos de su funcionamiento y asignaciones de sus miembros, el artículo 190 de la Constitución autorizó a la ley para limitar las apropiaciones que tuvieren ese destino. Así como para gastos de las contralorías departamentales. La Ley 6.ª de 1958 señaló la asignación diaria de los diputados a las asambleas por concepto de dietas, viáticos y gastos de representación, en conjunto o separadamente, indicando topes que no se pueden superar y teniendo en cuenta el monto de los presupuestos departamentales; no obstante, ha habido aumento de esos gastos por el procedimiento indirecto de señalar primas de alojamiento, transporte y alimentación. En la misma forma señaló cuantías de los gastos de funcionamiento de las asambleas por concepto de gastos de personal en secretaría, viáticos y demás erogaciones, en proporción a los presupuestos departamentales y ordenó que en casos de sesiones extraordinarias las erogaciones correspondientes deberían guardar relación con los porcentajes de las sesiones ordinarias (12).

Dentro del propósito que parece haber animado en los últimos tiempos a los miembros del Congreso nacional, de favorecer sus intereses mejorándose la retribución que reciben del tesoro nacional por su trabajo parlamentario, hecho que demuestra una cierta «profesionalización» de la actividad política y que ha sido censurada vigorosamente por la opinión pública, se cuenta la Ley 48 de 1962 que ordena pagar prestaciones sociales a senadores, representantes y diputados.

c) *Funciones de las asambleas*

Teniendo naturaleza administrativa, las funciones de que se ocupan las asambleas pertenecen a esta categoría y están enunciadas de manera general en lo prescrito por el ordinal 30 del artículo 187: fomentar las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento y que no correspondan a la Nación o a los municipios.

Al lado de esta cláusula general se colocan algunas atribuciones en particular, como es la de organización de servicios a cargo del departamento, los cuales serán aquellos que por la índole de su autonomía le correspondan como los otros que le sean asignados por leyes en virtud

(12) La legislación en la materia se ha hecho vieja y las cuantías de gastos insuficientes, pero los que en realidad se hacen no tienen respaldo en la ley.

del principio de planeación administrativa expuesto en el artículo 182 de la Constitución.

Para la organización de tales servicios cuentan los departamentos con la posibilidad de establecer contribuciones (arts. 43 y 191) y con los recursos provenientes del situado fiscal (art. 182).

Los aspectos relacionados con la determinación de la estructura administrativa del departamento y la creación (también modificación y supresión) de entidades descentralizadas, los cumplen las asambleas por ordenanzas cuya iniciativa quedó reservada a los gobernadores. Igualmente deben organizar la Contraloría del departamento y elegir el contralor, esto último por ordenanza según el encabezamiento del artículo 187, impropiedad en que se incurrió en la reforma de 1968 y que ya ha sido objeto de análisis por el Consejo de Estado (13).

La Constitución viene reconociendo a las asambleas la capacidad de reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal. Esta competencia residual ha dado lugar a la expedición de los Códigos de policía departamentales, que regulan numerosos temas; la puesta en vigor por el gobierno nacional de un Código Nacional de Policía, con base en las autorizaciones recibidas de la Ley 14 de 1968, ha reducido el campo de normatividad de las asambleas en estas cuestiones (14).

Si las asambleas departamentales son cuerpos completamente descentralizados por cuanto se ocupan de los intereses seccionales y porque sus miembros son elegidos por votación popular, los gobernadores son funcionarios en quienes se cumple la descentralización sólo en manera parcial, en lo que se refiere a su actividad como jefe de la administración local; otra gran zona de actividades les corresponde como agentes del poder central. El artículo 181 de la Constitución expresa muy bien este doble carácter del gobernador:

> «En cada uno de los departamentos habrá un gobernador, que será a un mismo tiempo agente del gobierno y jefe de la administración seccional.»

El mismo principio está consagrado en el artículo 123 del Código de Régimen Político y Municipal.

En su carácter de agentes del gobierno los gobernadores deben cumplir y hacer cumplir sus órdenes. Como jefes de la administración sec-

---

(13) Sección 1.ª, sentencia del 11 de febrero de 1974, *Revista Foro Colombiano*, núm. 57, de marzo de 1974.

(14) Los Decretos-leyes 1.355, de 1970, 2.055 del mismo año y 522 de 1971, integran el Código Nacional de Policía. La reproducción del Código Nacional de Policía por una ordenanza departamental la encontró el Consejo de Estado contraria a la naturaleza residual de su competencia policial (*Revista Foro Colombiano*, núm. 158, agosto de 1982, pág. 163).

cional deben dirigir la acción administrativa en el departamento nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, dictando las providencias que sean necesarias en todos los ramos de la administración; llevan la voz del departamento y lo representan en los negocios administrativos y judiciales como persona jurídica.

Por intermedio del gobernador, en su carácter de agente del gobierno, el poder central ejerce el control de tutela sobre organismos y personas descentralizados, acusando ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos de las asambleas y de los concejos municipales, tal como lo dispone el artículo 194 de la Constitución.

Como agentes del poder central, es decir, inferiores jerárquicos, los actos de los gobernadores pueden ser apelados ante los ministerios o jefes de departamentos administrativos, según el ramo, conforme a la hipótesis del artículo 16 del Decreto 2.733 de 1959, en los casos que la ley permita este recurso.

La ley permite este recurso de apelación (o alzada como se llama otras veces) porque se trata de un asunto nacional que para propósitos de desconcentración se encomienda decidir en primera instancia al gobernador, quien actúa como funcionario nacional. Naturalmente que ese recurso no existe cuando la función es departamental, porque quebraría el principio de la autonomía.

Finalmente, los actos de los gobernadores que se llaman decretos y resoluciones, como los de toda entidad o autoridad en Colombia, están sometidos al control de legalidad, que ejerce la jurisdicción contencioso-administrativa en los casos de violación de la jerarquía de las normas consagradas por los artículos 62 y siguientes del código de la materia.

Los gobernadores son agentes del poder central en los departamentos, porque son nombrados y removidos libremente por el presidente de la República y porque, conforme al régimen de la centralización política, es necesario que la inspiración política del jefe del Estado se extienda a todo el territorio, sirviendo los gobernadores como de canales conductores. Buena parte de su labor consiste en hacer cumplir las normas de carácter nacional, la Constitución, las leyes y las órdenes del gobierno, además de las de carácter local, ordenanzas y acuerdos.

Los cargos de gobernadores son codiciados por los políticos. Aunque las realizaciones administrativas sean escasas por la penuria de los fiscos departamentales, la prestación política que el cargo comunica hace que sea buscado por políticos en trance de notoriedad o aun ya impuestos, para corroborar su prestigio; fuera de esto, una buena gestión en la gobernación suele ser la llave de entrada al gabinete ministerial.

Un detalle de las funciones correspondientes a los gobernadores se encuentra en el artículo 127 del Código de Régimen Político y Municipal. En él aparece la forma como los gobernantes cumplen las normas de carácter nacional y las de interés local. En este último aspecto, por

cuanto las ordenanzas son normas generales, las funciones de los gobernadores son eminentemente ejecutivas, esto es, están destinadas a llevar a la práctica aquellos principios dictando otras normas más particulares o concretas, realizando los actos ordenados en las decisiones de las asambleas, firmando los contratos necesarios y nombrando el personal de funciones que se requiera para el cumplimiento de los mandatos contenidos en las ordenanzas.

La reforma constitucional de 1968 robusteció las atribuciones del gobernador, como lo hizo también en la esfera nacional y a menor escala en la municipal. Ese fortalecimiento se realiza, tanto en sus funciones como agentes del presidente de la República como en aquellas que tiene en su carácter de jefe de la administración seccional. En el primer rubro, el gobernador puede ser depositario de atribuciones de dirección y de coordinación de servicios nacionales que operan en la órbita departamental, según la delegación que le confiera el presidente de la República (15).

En lo tocante a las atribuciones del gobernador como jefe de la administración seccional, su fortalecimiento tiene modificaciones: se le concede la iniciativa para los planes y programas de desarrollo económico y social, buena parte del gasto público departamental, para determinar la estructura de la administración departamental y la creación de las entidades descentralizadas; se erigen en agentes suyos los gerentes de estas últimas y se les da la misma calidad a los representantes del departamento en las juntas directivas de estos organismos y se le autoriza para crear, suprimir y fusionar empleos, señalar sus funciones especiales y emolumentos, como resulta de la lectura de los artículos 187 y 194 de la Constitución, modificada en el año de 1968 (16).

Dentro de esta misma línea de aumento de poderes del ejecutivo seccional, puede anotarse que se definió constitucionalmente la posibilidad de otorgamiento de facultades extraordinarias al gobernador por las asambleas departamentales y se estableció que en sesiones extraordinarias sólo podrán ocuparse de los asuntos que aquél presente.

II. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

Los departamentos, las intendencias y las comisarías están divididos en municipios. El municipio es dentro de todo país una célula espontánea, vale decir, creada por razón de la agrupación de las necesidades locales y no una entidad artificial como el departamento. Por ello, algu-

(15) La Administración de Turbay Ayala comenzó a desarrollar ese principio descentralista en los Decretos 2.272 y 2.275 de 1978.

(16) El Consejo de Estado, a través de su Sala de Consultas, hizo una interpretación de las nuevas funciones de los gobernadores en la materia (Concepto del 31 de mayo de 1971, ponente Mario Latorre).

nos han pretendido que estos últimos deben desaparecer, para aumentar la autonomía municipal. Son, sin embargo, ilusiones de biblioteca, porque ningún país puede marchar al impulso desordenado de mil o más grupos de intereses sueltos, diseminados en todos los rincones del territorio nacional. Es necesario que exista un poder de coordinación, poder que imponga la supremacía del interés general sobre el de parroquia y este poder lo tienen los departamentos, porque es imposible que se ejerza desde la capital de la República.

A medida que el progreso va llegando a todos los sectores del país y que los grupos van tomando mayor conciencia del campo en que pueden hacer valer sus intereses —siempre sometidos al interés general—, podrán aligerarse los controles que pesan sobre los municipios, darles una mayor autonomía; pero siempre será necesaria una autoridad coordinadora que vele por los grandes intereses.

El artículo 182, reformado en 1968, encomienda a los departamentos una función de tutela sobre los municipios para la planeación y coordinación de servicios en el desarrollo regional. Así pues, la reforma de 1968 aumenta la tarea de los departamentos y realza su importancia.

1. El municipio como unidad territorial de administración

Lo que se ha dicho del departamento desde este punto de vista, es aplicable al municipio, pero sin olvidar que este último es una célula espontánea de la comunidad, mientras que el departamento —al menos en su origen, porque luego la tradición puede formar un gran sentimiento regional— va robusteciendo con el tiempo su presencia como unidad administrativa.

El artículo 147 del Código de Régimen Político y Municipal establecía los requisitos que debían tener en cuenta las asambleas para la creación del municipio. Este texto fue derogado por el 80 de la Ley 71 de 1916, y éste, a su vez, por el 10 de la Ley 49 de 1931, que, como en el caso de los departamentos, contiene exigencias relativas al número de habitantes de la porción del territorio, rentas, consentimientos de los vecinos, condiciones iguales en los municipios de donde el nuevo ha sido segregado, junto con la necesidad de la existencia de personas aptas para servir los destinos municipales, locales para escuelas, cárcel y hospital. Hoy día los requisitos los indica la Ley 14 de 1969. No obstante, como por conflicto de intereses locales se crean municipios que no satisfacen las exigencias contempladas en las leyes, el Congreso de la República por medio de la Ley 41 de 1971, declaró:

> «Presúmese de derecho que en las creaciones de municipios hechas por las diferentes asambleas del país hasta el 31 de diciembre de 1970 y que actualmente tengan existencia jurídica, se cumplieron plenamente los requisitos exigidos por la ley para tal efecto.»

Acusada la Ley de inconstitucional, el procurador general de la Nación fue adverso a las peticiones de la demanda considerando que existe un poder político del Congreso para dictar y modificar las regulaciones vigentes sobre creaciones de municipios; la Corte, en cambio, distinguiendo las facultades de señalar las bases para la creación de municipios que corresponde a la ley (art. 76.5), de la de expedir las ordenanzas que den nacimiento a los distritos (art. 187.4), de la de decidir en caso de impugnación si se han observado las bases y condiciones legales, asignada esta última función a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo (art. 192), declaró la inexequibilidad de la ley por violación directa de este último texto e intervención en asuntos reservados a otros poderes (art. 78.2) (17).

Analizando la cantidad de descentralización que corresponde al municipio, es preciso concluir que es más reducida que la otorgada al departamento, pues aquél no está solamente limitado por la ley, como el último, sino también por los actos emanados de las autoridades departamentales. Aparte esto, los poderes que tiene el gobernador respecto de los alcaldes son más amplios que los del poder central frente a los del gobernador, pues mientras que en este último caso apenas el Decreto 2.733 de 1959 prevé en su artículo 16 la posibilidad de que, cuando la ley lo disponga, los actos de los gobernadores sean apelables ante ministros y jefes de departamentos administrativos, una competencia general está atribuida al gobernador para revocar los actos de los alcaldes por motivo de ilegalidad o inconstitucionalidad, en el ordinal 6.º del artículo 194 de la Constitución, complementada por la posibilidad de modificación de aquellos actos, según se contempla en la regla segunda de este artículo.

No obstante, puede decirse que en la capacidad de decisión de asuntos administrativos los municipios han venido ganando autonomía, quizá valga la pena mencionar tres aspectos sobre este particular. En primer término, la supresión de la organización provincial, que realizó la reforma constitucional de 1945. Era una unidad intermedia entre el departamento y el municipio, a cuya cabeza se encontraba un prefecto, designado por el gobernador; sus funciones estaban señaladas en los artículos 131 a 139 del Código de Régimen Político y Municipal (Ley 4.ª de 1913). Al desaparecer la provincia, la vida municipal puede desenvolverse con mayor libertad y tener comunicación directa con las autoridades departamentales. Sin embargo, el sentimiento provincial existe en algunos departamentos (Santander, Boyacá, Cundinamarca) y opera para ciertos efectos no consagrados institucionalmente. Sobre su existencia se ha buscado restablecer ciertas formas de administración provincial que hemos relatado, con relación a Cundinamarca, en el libro sobre

(17) Sentencia del 31 de octubre de 1973, *Revista Foro Colombiano*, número 53, noviembre de 1973.

¿Descentralización?, ¿Regionalización?, ¿Federalismo?, que ya hemos citado en esta monografía. En la actualidad en el Departamento de Antioquía se adelanta una experiencia de desconcentración de funciones departamentales llevándolas a ciertas poblaciones que se han erigido en Centros Administrativos de Servicios Regionales (Caser), organizados mediante la ordenanza número 23 de 1980 de la Asamblea de Antioquía.

En segundo término, si bien la administración municipal aparece en los textos sometida a las normas que al respecto expidan las ordenanzas departamentales, no es frecuente que se cumpla esto último. De este modo la actuación municipal se desenvuelve más con referencia a la ley que a las disposiciones departamentales, lo cual va también en dirección de una mayor autonomía en este renglón. Fuera de los denominados Códigos Fiscales y de Policía que contienen normas generales que se imponen a los municipios, y en lo relacionado con la vigilancia fiscal de la inversión de los dineros públicos, cuando por no tener Contraloría Municipal están sometidos a la Contraloría Departamental, las Asambleas Departamentales no suelen tener reglas de carácter general que modulen la actividad administrativa municipal (18).

Por último, se ha dicho que Colombia es un país de ciudades. En verdad que han venido creciendo últimamente centros poblacionales que han adquirido importancia en todos los órdenes. Esta circunstancia de una mayor presencia municipal en el acontecer departamental no favorece la expedición de disposiciones de este nivel que, como prevé la teoría jurídico-administrativa al respecto, determinen en mayor grado la organización y funcionamiento de los municipios que, en los aspectos generales, sigue más dependiente de la ley que de actos departamentales.

Debe concluirse este breve análisis del municipio como unidad territorial agregando que el artículo 155 del Código de Régimen Político y Municipal contempla que cuando un municipio tenga caseríos de alguna importancia, en los cuales convenga establecer una administración especial, se erigirán en corregimientos y serán administrados por un corregidor, que ejercerá sus funciones bajo la dependencia del alcalde y de acuerdo con las instrucciones de éste. La creación de corregimientos corresponde al concejo municipal. Una subdivisión de los municipios también fue diseñada por la reforma constitucional de 1968 al autorizar las juntas administrativas locales para sectores del territorio, con algunas funciones, dentro de los límites de la ley (art. 196 de la Constitución).

(18) En algunos casos (Consejo de Estado, sentencia 12 de julio de 1963) la jurisprudencia reconoce, por ejemplo, que se puede omitir la autorización de los ordenanzas departamentales para la creción de un impuesto municipal, no así de la ley.

2. Funciones de los municipios

Como entidades descentralizadas que son, con las limitaciones previstas en la ley, los municipios tienen autonomía para la gestión de los intereses locales. El carácter de persona jurídica que tiene el municipio y las facultades de que está provisto le permiten cumplir ese objetivo de la descentralización territorial.

Las previsiones constitucionales sobre el régimen municipal son más escasas que las relacionadas con el departamento. El Código de Régimen Político y Municipal muestra, en cambio, gran cantidad de normas sobre el particular. En desarrollo de los principios que son propios a la descentralización, este estatuto, en los artículos 140 y siguientes preceptúa:

> «La administración municipal comprende todo lo relativo al ejercicio de las funciones de los empleados del municipio y al manejo de los intereses de aquél» (141). «Las ordenanzas organizan los municipios y arreglan la administración sobre las bases de la presente ley» (142). «La administración de los intereses del municipio está a cargo del concejo» (145).

Principio este último que es consecuencia del contenido en el número 10 del artículo 197, que atribuye al concejo «ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito». Más adelante, en el recuento de las atribuciones de los concejos, se confirma el principio de que todo lo que concierne a la organización municipal, funciones de sus empleados, administración de los bienes y recursos, atención de las necesidades locales, es de la competencia municipal, como es propio de la noción de descentralización y se cumple dentro del marco señalado por la ley y las ordenanzas.

No obstante, la reforma constitucional del año 68 aumentó la autonomía municipal al dar poderes propios a los concejos para su organización administrativa (art. 197, 3.ª), que no aparece ahora condicionada a las normas departamentales.

Dentro de ese cuadro general, conviene ver con mayor precisión cuáles son las funciones de los municipios. En primer lugar, apuntan al progreso o desarrollo local. A pesar de que pueden cubrir el área o casco urbano y la zona rural, la verdad es que se cumplen primordialmente dentro del primero. La vida campesina suele estar a cargo de entidades de carácter nacional. La construcción de vivienda, por ejemplo, la financia la Caja de Crédito Agrario, lo mismo que los cultivos; las parcelaciones, la distribución de tierras, los programas contra el minifundio, están a cargo del Instituto de la Reforma Agraria, y los de riego y avenamiento del Himat (Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras). La construcción de caminos veci-

nales está atribuida a un organismo nacional, y los programas de electrificación rural se llevan a cabo por entidades que son establecimientos públicos nacionales u operan en vinculación con ellas. Igual cosa puede decirse de las actividades relacionadas con la salud pública y la construcción de acueducto rurales, escuelas, bienestar familiar, que giran bajo la responsabilidad de organizaciones nacionales.

En algunas regiones del país, bien dentro de los límites departamentales o en algunos casos por encima de ellos, existen organizaciones que quieren responder a las preocupaciones del desarrollo rural bajo la noción de unidades geográfico-económicas. El criterio regional así introducido en el artículo 7.º de la Constitución nacional ha dado pie al nacimiento de las denominadas Corporaciones Autónomas Regionales, que crea la ley y que ya son numerosas, según lo hemos expuesto en nuestra obra Derecho administrativo, ya citada. El texto constitucional dice lo siguiente:

> «Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada departamento, para arreglar el servicio público. Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social, podrán no coincidir con la división general.»

Fuera de las preocupaciones generales sobre el desarrollo rural, algunas de estas corporaciones tienen facultades para la utilización de los suelos (cultivos y otros destinos).

De esta manera puede sostenerse que las funciones de los municipios son principalmente urbanas, puesto que las rurales las han tomado para sí entes nacionales (las corporaciones también son entes nacionales), con alguna escasa participación de los departamentos, por la exigüidad de sus recursos.

Sobre este presupuesto de la realidad institucional y fáctica, podemos mencionar las rúbricas principales de las funciones municipales.

a) *Prestación de servicios públicos*

La atención de servicios de acueducto y alcantarillado, alumbrado eléctrico, teléfonos, aseo, plazas de mercado, matadero, transporte, constituye, en general, la principal tarea de los entes municipales. Un proceso de municipalización de dichos servicios se ha dado respecto de ellos, en algunos casos. La articulación de estos servicios con otros a cargo de entidades nacionales se da mediante la asociación, como en lo relativo a la energía, en que es muy destacado el aporte que brindan al conjunto las empresas públicas de Medellín y la Empresa de Energía Eléctrica de Bogotá. En ciertos momentos puede haber absorción de actividades mu-

nicipales por las correspondientes de organismos nacionales, como pasa en telefonía, donde la influencia de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom) se ha ido extendiendo y cobra preponderancia aun en las hipótesis de asociación. Igualmente, por razones de costos son institutos nacionales los que asumen principalmente la construcción de acueductos en los municipios.

Puede anotarse también el desenvolvimiento del sistema de la empresa pública para la prestación de servicios; poco a poco se ha ido pasando de la prestación de servicios directamente por el municipio a la creación de establecimientos públicos especializados en ellos: la reforma administrativa de 1968, que definió los distintos tipos de entidades descentralizadas por servicios y les señaló su régimen jurídico, ha contribuido en buen grado a la mejor organización de dichas actividades. En la reforma constitucional de 1968, temiendo por la multiplicación de entes de esta naturaleza, se dejó a la iniciativa del alcalde la expedición de acuerdos municipales de creación de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta (art. 197.4).

Si bien los municipios pueden ordenar programas de construcción de viviendas, la mayor parte de esta tarea corre a cargo del Instituto de Fomento Municipal. De otro lado, la Ley 43 de 1975, expedida en un momento en que se sostenía un debate público a favor de la descentralización, nacionalizó la educación primaria y secundaria, a iniciativa del gobierno. También la antigua policía municipal fue nacionalizada con anterioridad y hoy forma parte de las fuerzas armadas de la Nación.

Al lado de la exigüidad de los recursos municipales puede observarse también, por diversos factores, cómo el Estado ha venido tomando para sí servicios correspondientes a la órbita local. Las entidades descentralizadas (institutos, como se suele decir) del orden nacional han sido las destinatarias de ese traspaso de actividades municipales, hasta el punto que la eliminación de algunos institutos nacionales aumentaría inmediatamente el rol departamental y municipal.

El funcionamiento de servicios públicos a través de las empresas públicas ha representado un factor de modernización de la vida municipal que ha venido extendiéndose. Desde 1913, el Código de Régimen Político y Municipal había previsto la participación ciudadana en la organización de los servicios al disponer (art. 169.19) la posibilidad para los Concejos Municipales de «crear juntas para la administración de determinados ramos del servicio público, cuando lo juzgue conveniente, y reglamentar sus atribuciones». En algunas ciudades han subsistido estas juntas al lado de las juntas directivas de las entidades descentralizadas por servicios. En Medellín, por ejemplo, las primeras han sido suprimidas mediante decisión del Concejo Municipal del mes de mayo de 1983.

b) *Facultades en relación con el urbanismo*

Viejas disposiciones del Código de Régimen Político y Municipal autorizaban a los Concejos a reglamentar el repartimiento y entrega de terrenos comunales y de baldíos cedidos al municipio (art. 169.17). Otras (art. 208) los obligaban a mantener dentro de su destinación las vías, puentes y acueductos públicos, sin que pudieran ser enajenados ni reducidos. No obstante, el artículo 201 del mismo estatuto los faculta para vender todo solar perteneciente al común, que exista dentro del área de la población y que no sea necesario para algún uso público.

Puede decirse que en estos textos se encuentra el germen de las normas de ordenamiento del suelo; debe agregarse que el Código Civil al contemplar los tipos de bienes pertenecientes a la República califica como bienes de uso público las calles, puentes y plazas. Parece curioso que estos bienes últimos, tan ligados a la vida municipal, fueran tratados como de propiedad de la persona jurídica Nación. Quizá la rigidez de esta concepción comenzó a quebrarse con lo definido por el Código de Régimen Político y Municipal de 1913.

En este mismo año se dicta la Ley 97, en cuyo artículo 40 se establece:

> «Corresponde a los concejos municipales disponer lo conveniente sobre trazado, apertura, ensanche y arreglo de las calles de las poblaciones y caseríos, y conceder permiso para ocuparlas con canalizaciones subterráneas y postes para alambres y cables eléctricos, rieles para ferrocarriles y tranvías, torres y otros aparatos para cables aéreos y, en general, con accesorios de empresas de interés municipal...»

Poco a poco las preocupaciones atinentes al urbanismo comenzaron a tener cabida en las leyes. El artículo 10 de la Ley 88 de 1947, define qué debe entenderse por área urbana y la necesidad de que los Concejos Municipales que no lo hayan hecho procedan a señalarla, lo mismo que la nomenclatura de calles y carreras. Se ordenó, igualmente, que los Concejos estimulen las construcciones urbanas para evitar la solución de continuidad de las edificaciones. También los Concejos fueron facultados para dictar providencias necesarias para que las nuevas construcciones urbanas no perjudiquen la alineación de las calles ni el plano de la urbanización general; en los municipios de más de 10.000 habitantes debe exigirse la aprobación previa de los planes de las edificaciones que sean autorizadas.

Una reglamentación general del urbanismo y el planeamiento aparece autorizada en las ciudades de mayor población por el artículo 1.° de la Ley 115 de 1948, la cual también atribuyó a los Concejos Muncipales la posibilidad de suspender las obras. Estas normas son complementarias

de las de la Ley 1.ª de 1943, que había declarado motivos de utilidad pública que pueden conducir a la expropiación las obras de ornato, embellecimiento, seguridad, saneamiento, construcción, reconstrucción o modernización de barrios, apertura o ampliación de calles, edificaciones para mercados, plazas, parques y jardines públicos en las ciudades capitales de departamento y en aquellas otras cuya población sea o exceda de 25.000 habitantes.

No existe, sin embargo, una ley general de urbanismo a la manera de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana española de 1956, reformada en mayo de 1975 (19). Puede decirse que con la suma de dichas autorizaciones y las operaciones a que da lugar la contribución de valoración, las ciudades más grandes se las han arreglado, como se dice corrientemente, para enfrentar el problema de su desarrollo.

La condición de Distrito Especial que le asigna la Constitución a Bogotá (art. 199) le ha permitido una legislación particular en la cual los conceptos sobre desarrollo urbano y planeamiento se encuentran mejor precisados. En el Decreto-Ley 3.133 de 1968, último estatuto de Bogotá, se encuentran normas de esta naturaleza. El artículo 13.17 establece al efecto como atribución del Concejo Distrital:

> «Dictar, a iniciativa del alcalde, las reglamentaciones urbanísticas y restricciones administrativas para las diversas zonas del distrito especial, pudiendo establecer prohibiciones para la urbanización y parcelación de determinadas zonas dentro del territorio del distrito.»

Por su parte, el artículo 33 prescribe que el plan general de desarrollo de la ciudad consiste en el conjunto de normas que establecen la política del Distrito encaminada a crear y mantener las condiciones sociales, económicas y físicas necesarias para el normal funcionamiento y el desarrollo de la comunidad. Son elementos del plan general de desarrollo de la ciudad los siguientes: la zonificación o uso de la tierra, en el territorio del Distrito, para actividades privadas, oficiales o semioficiales; el plan vial y el de áreas verdes y comunales, que comprende las disposiciones relativas al territorio destinado al uso público; la sectorización o subdivisión del territorio distrital en circuitos, sectores, barrios y terrenos urbanos y rurales, con fines políticos y administrativos; el loteo y reglamentación del desarrollo de terrenos por medio de urbanizaciones y parcelaciones; la renovación urbana o programación de planes tendentes a prevenir o eliminar el deterioro físico en las estructuras y áreas de la ciudad por medio de procedimientos de conservación y habilitación; los planes de vivienda para el alojamiento de los grupos sociales de bajos ingresos.

---

(19) Ver García de Enterría, Eduardo, y Parejo Alfonso, Luciano: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1981.

Como consecuencia de esta concepción, el Concejo Distrital de Bogotá ha podido expedir el Acuerdo número 7 de 1979, por el cual se define el plan general de desarrollo integrado y se aceptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá, que es el estatuto más completo que se haya dictado en la materia hasta el momento.

Regresando a las prescripciones de naturaleza legal, la importancia que ha venido teniendo la planeación municipal condujo al legislador de 1969 (Ley 30) a crear un mecanismo de aprobación de los planes presentados por el alcalde cuando el Concejo Municipal no se hubiere pronunciado sobre ellos a través de la comisión respectiva en el período de sesiones correspondientes; en tal hipótesis el alcalde puede poner en vigencia el proyecto de acuerdo por él presentado.

Con posterioridad y frente al fracaso de numerosos proyectos de ley sobre la denominada «reforma urbana», se expidió la Ley 61 de 1978, que en forma presuntuosa se llamó así misma «ley orgánica del desarrollo urbano». La ley incurrió en defectos de orden constitucional por la imprecisión de las facultades extraordinarias que quiso conceder al gobierno «para la cumplida ejecución de sus mandatos» que fueron sancinados por una declaración de inexequibilidad de la Corte Suprema de Justicia (20). Algunas otras normas son simples enunciados que no se tradujeron en acciones estatales.

No obstante, es útil recordar algunos de sus principios. Su finalidad general es mejorar las condiciones de las ciudades, en los distintos órdenes de preocupación; dentro de sus propósitos está una política nacional de equilibrio entre las regiones, y entre las zonas urbanas y las rurales, atendiendo las inquietudes ecológicas que se han sumado a las anteriores del desarrollo económico y social. También se postula la óptima utilización del suelo y la participación de la sociedad en el valor de la tierra que se deba al crecimiento de las ciudades y al gasto público, como está en el principio constitucional (art. 47) de la Constitución española de 1978, pero no se dictó ningún precepto concreto sobre la noción de «plusvalías» que el Derecho urbanístico moderno considera parte esencial de su dispositivo jurídico-económico.

Como normas de alguna operación práctica se salvan, fuera de la regulación sobre áreas metropolitanas a la cual nos referiremos más tarde, la que obliga a los municipios de más de 20.000 habitantes a poseer un plan integral de desarrollo (art. 3.º) y la que declara que los planes de desarrollo y constitución de reservas para la extensión de ciudades y protección del sistema ecológico son motivos de utilidad pública e interés social, lo que conduce a la posibilidad de expropiar con tales fines.

---

(20) Sentencia de 14 de agosto de 1979, publicada en la *Revista Foro Colombiano*, de septiembre de 1979, núm. 123, pág. 226.

c) *Normas para el equilibrio campo-ciudad*

Una interesante preocupación está plasmada en las disposiciones de la Ley 12 de 1982, «por la cual se dictan normas para el establecimiento de zonas de reserva agrícola». Es la de buscar un difícil equilibrio entre la ciudad y el campo, que fue planteado de tiempo atrás por un ministro de Agricultura. En su artículo 1.º, la Ley define las zonas de reserva agrícola como el área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal, y ordena que en los planes integrales de desarrollo se deben comprender estas zonas. Los planes señalarán los límites físicos de las zonas y el uso del suelo en ellas, teniendo en cuenta la necesidad del crecimiento urbano y la adecuada utilización agrológica.

Esta concepción de la planeación rural parcial, que retorna a los municipios atribuciones en estos territorios, confiados en estos renglones a entidades nacionales como las Corporaciones Autónomas Regionales, según se manifestó atrás, supone que el perímetro urbano de las ciudades de más de 300.000 habitantes y de los municipios situados a menos de 60 kilómetros del perímetro de los primeros, no se extienda de modo que incorpore suelos que según la clasificación técnica pertenezcan a los de mejor calidad agrológica; ni a aquellos otros necesarios para la conservación de recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal.

La ley también prevé un reglamento del uso del suelo de las zonas de reserva agrícola expedidas por las autoridades municipales y metropolitanas, y contempla sanciones para las violaciones de los mismos.

d) *Normas de policía*

Las funciones en este campo arrancan del artículo 169.5 de la Ley 4.ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal) que reconoce como atribución de los Concejos: «arreglar la policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas ni a los decretos del gobierno, del gobernador o del prefecto respectivo». Con base en esta norma se han dictado numerosas disposiciones municipales; algunas veces se han recogido en los denominados Códigos de Policía como el de Bogotá, que es el Acuerdo número 36 de 1962. En algunos municipios que no dictan estatutos de tal envergadura se aplica lo resuelto por los Códigos Departamentales de Policía.

La Constitución nacional no prevé directamente esta competencia policial. Ella se refiere únicamente (art. 187.9.º) a la facultad de las Asambleas Departamentales en «reglamentar lo relativo a la policía

local en todo aquellos que no sea materia de disposición legal». Sin embargo, los Concejos Municipales están autorizados a cumplir (artículo 197.8) las demás funciones que la ley le señale, y la de 1913 los autorizó al efecto conforme a la cita que sobre el particular ya hicimos.

Debe advertirse que esa competencia departamental es residual, esto es, para aquellas cuestiones que no hayan sido reguladas por normas superiores. Conforme al texto legal invocado, también ocurre igual para las normas que dicten los Concejos Municipales, que no pueden versar sobre materias tratadas a nivel departamental. Este encadenamiento jerárquico no es ajeno al tema policial, puesto que es de su esencia que contemple disposiciones propias al ámbito local. Desde este punto de vista puede encarar problemas que no se presentan en órdenes administrativos superiores, o que se suceden en su territorio de una manera particular.

III. LA POTESTAD IMPOSITIVA DE LOS MUNICIPIOS

La posibilidad de establecimiento de tributos por parte de los municipios está estipulada, como ya se advirtió, en el artículo 43 de la Constitución nacional. Sin embargo, tal competencia no opera de manera libre, sino que el artículo 197.2 del mismo estatuto la condiciona a la expedición de la ley y de las ordenanzas departamentales. Allí se predica de los Concejos: «Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales».

Desde la época en que dentro del federalismo se sustentaba una teórica «soberanía fiscal» para los entes territoriales (en la ocasión los Estados miembros de la federación), el tema de las relaciones económico-fiscales entre las entidades territoriales y el conjunto estatal crea grandes discusiones. No solamente aquí, sino que parece propio de toda forma de organización territorial (21). En el capítulo correspondiente a la organización departamental se expusieron los principios que el tránsito del sistema federal al centralismo político introdujeron en el ramo.

Perdida la soberanía fiscal, a la cual se ha referido la Corte Suprema de Justicia al analizar la materia en algunas de sus decisiones, los departamentos como herederos menores de los Estados quedaron condicionados a la ley para el dictado de normas de carácter impositivo; así está estampado con nitidez en el artículo 191 de la Constitución.

Ya hemos hecho mención, en el captíulo referido, de la amplitud que

---

(21) Ver, por ejemplo, el excelente trabajo denominado *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española* (equipo dirigido por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA), publicación del Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980.

la jurisprudencia reconoce a la ley, tanto para establecer el tributo como para regularlo, dejando a la competencia de la ordenanza departamental una tarea de simple complemento. La única limitación legal está en cuanto a la disposición futura de una renta, que ella no puede afectar al producto ya causado de la misma, que entra a formar parte del patrimonio departamental y que queda cubierto con la protección constitucional que se otorga (art. 183) a los bienes y rentas de los departamentos y los municipios.

Los mismos principios establecidos para los impuestos departamentales se extienden a los municipios; no obstante, se dice (art. 197.2, ya citado) que además de la sujeción a la ley los Concejos Municipales tienen la de las ordenanzas. En la anterior nota de pie de página se ha visto que la jurisprudencia reconoce que puede haberse omitido la autorización de la Asamblea Departamental.

La ley puede entonces crear un impuesto y cederlo a los municipios, como se ha hecho con algunos. O autorizar a los municipios para cobrarlo íntegramente, o darle una participación en su producido. No existe mecanismo sacramental al efecto y toda vía es buena, constitucionalmente hablando, para hacer esa autorización legal para la imposición de tributos y contribuciones.

Desde el punto de vista de las finanzas departamentales y municipales, la insuficiencia de sus recursos ha hecho ensayar distintas fórmulas para su robustecimiento. Se parte de la base de que la Nación (Estado colombiano) ha dejado para sí los impuestos que más rentas producen; los de menor crecimiento han sido trasladados al ámbito departamental y municipal. Esta situación ha sido planteada (22) en diversos estudios y ha sido objeto de un análisis detallado en el Informe Finanzas Intergubernamentales en Colombia (Informe de la Misión Bird-Wiesner), publicado por el Departamento Nacional de Planeación en 1982.

Este informe estuvo precedido del debate a que dio lugar la propuesta de convocación de una Asamblea Constituyente en 1976 y 1977, hecha por el presidente López Michelsen dentro de su período, y al cual nos hemos referido extensamente en el dicho ¿Descentralización? ¿Regionalización?, ¿Federalismo?, ya citado. Todas las alternativas de organización territorial allí analizadas (federalismo moderno, regionalización con departamentos o con eliminación de éstos, eliminación simple de los departamentos, atenuación o marchitamiento del rol departamental, mecanismos legales para la descentralización administrativa y fiscal) tienen, indudablemente, una repercusión en el campo de las finanzas subnacionales.

---

(22) CASTRO, Jaime: *Hacia la democracia local*, Op. Gráficas, enero de 1980, Bogotá.

Como lo plantea el Informe conocido como Bird-Wiesner (del nombre de sus principales autores) hay una importancia decreciente de los ingresos tributarios municipales, como ocurre también a nivel departamental, lo cual ha tenido que ser compensado con un mayor aumento de aportes de la Nación (que se denominan globalmente transferencias) y con crédito externo. Este último ha sido muy valioso en Empresas Públicas de Medellín y en las de Bogotá que atienden los servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, por ejemplo.

Los rubros principales de recursos municipales son el impuesto predial (impuesto a las propiedades localizadas en el área de un municipio), el impuesto de industria y comercio y la contribución de valoración, que ha tenido un empleo notable en el Municipio de Medellín. Dentro de las iniciativas lanzadas por el Informe que se está indicando, está la de dar mayor autonomía a las ciudades principales para hacer tributar a sus habitantes, beneficiarios de sus servicios. Esto, jurídicamente, significaría que habría que reducir el papel de la ley en la configuración de los tributos municipales. Así se limitaría también el flujo de las transferencias nacionales con destino municipal.

Bogotá, como capital de la República, tiene una particular situación en cuanto a impuestos. No en relación con la ley (que también regula como en otros municipios, su capacidad impositiva), sino en cuanto tiene que compartir con el Departamento de Cundinamarca, del cual forma parte territorialmente. Lo cierto es que la renta de licores, que es departamental, tiene las mayores ventas en la ciudad de Bogotá. Por esta razón muy particular, cuando en 1945 se reformó la Constitución con preocupaciones sobre la organización de la capital, se dijo en el hoy artículo 200:

> «Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponde a la capital de la República.»

Un procedimiento se ha empleado, en cuanto a la autorización legal para los tributos municipales, facultar primero a Bogotá y a las capitales de departamento para decretarlos, y luego extenderlo a otros municipios. Véanse, por ejemplo, Leyes 51 de 1926, 1.ª de 1943, y 63 de 1968, sobre valorización, y otras más generales: 97 de 1913, 62 de 1926, 89 y 195 de 1938.

El tema de la descentralización fiscal sigue siendo no sólo importante, sino actual. Por ello, en las propuestas presentadas al Congreso por el Gobierno en sus sesiones extraordinarias de mayo de 1983 (y que habían sido contempladas en medidas de emergencia económica halladas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia), están las relativas a revitalizar las finanzas municipales mediante «una recupera-

ción de tributos; se reestructurarán las bases de los impuestos predial, de industria y comercio, de timbre nacional sobre automotores, de bebidas, haciéndolas más homogéneas, generales y equitativas, con autonomía local en la fijación de tarifas» (23).

IV. AUTORIDADES MUNICIPALES

El sistema de autoridades en el municipio guarda paralelismo con el que existe en el orden departamental: un órgano plural denominado concejo y un funcionario principal de ejecución llamado alcalde, nombres que corresponden a una gran tradición (al concejo se le denomina también usualmente cabildo).

a) Los concejos municipales (24)

Son, como las asambleas, corporaciones de elección popular encargadas de dirigir la administración del distrito. Votan las contribuciones locales y los gastos, sometiéndose a la Constitución, a la ley y a las ordenanzas, y nombran los funcionarios que les corresponde, entre otros el tesorero y el personero municipal.

Los actos de los concejos se llaman acuerdos. Tienen valor dentro del ámbito municipal y como actos de autoridades descentralizadas no pueden ser anulados, suspendidos ni revocados por el poder central ni por el gobernador. El control de tutela se manifiesta por la facultad que tiene el gobernador de revisarlos por motivos de inconstitucionalidad y de ilegalidad y pasarlos al tribunal de lo contencioso-administrativo para que decida (194.8). Son obligatorios mientras no sean suspendidos o anulados por éste (192).

El trámite de elaboración de los acuerdos municipales y de las objeciones que pueda presentar el alcalde y su sanción, están previstos en los artículos 172 y siguientes del Código de Régimen Político y Municipal. Los proyectos de acuerdos de planes y programas tienen su trámite especial según la Ley 30 de 1969. Esta misma Ley señala las fechas de reunión de los concejos y reitera que pueden reunirse extraordinariamente por convocación especial del alcalde, en cuyo caso se ocuparán exclusivamente en los asuntos que él someta a su consideración.

Los concejales se eligen popularmente para períodos de dos años y su composición, que era paritaria conforme al acto constitucional del

(23) «Mensaje del presidente de la República al Congreso extraordinario», 27 de abril de 1983, pág. XII.

(24) Sobre días de reunión de los concejos, que tienen fechas distintas. Ver sentencia del Consejo de Estado de 5 de abril de 1978, *Revista Foro Colombiano*, núm. 108, junio de 1978, pág. 565.

1.º de diciembre de 1957, dejó de serlo a partir de 1968, tal como se practicó en la elección del 19 de abril de 1970. Su número es diferente, según la población de cada distrito, en la proporción que señala la Ley 30 de 1969, pero dentro del mínimo de seis y máximo de 20 que trae el artículo 196. Los concejales no reciben ninguna remuneración y en los municipios grandes que tienen empresas descentralizadas suelen ser representantes del cabildo ante ellas (25).

El concejo o cabildo es una institución de mucha tradición en Colombia, pues desde la época de la dominación española existía y su historia ha estado muy ligada a la política independentista del país. Quizá por esta razón y, sobre todo, por la enorme vinculación que existe entre sus miembros y los intereses municipales, el balance de funcionamiento de estos cuerpos es favorable y, en todo caso, altamente superior al de las asambleas departamentales.

b) Alcaldes municipales

El alcalde es un funcionario en quien la descentralización se realiza sólo parcialmente, porque tiene el doble carácter de jefe de la administración municipal y agente del gobernador.

Sus actos, que se denominan decretos y resoluciones, están sometidos al principio de legalidad y son anulables cuando violen cualquier norma superior. Por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad pueden ser revocados por el gobernador a diferencia de los acuerdos municipales, que sólo pueden ser acusados ante la justicia administrativa (196.8). Por este aspecto, el alcalde alcanza una posición de inferior jerárquico del gobernador. El artículo 184 de la Ley 4.ª de 1913, establece la enumeración de funciones de los alcaldes.

Los alcaldes de los municipios de cierta importancia dirigen la marcha de la administración con la colaboración de secretarios. Aunque la nomenclatura es diferente, existe como en el caso de las gobernaciones cierto proceso de unificación alrededor de nombres como secretario de gobierno, hacienda, obras públicas, salud, educación, cargos que se confían a personas con respaldo político, en la mayoría de las veces, y que pueden tener mucha importancia administrativa por los recursos y el personal de que disponga el despacho. Como colaboradores inmediatos del alcalde, estos funcionarios deben ser depositarios de su confianza, son de libre nombramiento y remoción.

---

(25) En discutible decisión el Consejo de Estado ha encontrado ilegal la presencia de concejales en estas juntas directivas; así también como la elección de miembros de ellas al cabildo municipal. Ver sentencia del 2 de febrero de 1978 (*Revista Derecho Colombiano*, núm. 195, marzo de 1978, página 271).

La reforma institucional de 1968 aumentó los poderes del ejecutivo local, por cuanto le confirió iniciativa para la creación de entidades descentralizadas, iniciativa que se extiende a la supresión, fusión y modificación según la Corte (26), interpretación que también ha dado el Consejo de Estado, y lo hizo depositario de facultades extraordinarias concedidas por el concejo, que alteraban en materia contractual, la tradicional representación del municipio por parte del personero. De otro lado, el artículo 189 autorizó a la ley a otorgarle iniciativas respecto de planes y programas y en otras materias, principio que ha sido parcialmente desarrollado por la Ley 30 de 1969, que permite poner en vigencia ciertos planes cuando se haya dejado pasar el período de sesiones previsto en el artículo 9.º

El ciclo de aumento de facultades del alcalde lo completó el artículo 3.º de la Ley 28 de 1974, al reconocerle, para todos los efectos legales, la condición de representante legal del municipio.

Si bien se advierte un aumento de tareas del alcalde, también la reforma constitucional de 1968, fortaleció la competencia de los concejos municipales, tal como resulta de la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia en el año de 1969, al decir sobre demandas de inexequibilidad de normas del derecho extraordinario 3.133 de 1968, estatuto del Distrito Especial de Bogotá. Ultimamente se ha propuesto la elección popular de los alcaldes. El proyecto ha tenido acogida en el Congreso de la República y se encuentra para su decisión final, que debe tomarse en este año de 1983.

Ultimamente, la posición destacada de los alcaldes, signo del fortalecimiento del órgano ejecutivo en todas las capas de la administración del Estado, ha conducido a expresiones impropias, como la de que el concejo es coadministrador. En realidad no es así, el primer administrador del municipio es el concejo. Así lo prescribe el artículo 145 del Código de Régimen Político y Municipal:

> «La administración de los intereses del municipio está a cargo del concejo...»

El alcalde, en el artículo 183, aparece como ejecutor de los acuerdos del concejo municipal.

c) Personeros municipales

En todos los municipios, como agente del ministerio público y funcionario municipal, existe un personero cuyas funciones están estableci-

(26) Sentencia del 2 de octubre de 1969 (*Revista Derecho Colombiano*, Jurisprudencia, núm. 4, octubre de 1969, pág. 456).

das por los artículos 232 y siguientes del Código de Régimen Político y Municipal.

Sus atribuciones como funcionario municipal se redujeron con la reforma constitucional de 1968, que contempló la autorización del concejo al alcalde para suscribir contratos; el movimiento pendular de esa dirección lo completó la Ley 28 de 1974, en cuyo artículo 30 se lee:

> «El alcalde es el representante legal del municipio para todos los efectos a que hubiere lugar.»

Esta disposición, que viene a hacer paralelismo con la representación legal del departamento que tiene el gobernador, fue declarada constitucional por la Corte Suprema de Justicia (27).

d) Tesorero y contralor municipal

Las funciones de recaudo de los dineros municipales y pago de los mismos están encomendados al tesorero municipal. Inclusive ha recibido de la ley facultad para proceder ejecutivamente contra los deudores del tesoro municipal; en algunos municipios existen jueces de ejecuciones fiscales que adelantan estas tareas.

La ley ha autorizado la creación de Contralorías Municipales para ciertos municipios. Estas oficinas cumplen una función de vigilancia fiscal que se ha venido desarrollando bajo las pautas de las que le corresponden a la Contraloría General de la República.

Fuera de la importante misión asignada a las personerías, tesorerías y contralorías municipales, debe anotarse el factor político de la elección y de la designación de empleados, que, a veces, adquiere igual o mayor relieve que la responsabilidad administrativa confiada a dichas oficinas.

V. NUEVAS FORMAS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL

Aunque para justificar el artificio de una Aasmblea Constituyente se sostuvo en el debate público que el país no había modernizado sus instituciones locales, desde la entrada del tema debe señalarse la evolución cumplida en cuanto a departamentos, la supresión de las provincias, las nuevas normas sobre administración municipal y las nuevas formas que ésta ha tomado.

---

(27) En sentencia del 16 de octubre de 1975 (*Revista Foro Colombiano*, número 77, noviembre de 1975, pág. 420) sobre la base de que la Carta no definía a quién correspondía la representación legal del municipio.

En el plano municipal, que es el que nos interesa por el momento, se advierte la presencia de nuevos conceptos de administración y de nuevas figuras en el elenco territorial. En primer término, el Distrito Especial de Bogotá.

A) El Distrito Especial de Bogotá

Dos aspectos principales se encuentran en el estudio del régimen administrativo de la ciudad capital de la República: el de la necesidad de un estatuto particular que determine su organización y funcionamiento y el de la interpretación que de la condición del Distrito Especial ha hecho la Corte Suprema de Justicia en sentencia del año 1969. En cuanto a rentas, el artículo 200 de la Constitución ordena que la ley determinará la participación que le corresponde en las de Cundinamarca que se causen en Bogotá y que ha sido interpretado por la Corte como excepción a la protección del artículo 183 (sentencia del 27 de noviembre de 1973, *Revista Foro Colombiano*, número 56, diciembre de 1973).

a) *La necesidad de un estatuto particular*

En general se observa que las grandes ciudades o las ciudades que tienen la calidad de capitales poseen un régimen administrativo diferente del que gobierna la vida de los municipios corrientes del país. Su tamaño, el tipo de relaciones de comunidad, los problemas del urbanismo y la propia circunstancia de ser sede de los poderes nacionales, explican la diferencia de tratamiento jurídico-administrativo, que se manifiesta, fundamentalmente, en dar a su territorio una autonomía especial en relación con las otras unidades geográfico-administrativas, o por la suma de poderes que se otorguen a sus autoridades y la forma de designación de las mismas.

Entre nosotros, durante el gobierno del general Reyes se introdujeron muchas modificaciones al régimen departamental y municipal, que explican la contrarreforma de 1910 para regresar, en buena parte, al sistema instaurado en 1886. Según lo expone la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 4 de septiembre de 1969 (28).

En el año de 1944, el gobierno de la época propuso una reforma constitucional según la cual una ley orgánica podrá crear, sin sujeción al régimen municipal ordinario, el distrito capital de Bogotá. La Corte, en el fallo mencionado, dentro de la interpretación restrictiva del proyecto que hace, afirma que la única intención era la de sustraer de las pre-

(28) *Revista Derecho Colombiano*, Jurisprudencia, t. I, núm. 3, septiembre 1969, pág. 305.

visiones constitucionales sobre creación, demarcación y organización por ordenanza al Distrito Capital y otorgarle plena autonomía frente al departamento de Cundinamarca.

El recuerdo de la desmembración de Cundinamarca, el traslado de su capital y la pérdida de Bogotá como fuente para las rentas departamentales, suscitaron la oposición de las autoridades y las gentes del departamento hacia el Distrito Capital (29). Por este motivo la discusión en el Congreso se orientó por el tránsito a Distrito Especial solamente, que no siginificara ni desmembración, ni traslado y, en cuanto a rentas, que fuera la ley no la ordenanza la que indicara la participación de Bogotá en las rentas de Cundimarca causadas en su territorio. El acto legislativo número 1 de 1945, tradujo esa orientación en lo que hoy son los artículos 199 y 200 de la codificación vigente. El primero dice así:

> «La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un distrito especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio.»

En el año de 1954 y por medio de un decreto de estado de sitio (el número 3.640), el gobierno organizó el Distrito Especial de Bogotá. Además de ordenar que Bogotá sigue siendo la capital del departamento de Cundinamarca, el decreto contiene normas sobre composición (que fueron reemplazadas más tarde para regresar a la elección popular) y funciones del concejo, trámite de sus actos, revisión por el alcalde mayor y no por el gobernador y distribución de rentas. Se agregaron al territorio de Bogotá para integrar el del Distrito Especial de Bogotá los municipios de Fontibón, Bosa, Usme, Usaquén y Engativá, por la Ordenanza 7 de 1954 y el artículo 9.º del Decreto 3.640, dispuso que el jefe de la administración se denominaría alcalde mayor, sería designado por el presidente de la República y podría nombrar alcaldes menores en las zonas que estimare conveniente.

En el año de 1968 y con base en las facultades extraordinarias recibidas de la Ley 33 de 1968, el gobierno nacional expidió el Decreto número 3.133 del 26 de diciembre, «por el cual se reformó la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá».

---

(29) Periódicamente se presenta el proyecto de Distrito Capital. Sobre las inconveniencias que ofrece para Cundinamarca y la necesidad de proteger la Sabana de Bogotá mediante la organización de un área metropolitana, ver VIDAL PERDOMO, Jaime, tres artículos, en *Revista Foro Colombiano*, número 83, de mayo de 1976 y diario *El Espectador* de Bogotá de los días 14 de agosto de 1978 y 30 de enero de 1979.

Dicho estatuto define que el Distrito Especial no estará sujeto a las disposiciones de la asamblea ni de la gobernación del departamento de Cundinamarca y que las atribuciones que la Constitución y las leyes dan a las asambleas y a los gobernadores se entienden conferidas al concejo y al alcalde mayor de Bogotá en lo pertinente. El decreto regula luego lo relativo al concejo de Bogotá (composición, función y sesiones), al alcalde mayor de la ciudad, las secretarías y departamentos administrativos, juntas asesoras de contratos y planeación, personero, contralor, régimen presupuestal y fiscal y entidades descentralizadas.

b) *La interpretación de la Corte Suprema de Justicia sobre el alcance del Distrito Especial de Bogotá*

El estatuto de Bogotá fue objeto de numerosas demandas de inexequibilidad ante la Corte Suprema de Justicia. Puede decirse que el rasgo común de los fallos dictados por la corporación y en los cuales se declara la inconstitucionalidad de varias normas es el de restablecer la competencia del concejo distrital en materia de distribución de impuestos, elección del personero y el tesorero, aprobación de contratos, estructura municipal y organización de empresas descentralizadas, en las cuales el Decreto 3.133, de 1968, había reforzado las facultades del alcalde mayor de Bogotá o había dispuesto directamente sobre ellas.

Dos tesis se vieron enfrentadas en esta controversia jurídica, ambas alrededor del alcance que podía darse al artículo 199 de la Constitución sobre la organización de Bogotá «sin sujeción al régimen municipal ordinario»; una amplia que, sin afectar principios políticos de elección popular del concejo y atribución de las principales funciones del Distrito, daba participación al alcalde mayor en el nombramiento de personero o le asignaba el del tesorero; la otra, que acogió la Corte, según la cual la excepción que prevé el artículo 199 de la Constitución sólo versa sobre el régimen legal, es decir, para que el «legislador estuviera en capacidad de dictar normas singulares para la capital de la República», que la sustraigan del diseñado en la Ley 4.ª de 1913 y concordantes.

B) NUEVAS FORMAS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

El fenómeno del crecimiento de las ciudades colombianas en los últimos tiempos ha dado lugar a la necesidad de nuevos modelos institucionales. Se ha propuesto, por ejemplo, la eliminación del cuadro departamental para darle más libertad de acción a los municipios, o a las ciudades más importantes dentro de cada departamento. Todo esto ha

quedado en la polémica pública mientras que la previsión del constituyente de 1968 al consagrar las nuevas formas de administración municipal ha permitido que dichas figuras comiencen a implantarse.

a) *Las áreas metropolitanas*

El artículo 198 de la Constitución reformada en 1968 estableció lo siguiente:

> «Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlas como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejales municipales interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.»

El texto citado parte de una definición sociológica de área metropolitana, da los rasgos principales de este tipo de entidad territorial (todavía no reconocida autónomamente en relación con el municipio en el artículo 5.º de la Constitución), como son personería jurídica, régimen especial, autoridades propias, participación de los entes integrantes de la organización de manera adecuada, y remite a la ley para que precise el cuadro normativo.

Con fundamento en las facultades extraordinarias insertadas en la Ley 61 de 1978, el gobierno nacional expidió en diciembre 14, de 1979, el Decreto-Ley 3.104 del mismo año por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. Dentro de sus finalidades se pusieron las de la adecuada promoción, planificación y coordinación del desarrollo del conjunto y la prestación de servicios. Se puntualizan algunas funciones de la Junta Metropolitana, tales como las de la adopción del plan integral de desarrollo y la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural del área, y el establecimiento de las normas generales de zonificación, urbanización, construcción, así como el plan vial y los planes maestros de servicios públicos.

Fueron autorizadas de manera específica las áreas metropolitanas de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira. Se excluyó a Bogotá, tal vez con la idea errada de que su organización como Distrito Especial contemplada en el artículo 199 de la Constitución le impide hacer parte de un área metropolitana. Son dos cosas distintas y Bogotá tendrá que prepararse para «legalizar», si así puede decirse, su situa-

ción de área metropolitana que tiene con varias poblaciones de Cundinamarca.

El proceso de creación de las áreas metropolitanas ha avanzado con los actos particulares a cada una de ellas. Naturalmente con dificultades provenientes de la novedad de los entes, la falta de recursos y el espíritu de parroquia que a veces no permite ver más allá del día de hoy ni más lejos de los intereses del casco municipal.

Ya se ha comenzado a discutir el grado de aceptación de los municipios que conforman el área, y existe pronunciamiento del Consejo de Estado en un caso determinado (30).

b) *Las asociaciones de municipios*

En lo tocante a la asociación de municipios, también contemplada en el artículo 198, inciso 3.º, de la Constitución reformada en 1968, debe decirse que dicha figura nueva ha sido reglamentada por la Ley 1.ª de 1975, que la concibe como la posibilidad de dos o más municipios (que pueden ser de distintos departamentos) de asociarse para la prestación de uno o más servicios, financiar y ejecutar las obras necesarias a ellos o administrarlos o crear los nuevos organismos que los atiendan; además, un municipio puede pertenecer a distintas asociaciones que se ocupen de diferentes servicios.

La asociación es normalmente voluntaria y se logra mediante aprobación, por medio de acuerdos municipales, de los estatutos de la entidad, pero puede ser obligatoria, como lo preceptúa el texto constitucional y el artículo 7.º de la Ley precisa. Los estatutos vienen así a erigirse en el contrato de asociación, los municipios deben respetarlos y acatar también las decisiones de las directivas del grupo. Los estatutos, como todo pacto social, deben contener el número de sus integrantes, los servicios que son el objeto de la asociación, los aportes y patrimonios de la entidad, el tiempo de duración, los principios de organización y funcionamiento, el modo de resolver las diferencias entre los asociados y la manera de hacer la reforma de los estatutos.

Tales previsiones, que son las que están a la base del nacimiento contractual de cualquier persona jurídica, se completan con otras inclinadas del lado del Derecho privado en cuanto al nombre de los órganos directores (asamblea general de socios, junta administradora) y la responsabilidad de los municipios asociados que se limita a sus aportes patrimoniales, como en las sociedades limitadas, mientras que en relación con quien tiene la representación legal del ente asociativo, el direc-

(30) En sentencia de 28 de febrero de 1983 declaró nula parte de la ordenanza de la Asamblea de Antioquia en cuanto vinculó tres municipios al área metropolitana del Valle de Aburrá (Medellín), (expediente 3938).

tor ejecutivo, la nomenclatura recobra términos empleados en el Derecho público para cargos similares en establecimientos públicos.

Las asociaciones tienen facultades para llevar a cabo su objeto, cobrar tasas o cuotas de reembolso o tarifas por los servicios que brinden, pero tienen atribuciones que trascienden el ámbito de su propia actividad y que miran al beneficio colectivo de los municipios integrados, como son las de promover obras de fomento municipal, coordinar, mediante planos reguladores, el desarrollo urbano de los asociados, preservar y sanear el ambiente, y el artículo 11 de la Ley 1.ª de 1975 las autoriza para administrar las aguas de uso público, función que corresponde normalmente al Inderena. Obsérvese, de paso, que el artículo habla del «delegar», lo cual no es correcto, pues en estricto rigor el término se refiere a traspaso de facultades del presidente de la República (art. 135 de la Constitución) y como aquí no es el caso, se trata simplemente de atribuir a una autoridad (la asociación) las funciones que está desempeñando otra (el Inderena).

La ley utiliza la referencia a los municipios para puntualizar que las asociaciones gozan de los derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordados por la ley a aquéllos y para disponer que las normas sobre organización y funcionamiento de los concejos municipales serán aplicables, en lo pertinente, a las juntas directivas de las asociaciones. Igualmente las dota de la posibilidad de imponer la contribución de valoración y de decretar la expropiación, a la vez que autoriza a los concejos municipales y a las asambleas para cederles bienes o rentas.

Jurídicamente las asociaciones son denominadas por el artículo 3.º de la Ley como «entidades administrativas de Derecho público». Como tienen su propio patrimonio, autoridades suyas, personería jurídica y autonomía administrativa para el cumplimiento de sus funciones, reúnen las características de los establecimientos públicos y van a ser una especie dentro de ese género jurídico. Los dos últimos artículos de la Ley 1.ª versan sobre vigilancia fiscal y el empalme de las asociaciones existentes anteriormente con el estatuto de 1975 (31).

c) *Distintas categorías de municipios*

Desde la reforma constitucional de 1945 se contempló la posibilidad para la ley de establecer diversas categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

---

(31) Hipótesis que ya se realizó respecto de Masa (Municipios Asociados del Valle de Aburrá), según lo pregona la sentencia del Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo del 24 de junio de 1975 (*Revista Foro Colombiano*, núm. 74, agosto de 1975, pág. 148).

El entonces ministro de Gobierno, Alberto Lleras Camargo, en la exposición de motivos de la reforma expresaba: «Uno de los más graves problemas administrativos del país reside en la existencia constitucional de una sola división administrativa para lo municipal. Todo es municipal, lo mismo Bogotá o Medellín, Barranquilla, las capitales de los departamentos o las grandes ciudades que no lo son, y los municipios de escasa población y rentas mezquinas» (32).

Desde esa época la ley no ha dado desarrollo a esta concepción plurimunicipal, salvo en lo relativo al Distrito Especial de Bogotá y en cuanto a las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios, que encarnen modalidades municipales distintas. Sin embargo, el tema ha vuelto a revivirse desde el ángulo fiscal con la propuesta de la Misión Bird-Weisner sobre mayor autonomía a ciertos municipios en cuanto a la percepción de impuestos, como se vio en el punto correspondiente.

d) *Las juntas administradoras locales*

Como aún no han sido desarrolladas por la ley, vamos a citar el comentario que sobre ellas hicimos al momento de su consagración constitucional (33). Las juntas administradoras locales representan otro instrumento de renovación de la vida municipal puesto en marcha por la reforma de 1968. Habida cuenta de la extensión que tienen algunos municipios o del gran número de veredas que agrupan, del vertiginoso crecimiento de otros y un propósito decidido de hacer participar en mayor grado a los ciudadanos en el gobierno de su comunidad, el Acto legislativo número 1 de 1968 autoriza a los concejos municipales para crear juntas administradoras, por ejemplo de barrios o veredas, para determinados sectores del territorio municipal; es deber de la ley señalar las formas de organización que pueden tener dichas juntas y determinar sobre las funciones que pueden asignarle los cabildos, como está consignado en la parte final del artículo 196.

Esta enmienda, además de poseer un nítido sentido democrático, puesto que hace participar a mayor número de ciudadanos en la función gubernamental, puede alcanzar un notable efecto descentralizador, ya que confía a personas más versadas en problemas de sectores del municipio la solución de los mismos, descongestionando la labor de las auto-

(32) Penagos, Gustavo: *Manual de la Administración Municipal*, 5.ª edición, Ediciones Librería del Profesional, 1981, pág. 16.

(33) Vidal Perdomo, Jaime: *Historia de la reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970, pág. 290.

ridades municipales, digamos centrales, dando más agilidad al trámite de los asuntos públicos y una mejor respuesta a las expectativas de los habitantes de los municipios donde operen las juntas.

Por lo demás, se trata de formas de desconcentración de la administración municipal que existen en otras ciudades, como lo ha expuesto el profesor español Ramón MARTÍN MATEO en su libro el *Horizonte de la Descentralización* (34).

(34) *El Horizonte de la Descentralización,* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.

LA MUNICIPALIDAD EN COSTA RICA

EDUARDO ORTIZ
Catedrático de Derecho administrativo

I. CONCEPTO Y ELEMENTOS

La Constitución de 7 de noviembre de 1949, arts. 168 a 175 (que llamaremos la Constitución), y el Código Municipal de 4 de mayo de 1970, que entró en vigencia el 1 de enero de 1971 (que llamaremos el Código), son las fuentes fundamentales del actual régimen municipal costarricense, respecto del cual hay leyes conexas integrantes, pero sin pareja importancia, jurídica ni institucional.

Dispone el artículo 169, C. Política:

> «Artículo 169. La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del gobierno municipal, formado de un cuerpo deliberante integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.»

Dispone el artículo 1, C. Municipal:

> «Artículo 1.° El municipio es el conjunto de vecinos de un mismo cantón de la República, quienes promueven y administran sus propios intereses a través de las municipalidades.»

De ambas normas en relación se desprenden varios elementos de la municipalidad en Costa Rica, a saber:

A) Munícipe

El integrante del grupo municipal es el «munícipe», nombre que aquí erróneamente se da al integrante del Concejo Municipal. Para ser mu-

nícipe basta con ser «vecino» del cantón respectivo, lo que, como veremos, se interpreta mejor si se entiende por tal simplemente al residente del cantón, quien tiene ahí su principal establecimiento familiar o de negocios. El munícipe puede ser incapaz o extranjero, pero no el que sea elector o regidor municipal, quien tiene que cumplir con los requisitos que el Código Electoral señala al respecto, entre los cuales está naturalmente el ser ciudadano costarricense en ejercicio (no interdicto, mayor de dieciocho años e inscrito en el Departamento Electoral del Registro Civil y, en cuanto a los regidores, saber leer y escribir) (arts. 1 y 5 C. Electoral). Fuera de los derechos que llamaríamos políticos del munícipe, tal calidad no conlleva ventaja alguna respecto de quien no lo es, por vivir fuera del cantón, pues todo habitante de éste en tránsito puede ser usuario de los servicios públicos municipales, tanto como sujeto pasivo de sus potestades públicas (sujeción a reglamentos y potestades públicas de la municipalidad, como las de imponer y cobrar tributos, y las de policías especiales). Uno de los aspectos del carácter territorial del municipio es precisamente su capacidad para sujetar a su imperio a personas no integrantes de la comunidad municipal, pero transeúntes en su territorio, sea en sí mismo o en sus bienes (1).

B) El grupo o comunidad municipal

La ley lo define como «conjunto de vecinos», lo que pareciera indicar contigüidad, en el sentido de proximidad y de continuidad espaciales en la convivencia; y una comunidad de intereses, de los que cada miembro es copartícipe. Pese a ello, lo legalmente decisivo es el asentamiento estable del grupo en un mismo cantón, se den o no aquellas otras notas, que, por lo demás, son cada vez más raras, excepto en cantones de mínimas proporciones. Las mismas causas que han provocado la crisis del municipio como entidad pública han minado la unidad y la homogeneidad del grupo municipal, ahora dividido en subgrupos no sólo físicamente distantes sino enfrentados entre sí por intereses conflictivos. La escasez de recursos, sobre todo, obliga a jerarquizar su empleo y ello genera una lucha entre los grupos de interés dentro del cantón por alcanzar los rangos preferentes para efectos de inversión. Todo ello impide reputar el grupo municipal de hoy como un «conjunto de vecinos», concepto que es únicamente apropiado para los rurales de cantones pequeños, lo cual se entenderá mejor cuando se formulen críticas al actual régimen municipal. Hoy sería más exacto definir el grupo municipal como población estable del respectivo cantón.

---

(1) Alessi, Renato: *In torno alla Nozione di Ente Territoriale, Scritti Minori,* Giuffrè, Milano, 1981, págs. 743 y 744.

C) El cantón

Dejemos de lado, por ahora, el establecer la consistencia y relevancia jurídicas del territorio en la municipalidad. Baste, por el momento, indicar que en Costa Rica se trata del «cantón» y que éste es la única forma importante de división territorial del país para efectos administrativos. Costa Rica es una República unitaria asentada sobre un país de 50.900 kilómetros cuadrados, dividida administrativamente en siete Provincias (San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Guanacaste, Puntarenas y Limón), subdivididas en cantones compuestos por distritos (art. 168 C. Política). Los cantones, asiento territorial de una municipalidad cada uno, son actualmente 83, y los distritos, 417. Los cantones y distritos son sede de organizaciones territoriales, exponentes de grupos o comunidades. La Provincia es un mero reparto administrativo que señala los límites espaciales de la competencia de un órgano periférico, llamado Gobernación, herencia de su homónimo español en tiempos de la Colonia. Conviene examinar brevemente las tres divisiones territoriales apuntadas, para establecer sus notables diferencias.

a) *Provincias*

Son las siete mencionadas. La creación de otras exige ley plesbicitaria dictada por votación directa de la población electoral de la o las Provincias afectadas (art. 168 C. Política), a condición de que la nueva Provincia y el resto de cada una de la o las Provincias madres retengan, al menos, una población del 10 por 100 de la población total del país (art. 2, Ley de División Territorial Administrativa, número 4.366, de 19 de agosto de 1969). Sólo por ley común podrán ser afectados los límites de las Provincias (art. 5 ibídem). La Provincia costarricense goza de gran arraigo regional, en cuanto su población estable se siente fuertemente unida a su suelo, pero carece de importancia económica e incluso sociológica, por su desfasamiento de las zonas de desarrollo económico y su progresiva absorción por San José, la ciudad capital. Dos son los aspectos en que jurídicamente se revela la Provincia como división territorial, el administrativo y el electoral. En cuanto a lo primero —lo administrativo— hay en el cantón y en el distrito cabeceras de Provincia una Gobernación, cuyo titular es su gobernador, que es órgano periférico del Ministerio de Gobernación, sujeto a jerarquía frente al correspondiente ministro, llamado a velar por la observancia de la ley y a ejercer las principales funciones de la policía general, como jefe y coordinador supremo de las respectivas funciones en toda la Provincia, sustancialmente en lo tocante al orden, tranquilidad y seguridad en las calles (secciones 7.ª

y 8.ª de las Viejas Ordenanzas Municipales de 1867, cuya vigencia continúa después del Código por expresa disposición de su art. 185). La Gobernación no es siquiera órgano desconcentrado, pues sus actos, sujetos a recurso ante el ministro de Gobernación, no agotan la vía administrativa. Hasta la vigencia del actual Código, el gobernador era el ejecutivo municipal, integrante del Gobierno (pero no del Concejo) Municipal, y encargado de representar a la municipalidad, de administrar los asuntos locales a su nombre y de ejecutar las resoluciones del Concejo, pese a ser —antes como ahora— órgano de nombramiento ministerial jerárquicamente dependiente del ministro de Gobernación, en el cantón central de la Provincia tenía potestad de veto de los acuerdos del Concejo, con resolución final del conflicto por el ministro de Gobernación, quien también decidía los recursos de apelación contra aquéllos. El artículo 169 C. Política abandonó a la ley la designación del funcionario municipal que ejercería tales funciones y habilitó con ello al Código para sustituir al gobernador por otro órgano no central, independiente de todo Ministerio, de nombramiento del propio Concejo, llamado hoy ejecutivo municipal. El Código suprimió, al tiempo, el veto del gobernador y los recursos administrativos ante el ministro, innovaciones que la respectiva Exposición de Motivos y los exégetas del Código reputan el principal aporte institucional introducido por este último, pese a la timidez del cambio así operado, como veremos (2).

En cuanto a lo electoral, cabe apuntar que la Provincia es la unidad nacional, pues las listas de diputados a la Asamblea Legislativa son provinciales y provincial es la integración por delegados (10 de cada Provincia) de la Asamblea Nacional de cada partido político encargado de hacer las correspondientes postulaciones (art. 60, C. Electoral, Ley número 1.536, de 10 de diciembre de 1952, y sus reformas). El partido que sólo postula candidatos a diputados es provincial y sólo por Provincia puede postularlos (art. 63, ibídem); y una misma persona no puede ser candidato a diputado por más de una Provincia (art. 77 ibídem). Pero la Diputación se da por o en representación de la Nación como un todo (art. 106, C. Política, y 77 ibídem); el diputado puede no residir en la Provincia para la cual se postula (pues lo contrario no lo exige la ley, art. 5.b, C. Electoral); y hay en la realidad una dependencia total del candidato no respecto de la comunidad provincial (que, como tal, carece de ente representativo), sino de la dirección nacional del respectivo partido y, sobre todo, del candidato a la Presidencia de la República, quien normalmente tiene un dominio casi total de la dirección y de la maquinaria administrativa de su partido.

En síntesis: la Provincia no sólo no es ente, sino que tampoco es comunidad histórica que tenga influencia importante en la vida pública,

(2) MURILLO, Mauro, y BOGANTES HIDALGO, Gerardo: *Código Municipal Anotado,* Editorial Costa Rica, San José, 1978, pág. 58.

administrativa o política, de la población de su territorio, la cual, por ello mismo, tampoco puede llamarse propiamente una comunidad provincial. La Provincia en Costa Rica es meramente límite territorial de un reparto administrativo.

b) *El distrito*

El distrito es un órgano territorial del municipio, constituido sobre la base de la comunidad asentada en un distrito, subdivisión del cantón respectivo. Todo distrito debe tener un síndico propietario y otro suplente para su representación en el seno del Concejo Municipal respectivo, con voz pero sin voto (art. 172, C. Política). El origen del síndico es electoral y su función —como se dijo— representativa de la comunidad establecida en el distrito, por lo que deberá ser vecino del mismo y actuar dentro del Concejo Municipal únicamente en los asuntos que correspondan a dicha comunidad, que son aquellos que «fueren de interés directo» para esta última (art. 65, C. Municipal). De conformidad, el síndico no puede participar en sesiones extraordinarias del Concejo Municipal convocadas para conocer de asuntos extraños al distrito, ni tampoco en las ordinarias sobre puntos o temas de la agenda que se hallen en igual situación. El síndico es, además, el presidente del Concejo de Distrito que debe existir en cada uno, por disposición del Concejo Municipal del cantón correspondiente, en cumplimiento de mandato del artículo 63 ibídem (3). El Concejo de Distrito está integrado por cinco miembros de nombramiento del Concejo Municipal dentro de los tres meses posteriores a la instalación de este último, por un período de dos años, con posibilidad de ser nombrados nuevamente al vencimiento del período sin límite de tiempo. El cargo de miembro del Concejo de Distrito es honorario y gratuito. El síndico, como se dijo, es miembro y presidente del Concejo de Distrito, pero su designación tiene lugar por sufragio universal directo del distrito, que se lleva a cabo simultáneamente con las elecciones de regidores municipales, presidente y vice-presidente de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa.

---

(3) No debe confundirse el Concejo de Distrito, creación del Código Municipal, y los Concejos Municipales de Distrito, creación del Decreto ejecutivo 5.595-G, de 12 de noviembre de 1975, dotados de personalidad jurídica y dedicados al desarrollo local en armonía con el nacional. Dado el carácter nacional de las atribuciones de los entes estatales y general de las que son municipales, este estudio sostiene la constitucionalidad de la concurrencia entre unas y otras en el ámbito local. Pero es claramente inconstitucional la creación reglamentaria de entes públicos locales —como los Concejos Municipales de Distrito— cuyos cometidos son únicamente tales y no nacionales; esto es una violación de la reserva constitucional de ley en el régimen municipal y de la competencia «local» de la municipalidad.

Los Concejos de Distrito son órganos auxiliares de las Municipalidades en la promoción y gestión de los intereses y asuntos locales, en el ámbito territorial correspondiente. Dada la redacción de los artículos 172 C. Política y 63 C. Municipal, cabría preguntarse si los Concejos son entes territoriales a nivel de distrito, con personalidad jurídica propia, o como se ha dicho, meros órganos periféricos de la Municipalidad correspondiente para la gestión de asuntos locales del distrito. A favor de su personalidad podría estar su carácter constitucionalmente obligatorio en función de los intereses de la comunidad distrital, lo mismo que su participación con voz propia en el Concejo Municipal a través de un representante de origen electoral, datos positivos que contribuyen a perfilar la existencia de una comunidad organizada con intereses y gobierno representativo propios. Pero se oponen a aquel reconocimiento no sólo o no tanto las reducidas proporciones de dicha comunidad distrital, sino, sobre todo, el carácter netamente auxiliar de las funciones del Concejo de Distrito, que sólo tienen sentido por su referencia a las del Concejo Municipal correspondiente, sin ninguna autonomía en sus actos o en sus efectos; el Concejo de Distrito carece de potestades imperativas que le permitan dictar actos con ese carácter y no tiene a su cargo servicios públicos. Sus funciones consisten en colaborar con las Municipalidades, sea sirviéndoles de enlace con la comunidad distrital o fiscalizando obras municipales en el distrito, sea preparando o ejecutando actos o actuaciones municipales, como cuando elaboran listas de obras públicas urgentes en el distrito o recogen contribuciones locales, sin que puedan administrar fondos de ninguna especie, todos los cuales, de llegar a sus arcas, tienen que pasar de inmediato a la Tesorería Municipal (art. 64 ibídem). El carácter claramente subordinado de las funciones del Concejo de Distrito a las del Concejo Municipal indica que se trata de órgano auxiliar de este último en la administración y promoción de los intereses locales, sin personalidad jurídica propia, no obstante el aspecto territorial de su competencia y la índole electoral y representativa del síndico. Es simplemente un órgano periférico del municipio, con funciones no decisorias, respecto de las cuales el distrito es límite espacial de competencia.

c) *Cantón*

Todo cantón tiene una municipalidad y ninguno puede tener más de una, tal es la regla constitucional (art. 169, C. Política). Por lo pronto, el cantón es «la jurisdicción territorial de la Municipalidad», por lo que la «población cabecera del cantón es la sede del Gobierno Municipal y tendrá el título de ciudad» (art. 3, C. Municipal): La creación de nuevos cantones —que equivaldría a la de nuevas municipalidades— requiere

ley reforzada, aprobada por dos tercios de la totalidad de los votos de la Asamblea Legislativa (art. 168 in fine, C. Política); y sólo por ley común podrá alterarse los límites de los cantones (art. 11 de la Ley número 4.366, de 19 de agosto de 1969). No podrán crearse nuevos cantones si no reúnen, al menos un 1 por 100 de la población total del país, lo que deberá darse igualmente en el resto del cantón madre afectado por la segregación territorial (art. 9, ibídem), requisito que sólo podrá dispensarse en casos de excepción relativos a lugares apartados y de acceso y comunicación difíciles, previo dictamen favorable y vinculante de la Comisión Nacional de División Territorial. Esta es órgano consultivo en la materia y se halla integrada por el ministro de Gobernación, por el director del Instituto Geográfico Nacional y el de la Dirección General de Estadísticas y Censos, y su dictamen será obligatorio (pero no vinculante) siempre que se trate de crear provincias, cantones o distritos (art. 1, ibídem). El cantón es circunscripción territorial exigüa, por sobredivisión del suelo nacional, sin relación funcional con los movimientos migratorios internos y la distribución poblacional, ni con el tráfico económico o las políticas de desarrollo del país, por lo que su existencia los dificulta más que los favorece, y hace aconsejable una drástica reducción de su número, para adecuarlo y dimensionarlo a la demanda local de funciones y servicios públicos. El principal enemigo del Municipio en Costa Rica hoy es su ridículo tamaño, determinante de su escasa población y, sobre todo, de sus todavía menores recursos humanos y financieros. Sin embargo, y pese a ello, el cantón es sede de la municipalidad y se halla —como se dijo— en relación de necesaria implicación jurídica e institucional con ésta, pues la creación de un cantón equivale a la de una municipalidad, como si fuese acto condición que impusiera simultáneamente la aplicación del régimen municipal sobre el territorio afectado, incluyendo la creación de una nueva municipalidad. Habrá que examinar brevemente y de seguido la importancia legal de este dato, que no podrá comprenderse sin explicar someramente primero los otros elementos integrantes de la definición constitucional y legal de municipio, antes transcrita.

D) La Municipalidad

El artículo 169, C. Política, crea un Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante integrado por regiones y un órgano ejecutivo; los artículos 170, 173, 174 y 175 ibídem se refieren, sin embargo, a una «corporación» llamada Municipalidad, titular de autonomía y de potestad presupuestaria, indicando claramente que se trata de una entidad de Derecho público. El artículo 1 del C. Municipal se refiere a un municipio

formado por un conjunto de vecinos, comunidad local de base, y, corroborando el texto constitucional, a una municipalidad que en su interés y representación promueve y administra los intereses locales. Todo lo cual viene corroborado por los artículos 2, 4, 7 y 9 ibídem, que definen la capacidad institucional de la municipalidad como ente público autónomo para el cuidado de los asuntos locales. El artículo 3 ibídem distingue finalmente entre municipalidad y gobierno municipal, al establecer que éste deberá tener sede en la ciudad cabecera del respectivo cantón. Se da, entonces, la siguiente triada: municipio o comunidad local de base, sustento colectivo del ente local; municipalidad, ente público local y primario; gobierno municipal, organización del ente para la atención de sus fines. Y cabría distinguir dentro de este gobierno municipal el Gobierno constitucional de la municipalidad, formado por su cuerpo deliberante (Concejo) y el funcionario al frente de su administración (Ejecutivo Municipal). Son los dos únicos órganos constitucionales ordinarios asignados por la Carta a la Municipalidad.

Con carácter de órganos auxiliares de éstos en la dirección y gestión de los intereses locales, el C. Municipal ha creado un secretario, un contador y un tesorero, y en las (municipalidades) que «tengan ingresos ordinarios superiores a diez millones de colones, deberá haber, además, un auditor» (art. 60, C. Municipal, reformado por Ley número 6.890, de 14 de septiembre de 1983). El Concejo Muncipal podrá crear los órganos adicionales necesarios para el despacho de los negocios y asuntos municipales mediante simple reglamento de organización y/o de servicio [art. 7, inciso *a)*; 21, incisos *c)* y *ch)*, y 57, inciso *e)* ibídem]. La mayoría de las Municipalidades ha creado por esa vía Departamentos Financiero y de Ingeniería.

E) La Corporación

Según el artículo 1 del Código son los «vecinos» quienes «promueven y administran sus propios intereses a través de las Municipalidades», lo que significa el carácter corporativo de la municipalidad como ente público. La municipalidad, en efecto, reúne todas las notas distintivas de la corporación pública, definida como grupo que autoadministra sus intereses mediante su organización en un ente público exponente y gestor de ellos.

La Ley dice que es el grupo el que promueve y administra sus propios intereses y con ello claramente indica que, jurídicamente, el grupo se autoadministra, a través de un gobierno que, en alguna forma, se identifica con él y lo representa. Salta así, como rasgo constitutivo de la

municipalidad, su carácter corporativo y representativo de la comunidad o del grupo municipal. Esto ha de examinarse con más detalle posteriormente (4).

F) Lo «local»

El artículo 169 C. Política y 1 del Código definen como «locales» los intereses y servicios que atiendan las municipalidades, lo que confirma el artículo 4 del Código, al disponer:

> «Artículo 4. Corresponde a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional...»

La calificación de «locales» otorga a los intereses y servicios en cuestión el efecto de integrar automáticamente la esfera de acción de la municipalidad, aparentemente con exclusión de los que son «estatales» o «nacionales». Por servicios ha de entenderse la actividad de la municipalidad dirigida a satisfacer una necesidad de la colectividad municipal o grupo de base, lo que puede significar la satisfacción de necesidades de otros grupos o personas, siempre que ello sirva como medio para el fin principal, que es el bienestar y progreso del municipio (por ej.: actividades turísticas, servicios a quienes no son residentes en el cantón, pero se hallan en tránsito, etc.) (5). Por intereses debe entenderse cualesquiera otros fines de igual alcance común o colectivo cuya satisfacción se logre por medio distinto del servicio público y, más concretamente, a través de actos de imperio y actuaciones materiales de todo tipo (6).

Cuando la Constitución y la Ley aluden al carácter local de unos y otros, varias posibilidades se dan en punto a la organización de las competencias de la municipalidad. Puede tratarse, en primer término, de una competencia exclusiva, dentro de la cual sólo la municipalidad esté habilitada para actuar, con exclusión del Estado y otros entes públicos, municipales o no. Puede ser, en cambio, un campo de regulación

---

(4) Martins, Daniel Hugo: *El Municipio Contemporáneo*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1981, pág. 19.

(5) Nieto, Alejandro: «Entes territoriales y no territoriales», *Revista de Administración Pública* (RAP), núm. 64, Madrid, 1971.

(6) Es evidente que el Código Municipal ha acogido la tripartición clásica de las actividades estatales en servicios, política y fomento, que —tomada originalmente de Francia— ha llegado a Costa Rica a través de la obra de Fernando Garrido Falla y de Jordana de Pozas; véase de Garrido: *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1982, vol. II, páginas 150 a 152.

y de acción que venga abierto a estos últimos y en tal hipótesis precisa definir el tipo de relación entre la municipalidad, el Estado y esos otros entes públicos en referencia a la materia local, pues bien puede ocurrir que se trate de poderes desiguales y que el Estado pueda intervenir fijando límites y condiciones a la actuación municipal, o excluyéndola del ámbito local; y, en esta hipótesis, sería preciso averiguar si puede hacerlo sin límite ninguno o dentro de un marco jurídico previamente definido por el ordenamiento (7). Parecería que se trata de esto último en virtud de varias disposiciones del Código, según las cuales la municipalidad puede tener competencias concurrentes, tanto de entes públicos, estatales o no, como de particulares. Disponen al respecto los artículos 5 y 10 C. Municipal, que serán brevemente examinados después:

> «Artículo 5. La competencia municipal, definida en el artículo anterior, no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración pública. No obstante, estas entidades informarán al Concejo y coordinarán con éste, con la debida antelación las obras y proyectos que pretendan realizar en el cantón respectivo.»

> «Artículo 10. Las entidades públicas no estatales o privadas que se constituyan legalmente para cumplir finalidades de interés cantonal sólo podrán ejecutar obras de interés o servicios públicos con la aprobación del Concejo municipal o mediante concierto con la corporación.»

Según ello, puede haber competencias públicas y actividades privadas concurrentes con las de la municipalidad en materia local, a condición de que haya un orden de las relaciones entre las mismas. La limitación fundamental que pareciera existir, en garantía de la competencia local de la municipalidad, es la reserva de ley. Lo «local» es un concepto indeterminado utilizado por el artículo 169 C. Política, que sólo puede ser reducido por ley, con exclusión de reglamentos autónomos, por tra-

(7) Son bien conocidos los principios de organización llamados de competencia y de jerarquía: el primero crea un campo exclusivo y material de acción, dentro del cual sólo cabe la potestad normativa de un ente; el segundo, supone una concurrencia entre desiguales. Como se verá, nuestro régimen municipal está montado sobre un sistema híbrido, en el cual hay concurrencia entre municipalidad y Estado y otros entes públicos en posición de igualdad, salvo en lo que toca a la potestad legislativa y al contralor estatal sobre la municipalidad. Y debe advertirse desde ahora que tal superioridad estatal no es ilimitada, sino que tiene que ser «razonable» y acorde con la realidad de lo «nacional» y lo «local». Para una brillante exposición de los principios de competencia y jerarquía como fórmula de solución de conflictos normativos, evidentemente aplicable por analogía a la solución de conflictos de atribuciones, véase CRISAFULLI, Vezio: «Gerarchia e Competenze nel Sistema Costituzionale delle Fonti», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 1960, págs. 774 a 779 y 801 a 804.

tarse precisamente de materia constitucional y de un verdadero derecho, con igual rango, que el que tiene la municipalidad en su gestión sobre ese ámbito. En tal condición, el artículo 19 de la Ley General de Administración Pública reserva la materia a la ley y a su reglamento ejecutivo, con exclusión de todas las demás fuentes. Dispone el artículo 19 L. P.:

> «Artículo 19. 1. El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes.
> 2. Quedan prohibidos los reglamentos autónomos en esta materia.»

G) La autonomía

Finalmente, nuestra Constitución y nuestra Ley no se han limitado a atribuir a la municipalidad capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma. Dispone al respecto el artículo 170 C. Política:

> «Artículo 170. Las corporaciones municipales son autónomas.»

Y reafirma el artículo 7 del Código Municipal:

> «Artículo 7.° En el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución política, con las potestades de gobierno y de administración inherentes a la misma...»

La autonomía de que hablan esas normas puede ser, como toda forma de libertad, una ausencia de presiones e interferencias externas, por parte del Estado o de cualquier otro ente público. La autonomía se entenderá como la libertad individual, a modo de una capacidad legal para hacer todo lo no prohibido por el ordenamiento estatal. Dentro del ámbito de acción marcado por el Estado, el ente podría definir y fijar por sí sus metas y potestades y perseguirlas a través de los medios que él determinaría, sin participación de otros entes en tal toma de decisiones y de empresas. Al otro extremo se hallaría la hipótesis de un ente que, a partir de un haz de fines, y de potestades y deberes para cumplirlos, dados por el Estado, tendría libertad para juzgar y elegir el contenido y el motivo de sus actos, en uso de una «discrecionalidad» conferida por el ordenamiento estatal. Entre estos extremos podrían ser varias las hipótesis, según la amplitud mayor o menor de la libertad municipal o de la interferencia estatal. ¿Cuál de esos grados de libertad en la toma de decisiones es la que confiere la Carta cuando habla de la

autonomía municipal? Desarrollaremos el tema, pero puede anticiparse que la autonomía que consiste en una mera discrecionalidad funcional, para ser utilizada cuando el ente público actúa, es descartable de antemano, pues se da también y principalmente en el Estado y en sus dependencias organizadas jerárquicamente, sin relación ninguna con otros entes públicos y mucho menos con los municipales. La autonomía municipal es, en cambio, una que no significa libertad en la función administrativa común, sino precisamente en un tipo especial de ella, a cuyo nivel puede ser determinante de la vida del ente público en su totalidad, no en actos aislados, por discrecionales que sean. Y cabría definir esa autonomía, por lo pronto y a reserva de apurar mejor la idea, como una libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente (8).

H) Concepto básico de la municipalidad

Hemos logrado los datos jurídicos para una definición básica de la municipalidad, que habrá de depurarse al aclarar el perfil técnico de cuatro ideas componentes, apenas esbozadas, cuya imprecisión no impide, sin embargo, hallar aquella noción primitiva. De conformidad, puede definirse por ahora la municipalidad —con ese carácter introductorio al análisis de los componentes— como «la corporación exponente de la comunidad estable del cantón, para la gestión autónoma de los intereses propios de ésta, mediante un gobierno electivo y representativo, llamado gobierno municipal».

II. EXAMEN DE LAS CUATRO NOTAS FUNDAMENTALES DEL ENTE MUNICIPAL (ENTE CORPORATIVO, TERRITORIAL, LOCAL Y AUTONOMO)

El control preciso del concepto dado depende de la respuesta que, a su vez, tengan las siguientes cuatro cuestiones fundamentales, correspondientes a otros tantos elementos de aquella definición, a saber: *a)* ¿Qué es una *corporación*?; *b)* ¿Qué es una corporación *territorial*?; *c)* ¿Qué es la capacidad pública para gestión de intereses y servicios públicos *locales*?; *d)* ¿Qué es la *autonomía* municipal?

(8) Giannini, Massimo Cevero: «Enti Locali Territoriali e Programmazione», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1973, núm. 1, pág. 206.

A) La corporación como ente público

Lo esencial de la corporación, para lo que ahora nos interesa, está en tres notas:

a) la existencia de un grupo integrado por miembros, calificados como tales a partir de una cualidad personal distintiva, que otorga derecho subjetivo a pertenecer al grupo y que conlleva, además, un *status* especial, incluyente de deberes y derechos que escapan a quienes no la tienen ni integran, por ello mismo, el grupo;

b) La erección del grupo en un ente jurídico (con personalidad), exponente de los intereses del grupo y llamado a satisfacerlos, cuya organización está compuesta por dos órganos de función y naturaleza diversas: una asamblea general o reunión del grupo, que es el órgano supremo de la entidad, de funcionamiento periódico o extraordinario, sometido a resolver en última instancia todos los asuntos encargados al ente y a dictar sus decisiones fundamentales (programas, presupuestos, normas, etc.); y un cuerpo colegiado, llamado consejo o junta directiva, que, dentro del marco del ordenamiento y de las decisiones y reglas dictadas por la asamblea general, a la que está subordinado, gobierna y administra los intereses del grupo en forma continua y permanente;

c) El origen electoral y el carácter representativo del colegio gobernante, en relación con el grupo de base. La junta directiva o consejo administrativo ordinario son electos por la asamblea general y representan su voluntad.

En casos excepcionales, el grupo de base puede utilizar formas de participación directa en la toma de decisiones, que revelan su carácter de asamblea política suprema en la vida de la corporación. La corporación es, entonces, el ente público constituido por la personificación de un grupo de base que lo dirige y domina, integrado por personas legalmente calificadas para ello, y servido por un colegio gobernante de su elección, para la satisfacción de las necesidades del grupo (9). La corporación puede ser de origen voluntario (sociedades y asociaciones en Derecho privado) u obligatorio (entes territoriales públicos).

De acuerdo con tal definición transparece la pertenencia a ella de la municipalidad, pues reúne acusadamente todos sus elementos. La municipalidad es persona jurídica, como literalmente lo dispone el artículo 2 ibídem. La municipalidad está integrada por «munícipes», «vecinos» del respectivo cantón, sin lo cual no gozan del «status» especial de tales, fundamentalmente de la capacidad político electoral de alcance municipal [art. 1, C. Municipal, y arts. 3, 5 *c)* y 8 C. Electoral]. El gobierno municipal está dado fundamentalmente por un órgano, el Concejo, electivo

(9) Garrido Falla, Fernando: *La descentralización administrativa*, Universidad de Costa Rica, Ciencias Jurídicas y Sociales, núm. 4, págs. 54 y ss.

y representativo de las tendencias e ideologías del grupo de base, lo que hace a la municipalidad permeable a la política de los dos partidos nacionales de importancia (Partido Liberación Nacional y su oposición) y otorga calificado papel a la participación intensa del munícipe o ciudano municipal en el gobierno del grupo a través de técnicas de democracia directa que examinaremos brevemente. Ello conlleva la posibilidad de instalación en el Concejo de ideologías y programas diversos de los gubernamentales, si son distintos los partidos que triunfaron en una y otra elección (para regidores, y para presidente y diputados, no obstante tener lugar las tres en un solo procedimiento electoral), lo que ocasionalmente ha ocurrido en Costa Rica. Esta posibilidad es un acusado síntoma del carácter político que imprime a la municipalidad el ser ente territorial, además de corporativo.

B) El ente territorial

Es vieja y gastada la polémica sobre el concepto y elementos del ente territorial. Son muchas las doctrinas y enfoques al respecto y no es ésta la sede para explicarlas, pero es necesario optar por alguna, sobre todo a la luz de nuestro Derecho. El carácter de territorial que tiene la municipalidad es, en efecto, decisivo para su configuración política y jurídica. Doctrinas hay que no pueden tomarse seriamente, pese a su solera doctrinal, como la que acostumbra enfocarlo como elemento constitutivo del ente. Un ente jurídico es creación normativa que no puede estar integrado por otra cosa que por normas o situaciones derivadas de su aplicación; una entidad física como el territorio no puede ser parte de un ente jurídico en cuanto tal. Pero el territorio tampoco puede ser objeto de un derecho del ente público, al modo como lo es el inmueble de propiedad privada, precisamente porque esta última existe; es evidente que la propiedad privada, por ser exclusiva, impediría la pública sobre la totalidad del territorio nacional. Y es evidente, sobre todo, que la posición del territorio respecto del ente es similar a la del individuo respecto de la potestad de imperio del Estado: es sujeción a los eventuales efectos del ejercicio de esa potestad. En otras palabras: lo territorial del ente es, en realidad, lo territorial de sus potestades para dictar actos de imperio y de sus facultades para prestar servicios públicos. Y consiste en lo siguiente: en que tanto el sujeto que lo hace, como la atribución de competencia para hacerlo y la legalidad de esa conducta, vienen determinados por ese territorio (10). En efecto: las potestades y facultades en cuestión vienen reguladas por el ordenamiento en forma tal que la presencia en ese territorio de personas o de cosas,

(10) Nieto, *op. cit.*, págs. 32 a 39.

aun si transitoria, hace nacer aquellas potestades y facultades sobre ellas en favor de la comunidad que lo habita, y condiciona, al tiempo, la validez de su ejercicio a que éste tenga lugar dentro de ese territorio y para surtir efecto en su ámbito, sin lo cual el acto respectivo sería nulo o ilegítimo el servicio prestado. Pero ello no sería así si el ente territorial no tuviese un poder adecuado a tal tipo de potestades, que, a su vez, son adecuadas a su naturaleza. Esta consiste en ser una corporación de pertenencia obligatoria para todo aquel que vive establemente —como «vecino» o como «residente»— en el mismo territorio, comunidad sometida a cuidar del bien general (principalmente de sus componentes, los ciudadanos municipales o munícipes, y, además, de todos los habitantes del mismo territorio). La corporación territorial persigue el bien común en todos sus aspectos y no en relación con un interés o fin públicos determinados, precisamente porque no sujeta a personas o cosas en cuanto vinculadas a una tarea específica, sino a un territorio determinado, sea cual sea el fin público a perseguir. De este modo, la corporación territorial puede perseguir cualquiera que toque el bien común de quienes habitan su territorio y se mantiene la misma pese a la disparidad material de sus cometidos coetáneos o sucesivos. Y, puesto que la fijación y variabilidad de tales atribuciones públicas no altera, sino que más bien confirma la esencia del ente territorial, éste tiene libertad para autofijarse esos cometidos y definir su propia esfera de acción, sin otro límite que el del respeto al ordenamiento estatal y al espacio de los otros entes territoriales (11). El poder público del ente territorial no es ni ilimitado ni exclusivo. El ente territorial —con la excepción del Estado— lo recibe de éste con las limitaciones que le impone, generalmente a nivel constitucional; y lo tiene a la par de otros entes de igual naturaleza y de mayor o menor radio espacial, respecto de los cuales se armoniza normalmente mediante una distribución de competencias, exclusivas o compartidas, y sólo excepcionalmente por subordinación o superioridad de o frente a ellos. Todo puede resumirse diciendo que el ente territorial es una corporación legalmente obligatoria para todos los residentes establemente en un territorio determinado y representativa de la comunidad que ellos forman, encargada de gestionar el bien común de esa comunidad en todas sus manifestaciones, se-

(11) NIETO, con base en los autores que cita, niega muchas de las anteriores notas como distintivas del ente territorial, pero como lo hace ver ALESSI en el artículo antes citado, sí es posible que se den todas en el municipio, a diferencia de lo que ocurre con el Estado, respecto del cual viene en cuestión sobre todo el carácter territorial de la comunidad nacional de base, cuando la nacionalidad se adquiere por el sistema del *jus sanguinis*. Es innegable, en todo caso, que lo normal en un ente territorial es tener competencias territoriales, por su origen y por (el alcance de) sus efectos. En todo caso, las notas dadas en el texto responden bien al ordenamiento local costarricense.

gún determinación propia de la misma corporación, sujetando a su poder de autoridad y de la prestación a todos los habitantes de ese territorio, aun a los transeúntes, dentro del marco del ordenamiento general del Estado.

Las notas esenciales de este concepto son: carácter obligatorio de la pertenencia a la comunidad territorial en virtud de la residencia estable en su territorio sede; carácter territorial de las competencias, por el hecho generador de su existencia y de sus límites, que es la presencia de personas y de (sus) cosas en el mismo territorio; carácter territorial de los fines y atribuciones del ente, en cuanto pueden ser cualesquiera y fijados por el mismo ente, siempre que su destinatario sea el grupo de habitantes del mismo territorio, aunque se trate de los no pertenecientes a la comunidad de base a título de miembros de ella; y encuadramiento dentro del ordenamiento general del Estado, que debe respetar.

Se trata, como se ve, de un ente corporativo y, por lo tanto, dirigido y dominado por una comunidad de moradores en un territorio, que por concesión del Estado tiene un poder de gestión pública que sujeta a sus efectos a todo habitante de ese territorio, aunque no integre aquella comunidad. La municipalidad, según ello, es entidad claramente territorial. En efecto: sus potestades de policía y, en general, imperativas afectan a todo aquel que esté —permanente o transitoriamente— en su territorio, aunque no sea munícipe, y en razón de esa mera estadía, con potestad para ofrecer sus servicios públicos en iguales condiciones, aun a aquellos que no son munícipes. Sus fines son todos los que afecten a los habitantes del cantón, sin ulteriores calificaciones, y pueden ser fijados por la misma municipalidad, aun si son materialmente dispares entre sí, a condición de que afecten sólo a los habitantes del respectivo cantón y no violen el ordenamiento estatal, sobre todo el constitucional (12).

---

(12) Insiste sobre el carácter estrictamente territorial de las atribuciones y competencias de la municipalidad, como ente local primario y de base, PALADIN, Livio: «Il Territorio degli Enti Autonomi», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 1961, págs. 669 a 672. Y es importante notar cómo este autor y ALESSI destacan como el carácter esencial y determinante de la naturaleza del ente local su índole política y representativa de una comunidad de base con necesidades e intereses propios, para lo cual véase ALESSI, *op. cit.*, págs. 746 a 748; y PALADIN, *op. cit.*, págs. 657 a 660; e igualmente GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1980, vol. 1, págs. 319 y 320, donde los autores recalcan que la esencia de un ente territorial es ser un ente comunitario y corporativo. Para una clara distinción entre entes territoriales e institucionales en general, véase, aparte de las obras citadas de GARCÍA DE ENTERRÍA y GARRIDO FALLA, GORDILLO, Agustín: *Empresas del Estado*, Ediciones Macchi, 1966, págs. 35 a 37.

El Código toma debida cuenta de ello cuando dispone:

> «Artículo 2. Las municipalidades son personas jurídicas estatales con jurisdicción territorial determinada.»
>
> «Artículo 3. La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón...»

C) La municipalidad: ente público no estatal, independiente o relevante

Urge aquí una importante aclaración: hay un craso error en el artículo 2 al declarar a «las municipalidades» personas jurídicas «estatales». Se alude aquí, claramente, a la distinción respecto de las que son públicas «no estatales», por las que se entiende precisamente las que son, como el Municipio, corporativas, por tener relación con un grupo de intereses, que representan o exponen. Los ejemplos mejores de este tipo son los entes territoriales y los gremiales, como los Colegios profesionales. Los otros, los entes estatales, son las instituciones comunes o fundacionales, aquí llamadas autónomas, no corporativas, que persiguen un fin asignado a ellas desde fuera por el Estado, a cuyo servicio lo cumplen, mediante un cuerpo de gestión unilateralmente designado y/o removido por el Estado mismo, sin ningún carácter popular ni representativo de una comunidad de base. Se trata, en suma, de la vieja, pero útil distinción entre entes corporativos o institucionales, entre entes independientes y subordinados, entre entes relevantes e instrumentales (13). Muchos fincan la distinción en el origen del patrimonio del ente, que es estatal en los estatales (bajo la forma de subvención, de impuestos específicos, etc.), en tanto que es procurado por el grupo de base en los no estatales (aun si es de origen tributario, por recaer el gravamen respectivo sobre los integrantes de la comunidad o grupo). Pero es evidente que esto es coger el rábano por las hojas: es cierto que es normalmente así, pero es mera consecuencia del carácter institucional o corporativo, respectivamente, de la entidad. Y las denominaciones que se da a tales entes no estatales revelan su naturaleza: se dicen no solamente corporativos, sino también independientes y meramente relevantes, porque representan intereses públicos comunitarios y distintos, cuando no eventualmente contrapuestos, a los del Estado, y se autoadministra mediante la elección de sus gobernantes y la fijación

(13) Ottaviano, Vittorio: *Considerazioni sugli Enti Pubblici Strumentali* CEDAM, 1959, págs. 32 y ss.; Gianni, Massimo Severo: *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, vol. 1, págs. 186 y ss.; Gordillo, Agustín, *op. cit.*, páginas 40 y 41; Sayagués Laso, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1953, vol. I, pág. 174 y vol. II, págs. 233 y ss.

de sus fines y programas, dentro de un marco de acción territorial abandonado a ellos en reconocimiento de la autonomía del grupo de base respecto de la Nación o del país en general. Este reconocimiento debe significar una limitación, cuando no supresión, de potestades estatales para interferir la vida y la marcha del ente corporativo, el cual, por ejemplo, no está sometido al contralor financiero de legalidad que ejerce la Contraloría General de la República, ni al trámite de licitación pública para sus contratos, en el caso de los Colegios profesionales o de ciertos organismos corporativos y sectoriales que dirigen el sector agrícola del país, no obstante ser claramente entes públicos (como la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, la Oficina del Café, etc.).

Ahora bien: nuestra Constitución optó por tratamiento diverso para los Municipios. Los presupuestos de éstos están sujetos a aprobación de la Contraloría General (art. 175 C. Política); sus contratos a licitación pública (art. 182 ibídem) y, en determinadas hipótesis y por encima de ciertos montos, requieren aprobación legislativa sus empréstitos, las garantías sobre sus rentas o bienes y la enajenación de sus muebles o inmuebles (art. 175 ibídem). Es decir: para estos efectos, la Constitución ha tratado a las municipalidades como entes públicos estatales, pese a su clara naturaleza no estatal, sino precisamente municipal. Significa ello que son equiparables para todo otro efecto legal al resto de los entes públicos de índole institucional y de origen fundacional, como nuestras llamadas instituciones autónomas, claramente estatales y de competencia nacional. La respuesta es que un régimen jurídico —por constitucional que sea— discordante de la naturaleza de un ente público debe entenderse, por esa su íntima contradicción con ésta, de aplicación excepcional y restrictiva a ese ente, y no extenderse a lo no expresamente regulado y previsto en sus textos. De este modo, las municipalidades son y siguen siendo entes públicos no estatales que, pese a su régimen constitucional común con las instituciones públicas del país en los aspectos antes considerados, deben tener un régimen con principios y reglas propios y distintos frente a esas instituciones, adecuados a su naturaleza corporativa y representativa, salvo en lo que, por la naturaleza del problema en consideración, sean compatibles y puedan ser comunes ambos regímenes. Las municipalidades no son instituciones autónomas y se rigen por los principios de las corporaciones, de las territoriales en primer término y de las otras en último término. Sólo en ausencia de principio general o doctrinario propio de las municipalidades y de las corporaciones territoriales o comunes, pueden aplicarse a ellas los principios y las reglas de las otras instituciones autónomas de Costa Rica.

¿Qué decir, entonces, de su naturaleza estatal predicada y dispuesta por el artículo 2 del Código? Se trata de materia no regulable jurídicamente, por ser científica o técnica, y no atinente al deber ser de las

cosas. Las definiciones científicas o técnicas que da la Ley no son obligatorias cuando contrarían la ciencia y la técnica y todo lo que pueden hacer es escoger entre alternativas que éstas ofrecen, no crearlas por decreto. Los Municipios siguen siendo entes públicos no estatales y los entes no estatales por excelencia en Costa Rica, pese al craso error técnico contenido en el artículo 2 C. Municipal.

D) La competencia local

Que existan intereses y servicios públicos «locales» puede significar que coexisten con intereses y servicios públicos «nacionales» o «estatales», intrínsecamente distintos unos de otros. Pero en la realidad están entremezclados y más bien tiende a ampliarse el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales, lo que obliga a pensar que la diferencia no es tajante ni inmutable, sino gradual y variable. El artículo 169 C. Política, como se vio, pone a cargo del Gobierno Municipal los intereses y servicios locales y el artículo 4 C. Municipal, después de reafirmarlo, hace una extensa y detallada enumeración de cometidos del municipio, pero expresamente utiliza el giro «Dentro de estos cometidos las Municipalidades deberán» y con ello expresamente priva de efecto taxativo a esa enumeración; si así es, podrá haber otras atribuciones del Municipio, siempre que se trate de «intereses y servicios locales». En balance, las normas fundamentales de atribución de cometidos municipales son el artículo 169 C. Política y el encabezamiento del artículo 4, C. Municipal, sin que tenga importancia a tal efecto el resto de éste último, excepto como punto de comparación para establecer el modelo de lo que puede o deba reputarse «local». Esto último parece ser lo importante, determinar qué es «lo local». Es, en primer término, una nota dimensionadora de una competencia por razón de la materia, ya no del territorio, a partir del supuesto de que hay asuntos que por sí justifican ser calificados como «locales», a la par de otros que deben ser reputados «nacionales» o «estatales». Y esto tiene que ser posible, puesto que el territorio municipal es simultáneamente estatal. Es «lo local» un concepto indeterminado que, como todos, se precisa al contacto con la realidad, a la que va destinado y con vista de los hechos de cada caso. Pero esa determinación ofrece un sinnúmero de dificultades serias, cuando el concepto indeterminado es utilizado por la Constitución, para ser desarrollado o aplicado a nivel normativo, ya no por actos concretos. Una vez que la norma legislativa o reglamentaria hace una atribución de cometidos al Municipio, como «locales», esa atribución y esta calificación se mantienen, sin importar mayor cosa los hechos ni las circunstancias posteriores, lo que no indica que éstos no existan. La rigidez en el concepto que pueden introducir la ley o el reglamento

de la competencia municipal puede provocar un desfasamiento acelerado frente a la realidad social. Pareciera que, entonces, la única guía segura es la jurisprudencia. Esta debe intentar la construcción de un concepto menos impreciso, aunque fragmentario, como todo lo jurisprudencial, de «lo local». Y puede decirse que el empleo de conceptos indeterminados por la Constitución significa, ante todo, un mandato dirigido al juez para que él —no el legislador— los determine. Si esto se hubiese logrado habría un núcleo jurisprudencial definido que serviría de criterio para juzgar la constitucionalidad de las normas de competencia municipal, sea que le diera o que le restara atribuciones al Municipio. Es en esta sede jurisdiccional donde debió concretarse el concepto de «lo local» y donde debió darse toda su importancia a las realidades históricas, sociales, económicas, etc., dentro de las cuales ese concepto debe aplicarse o a las cuales debe referirse. El resultado hubiese sido un concepto flexible y evolutivo de lo local, parcialmente determinado e indeterminado, según la naturaleza del caso resuelto. Ello sería un avance importante, pues este concepto jurisprudencial de lo local, para serlo, no podría ser incoherente ni contradictorio y habría de tener un haz de atribuciones y prohibiciones, más allá de las cuales resultaría violada la norma constitucional. El concepto tendría un «núcleo» muy claro, probablemente reducido, y un amplio «halo» penumbroso, abandonado a las opciones.

En abstracto, hay otros métodos de definición de «lo local». El único seguro y rígido sería, en efecto, la inserción en la Constitución de una lista taxativa de cometidos, que obligaría al legislador y al juez, en forma tal que ninguno pudiera ni reducirla ni ampliarla. Pero tal claridad y seguridad serían aparentes, pues no hay norma superior a la realidad a que va destinada, cuando ésta resulta incompatible con textos extraños a sus datos y a los valores que implican; con tal sistema se lograría nada más una «violación acelerada» de la Carta, por el legislador o por el juez.

Igualmente erróneo sería abandonar a la soberanía del legislador la concreción de «lo local» sin límites constitucionales. Si la ley pudiese definir lo que debe ser «local» por el mero hecho de atribuirlo (o negarlo) al Municipio, la garantía constitucional de la existencia del Municipio habría desaparecido, pues aquél sólo existe en función del servicio que presta a la comunidad.

Se dijo ya que los dos métodos más usuales de solución de conflictos normativos —fuera del que descansa en la sucesión de las normas y se expresa con el aforismo de que la ley última deroga la anterior— son los que sirven para fundamentar nulidades y, por ahí, para eliminar como ilegítima una de las normas en conflicto; y son dos: el de la jerarquía (de las normas) y el de la competencia. En el primero, prevalece la norma nacida de fuente superior, la ley sobre el reglamento, la

Constitución sobre la ley; en el segundo, prevalece la norma originada en el órgano competente, con competencia exclusiva y reservada sobre una determinada materia, por ej.: el reglamento autónomo de su organización y servicio dictado por cada ente con exclusión de cualquier otro de distinto origen; o el estatuto universitario sobre la ley en materia académica, etc. Pareciera que el artículo 169, C. Política, ha creado una reserva de competencia material, en favor del Municipio y de su reglamento para definir y regular «lo local». La Carta pareciera haber rechazado una subordinación del Municipio a la Asamblea Legislativa, o a cualquier otro órgano creado por ella, en punto a la definición y regulación de «lo local». En este ámbito el reglamento municipal debería excluir la ley, a la que le estaría constitucionalmente vedado invadirlo. La consecuencia de esta opción sería la posibilidad de convertir en accionable el conflicto entre la ley y el reglamento municipal de competencias, para establecer si aquélla es nula o legítima, según que haya invadido, o no, el campo de lo «local», con demarcación implícita en la misma Constitución. Esto es todavía posible, pero iría contra nuestra jurisprudencia constitucional.

Nuestra Corte Suprema de Justicia ha optado por solución contraria y por reconocer la universalidad de la competencia de la Asamblea Legislativa por razón de la materia, que para la ley puede ser cualquiera, con lo que ha excluido, en este como en otros casos, la existencia de materias reservadas al reglamento, sea municipal, institucional o del Poder Ejecutivo. Ello podría convertir nuestro ordenamiento en un sistema totalmente jerarquizado a partir de la Carta, pasando por la ley y cerrándose en el último y más vil reglamento. Pero la Corte ha matizado y atenuado esta rígida escala de fuentes en materia municipal al reconocer que la competencia del Municipio, desde el punto de vista de los intereses y servicios que puede titular, puede bien estar definida no sólo por la ley, sino también «de hecho» y que, en todo caso, ha de tomarse en cuenta la naturaleza evolutiva de las cosas, inherentes a ellas antes de toda regulación jurídica, con imperativos que exigen reputar como nacional o local un servicio. La tesis de la Corte Suprema es así más compleja de lo que parece, pues reconoce la fuerza normativa que en materia «local» puede tener no sólo la ley —a la que claramente concede rango superior para ello—, sino también, en ausencia de ella o de acuerdo con ella, la costumbre y, sobre todo, la jurisprudencia misma, que descubra en los hechos del caso el alcance local o nacional que tengan. Dijo la Corte Suprema en votación correspondiente a sesión extraordinaria número 4, de 15 hs, del 17 de enero de 1963 (con voto salvado):

> «Considerando II: ... La autonomía constitucional quiso reafirmar esa independencia frente al Poder Ejecutivo, como puede verse de las Actas de dicha Asamblea Nacional Constituyente, números 78 a 81, 99 y 100. Tal independencia o autonomía, acorde con la nor-

ma 169 de la Constitución Política es para "La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón", que es la función ahí consignada para las municipalidades. Desde que la Carta no enumera cuáles sean esos intereses y servicios locales, precisa entender que *serán los que la ley indique* —ley que la Asamblea Legislativa puede modificar y aun derogar— o los que *de hecho se realicen*, que desde luego mantendrán su condición de locales *en tanto la realidad no los transforme en generales o nacionales*, como sin duda son los intereses y servicios a que se contrae la Ley núm. 2.726 de que se trata.»

Y aunque omite el fallo constitucional referirse expresamente al reglamento municipal, es muy clara su competencia en la materia por mayoría de razón, desde el momento en que se atribuye poder normativo al «hecho», que no es otra cosa que la práctica o costumbre establecidas. La misma filosofía de apego al sistema escrito de nuestro Derecho que supone la superioridad de la ley en todo ámbito material y, concretamente, en el municipal, permite concluir en que el reglamento municipal, siempre subordinado a la ley, es superior a sus prácticas y costumbres y puede hacer todo lo que éstas hacen y regulan, por lo que puede establecer competencias municipales, sobre todo en punto a servicios públicos. Pero no es esto todo, como bien se comprende.

La sentencia claramente apunta la necesidad de atender la realidad, que puede «transformar» «lo local» en nacional y a la inversa, con apertura de la posibilidad de una competencia fluida, cuya determinación, por obra de su misma naturaleza empírica y evolutiva, sólo está al alcance de los tribunales. Esto puede permitir la duda, incluso, de si, a fuer de realista, el fallo constitucional citado admite la relatividad de la supremacía legislativa y la ocasional prevalencia de los hechos sobre la ley, cuando ésta se desfase de la realidad. Por lo pronto, el fallo constitucional sistematiza las fuentes de definición y regulación de los «intereses y servicios locales» a que se refiere el artículo 169, C. Política, como sigue: *a)* La ley, por encima de otras fuentes o consideraciones; *b)* los reglamentos, costumbres y prácticas municipales, en necesaria armonía, pero no con necesaria subordinación actual a la ley, pues pueden darse en la materia incluso en ausencia de ésta, aunque sujetos a la que aparezca; *c)* la jurisprudencia, que extraiga de la realidad social la calificación del interés o servicio como local o nacional, según los hechos y circunstancias de cada caso, cuando no lo haga del todo o no lo haga claramente la ley.

Todo lo anterior topa hoy con dos importantes innovaciones introducidas por la Ley General de Administración Pública (L. G. A. P.), número 6.227, de 2 de mayo de 1978:

a) está reservada a la ley la creación de potestades de imperio, según el artículo 59, incisos 1 y 2, que dispone:

> «Artículo 59. 1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio.
> 2. La distribución interna de competencia, así como la creación de servicios sin potestades de imperio, se podrá hacer por reglamento autónomo, pero el mismo estará subordinado a cualquier ley futura sobre la materia.»

Esta norma prohíbe crear potestades de imperio sin ley previa de base y sólo permite el reglamento ejecutivo y, a lo sumo, el delegado (dentro de límites legalmente establecidos y precisos) con ese fin; pero debe entenderse aquí por potestad de imperio aquélla que se da sin conexión con un servicio público, frente a terceros no usuarios del mismo. Es el caso típico de las potestades de policía. El reglamento autónomo puede crear servicios públicos investidos con potestades de imperio necesarias para su manejo frente al usuario, quien, a ese efecto, no se reputa como tercero, sino como inmerso en una relación de supremacía especial, que excluye tal calidad y por sí implica dichas potestades, en la estricta medida de lo necesario. El artículo 59.1 y 2 debe leerse en conexión con el artículo 14.1 y 3 ibídem, que dispone:

> «Artículo 14. 1. Los principios generales de derecho podrán autorizar implícitamente los actos de la Administración pública necesarios para el mejor desarrollo de las relaciones especiales creadas entre ella y los particulares por virtud de actos o contratos administrativos de duración.
> 2. ...
> 3. El juez tendrá contralor de legalidad sobre los actos de la Administración dentro de este tipo de relaciones.»

b) En ausencia de ley que resuelva un caso y para integrar el Derecho en tal hipótesis, se aplican, en la preferencia que les da su orden de enumeración, las siguientes reglas del Derecho Administrativo: la jurisprudencia, los principios generales de Derecho, la costumbre y el Derecho privado y sus reglas (art. 9, Ley General). Esto significa que, pese a lo estatuido por el fallo constitucional antes citado, la costumbre y las prácticas del Municipio pasarán después de la ley y de la jurisprudencia, y no antes que ésta, en el orden de aplicación para integrar las lagunas de la competencia municipal. Todo lo que revela cuán importante puede ser el papel de la jurisprudencia en la preservación de «lo local» para el Municipio, no tanto frente al Poder Ejecutivo, como frente a la misma Asamblea Legislativa, a título de criterio para la interpretación de la ley o para la integración del ordenamiento, en ausencia de aquélla. La regla ha de ser *pro Municipium,* si se toma en cuenta que, además, se trata de una esfera de competencia «autónoma» y normal, por dictado expreso de la Constitución y del Código.

En síntesis: el radio de competencia municipal viene determinado, en primer término, por la ley; en segundo término, por la municipalidad, a través de sus reglamentos; en tercer término, por la jurisprudencia, de cara a la realidad social, que orienta en el discernimiento de la calidad de «local» o «nacional», sin que pueda decirse que exista ya un concepto constitucionalmente definido de lo mismo, base cierta para una eventual impugnación constitucional de la ley que desborde sus límites; y, en cuanto término, por los hechos y prácticas municipales.

La jurisprudencia constitucional parece, además, haber dejado abierta la posibilidad de un concepto constitucional de lo «local», al admitir que un criterio fundamental para operar aquella calificación de un interés o servicio como «local» o «nacional» pueden ser la realidad y sus transformaciones, con inmediato reflejo sobre la atribución que se califica. Tal reconocimiento lleva implícita la regla de que también el legislador puede encontrar límites de «razonabilidad» (en esto como en cualquier otra materia) en su manejo de las competencias municipales, cuya violación —por contradicción con la realidad o por simple ignorancia de ella— generaría la nulidad de la ley, si ésta calificara como nacional lo que es evidentemente local. Tal conclusión supone —y ésto es quizá lo más importante— que hay una esfera de acción, local aun frente a la ley, por dictado constitucional, que sería aquella coincidente con los límites de «razonabilidad» y «evidencia» antes puestos de relieve. Dado el carácter potencialmente universal de las atribuciones municipales, disponibles por reglamento municipal, es obvio que las mismas serían —aun en tal hipótesis— compartibles por naturaleza, salvo ley en contrario, con las de otros entes públicos, que las gestionarán a nivel nacional e, incluso, con especialización en la materia, como ocurre con nuestras instituciones autónomas y, evidentemente, con el Estado mismo. De este modo, el carácter «local» de una atribución impediría su detracción de la esfera municipal por vía legislativa, pero no su coexistencia con las de otros entes públicos nacionales, que concurrirían en su desempeño, dentro del marco de coordinación que impondría la ley, en fiel desarrollo de la Carta.

E) Capacidad y competencia públicas

Debe distinguirse entre capacidad y competencia del ente público, al modo como pulcramente lo hace Javier Salas Hernández, cuando dice:

> «Una nota esencial de la competencia es su especificidad: es decir, ha de tratarse de una atribución específica de potestad o potestades en relación con una determinada materia u objeto. Cuando tal carácter específico falta, no puede hablarse de una verdadera com-

petencia, sino de capacidad o legitimación para actuar» (*Descentralización Administrativa y Organización Política*, tomo II, pág. 305, Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973).

Es la vieja distinción entre atribución de cometidos o fines y atribución de situaciones jurídico-subjetivas para cumplirlos. En el Derecho público esto último se refiere fundamentalmente a las potestades y a los deberes propios de la Administración. La atribución de fines o cometidos lleva normalmente implícito el deber de cumplirlos, pero no lo legitima siempre para actuar, contra lo que la cita anterior parece sostener. En efecto: la competencia es la suma de potestades imperativas tasadas para el logro de los fines públicos. El principio de legalidad veda la posibilidad de actos imperativos sin potestad legal de base, por lo que no basta la atribución de cometidos para legitimar la acción por vía imperativa, que sólo puede darse si la ley, expresa o inequívocamente, confiere la respectiva potestad. La atribución de cometidos puede ser suficiente legitimación para actuar en el campo de las prestaciones no imperativas frente al particular, pero aun aquí puede distinguirse de la competencia, en cuanto ésta pone un límite de contenido a la prestación, definiendo lo que de otro modo podría destruir la iniciativa y la empresa privadas por su alcance omnicomprensivo. Es lo normal, entonces, que la atribución de cometidos de prestación pueda tenerse como legitimación suficiente para prestar un servicio público sólo si se da ya el reglamento de organización correspondiente, que defina su contenido y garantice no sólo la libertad de empresa privada, sino también, por ahí, la igualdad en el trato de los usuarios, que es fundamental en la materia. El problema viene regulado por los artículos 4 y 12 de la Ley General, que disponen:

> «Artículo 12. 1. Se considerará autorizado un servicio público cuando se haya indicado el sujeto y el fin del mismo. En este caso el ente encargado podrá prestarlo de acuerdo con sus propios reglamentos sobre los demás aspectos de la actividad, bajo el imperio del Derecho.
> 2. No podrán crearse por reglamento potestades de imperio que afecten derecho del particular extraños a la relación de servicio.»

> «Artículo 4. La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.»

Estas son reglas de principio en punto a las competencias públicas de prestación de servicios enteramente aplicables a las de índole municipal, para las que aseguran un régimen administrativo mínimo, a

modo de «jus cogens» de la prestación, aun si ésta resulta positivamente sujeta, dada su propia naturaleza, a régimen mercantil. Para que haya no sólo potestad, sino también servicio público municipales, se requiere ley que los cree y, al menos respecto del último, reglamento que defina el contenido y límites de la prestación correspondiente. El artículo 12, antecitado, significa, por lo pronto, una atribución de potestad reglamentaria automáticamente montada sobre la atribución legal de la capacidad de prestación del servicio público, en ausencia de ley que disponga lo contrario.

Pero cabe preguntar: ¿podrá el reglamento autónomo de la municipalidad crear el servicio público local y no sólo reglamentarlo? A favor de la respuesta afirmativa están no sólo una abundante doctrina, sino la sentencia constitucional antecitada, que pareciera claramente implicarlo, al mencionar que tanto la «realidad social» como el «hecho» de la prestación del servicio pueden reputarse fuentes de la respectiva competencia normativa. Lo decisivo pareciera ser, sin embargo, el carácter territorial del ente municipal, que lo hace dueño de su propia competencia desde el punto de vista del fin a lograr, a condición de que sus resultados sean «locales». Y ya vimos que esta universalidad de fines es nota implícita en la existencia misma del ente territorial, en cuanto éste es tal por la vinculación de su poder —en cuanto a motivo y objeto— al territorio en cuestión, sea cual sea el fin perseguido. En tanto no lo prohíba la ley y con estricta subordinación a ella y a los límites de razonabilidad antes indicados, pareciera que el Municipio se puede autodeterminar y cambiar sus atribuciones de servicio público.

Dicho lo cual pareciera posible examinar las atribuciones de la municipalidad.

F) Capacidad y atribuciones públicas de la municipalidad costarricense

El círculo de atribuciones materiales de la municipalidad, que delimitan su capacidad de acción, no es abarcable por enumeración, por tratarse de un radio de acción expansivo y recesivo al tiempo, dada la disponibilidad que de su propia competencia tiene la municipalidad, según se explicó. Pese a ello puede darse un breve índice del estado actual de sus principales atribuciones en Costa Rica.

Las atribuciones más importantes de la municipalidad en Costa Rica pueden clasificarse en la siguiente forma:

a) servicios públicos; *b)* policías especiales, con exclusión de la general sobre el orden, la seguridad y la tranquilidad, que es monopolio estatal; *c)* planificación edilicia y urbanística; *d)* administración de la

zona marítimo-terrestre; *e)* participación en la función educativa propia del Estado.

El contenido de tal cuadro brevemente reseñado es el siguiente:

1) Servicios públicos:

1) Artículo 4 C. Municipal. Esta norma pareciera ser la fundamental en la materia, pero no lo es, con excepción de lo que toca al urbanismo. En efecto: casi todas las atribuciones que enumera a título de ejemplo (pues no se trata de un *numerus clausus*) corresponden hoy también al Estado. Y respecto de esa gran mayoría de atribuciones coincidentes, la participación de la municipalidad es prácticamente nula, no obstante la amplitud del artículo 4 en comentario (14).

2) Otros servicios públicos:

Son varios los que hoy prestan las municipalidades en Costa Rica, generalmente de primera necesidad, a saber:

i) alumbrado público, limpieza de vías públicas y recolección de basuras (art. 87, C. Municipal);

ii) limpieza de vegetación dañina de las orillas de vías públicas, limpieza de cercas que dan a esas vías, recorte de ramas que perjudiquen o dificulten el tránsito en tales vías, construcción de cercas y limpieza de lotes incultos, instalación de bajantes y canoas y reparación de los mismos cuando den a la vía pública; y recolección de objetos y basuras que obstaculicen el tránsito sobre esta (art. 88 ibídem);

iii) administración de los sistemas de abastecimiento de aguas potables que estén bajo su competencia (art. 5 de la Ley de Aguas, número 1.614, de 18 de septiembre de 1953, posteriormente reformado por la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, para ceder progresivamente tales sistemas a dicha institución, en un proyecto escalonado de realización progresiva);

iv) recolección y evacuación de aguas negras, pluviales y de líquidos industriales (art. 3 de la Ley número 5.915/76, que también encomienda tales servicios transitoriamente a las municipalidades y definitivamente al Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados);

v) servicios de salud en coordinación con el Ministerio respectivo (art. 47.1 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud número 5.412/73, según el cual las municipalidades deben reservar e invertir para fines de salud pública del cantón el 20 por 100 de sus ingresos anuales).

---

(14) SANCHO, Eduardo: «Las funciones municipales y la realidad municipal costarricense, *Temas de Derecho Municipal*, IFAM, San José, 1973 páginas 95 y 96; ROJAS VARGAS, Otto: «El Código Municipal y la Municipalidad Autónoma», *ibidem*, págs. 29 y ss.

3) Policías especiales:

Vigilancia de ventas estacionarias y ambulantes en vías públicas (Decreto ejecutivo número 148, de 10 de septiembre de 1968, art. 3; y Ley número 4.769, de 31 de mayo de 1971, arts. 5, 6 y transitorio I).

4) Planificación urbana y edilicia:

Abarca este aspecto la construcción y administración del sistema vial y de la infraestructura edilicia, así como la planificación del desarrollo urbano en el cantón. Se rigen estos cometidos municipales por la Ley de Construcciones y la Ley de Planificación Urbana.

i) Ley de Construcciones (núm. 833, de 2 de noviembre de 1949, y sus reformas).

El artículo 1 encomienda a las Municipalidades velar para que las ciudades y poblaciones del cantón «reúnan las condiciones necesarias de seguridad, comodidad y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones». El artículo 74 sujeta a licencia municipal toda obra relacionada con la construcción dentro del cantón. El artículo 15 exige licencia municipal para cualquier urbanización privada. El sistema vial del cantón y de las ciudades del mismo es diseñado y administrado por la Municipalidad, para lo cual ésta dicta y aplica los alineamientos urbanísticos (art. 18), impone las sanciones por su inobservancia y ejerce, en general, la policía de la actividad de construcción pública o privada del cantón.

ii) Ley de Planificación Urbana (núm. 4.240, de 15 de noviembre de 1968).

El artículo 15 otorga a los gobiernos municipales la potestad de planificar y controlar el desarrollo urbano del cantón. El plan lo dicta el Concejo Municipal, después de un cabildo abierto (art. 17.1, ibídem) y de la aprobación de su proyecto por la Dirección General de Urbanismo (oficina técnica dependiente del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo).

La Dirección, al ejercer su control puede, incluso, modificar el plan, pero la municipalidad tiene derecho de apelación contra lo así resuelto, primero ante la Junta Directiva del INVU y en alzada ante el Presidente de la República, quien resuelve en última instancia y agota la vía administrativa. Esto implica una imposición sobre la municipalidad y, por ahí, una grave violación de su autonomía constitucional. El plan regulador consta de varios reglamentos, que son: de zonificación, de mapa oficial, de construcciones, de fraccionamientos y urbanizaciones y de renovación urbana (art. 21, ibídem). La falla gravísima del sistema está en que el juego de reglamentos referido —que constituye el reglamento general del desarrollo urbano del cantón— parte del supuesto de que la actividad que regula es el urbanismo privado, a través de urba-

nizaciones particulares, y no el urbanismo público; por consiguiente, las municipalidades no ejecutan planes de urbanismo, sino que se limitan a ejercer la policía sobre la actividad urbanística privada, velando por la fiel aplicación de los citados reglamentos. El único aporte municipal importante es la construcción y mantenimiento de las vías públicas de acceso a la urbanización privada y de la infraestructura urbanística (cordón de caños, cunetas, desagües, etc.). No existe en Costa Rica un régimen de ejecución del urbanismo público, ni menos garantías de adecuada terminación del que es privado.

5) Zona marítimo-terrestre:

La municipalidad es la encargada de velar por el cumplimiento de la Ley sobre la Zona marítimo-terrestre núm. 6.043, de 16 de marzo de 1977, y sus reformas) para la protección del dominio, desarrollo, aprovechamiento y uso de ese bien demanial y, en especial, de sus áreas turísticas, todo como expresión y ejercicio de su derecho de usufructo y administración de dicha zona (art. 3, ibídem). La propiedad de ésta es del Estado (art. 1, ibídem). Pero el uso y aprovechamiento municipales se limitan a la concesión de permisos de uso especial de la zona con fines habitacionales, según planes reguladores diseñados y dictados, cuando hay interés turístico, por el INVU (Instituto Costarricense de Urbanismo) y el ICT (Instituto Costarricense de Turismo), según lo prevén los artículos 26 y siguientes. Aunque no ha cobrado todavía la importancia posible, esta atribución puede ser fundamental para el futuro de los cantones turísticos del litoral pacífico costarricense.

6) Función educacional:

i) Juntas de Educación. En cada distrito escolar habrá una Junta de Educación, con personalidad jurídica, cuyos titulares son nombrados por la municipalidad del cantón, a propuesta de los inspectores de las escuelas del distrito, previa consulta con sus directores y el personal docente de ellas. Dichas Juntas actuarán como delegados de las municipalidades y, al tiempo, como órganos auxiliares del Ministerio de Educación Pública, con el propósito principal de lograr la integración mejor posible entre comunidad y escuela, para lo cual tienen una amplia gama de potestades y facultades de inspección de las actividades (sobre la higiene, moralidad, disciplina, nivel técnico, etc., en las escuelas del distrito) y de reglamentación del uso de los edificios escolares y de los fondos propios de la misma Junta dedicados a la enseñanza primaria. Son, en realidad, fuente importante de ingresos para la enseñanza primaria en el distrito y los coordinadores de ésta en esa circunscripción, a menudo con amplia dotación financiera y de personal (como ocurre con la Junta de Educación de San José). Sus bases están dadas por los

artículos 41 y siguientes de la Ley Fundamental de Educación y por los artículos 33 y siguientes del Código de Educación.

ii) Juntas Administrativas de Instituciones de Enseñanza Media. En cada plantel de enseñanza media ha de haber una Junta Administrativa nombrada por la municipalidad del cantón correspondiente. A diferencia de las Juntas de Educación —que son coordinadoras— éstas son las administradoras del plantel y la fuente de sus ingresos para su funcionamiento diario. En tal sentido puede decirse que la educación media del país es administrada y financiada por las municipalidades a través de las Juntas Administrativas de los colegios de ese nivel.

7) Asistencia y beneficencia:

La municipalidad está llamada por ley a dar ayudas en dinero a vecinos o grupos de vecinos del cantón, lo mismo que subvencionar a centros de educación, beneficencia o servicio social, que prestan sus servicios al respectivo cantón (art. 67, C. Municipal y sus reformas).

G) Monopolio o concurrencia en los cometidos locales. Ley de Asociaciones de Desarrollo Comunal

Ahora bien: ¿cuál es la relación entre las atribuciones que configuran la capacidad legal del Municipio y las que corresponden a la iniciativa privada? ¿Supone monopolio la capacidad del Municipio en relación con sus cometidos, legales o reglamentarios? Y si así no es, porque es posible la concurrencia privada, ¿cuál es el régimen de su relaciones?

Se suele enfocar este problema más bien en lo tocante a la autonomía municipal, diciendo que ésta es violada cuando otro ente, público o privado, es legalmente investido de la potestad o de la facultad de prestar servicios iguales a los municipales para la satisfacción de necesidades de la colectividad local. Se viola la autonomía constitucional del municipio, se dice si, por ejemplo, otro ente público o una empresa privada resultan legitimados para recolectar basuras o limpiar las calles de la ciudad. El error de enfoque es doble (15).

En primer término, la autonomía es la titularidad de un cierto tipo de función (concretamente, de la programación y dirección de la actividad propia), al tiempo que de un derecho de libertad frente al Estado para su ejercicio (de esa función), lo que significa que la misma es respetada, aunque la función sea compartida, si esos elementos se dan, sin necesidad de monopolio o exclusividad al respecto; la concurrencia no viola la autonomía. En segundo término, el problema debe plantearse a nivel de atribución de fin o cometido y no sólo a nivel de atribución de

(15) Murillo y Bogantes, *op. cit.*, págs. 17 y 18.

competencia o potestades para cumplirlo, puesto que lo decisivo es establecer si otro sujeto de Derecho puede libremente, o no, perseguir los fines que configuran la capacidad de acción del Municipio y competir con él, duplicar sus actividades no empresariales, etc. Desde este ángulo es necesario considerar la aplicabilidad al caso del artículo 46, párrafo cuarto, C. Política, que dispone:

> «Artículo 46. Son prohibidos los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria.
> Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica de tendencia monopolizadora.
> Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial.
> Para establecer nuevos monopolios en favor del Estado o de las municipalidades se requerirá la aprobación de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.»

Es evidente la filosofía manchesteriana del texto transcrito en todos sus párrafos y la intención de limitar al máximo los monopolios de actividad en favor del Estado o de las municipalidades. Esto quiere decir que el monopolio existirá solamente cuando expresa o inequívocamente lo declare la ley reforzada (por la votación calificada de mérito), lo que sólo puede dispensarse cuando se trata de actividad que por su naturaleza corresponda al Estado o demás entes territoriales. Esta salvedad, si bien no presente en el artículo 46, párrafo final, está fundada en un principio general del Derecho público, incorporado a la constitución material de las sociedades contemporáneas, en las cuales resulta inadmisible que un sujeto privado pueda ser titular de potestades de imperio o de la coacción, sin norma que expresamente se las otorgue. Fuera de esta fundamental limitación pareciera innegable, además, que el Estado y la municipalidad monopolizan por principio la disponibilidad y el uso de los recursos humanos y materiales bajo su titularidad jurídica y, más concretamente, de su personal y bienes, sobre todo del dominio público inmobiliario (calles, ríos, montes, etc.) (16). La actividad

(16) La concesión supone monopolio de lo concedido, franqueable por su medio; es decir, hay siempre reserva pública de la actividad, no sólo en el sentido de que ésta, como tal, esté prohibida a otros (concesión constitutiva), sino en el sentido de que la concesión habilita el uso de disponibilidades que son del ente público concedente, principalmente medios materiales (como el dominio público y el dinero público, las empresas del ente administrativo, etc.), pero también jurídicos, cuando se trata de verdaderas funciones a prestar por medio de actos de imperio (concesión traslativa); véase SANDULLI, Aldo: *Manuale di Diritto Amministrativo*, Jovene, Napoli, 1971, págs. 361 y 362. Una reciente y notable monografía demuestra que en punto al tipo de actividad que toca, lo típico de la concesión es más bien referirse a las que son concurrentes con la iniciativa privada, por ser de

a desarrollar mediante el uso o la ocupación de tales bienes es monopolio estatal o público, salvo concesión en favor del particular. Pero, ¿qué decir, a la luz de aquella norma, de los cometidos estatales o municipales que no impliquen ni el uso de potestades de imperio ni la ocupación y empleo de bienes o recursos propios del Estado o de sus entes? El artículo 46, párrafo final, pareciera librar tales actividades a la iniciativa privada, en tanto no se haya constituido un monopolio estatal o municipal sobre las mismas mediante la ley reforzada exigida al efecto, todo sin perjuicio de la posibilidad para ella de autorizar simultánea o sucesivamente la actividad del Estado o de los Municipios en ese mismo ramo, en forma concurrente con la iniciativa privada, no excluyente de ésta. Todavía más: dada la amplitud reservada por el artículo 46 a la libertad de empresa frente a la ley, que garantiza aquélla contra toda restricción ilegítima aun si se halla fundada en esta última, pareciera imposible la asunción de cometidos municipales que vaya en grave y directo detrimento de la empresa privada, en la hipótesis de que ésta funcione bien. Y más bien pareciera, vista aquella añeja concepción del papel del Estado y de las municipalidades en la vida económica, que la acción de ambos debe ser «subsidiaria» y para suplir las deficiencias de la empresa privada, no para suplantarla cuando es buena, porque abastece satisfactoriamente el mercado (17). Un enfoque

índole empresarial; véase D'ALBERTI, Marco: *Le Concessioni Amministrative*, Jovene, Napoli, 1981, pág. 326. Un hermoso artículo de GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «La actividad industrial y mercantil de los municipios», *RAP*, núro 17, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, págs. 94, 96 y 97, llega a dibujar la «concesión interpuesta» como la técnica de que se sirve el Estado decimonónico para enmascarar la gestión, bajo la responsabilidad y vigilancia, de servicios públicos industriales y mercantiles, incompatibles con él por naturaleza, dentro de la concepción liberal clásica del Estado y de la economía; así como la final sustitución de las municipalidades europeas a los concesionarios comunes, para iniciar la gestión de servicios urbanos esenciales, que indudablemente pertenecían al municipio, pese a la doctrina oficial. La concesión sería así, no sólo una forma de gestión de servicios públicos, sino específicamente —y tal fue su razón de ser— de servicios públicos industriales y mercantiles, mucho más que de funciones públicas o servicios administrativos esenciales y reservados a la gestión directa del Estado.

(17) En las *Actas de la Asamblea Constituyente*, Imprenta Nacional, San José, 1955, núms. 101 y 105, visibles de folios 438 y ss., resalta claramente el espíritu conservador de la mayoría, que se preocupó de rodear de garantías la libre empresa y de dificultades los monopolios, públicos o privados. Es bien conocida la problemática del estatismo y el municipalismo económicos en Francia en punto a actividades económicas, que sólo pueden ser asumidas para suplir las fallas y desfallecimientos de la iniciativa privada; véase LAUBADÈRE, André de: *Droit Public Economique*, Dalloz, París, 1974, páginas 267 a 269. Pero la realidad es que el servicio público nunca ha sido monopolio en forma necesaria, connatural a su concepto. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La actividad industrial...», *op. cit.*, págs. 116 y 117, parece sostener lo contrario, al equiparar servicio público con monopolio, sin aceptar necesaria-

más actual y acorde con las necesidades de la época indica, sin embargo, que el Estado y los Municipios deben participar en la vida económica también contra la empresa privada, no ya por ineficiencia, sino por inconveniencia de ésta, en razón de su giro, de su dimisión, de su forma de participación en el mercado, etc. Pero los dos párrafos primeros del artículo 46 consagran la prohibición de monopolios de derecho en beneficio de particulares y el deber del Estado de sujetar a régimen especial los que sean de hecho, para paliar al máximo sus malos efectos sobre el libre mercado. Esta devoción por la libre competencia hace jurídicamente discutible la posibilidad de una política estatal o municipal de inversión que tenga por objeto orientar la economía, alejándola de cierto tipo de giros o mitigando la rápida concentración de capitales, mientras no se dé un monopolio de hecho.

Se trata de posiciones cuestionables por las necesidades de la época, cifradas en el desarrollo económico para una mejor distribución de la riqueza, única base justa de la paz y del orden sociales. Esto exige intervencionismo, cuando no dirigismo, públicos, eventualmente municipales. El temple conservador de la Carta ha venido a ser compensado con

---

mente la verdad de lo inverso (monopolio = servicio público). Pero es lo cierto que los únicos servicios públicos que siempre han sido monopolio son aquellos que podrían llamarse esenciales u objetivamente tales, como las funciones de autoridad, los servicios de gestión pública imperativa y, parcialmente, los relativos a la salud pública; históricamente los que son medicina privada, incluso para la prestación de un servicio abierto al público (como las clínicas privadas), y los otros servicios, han sido siempre compartidos, cuando no han estado en mano exclusivamente privada. Hay una gran variedad de actividades públicas que son concurrentes con la iniciativa privada o que pueden serlo: educación, asistencia y beneficencia, radio y televisión, comercio de artículos de primera necesidad, y, sobre todo, la industria pública en cualquiera de sus formas, pues la industria en general no encaja siquiera en la vieja noción de servicio público o lo ha hecho sólo muy recientemente; véase al efecto VILLAR PALASÍ, José Luis: «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», *RAP*, núm. 3, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1950, págs. 63 y 64, quien propugna un género que engloba toda actividad económica pública, incluso industrial, llamado «gestión económica estatal». Contra la inherencia del monopolio al servicio público y, en general, a la noción de atribución o cometido públicos, véase en la doctrina francesa, la que más ha trabajado sobre el tema, ROLLAND, Louis: *Précis de Droit Administratif*, Dalloz, París, 1953, pág. 22; SOTO, Jean de: *Droit Administratif, Theorie Générale du Service Public*, Montchrestien, París, 1981, págs. 60 a 62. Para una ilustrativa reseña evolutiva del problema de las atribuciones industriales y mercantiles de las municipalidades en Francia, desde la concepción restringida a la existencia de circunstancias excepcionales de urgencia que las justificaran hasta la más nueva y extensiva, según la cual el mero interés financiero de una municipalidad puede justificar sus incursiones en el campo industrial o mercantil, véase DREYFUS, Francine: *La Liberté du Commerce et de l'Industrie*, Berger-Levrault, París, 1973, págs. 79 a 101. Y para una razonada refutación de un enfoque orgánico y nominalista del servicio público y una demostración de su concurrencia esencial con la actividad privada paralela, véase POTOSCHNIG, *op. cit.*, págs. 137 y ss.

exceso por la posición progresista de nuestra Corte Suprema de Justicia, siempre que se trata de hacer posible una nueva forma del orden público o de ampliar la función social de tales garantías a través de una interpretación estatista de las cláusulas constitucionales. Esta posición «activista» de nuestra Corte Suprema en materia social la ha llevado a declarar existentes las garantías constitucionales de libre empresa y de propiedad privada sólo en la medida en que las consagre y garantice la ley, lo que prácticamente equivale a suprimirlas como garantías constitucionales (véanse votaciones correspondientes a sesiones extraordinarias número 34, de 9 de julio de 1973, para la libertad de comercio o industria, y número 71, de 25 de noviembre de 1971), abandonándolas al arbitrio del legislador. Pero es un hecho, pese a ello, que el párrafo último del artículo 46 permanece intocado en su alcance literal, por ausencia de fallo constitucional que lo desvirtúe, y que, de consiguiente, todo monopolio de actividad no reservada al Municipio por la fuerza de las cosas, exige ley que lo cree, sin la cual es inexistente y se mantiene viva en el ramo la iniciativa privada, también de rango constitucional. Los cometidos municipales admiten participación independiente y concurrente de la iniciativa privada, lo mismo que posibilidad para ésta de cumplirlos con empresa propia, salvo ley reforzada que lo prohíba y declare un monopolio municipal al respecto. Esta es una posición aceptable, sobre todo en los países del tercer mundo, donde siempre es la inteligente cooperación de la iniciativa pública y privada la causa de los avances y cambios sociales de importancia.

Para salvaguardar en todo caso el interés público municipal, el artículo 10 del Código exige que toda obra o servicio de interés local que proyecten llevar a cabo en el cantón entidades privadas o (públicas) no estatales, sea sometido a aprobación del Municipio o bien incorporado —como su objeto— a un concierto con la Municipalidad. Si se da una interpretación del artículo 10 coherente con el espíritu tutelar de la libertad de empresa del artículo 46, C. Política, ha de entenderse que tal aprobación ha de darse o denegarse por razones de estricta legalidad, nunca por razones de conveniencia o mérito, imprescindibles y proclives a la arbitrariedad; pero lo contrario es jurídicamente posible a partir del concepto claudicante de libertad de empresa creado por la jurisprudencia constitucional arriba señalada. Lo que, además, viene fortalecido con la doctrina propia de las aprobaciones, que son normalmente reputadas como contralores del mérito y no sólo de la legalidad de los actos controlados (18). De los «conciertos» hablaremos de seguido.

(18) PRAT, Julio: *Derecho Administrativo*, Acali Editorial, vol. 3-2, Montevideo, 1978, pág. 43; DEMBOUR, Jacques: *Les Actes de la Tutelle Administrative*, Larcier, Bruxelles, 1955, págs. 280 a 286. Una reciente obra reafirma la posibilidad de que la aprobación se extienda al mérito u oportunidad de los actos contralorados, pero, al tiempo, combate la idea de que ello sea necesario, pues pueden darse, según el autor, aprobaciones por razones de

Todo lo dicho supone que las atribuciones municipales son, por regla general, concurrentes y no monopolísticas frente a la iniciativa privada, por lo que la prestación por particulares consolida un verdadero derecho a la empresa y a su valor como unidad económica, con entera independencia de si existe, o no, en abstracto, un tal derecho de libre empresa en Costa Rica. Agrupados y en funcionamiento los elementos de una empresa privada de servicio local, es indudable que ese mismo funcionamiento genera un derecho constitucional a su continuidad e, incluso, un valor peculiar de la empresa como un todo, superior al de la suma de sus partes o de los elementos componentes, que suele llamarse valor de la empresa en marcha (*on going value*). Si hay monopolio municipal, el Estado debe indemnizar íntegramente la desaparición de la empresa privada, de acuerdo con los artículos 41 y 45, C. Política, y con los artículos 190.1 y 194 de la Ley General de Administración Pública, por acto legítimo y funcionamiento de la Administración, normal pero lesivo de otro, tal y como esas normas concordadas lo consagran (como ocurriría en España con base en los arts. 121 LEF y 40 LGRJAE) (18 bis). Y lo mismo debe decirse de la municipalidad en relación con otros daños menores que la clausura de la empresa privada, como la pérdida de clientela, frente a conductas lesivas menos drásticas que el monopolio, como la competencia industrial o mercantil de las municipalidades, cuyos daños a las empresas privadas preexistentes tienen que ser íntegramente indemnizados, con igual fundamento legal.

En síntesis: las atribuciones municipales y la actividad privada pueden ser paralelas y en todo caso, deben armonizarse, o bien por subordinación de ésta a aquélla, a través de la aprobación municipal discrecional de la iniciativa privada concurrente; o bien por coordinación, dentro del ámbito de un concierto. No hay aquí posibilidad de lesión de la capacidad municipal de gestión de lo «local» y puede haber, si acaso, lesión de la iniciativa privada por la discrecionalidad municipal, de admitirse esta última al aprobar o improbar aquélla. Que tal discrecionalidad exista es probable, no sólo por la ausencia de motivos legalmente tasados para justificar la eventual improbación, sino, sobre todo, por la naturaleza misma de la aprobación como forma de contralor, que normalmente abarca la oportunidad de lo controlado y exige complejas evaluaciones de circunstancias. Pero se trata de discrecionalidad y, por

---

estricta legalidad; queda en pie, sin embargo, el de la doctrina ahí mencionada como dominante (MASPETIOL ET LAROQUE) reputa las aprobaciones como especies del contralor de oportunidad; véase REGOURD, Serge: *L'Acte de Tutelle en Droit Administratif Français*, L.G.D.J., París, 1982, págs. 128 y 129.

(18 bis) Art. 41. «Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacérseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.»

ello, de una libertad sujeta a lo lógico y razonable, cuyo ejercicio abusivo por la municipalidad contra la iniciativa privada puede generar nulidad de la improbación (por exceso o desviación de poder) y responsabilidad municipal. El Estado, en la hipótesis de monopolio municipal; y la municipalidad, en la hipótesis de concurrencia en el libre mercado, deben indemnizar íntegramente los daños que ello cause a la empresa privada.

Art. 45. «La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.

Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social.»

Art. 190. 1. «La Administración responderá por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal, salvo fuerza mayor, culpa de la víctima o hecho de un tercero...».

Art. 194. 1. «La Administración será responsable por sus actos lícitos y por su funcionamiento normal cuando los mismos causen daño a los derechos del administrado en forma especial, por la pequeña proporción de afectados y por la intensidad excepcional de la lesión.

2. En este caso la indemnización deberá cubrir el valor de los daños al momento de su pago, pero no el lucro cesante.

3. El Estado será responsable por los daños causados directamente por una ley, que sean especiales de conformidad con el presente artículo.»

La acción privada concurrente con la municipal proviene principalmente de las cooperativas y de las asociaciones para el desarrollo comunal.

Por Ley número 3.859, de 7 de abril de 1977 (llamada Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad) se creó una Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, dependiente directamente de la Presidencia de la República, «como un instrumento básico de desarrollo encargado de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social» (art. 1 ibídem); se creó, además, un Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, llamado a «determinar cuáles programas y servicios de los organismos públicos deben entenderse como parte específica del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad» (arts. 8 y 10, ibídem); y sus acuerdos, sancionados por el presidente de la República y los ministros de Gobernación y de Cultura, Juventud y Deportes, «tendrán carácter obligatorio para los Ministerios, en cuanto a sus acciones relacionadas con programas de desarrollo comunal» (art. 11). El propósito fundamental de la Ley es promover y consolidar la fundación de

asociaciones privadas para el desarrollo de las comunidades «para luchar, a la par de organismos del Estado, por el desarrollo económico y social del país» (art. 14). Estas asociaciones son de constitución voluntaria en asamblea de fundación y con estatutos de obligada inscripción en un Registro Público de Asociaciones de Desarrollo Comunal, sin la cual no pueden adquirir personalidad jurídica ni capacidad para las obras y actividades a que se dedicarán. Tal inscripción pública, aunque constitutiva de la asociación, no predomina sobre el acuerdo asamblear ni sobre el acta de fundación correspondiente, que le imprime carácter privado, derivado del que ellos tienen (art. 28, ibídem). Se hallan dichas asociaciones sujetas a vigilancia general de los órganos centrales arriba mencionados (art. 35 ibídem) y deberán someter sus presupuestos y programas a aprobación de ellos y también de la Contraloría General de la República cuando incluyan la percepción y erogación de subvenciones, donaciones o contribuciones del Estado, Municipalidades y otros entes públicos (art. 34 ibídem). Pueden estas asociaciones privadas ser nacionales, cantonales o distritales y, por ahí, afectar claramente la gestión de intereses y servicios públicos locales (cantonales o de distrito). En todo caso, como se dijo, las actividades de estas asociaciones que fueren concurrentes con las municipales, deben ser aprobadas por o concertadas con las respectivas municipalidades, sin lugar para conflictos. Es evidente que la municipalidad es quien debe escoger entre la aprobación o el concierto y que su interés ha de reputarse superior.

En cuanto a las cooperativas la norma que rige es el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Cooperativas, número 5.185/73, que dispone:

> «Artículo 14. Para fomentar, dentro de sus respectivas jurisdicciones y por los medios que estimen convenientes, el establecimiento y desarrollo de las cooperativas, las municipalidades quedan facultadas para convertirse en asociadas de aquéllas, auxiliarles con subvenciones y donarles terrenos o locales o cualesquiera otras facilidades que éstas puedan requerir, previa autorización del IFAM.»

H) La autonomía municipal

La organización y el régimen de las municipalidades están dados uniformemente por el C. Municipal. Ese régimen es igual para todas, tanto para la del cantón central de San José, sede la capital, como para la más pequeña y remota. La autonomía de la municipalidad no puede consistir, por consiguiente, en darse esa organización y ese régimen. La autonomía municipal viene dada, en realidad, en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Concejo, que se elige cada cuatro años conjuntamente con el presidente de la República, los vicepresidentes y los diputados a la Asamblea Legislativa. Significa propia-

mente la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas (planes y programas) de acción y de inversión en forma independiente del Estado y, más específicamente, del Poder Ejecutivo y del partido gobernante de turno. Es una capacidad de fijación independiente de planes y programas de gobierno local que, por ello mismo, va unida a la otra fundamental potestad de la municipalidad para dictarse su presupuesto propio, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo. Todo ente público tiene esta capacidad, pero en la territorial la misma es política, porque es expansiva y comprensiva, dada la potestad que la municipalidad tiene de fijarse sus propias atribuciones y de realizar cualesquiera que sean «locales», en gestión de la comunidad y de sus intereses como un todo. Esta es precisamente la función de gobierno en el caso municipal (19).

Los artículos 170 y 175, C. Política, dan cuenta de tal autonomía, cuando disponen:

> «Artículo 170. Las corporaciones municipales son autónomas.»
>
> «Artículo 175. Las municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán, para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General, que fiscalizará su ejecución.»

El artículo 21, C. Municipal, desarrolla ambas normas cuando dispone:

---

(19) Hay doctrina que centra la autonomía política en la potestad de legislar dentro de un campo de competencia, con exclusión de las leyes estatales, que no pueden tocarlo; es la tesis de BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio: *Naturaleza e Regime Juridico Das Autarquias*, Empresa Grafica-Revista Dos Tribunais, Sao Paulo, págs. 38 y ss.; pero es obvia la existencia de formas de descentralización (término que el autor repudia como no jurídico) política atenuada, consistente fundamentalmente en la potestad de los entes territoriales no soberanos para dictarse sus políticas de acción e inversión en gestión de la vida comunal como un todo, con las potestades consecuentes de dictar reglamentos —no leyes— y de darse sus presupuestos. Esta es la noción más moderna y adecuada a la vida municipal de hoy, para lo cual véase GIANNINI, Massimo Severo: «Autonomía», voz de la *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, págs. 364 y ss., quien dice: «el rasgo típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, aquél deriva su orientación política-administrativa no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad; con la consecuencia de que tal orientación política puede diverger de aquella del Estado y aun contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayoría entre la comunidad estatal y la local. La misma tesis ha sido expuesta por el autor en Il Decentramento nel Sistema Amministrativo, extraído del volumen *Problemi della Pubblica Amministrazione*, Bologna, Nicola Zanichelli Editore, págs. 159 y 166; y en *Autonomia Locale e Autogoberno*, Arti Grafiche dei Comuni-Ditta Caparrini, Empoli, 1948, págs. 12 y 13.

«Artículo 21. Son atribuciones del Concejo:

a) Fijar la política general de la institución;
b) Acordar los presupuestos, fijar las contribuciones y tasas y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales a la Asamblea Legislativa, por medio del Ministerio de Gobernación, los cuales también podrán ser acogidos para su trámite por dos diputados.»

El artículo 21 da énfasis a la importancia capital que tiene para la autonomía municipal la fijación de políticas de gobierno local, al elencar en primer lugar la respectiva potestad. Se trata, entonces, de una verdadera descentralización de la función política en materia local, si aquella se entiende como la actividad del ente público que define los fines y límites de la misma ante los otros entes públicos y ante la iniciativa privada, para regir los recursos de la municipalidad según un orden de prioridades, como unidad de poder local. La autonomía política o programática de que hablamos implica necesariamente la normativa, entendida como la capacidad para dictar normas con valor reglamentario en el ordenamiento estatal y superiores a cualquier otra norma de ese ordenamiento dentro del campo material («local») reservado, salvedad hecha de la Constitución y de la ley. Sobre el ámbito local, en otras palabras, no caben regulaciones del Poder Ejecutivo ni de los otros entes públicos, municipales o no, salvo que la ley expresamente disponga lo contrario y, en tal caso, con fundado motivo.

Lo que lleva a plantear el problema sobre la potestad reglamentaria ejecutiva de la ley, que la Constitución atribuye expresa y exclusivamente al Poder Ejecutivo (art. 121, incisos 3 y 18). Tampoco la Carta reconoce expresamente a las municipalidades su potestad reglamentaria autónoma, no obstante lo cual hay unánime reconocimiento de ella. Mientras ésta versa sobre la organización —interna o externa— de la municipalidad complementaria de la dada en el Código, y sobre los servicios y funciones que la municipalidad presta por disposición suya no basada en este último (reglamentos autónomos de organización y de servicio), la potestad reglamentaria para ejecutar la ley versaría sobre los complementos del Código indispensables para su mejor aplicación. Inevitable resulta apuntar la complejidad e importancia mayores que reviste la reglamentación autónoma y creativa de nuevas competencias y estructuras municipales en comparación con la que es meramente ejecutiva de la ley, que en muchas ocasiones es un régimen de procedimientos o de interpretación de conceptos oscuros empleados por ella, sin impacto innovador alguno sobre la marcha de la corporación. La municipalidad, que tiene claramente la potestad de reglamentación autónorma (de la ley) respecto de su organización y servicios no creados por esta última, debe tener, por mayoría de razón, la potestad reglamentaria ejecutiva del Código que sea necesaria para la mejor aplicación de

éste, con exclusión del Poder Ejecutivo. Podría, a lo sumo, admitirse una potestad reglamentaria ejecutiva propia de éste, pero subordinada a las regulaciones municipales futuras, en virtud de la mayor capacidad de la municipalidad para entender y atender los asuntos locales. Es decisivo al efecto el principio de prevalencia de lo especial por encima de lo general, que aquí sirve no sólo para resolver un conflicto de normas, sino, sobre todo para explicar y justificar el origen de la autonomía municipal, que es la especialización del grupo en sus propios asuntos, a diferencia de aquellos que son del Estado o de la Nación, y respecto de los cuales el Poder Ejecutivo carece de la capacidad y de los elementos de juicio necesarios para una regulación adecuada. Sólo a texto expreso de ley y a título excepcional, debe el Poder Ejecutivo tener la potestad reglamentaria ejecutiva de la ley sobre materia municipal. Es por todo ello que el Código es muy claro en consagrar inmediatamente después de la autonomía política del gobierno local su potestad reglamentaria, como lo hacen los artículos 7, inciso *a)*, y 21, incisos *c)* y *d)* (20).

Es evidente que la municipalidad tiene también la posibilidad de administrar por sí los asuntos de su cargo y que al efecto goza de autonomía para dictar los actos administrativos y prestar los servicios públicos a ello conducentes, con base en la ley y en sus propios reglamentos, todo dentro del respeto al principio de legalidad, que exige individualizar normativamente las potestades correspondientes a los actos de imperio que la municipalidad puede realizar.

Ahora bien: definidas las potestades de auto-determinación, política, normativa y administrativa, que ha de tener la municipalidad para ser autónoma, es preciso todavía entender que, para que lo sea, tiene que ser independiente en su ejercicio y libre de sujeción a potestades de otro ente que permitan a éste prevalecer sobre ella e impedir esa autodeterminación. Desde este ángulo, cabe apuntar que la municipalidad, que está inevitablemente llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes, dado el carácter concurrente o coincidente, en todo caso no exclusivo, de sus competencias locales, difícilmente puede entrar en relaciones de subordinación frente a aquellos, que les permitan suplantarla o dictarle lo que debe hacer en la gestión de sus cometidos «locales». Esto implica la incompatibilidad de ciertas figuras de organización con la autonomía municipal, entendiendo por tales «figuras» aquellas formas de relación entre entes u órganos públicos que determinan la forma de ejercicio de las competencias de cada uno. Son de cooperación cuando permiten a cada parte actuar como igual de la otra en relación; son de subordinación cuando permiten a una determinar unilateralmente la conducta de la otra, sea en cuanto a su curso, sea

(20) ORTIZ, Eduardo: «La potestad reglamentaria en Costa Rica. Régimen actual y perspectivas», *Revista de Ciencias Jurídicas*, Librería e Imprenta Lehmann, San José, 1970, págs. 193 y ss.

en cuanto a su contenido. Y para el caso da lo mismo que en una hipótesis el superior sólo pueda impedir lo que en la otra pueda mandar e imponer a la municipalidad, pues habrá siempre subordinación, aunque en un caso la relación será compatible con la autonomía y lo contrario en el otro. Con lo dicho resulta fácil hacer un elemento de las formas de primacía o supremacía de un ente u órgano sobre la municipalidad

Juzgamos, con el apoyo de la mejor doctrina, que resulta incompatible con la autonomía municipal la siguiente serie de figuras de organización (21):

a) *La jerarquía*

Es el vínculo que subordina un órgano a otro superior, con potestades para determinar íntegramente sus actos, y no sólo su conducta, mediante órdenes, sin margen para la discrecionalidad ni la libertad del inferior. Es incompatible no sólo con la autonomía municipal, sino con la personalidad jurídica del inferior, que por sí conlleva un mínimo de libertad y autodeterminación, por lo que es forma de organización que se da entre órganos, no entre entes públicos. La ausencia de libertad en el inferior que supone la jerarquía impide totalmente su compaginación con cualquier forma de autonomía institucional o corporativa, y no sólo con la municipal.

a bis) *La vigilancia*

Es una potestad de conocimiento de lo que hace el vigilado, que de estar prevista únicamente como tal no crea otras potestades del vigilante que las necesarias para obtener el conocimiento buscado, sin autorizarlo para interferir o determinar la conducta del vigilado con otros fines. Importa el derecho de visitar los lugares de trabajo del vigilado, de exigirle la exhibición de cualesquiera documentos *in situ* y de hacer observaciones o dar consejos, no obligatorios como tales. Este tipo de relación es compatible con la autonomía municipal y sirve más bien como antecedente necesario de todas las otras formas de relación de

(21) El desarrollo que sigue cubre temas muy parecidos a los examinados minuciosamente por Javier SALAS HERNÁNDEZ en su excelente ensayo sobre las competencias locales en la obra colectiva dirigida por MARTÍN RETORTILLO, Sebastián: *Descentralización Administrativa y Organización Política.* Ediciones Alfaguara, Madrid, 1973, donde SALAS se hace cargo del tema de las competencias, a partir de la pág. 302 del segundo volumen. Téngase el mismo como referencia general a las líneas que siguen sobre formas diversas de supremacía estatal sobre las municipalidades, sin perjuicio de citas paralelas sobre los mismos temas.

subordinación de la municipalidad, incluso de las que son constitucionales y admisibles. Es evidente, sin embargo, que la vigilancia general es una potestad que, como tal, requiere ley de base, en cuanto afecta la libertad de un ente público autónomo, en la medida de las órdenes de comunicación de conocimientos, documentos y actuaciones que puedan recibir del vigilante.

b) *Potestad de planificación*

Nadie ha podido definir la naturaleza jurídica del plan. Evidentemente, de tener una propia, no sería muy distinta de la de los otros actos públicos conocidos como típicos de las clásicas funciones del Estado, desde el punto de vista de su fuerza vinculante frente al administrado. Lo que es imperativo de un plan radica siempre en su coexistencia con, tanto como en su inclusión, los actos típicos de las otras dos funciones autoritarias del Estado, legislativa y administrativa. El panorama es distinto cuando se mira desde la perspectiva de las relaciones entre Estado y entes públicos. Porque es evidente que todos planifican en el sentido de que todos fijan y regulan los objetivos globales de su gestión y los medios para cumplirlos, así como la obtención y el destino de los recursos necesarios, con miras a bajar costos y a aumentar resultados; y que lo hacen sin dictar leyes ni actos administrativos externos. Sus planes son «deliberaciones». Todo ente público tiene potestad para planificar sus actividades y recursos en este sentido. Cuando se da una autonomía al respecto, ello quiere decir que el Estado no podrá imponer sus planes al ente, que es autónomo para dárselos. Desde este ángulo, un plan general de administración de un ente público —que es lo mismo que su programa de actividades— es algo muy complejo, que determina la vida total de ese ente, pues comprende, fuera de los objetivos y sus prioridades, el dimensionamiento de los recursos materiales y humanos, la fijación de los métodos, la correlación entre éstos y los resultados, la localización y el calendario de las actividades y las obras, etc. Y ello sin hablar de la implementación jurídica de su ejecución, generalmente a través de incisiones profundas en las facultades de la iniciativa privada, para subordinar al plan y convertirla en instrumento de éste y de su realización. Esto es más claro todavía cuando el plan corresponde a una municipalidad, cuya acción puede recaer sobre toda clase de intereses sociales, por su misma índole territorial (22). La

(22) Son por todos conocidas las dificultades para obtener una definición jurídica de plan que permita darle identidad como acto jurídico típico y distinguible de los otros actos públicos; véase al respecto la discusión desarrollada por GORDILLO, Agustín: *Introducción al Derecho de la Planificación*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, págs. 99 a 106, especialmente esta última; igualmente GARRIDO FALLA, Fernando: *Problemática jurí-*

autonomía municipal consiste, en esencia, en una autonomía frente al Estado para definir y adoptar los planes generales de su actividad e inversiones, al empuje de los requerimientos de la colectividad local, separadamente de los propios de la Nación (23). Esta forma de egoísmo institucional es quizá el principal enemigo del municipalismo hoy día y es inevitable si hay autonomía municipal a nivel constitucional, por encima de las leyes de planificación nacional. Pues, en efecto, aun suponiendo que la ley pueda fijar el círculo de las atribuciones municipales, pareciera difícil que pueda imponer a la municipalidad su propia visión sobre los programas o políticas para llevarlas a cabo, subordinándola a un órgano de planificación nacional imperativa. Puede haber concurrencia estatal frente a atribuciones y servicios municipales, pero difícilmente subordinación del municipio al Estado en las prioridades y programas para realizarlas. Este alcance de la autonomía municipal, el más importante de ella, es hoy comprendido y aplicado vacilantemente por el Estado costarricense. En efecto: El Ministerio de Planificación y las municipalidades aplican a los presupuestos municipales, que son uno de los principales instrumentos de la autonomía local, el artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, que sujeta a aprobación del Ministerio de Planificación los programas de inversión de «las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público», para subordinarlos y ajustarlos al Plan Nacional de Desarrollo, antes de que sean sometidos a la Contraloría General de la República. Ello es claramente una violación de la autonomía política constitucional de las municipalidades expresada en el proceso electoral de constitución del Concejo respectivo. ¿De qué valdría esa autonomía si el Concejo municipal estuviere políticamente sometido al Gobierno nacional? Por otro lado, ello no obstante, no se aplica a las municipalidades la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria Nacional (número 6.821, de 19 de octubre de 1982). La Autoridad Presupuestaria es un órgano colegiado integrado por el ministro de Hacienda, el de Planificación Nacional y el presidente del Banco Central (art. 4, Ley núm. 6.821) y tiene por misión formular la política presupuestaria de todo el sector público, incluso en lo que toca a inversión, crédito y salarios, así como velar por la ejecución de

---

dica de los Planes de Desarrollo Económico, Madrid, 1974, págs. 88 y ss.; GIANNINI, Massimo Severo: *Istitutizioni di Diritto Amministrativo*, Giufrè, Milano, 1981, págs. 618 a 621, donde el autor, con su habitual agudeza, concluye en la imposibilidad de una teoría general de la planificación que pueda desembocar en un concepto propiamente jurídico. La obra de conjunto más importante está en PREDIERI, Carlo: *Pianificazione e Costituzione*, Edizione di Comunita, Milano, 1963, págs. 176 y ss., esp. 183 a 190. Para un examen poco persuasivo, pero claro, LAUBADÈRE, André de: *Droit Public...*, *op. cit.*, páginas 332 a 338.

(23) GIANNINI, Massimo Severo: «Il Problema dell'Asetto e della Tipizzazione degli Enti Pubblici nell'Attuale Momento», *Convegno Studi-Napoli-1973*, Editrice Jovene, págs. 24 a 26.

esa política y controlar la eficacia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del sector público (art. 1, ibídem). Es obvio que la Autoridad Presupuestaria debe observar el Plan Nacional de Desarrollo. El sector público comprende a las instituciones autónomas o descentralizadas (art. 2). Sin embargo, por el artículo 15 ibídem quedan excluidas de la aplicación de la ley y de la jurisdicción de la Autoridad Presupuestaria, a la par de las universidades, los gobiernos locales, «que únicamente estarán obligados a suministrar la información que requiera la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria para sus diversos trabajos». Esto significa claramente que las municipalidades pueden no observar las políticas presupuestarias diseñadas e impuestas al sector público por la Autoridad Presupuestaria, en cuyo caso pareciera inaplicable a su respecto el artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, tanto como los planes nacionales de desarrollo, cuyo principal instrumento de realización son precisamente los presupuestos de los entes públicos. La práctica es tan confusa como la ley, pues el Ministerio de Planificación continúa conociendo de las inversiones municipales, después de haber dejado de conocer los presupuestos municipales.

El anterior cuadro de confusión respecto de la autonomía municipal y sus relaciones con el sistema nacional de planificación se inició con la Ley de Planificación Nacional (núm. 5.525, de 2 de mayo de 1974), que sólo se refirió vagamente a instituciones descentralizadas, autónomas o semiautónomas, sin mención expresa alguna a las municipalidades. El Ministerio de Planificación Nacional siempre ha entendido —y no ha dejado de entender— que las municipalidades son entidades descentralizadas autónomas encuadradas en el sistema nacional de planificación. Siempre las ha sujetado —con fácil sumisión de ellas— a la aprobación de inversiones que contempla el artículo 9, ya mencionado, y de empréstitos con fondos de acreedores extranjeros, a que se refiere el artículo 10 ibídem. Posición apoyada, por lo demás, en la ambigüedad del artículo 14 ibídem, que exige de las unidades de planificación insertadas en cada institución pública trabajar con arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, sin exclusiones en favor de las municipalidades.

Sobre tal base se dictó el Decreto ejecutivo número 10.157-P-OP, de 19 de junio de 1979, llamado de Creación del subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana, según el cual el presidente de la Unión Nacional de Gobiernos Locales integra el Consejo Nacional de Desarrollo Regional, cuya misión es, fuera de diseñar las políticas de desarrollo regional del país, «trazar los lineamientos, determinar los mecanismos y establecer los términos en que se ha de realizar la coordinación de los organismos públicos en los planes regionales de desarrollo» [art. 4*a)* y *ch)*]. La vaguedad de los términos esconde malamente la potencialidad vinculante de tan amplias potestades, obviamente a través

de directrices y de reglamentos, más que de órdenes. Se trata de una típica relación de dirección y de coordinación imperativa sobre las instituciones integrantes del sistema en cuestión. La consecuencia clara de todo ello es la de que el Ministerio de Planificación entiende que las municipalidades están sujetas, a través de este Decreto reglamentario, a la planificación regional de sus inversiones, enmarcada y coordinada con el Plan Nacional de Desarrollo. Pero sostenemos que ello es jurídicamente infundado y hasta imposible.

Las municipalidades son autónomas y su Concejo, tanto como el Ejecutivo Municipal, están fuera de las potestades rectoras y sancionadoras de cualquier autoridad central, dado el origen electoral del primero, que de rechazo, garantiza la estabilidad del segundo. Las políticas municipales las impone el pueblo municipal en sus elecciones y, en primer término, el Concejo Municipal, sin sujeción a otra instancia que a la ley, a los reglamentos municipales y a las necesidades de su comunidad local. Las políticas y directrices del Ministerio de Planificación le son extrañas y no obligatorias, precisamente en razón de aquella autonomía, que se hizo para no sujetarlas a imposiciones ni preceptos del Estado, haciéndolas vivir en función de sus proyectos, no de los ajenos. Consecuentemente, ni sus programas, ni sus presupuestos, reglamentos e inversiones, pueden quedar vinculados por actos estatales, de la naturaleza que sean. El Decreto ejecutivo número 10.157-P-OP es inconstitucional en la medida en que sujete las inversiones municipales a la planificación regional imperativa del Estado o del Consejo Nacional de Desarrollo Regional, por violación de los arts. 169 y 170 C. Política.

c) *Dirección*

Los artículos 99 y 100 de la Ley General de Administración Pública configuran la figura de organización que llaman «relación de dirección» a través de seis notas:

I) competencias diversas por la materia; II) actos preceptivos del director que tengan por objeto la actividad, no los actos, del dirigido; III) fijación de metas y de método generales de su realización como materia del precepto; IV) discrecionalidad del dirigido para cumplir el precepto, con potestad de no cumplirlo si puede justificarlo; V) potestades de vigilancia, coordinación (con otros entes u órganos) y de remoción del director sobre el dirigido; VI) relación de confianza político-programática entre director y dirigido.

Esas notas coinciden, en más o en menos, con las que la doctrina suele asignar a la relación de dirección como una forma de subordinación distinta y menos intensa que la jerárquica (24).

(24) El estudio italiano más informativo y articulado sobre la directriz

Esencial en la directriz es su naturaleza de acto preceptivo o vinculante, que obliga a su cumplimiento dentro del marco de las notas referidas. Como expresamente lo dispone el artículo 99.1, el director no puede impartir órdenes, lo que significa que la directriz cuya ejecución sea única y prefijada, sin alternativas, está prohibida, en cuanto es más bien equivalente de una orden. Pero tampoco es directriz una orden con alternativas, pues lo que distingue aquélla es que las alternativas han de referirse a la actividad, no a un acto, y, de consiguiente, a un tipo de acto o a un resultado, a conseguir en una serie de casos y por una serie de conductas. Pero esa es precisamente la materia de la política gubernamental, el objeto de la actividad de gobierno y, concretamente, del autogobierno municipal.

La directriz es la forma de realización de un plan o programa de gobierno, a la par de la actividad de coordinación. El plan o programa es la decisión inicial y creadora sobre la organización de conjunto de la actividad gubernamental y sus metas; la directriz y la coordinación son los medios de su realización por sectores de tal actividad dentro del marco de las metas, cálculos y previsiones del plan (25). Si la planificación estatal del gobierno municipal es incompatible con su autonomía, también lo es la directriz, que no existe sin el plan. En todo caso, la directriz siempre vincula y supone una disminución de la libertad, en la hipótesis en que haya que cumplirla. Y supone, sobre todo, la subordinación de la vida de un ente a otro, que lo usa para sus fines propios, incompatible con la autonomía política y de gobierno de las municipalidades. Se comprende, además, que la relación de dirección no puede existir cuando la remoción del dirigido es imposible, dado su origen electoral, precisamente concebido por la Carta como garantía de estabilidad y de independencia del respectivo gobierno municipal

---

está en BACHELET, Vittorio: *L'Attivitá di Coordinamento nell'Amministrazzione Pubblica dell'Economia*, Giuffrè, Milano, 1957, págs. 94 y ss.; véase también el estudio de MERUSI, Fabio: *Le Direttive Governative nei Confronti degli Enti di Gestione*, Giuffrè, Milano, 1965, págs. 281 y ss., espec. 289 a 293. En Francia destaca por su carácter constructivo la obra de PAVLOPOULOS, Procopios: *La Directive en Droit Administratif*, L.G.D.J., París, 1978, páginas 71 a 73 y 79 a 81, que deja ver las líneas de una caracterización y clasificación de la directriz como acto «prospectivo» de fijación de fines y de coordinación entre ellos; y la obra disolvente, pero mucho más realista, de CLIQUENOIS, Martine, y LASCOMBE, Michel: «Les Directives», *Travaux et Recherches de l'Universite de Lille*, II, PUF, 1979, págs. 140 a 145, que concluye en contra de una posible identificación y regulación orgánica de la directriz.

(25) Para una distinción entre plan, como fijación inicial e innovadora de fines globales, y orientación y coordinación como una ejecución del plan, véase POTOSCHNIG, Umberto: *I Pubblici Servizi*, CEDAM, Padova, 1964, páginas 370 y ss.

frente al nacional o central (26). En todo caso, la remoción del regidor se da por causales que no tienen que ver con la violación de planes o políticas gubernamentales, que es la causal típica de la potestad sancionadora dentro de la relación de dirección. La remoción del regidor en Costa Rica es más bien por impedimentos o infracción de los deberes del cargo para con la municipalidad misma, con carácter claramente tutelar de la buena marcha y disciplina diarias de la administración municipal. Es el Tribunal Supremo de Elecciones, no el Consejo de Gobierno de la República, quien conoce y decreta la remoción (arts. 26, 27, 28, 72, 119 y 131, C. Municipal) y se remueve a regidor por regidor, aun si se remueve a todos, no al Concejo como colegio, inamovible como tal (27).

d) *Coordinación*

Es muy difícil explicar jurídicamente en qué consiste la coordinación. Al respecto hay tan poco acuerdo como en lo que toca a la definición del plan. Algunos rasgos son observables con certeza. La coordinación supone la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, eventualmente discrepantes. Debe haber, pese a ello, una comunidad de fines por materia, que no sea coincidencia sino concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno. La coordinación es una ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de

(26) La posibilidad del director de remover al dirigido por pérdida de la confianza está igualmente consagrada por la mejor doctrina de la materia, para lo cual véase BACHELET, *op. cit.*, págs. 164 y 165.

(27) Art. 26. «Son causas de pérdida de la credencial de regidor:

a) Adolecer de impedimento, según lo dispuesto en los artículos 23, 24 y 25 de este Código; y

b) Abandonar la función por más de tres meses continuos sin causa justificada o permiso expreso del Consejo.»

Art. 31. «Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones:

a) Declarar la invalidez de nominaciones de candidatos a regidor, por las causas previstas en los artículos 23, 24 y 25;

b) Declarar la nulidad de credenciales conferidas a los regidores, por los motivos contemplados en este Código;

c) Cancelar las credenciales a los regidores, por las causas previstas en este Código;

ch) Reponer a los regidores propietarios que cesaren en su cargo con los suplentes, del mismo partido político, siguiendo el orden de elección de éstos;

e) Completar el número de regidores suplentes, escogiendo de entre los candidatos que no resultaron electos a quien hubiere seguido según las reglas que determinaron la elección.»

esa concurrencia de sus resultados en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Desde este ángulo los objetivos necesarios de toda coordinación son evitar duplicaciones y contradicciones entre esas actividades y, además y sobre todo, ordenarlas temporal, espacial y funcionalmente, de modo que los resultados de cada una pueden ser tomados en cuenta e, incluso, utilizados por la otra con vista de un fin último y global a realizar en la materia de concurrencia (28).

Esto se puede lograr por dos vías: la autoritaria o la consentida (29). En un caso, hay un órgano o sujeto que puede dictar a los otros la actividad a desarrollar por cada uno, para evitar duplicaciones y contradicciones, así como la secuencia cronológica, espacial y funcional de las actividades conducentes al fin global. Esto requiere una investigación e información previas sobre todas las actividades relacionadas con este fin global, tanto como una formulación de esa secuencia según el resultado de cada una. Lo que el «coordinador» impone es ese esquema de conjunto, temporal y espacial.

Cuando no hay imposición, surge el «concierto» en sentido estricto, en cuanto todos los centros autónomos de acción se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista de la misión confiada a los otros. Puede darse la hipótesis, incluso en el enfoque autoritario, de que el esquema global o el ordenamiento hagan reserva de una potestad de los «coordinados» para separarse de aquél y cumplir su misión propia sin tomarlo en cuenta, siempre que haya un motivo razonable que lo justifique. En esta hipótesis, la coordinación se equipararía a una directriz y valdría respecto de aquélla lo ya dicho respecto de ésta (30).

Resulta claro que la coordinación autoritaria, según la cual un tercero o uno de los sujetos contemplados por ella es el titular de la potestad de imponerla a los demás, es incompatible con la autonomía municipal, que supone justamente la potestad de la municipalidad para decidir sobre su propia conducta en función exclusiva de la comunidad local y de sus intereses. Sólo la coordinación voluntaria, por lo que queremos decir paccionada, es compatible con la autonomía municipal, en cuanto es expresión de su autonomía y en la medida en que no la comprometa (31).

---

(28) MIGLIARESE TAMBURINO, Francesca: *Il Coordinamento nell'Evoluzione dell'Attivita Amministrativa*, CEDAM, Padova, 1979, págs. 52 a 54; ORLANDO, Leoluca: *Contributo allo Studio del Coordinamento Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1974, págs. 51, 79 y 87.

(29) ORLANDO, *op. cit.*, págs. 81, 85 y ss.; MIGLIARESE, *op. cit.*, págs. 41 y 87.

(30) ORLANDO, *op. cit.*, pág. 130.

(31) ORLANDO, *op. cit.*, págs. 127 a 129, todo lo cual viene aplicado al caso de la municipalidad costarricense en tanto ésta —como constitucionalmente autónoma— sólo puede articularse con otros entes públicos o priva-

Este es, por lo demás, un principio constitucional de nuestro ordenamiento, en garantía precisamente de la autenticidad de las potestades públicas, no sacrificables ni aun por contrato, con perjuicio del fin al que están legalmente encaminadas. Dispone el artículo 10, párrafo primero, de nuestra Carta:

> «Artículo 10. ... La potestad de legislar establecida en los artículos 105 y 121, inciso 1) de esta Constitución, no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones, mediante ningún convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados de conformidad con los principios del Derecho internacional.»

El artículo 66.2 de la Ley General de Administración Pública dispone:

> «Artículo 66.
> 1. ...
> 2. Sólo por ley podrán establecerse compromisos de no ejercer una potestad de imperio. Dicho compromiso sólo podrá darse dentro de un acto o contrato bilateral y oneroso.»

e) *Contralor*

Las relaciones de tutela o fiscalización se expresan en Costa Rica generalmente a través de aprobaciones y autorizaciones, que el contralor imparte a los actos y contratos del controlado. Tales potestades han de ser expresas, como excepción a la regla, cuando el ente controlado es, como la municipalidad, autónomo (32). Se verá que en Costa Rica tal tutela frente a las municipalidades se concreta en la mayoría de los casos en aprobaciones (o improbaciones) de la Contraloría General de la República, por razones de estricta legalidad financiera (aplicación de leyes y de presupuestos) (33). ¿Es compatible el contralor con la autonomía municipal, sea de legalidad o de mérito?

---

dos en mecanismos de coordinación en los que ella también tenga la potestad de coordinar y no la mera sujeción (unilateral y pasiva) a la única potestad de otro sujeto u órgano con tal fin.

(32) DEMBOUR, *op. cit.*, págs. 5 y 6; REGOURD, *op. cit.*, págs. 193 y ss.

(33) Art. 4. «Son atribuciones primordiales de la Contraloría General de la República:

a) Vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales relativas a las finanzas públicas, especialmente las concernientes al presupuesto y al tesoro de la Nación, a la contabilidad y proveeduría nacionales;

b) ...

c) Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos de la República y ejercer el control previo de los egresos fiscales. Respecto a la liquidación, la Contraloría procederá como se indica en el artículo 81 de la Constitución Política;

i) Contralor de oportunidad. Hay casi unanimidad en doctrina sobre la regla de que el contralor de oportunidad es incompatible con toda autonomía y no sólo con la municipal (34). La oportunidad es el reino de la discrecionalidad y de la autodeterminación del ente controlado. Desde este ángulo, la oportunidad se opone a la legalidad (entendida ésta como conjunto de reglas jurídicas obligatorias cuya violación acarrea nulidad y/o responsabilidad), en cuanto aquélla se define como el bloque de las reglas o de los criterios individualizados y libremente elegibles por la Administración, que le sirven para ejercer la libertad de decisión que le otorga la ley, sin que el juez pueda controlar su observancia, ni su violación tener consecuencia jurídica alguna. Es claro que las de oportunidad no son reglas jurídicas en la doctrina dominante (35). Puede decirse, por ahí, que el control de la oportunidad las

---

d) Realizar el control jurídico-contable, financiero y económico, de los gastos públicos;
e) Refrendar las obligaciones del Estado;
f) ...
g) ...
h) ...
i) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e Instituciones autónomas, de conformidad con lo dispuesto en el inciso e) del artículo 6.°, fiscalizar su ejecución y liquidación, y aprobar o improbar las tasas municipales, las cuales no podrán exceder del costo efectivo del servicio. Las tarifas que incluyan tasas e impuestos se tramitarán así: 1) Una vez aprobadas por la municipalidad la creación, reforma o supresión de tarifas municipales, éstas deben ser enviadas a la Contraloría General de la República ajustándose a lo que establece esta Ley; 2) La Contraloría General de la República, una vez revisadas las tarifas municipales, las publicará en *La Gaceta*, en forma de proyecto, durante ocho días hábiles; recibirá las impugnaciones que los interesados hagan, y pasado ese término, haya habido o no oposiciones, con cita de publicación, formulará el proyecto de acuerdo aprobatorio, o expondrá las razones para la improbación, si se trata de tarifas de servicios o tasas. Respecto a los impuestos los enviará al Ministerio de Gobernación, haciendo las recomendaciones y observaciones que crea convenientes, a fin de que el Poder Ejecutivo presente el proyecto de ley correspondiente a la Asamblea Legislativa incluyendo las recomendaciones y observaciones de la Contraloría; y 3) La Contraloría General de la República, una vez transcurridos los ocho días hábiles para oír las impugnaciones a que se refiere el artículo anterior, hará publicar nuevamente en *La Gaceta*, el acuerdo aprobatorio, en lo que respecta a tasas y servicios, el cual entrará en vigencia diez días después de su publicación...»

(34) Véase por todos el sugestivo desarrollo del tema hecho por SALAS, Javier, *op cit.*, págs. 379 y ss.

(35) La dicotomía legalidad vs oportunidad ha presidido el desarrollo del Derecho público francés desde su nacimiento y, sobre todo, la formación de su jurisdicción contencioso-administrativa; véase AUBY, J. M., y DRAGO, Roland: *Traite de Contentieux Administratif*, L.G.D.J., París, 1975, vol. II, páginas 400 y ss.; véase también DI QUAL, Lino: *La Competence Liee*, L.G.D.J., París, 1964, pág. 182, y DUBISSON, Michel: *La Distinction entre Legalité et l'Opportunité dans la Théorie du Recours pour Exces du Pouvoir*, L.G.D.J., París, 1958, págs. 1 a 25, con reseña de las principales variantes en la con-

hace jurídicas, en cuanto puede conducir a extraer de ellas consecuencias de esa naturaleza, como la potestad del contralor para improbar el acto controlado invocando su desconocimiento; ello convierte en jurídicamente ineficaz el acto controlado y en ilegítima la ejecución del acto improbado, a partir de la improbación. Desde que hay contralor de oportunidad la autoridad contralora puede abocarse a juzgar directamente sobre el contenido, la forma y los métodos de cumplimiento de los fines públicos del sujeto controlado y, en nuestro caso, a juzgar la escogencia y aplicación, por el Concejo o el Ejecutivo, de los criterios de buena administración utilizados por la municipalidad en cualquiera de sus niveles de decisión, aun en el propiamente político, y a sustituirse a ella invocando los que el contralor ha escogido en su lugar, sin que haya ley que limite esa sustitución. Es la pérdida de la libertad y de la autonomía municipales. Y el fenómeno es peor si se da la existencia de una planificación central y total, que imponga a la municipalidad precisamente los criterios para escoger sus metas de gobierno y la forma de realizarlos, sin permitirle hacerlo por cuenta propia, ni aun en casos concretos. Ello es tanto como convertir al contralor en planificador y en gobernante municipal.

Una forma de contralor de oportunidad que monta a lo mismo es la

---

cepción de la jurisdicción contencioso-administrativa como contralor de legalidad estricta, fundado en la ley formal. Idéntica distinción, con igual alcance, domina la jurisdicción contenciosa costarricense; véase al respecto RETANA SANDÍ, Gonzalo: «La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Costa Rica y su reforma», *Revista Colegio de Abogados*, núm. 12, 1966, págs. 3 a 7; ORTIZ ORTIZ, Eduardo: «Materia y objeto de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *Revista de Ciencias Jurídicas*, Imprenta Lehmann, San José, número 5, 1964, págs. 1 y 2. La legalidad de la administración es, por otro lado, el objetivo de la jurisdicción contencioso-administrativa, según definición constitucional, y tal y como la da el artículo 49 C. Política:

Art. 49. «Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa como atribución del Poder Judicial, con el objeto de garantizar *la legalidad* de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de Derecho público.

La desviación de poder será motivo de impugnación de los actos administrativos.

La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados.»

Se entiende, por otra parte, que la mención de los intereses legítimos excluye los llamados «intereses simples» sin protección jurisdiccional ante la Administración, que consisten en la expectativa del particular ante las potestades discrecionales de ella, en cuanto están reguladas por normas de oportunidad o de mérito, para lo cual véase SANDULLI, Aldo Maria: *Il Giudizio Davandi al Consiglio de Stato e di Giudici Sottordinati* Morano, Napoli, 1963, pág. 41; ROEHRSSEN DI CAMMERATA, *Guglielmos* «La Giurisdizione di Merito del Giudice Amministrativo», *Studi in Onore di Antonio Papaldo*, Giuffrè, Milano, 1978, págs. 218, 219 y 227 a 231; EINSENMANN, Charles: *Cours de Droit Administratif*, L.G.D.J., París, 1980, t. I, pág. 267.

llamada reforma o sustitución de los actos del controlado. Consiste en la posibilidad legal, en favor del contralor, de decidir en lugar del controlado cómo ejercer la discrecionalidad inherente a alguno de los elementos del acto, por lo demás ajustado a la ley. Ello es igualmente incompatible con la autonomía municipal que la improbación o desautorización por motivos de oportunidad. Debe distinguirse de las anulaciones parciales, que dejan viva una parte del acto, de la cual cercenan otra por ilegal. Esto último es posible, sin embargo, únicamente cuando el acto restante sea divisible respecto de su parte anulada y tenga sentido por sí, desde el punto de vista del fin perseguido. El juicio sobre esa compatibilidad exige a menudo valoraciones y escogencias de tipo subjetivo y la anulación parcial puede convertirse, por ahí, en un contralor de oportunidad, que envuelve un juicio sobre la autonomía funcional del resto del acto, parcialmente anulado, juicio que debe estar reservado a la autoridad controlada y prohibido al contralor. En principio, las anulaciones parciales deben reputarse también como incompatibles con la autonomía municipal, como su reforma o sustitución discrecionales, en la medida en que todas exijan apreciaciones libres y personales sobre la funcionalidad y autonomía de la parte restante del acto.

ii) Contralor de legalidad. Todo lo dicho abona la idea de que el contralor de legalidad no es, en principio, opuesto a la autonomía municipal ni incompatible con ella. ¿Pero es ello siempre así? Hay unanimidad en admitir que las autorizaciones o aprobaciones por razones de legalidad, cuya denegación sólo puede paralizar el acto respectivo, sin imponerlo, armonizan bien con la autonomía, municipal o de cualquier otro ente. Hay discrepancias sobre la suspensión y anulación del acto ilegal, y casi unanimidad en contra de la sustitución del mismo por otro legal, aun cuando ello no envuelva suplantación del ente controlado en el ejercicio de la discrecionalidad, que le es privativa. En esta hipótesis de sustitución por estrictos motivos de legalidad, se trata de actos totalmente reglados, cuya refacción es mecánica a partir de la ley, que indica cómo debe ser cada uno de sus elementos componentes.

El rechazo de la suspensión, de la anulación y de la sustitución, por estrictos motivos de ilegalidad, no es coherente con el rechazo del contralor por razones de oportunidad, pero está alimentado por un gran sentido común, que es más importante que la lógica en materia de política o de administración pública.

En efecto: la lógica indica que la municipalidad no ha hecho la ley y que incluso el reglamento municipal ha sido hecho para ser observado, no para ser violado. Es el principio de la inderogabilidad singular del reglamento (art. 13 L.G.A.P.). La municipalidad, en otras palabras, no tiene autonomía para violar la ley, y las anulaciones, suspensiones y sustituciones de acto municipal, por razones de estricta legalidad, no

pueden ser contrarias a una autonomía que no existe. Esto aconsejaría que la Contraloría General o, incluso, el Poder Ejecutivo pudieran ejercer tales potestades frente a la municipalidad y en su detrimento (36).

El sentido común mira más bien al carácter político de la autonomía constitucional de las municipalidades. En esa perspectiva, el contralor estatal en cualquiera de sus formas, puede convertirse en arma de opresión política del Estado contra la municipalidad, para imponerle transacciones en punto a programas, a cambio de actos favorables de contralor (de legalidad), o a la inversa, para sancionar la intransigencia municipal con su denegación. Sería la corrupción política del contralor. Esto hace sabio y recomendable la eliminación de toda forma de contralor del Poder Ejecutivo sobre las municipalidades. Pero no dice nada, contra igual fiscalización de legalidad en mano de un órgano funcionalmente autónomo y profesionalmente dedicado a tal función, como la Contraloría General de la República, apolítico en hecho y derecho.

No reputamos incompatibles con la autonomía municipal, sino más bien aconsejables, los contralores de legalidad con potestades de suspensión, anulación y sustitución por la Contraloría General de la República de actos administrativos municipales totalmente reglados, pues ello vendría abonado por la lógica de ese tipo de contralor y por la conveniencia de frenar los desmanes administrativos antes de la vía judicial, como tal lenta e incumplida.

f) *Conclusiones*

Las únicas relaciones de subordinación de las municipalidades compatibles con su autonomía constitucional y más bien inherentes a ella son las relaciones de contralor por razones de legalidad, a través de autorizaciones o aprobaciones, tanto como las supensiones, anulaciones, reformas o sustituciones, pero, en estas últimas cuatro hipótesis, cuando se trata de actos totalmente reglados. Son igualmente compatibles las relaciones paccionadas de coordinación, así como aquellas establecidas por el ordenamiento, cuyo régimen deje en libertad a las municipalidades para separarse del plan o del esquema de coordinación, sin otra razón que su decisión de seguir diverso rumbo gubernamental o político. Es constitucional igualmente, la vigilancia del Estado sobre las municipalidades, en la medida en que se articule a través de potestades cuya

(36) SALAS, *op. cit.*, págs. 445 a 451, esp. esta última, donde el autor revela cómo en la mayoría de los sistemas europeos el Estado o el ente territorial intermedio —Región, Provincia, Cantón Suizo— tiene potestades de anulación de los actos municipales, situación que no se da en España ni en Costa Rica.

función y alcance únicos sean los de adquirir el conocimiento necesario sobre la marcha de las municipalidades, sin interferir autoritariamente sobre los actos o contratos que éstas realicen.

g) *La democracia directa y semidirecta*

Lo decisivo para fijar y delimitar la autonomía municipal, sin embargo, es el carácter electoral y representativo de su Concejo Municipal y, en último término, el carácter políticamente democrático de esa forma de autoadministración local, como un medio para consolidar el poder de la comunidad de base con independencia del poder estatal. Desde este ángulo, cobran relieve los métodos de democracia directa que contempla nuestro Código Municipal, como formas de participación intensa del ciudadano local en los asuntos decisivos de la respectiva comunidad. Es atribución del Concejo Municipal, según el artículo 21, inciso *i)*, C. Municipal:

> «Acordar la celebración de los plesbicitos, refrendos y cabildos, todo de acuerdo, en su caso, con la legislación electoral vigente.»

En relación con lo cual el artículo 9 ibídem dispone:

> «Artículo 9. Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local.»

Resulta innecesario establecer aquí la distinción entre las diversas formas de gobierno democrático directo o semidirecto. Parecen bien entendidas (37) cuando se define el cabildo como una consulta popular antes de que el gobierno municipal resuelva; el plesbiscito como la decisión tomada directamente por los votantes; y el referéndum como la aprobación o improbación de lo resuelto, pero todavía no ejecutado, para que pueda serlo. De este modo, el cabildo es una opinión popular dentro de un procedimiento que se halla en la fase preparatoria; el plebiscito es la fase constitutiva del respectivo procedimiento; y el referéndum es la fase de integración de eficacia de lo ya resuelto por

(37) MURILLO, Mauro: «Participación de los municipios en el gobierno local», *Temas Municipales*, IFAM, págs. 107 a 110; véase al respecto, LÓPEZ, Mario Justo: *Manual de Derecho político*, Kapelusz, Bs. Aires, 1973, páginas 469 y 470, y MAZZONI HONORATI, Maria Luisa: *Il Referendum nella Procedura di Revisione Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1982, págs. 103 y ss., especialmente 110 a 112. Pero los politólogos tienden a confundir «referendum» y «plebiscito» dentro del concepto común de «legislación directa», para lo cual véase FINER, Herman: *Teoría y práctica del gobierno moderno*, Tecnos, Madrid, 1964, págs. 684 a 695.

otro órgano mediante aprobación popular de lo mismo. En todos los tres casos, el Concejo Municipal resuelve celebrar el evento y el Ejecutivo Municipal lo convoca y preside la asamblea popular resultante.

Por su propia función, el plebiscito es vinculante para la municipalidad, puesto que es la decisión popular que sustituye la concejil; y lo mismo puede decirse del referéndum, que impide o habilita el efecto jurídico de lo resuelto previamente por el Concejo. La opinión del cabildo abierto, en cambio, es consultiva y sólo puede tener valor vinculante cuando así expresamente lo disponga el ordenamiento, lo que actualmente no sucede.

La ley no señala quórum ni de constitución ni de votación de las asambleas respectivas, por lo que el de constitución puede ser cualquiera y la mayoría absoluta el de votación, en virtud de principio general de las asambleas (salvo que se trate de nombramientos, en cuyo caso la mayoría podrá ser relativa, también por principio) (38). No dice el Código quiénes pueden participar, pero el artículo 21 dispone que las asambleas populares respectivas se celebrarán de acuerdo «con la legislación electoral vigente», lo que obviamente no se refiere al sufragio (39) (pues no se trata de una elección), sino a los requisitos de convocatoria y de participación activa en la votación, que, de conformidad, sólo podrá tener lugar por quienes son ciudadanos costarricenses activos, con todos los requisitos que ello conlleva (ser costarricense, no interdicto, mayor de dieciocho años y estar inscrito en el Departamento Electoral del Registro Civil).

El problema medular de esta innovación es la determinación de los asuntos que pueden someterse a uno cualquiera de esos procedimientos de democracia directa o semidirecta, cuando no lo hace la ley (como ocurre con el art. 17 de la Ley de Planificación Urbana). Dado el

---

(38) Se hallan discrepancias al respecto, pero es claro que, en ausencia de regla que disponga lo contrario, las votaciones deberán darse por, al menos, más de la mitad de los miembros presentes en la respectiva asamblea, es decir: por mayoría absoluta y no por mayoría simple, entendida ésta como la que colecta más votos en la votación, aunque no alcance a más de la mitad de los presentes; véase para la terminología y las reglas respectivas GIL ROBLES, José María, y PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977, págs. 158 y 159, sí como TOVAR, Orlando: *Derecho parlamentario*, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, 1973, págs. 108 y 109; en sentido discrepante BOTHVELL, Reece: *Manuel de procedimiento parlamentario*, Editorial Universitaria, Puerto Rico, 1969, págs. 6 y 7.

(39) Se entiende aquí por sufragio el derecho a voto con fines electorales, no para otros; pero hay autorizadas opiniones que lo equiparan al derecho de votar para cualquier fin, para lo cual véase LÓPEZ, Mario Justo, *op. cit.*, pág. 440; VIDAL PERDOMO, Jaime: *Derecho constitucional*, Universidad Externado de Colombia, 1976, págs. 95 y ss.; GIL ROBLES y PÉREZ SERRANO admiten como correctas ambas nociones, restringida y ampliada, del sufragio, *op. cit.*, pág. 230.

costo del trámite y, sobre todo, la plenitud de las competencias correspondientes a los órganos constitucionales de la municipalidad, concretamente Concejo y Ejecutivos Municipales, pareciera procedente acudir a tales métodos de decisión únicamente en hipótesis de excepción. Sólo los asuntos fundamentales de la municipalidad, que afecten su existencia como un todo, deben tramitarse por estas vías especiales. Entre tales asuntos habrán de estar los que se refieran a la fusión o refundición de municipalidades, a sus confrontaciones programáticas e ideológicas con el Gobierno nacional, y también las medidas extraordinarias a adoptar en casos de discrepancias de esa misma índole dentro del Concejo, para suplir bloqueos en su funcionamiento que impidan el de la municipalidad como un todo.

¿Son las municipalidades «instituciones autónomas»?

Se ha planteado la cuestión de si las municipalidades son entes autónomos en el sentido en el que lo son las demás instituciones descentralizadas por servicio, a las que debe consultarse todo proyecto de ley que las afecte, según el artículo 190 C. Política; y se ha dicho que no, incluso por la Corte Suprema (*obiter dicta*), al razonar su fallo constitucional de 15hs, del 17 de enero de 1963, donde dijo:

> «los artículos 188, 189 y 190 de la Constitución Política se refieren específicamente a las instituciones autónomas, y las municipalidades no son tales instituciones dentro de nuestro ordenamiento jurídico» (Considerando II *ab initio*.)

La premisa es cierta, pero la conclusión es errónea. Es cierto que la municipalidad no es institución autónoma, porque es corporación autónoma, pero es falso que su autonomía merezca menos que la de aquellas instituciones, por ser más como forma de independencia frente al Estado, según lo que queda dicho. El artículo 190 es aplicable en beneficio de las municipalidades por analogía con la autonomía de las instituciones a que se refiere, no por su naturaleza institucional. La autonomía municipal es política, por ser electoral, en tanto que es meramente administrativa —aunque también sea de gobierno— la de las instituciones autónomas. Luego, la garantía de su autonomía consistente en la consulta legislativa es tan justificada en uno como en otro caso y aplicable en los dos. Y ello es tanto más así cuanto que la autonomía de esas instituciones puede muy bien estar limitada a lo puramente administrativo y ejecutivo, si se hace operante en contra de su potestad de gobierno, trasladando ésta al Estado, la reserva constitucional de ley a la que dicha potestad está sujeta, según la versión actual, ya reformada, del artículo 188, C. Política (40).

---

(40) Art. 189. «Son instituciones autónomas:
1) Los Bancos del Estado;
2) Las instituciones aseguradoras del Estado;

III. ORGANIZACION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS MUNICIPALIDADES

Estudiadas ya las notas salientes y configuradoras de las municipalidades como entes territoriales autónomos —pero no soberanos— en la administración de los asuntos locales, conviene examinar someramente su organización, para ver cómo están ordenadas sus competencias a los fines y cometidos que hemos comentado.

El artículo 169 C. Política configura el Gobierno Local constitucional, que sólo consta de dos órganos, el Concejo Municipal y el Ejecutivo Municipal.

A) El Concejo Municipal

Es cuerpo deliberante (41), electo por sufragio directo y universal, con representación proporcional, según el sistema de cocientes y subcocientes. Los regidores que lo integran son electos por cuatro años y el cargo es obligatorio, con causas de impedimento y renuncia tasadas por ley (art. 171, C. Política, y 23, 24, 25 y 27, C. Municipal). Las municipalidades de los cantones centrales de Provincia tendrán al menos cinco regidores propietarios y 5 suplentes (art. 171 ibídem). Sobre la base de tal norma constitucional el artículo 22, C. Municipal, regula el número de integrantes del Concejo, según la población del cantón, desde el número de cinco indicado por la Carta hasta el de trece propietarios y trece suplentes en los cantones que tengan más de doscientos mil habitantes. La misma norma exige para el cantón central de Provincia un Concejo con un mínimo de nueve propietarios y nueve suplentes, aunque no se dé la población necesaria para ello. Para ser regidor se requiere ser costarricense y ciudadano en ejercicio. Los regidores tomarán posesión de sus cargos el 1 de mayo inmediato posterior a su elección. Se juramentarán ante el Directorio Provisional, luego de que

---

3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.»

Art. 190. «Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquélla.»

(41) Por deliberación se entiende aquí no toda resolución de un cuerpo colegiado, lo que es su noción común, sino específicamente aquella resolución interna oral y después documentada en acta, en virtud de la cual se regula el contenido de otro acto, que será adoptado por órgano ejecutivo distinto, normalmente con un amplio margen de discrecionalidad; véase al respecto Giannini: *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. II, páginas 865 y 866.

éste se haya juramentado ante ellos. Los regidores, tanto propietarios como suplentes, elegirán de entre los propietarios y en votación secreta un presidente y un vicepresidente definitivos, quienes durarán un año en sus cargos (arts. 34 y 36 ibídem). Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones reponer a los regidores propietarios que cesaren en su cargo con los suplentes del mismo partido político, y al presidente llamar a éstos a sustituir las ausencias temporales u ocasionales de los propietarios (arts. 31.d y 35 ibídem). El quorum de sesión varía según el número de regidores y está fijado por ley (art. 41). El Concejo tomará sus acuerdos por simple mayoría de los presentes, salvo que se prescriba una especial, y si hay empate se repite la votación, sin que el presidente tenga voto de desempate (art. 46, C. Municipal). Las sesiones del Concejo son públicas, sin perjuicio de la potestad de declararlas secretas (art. 45 ibídem); será secreta la sesión en que se conozca el proyecto de presupuesto ordinario (art. 117 ibídem). Los acuerdos quedan firmes con su aprobación en la sesión siguiente, salvo que se declaren firmes por votación de las dos terceras de la totalidad de los regidores en casos de urgencia (art. 49 ibídem).

Sólo el acuerdo definitivamente aprobado o firme puede ser objeto de veto o de recursos (art. 172.a y 177.a). Los acuerdos reglamentarios (que dicten, deroguen o reformen reglamentos) están sujetos a consulta pública mediante publicación en el Diario Oficial con audiencia a todo interesado no menor de diez días hábiles a partir del siguiente a la publicación (art. 47).

Las competencias principales del Concejo son: fijar la política general de la Municipalidad (art. 21.a); acordar los presupuestos, fijar las contribuciones y tasas y proponer los proyectos de tarifas de los impuestos municipales a la Asamblea Legislativa, mediante el Ministerio de Gobernación o por dos diputados (inciso b); dictar los reglamentos de organización y de servicio [incisos c) y ch)]; celebrar convenios y contratos y comprometer los fondos y bienes municipales, con la salvedad de los correspondientes a gastos fijos y ordinarios y de las adquisiciones de bienes y servicios por sumas inferiores a las dadas por ley, en los cuales dos últimos casos deberá hacerlo por sí el Ejecutivo Municipal (inciso d); nombrar y remover al Ejecutivo Municipal, al auditor y al contador municipales (inciso e); nombrar a los miembros de las Juntas de Educación y Administrativas en los planteles de enseñanza (inciso f); resolver los recursos contra los actos de los funcionarios municipales que dependen directamente del Concejo (ejecutivo, auditor y tesorero).

No creemos que esta enumeración sea taxativa, lo que iría contra el texto mismo del artículo 21, cuyo inciso 1) acepta cualquier otra competencia señalada por la ley. Y, sobre todo, iría contra el carácter político-representativo del Concejo, cuyo origen electoral legitima cual-

quier intervención suya en materia local por acto propio de la naturaleza de la función deliberante de su cargo y de las atribuciones de la municipalidad. El Concejo no puede intervenir en representación legal externa de la municipalidad ni por vía concreta, como si fuera cuerpo ejecutivo y no deliberante, ni administrar en lugar del Ejecutivo Municipal; pero sí puede cursar a éste las órdenes para que sus deliberaciones sean ejecutadas, si se tiene en cuenta que precisamente la deliberación se distingue por ser preventiva y reguladora, requerida como tal de ulterior ejecución. De este modo, toda deliberación necesaria a la municipalidad es competencia exclusiva del Concejo, así como todo acto concreto de representación municipal y de aplicación y ejecución de leyes, reglamentos o deliberaciones, es materia de la competencia exclusiva del Ejecutivo Municipal.

Lo que se verá mejor al abordar la descripción de las funciones de este último.

B) Ejecutivo Municipal

No es, como el Concejo, de origen electoral. Será nombrado por el Concejo en la segunda quincena del mes de junio siguiente a su instalación (del Concejo). No puede ser regidor ni síndico y tiene que ser ciudadano en ejercicio y vecino del cantón (arts. 23 y 56 ibídem). Durará cuatro años en su cargo y podrá ser nombrado consecutivamente (artículo 55 ibídem). Es nombrado por mayoría simple.

Es el administrador general de la municipalidad, jefe jerárquico de las dependencias y personal municipales, y vigila y coordina su organización y funcionamiento; ejecuta los acuerdos del Concejo, función en la que sí está sometido a sus órdenes jerárquicas; asiste a sesiones del Concejo con voz, pero sin voto, pues no lo integra; elabora y propone al Concejo el proyecto de presupuesto ordinario, así como la creación de las plazas y servicios; nombra y administra al personal de la municipalidad, con excepción del auditor, tesorero y contador, que son de nombramiento y dependencia del Concejo; ostenta la representación legal de la municipalidad y ejerce el veto contra las resoluciones y acuerdos del Concejo (art. 57, incisos a) y m). Es quien celebra los convenios y contratos de la municipalidad relativos a sus gastos fijos u ordinarios y quien dispone las adquisiciones de bienes y servicios por debajo de los montos legalmente asignados como límite de su capacidad negocial y de representación a nombre de la municipalidad, por encima del cual los actos y contratos respectivos son de competencia exclusiva del Concejo (art. 21.b). Sólo podrá ser removido o suspendido de su cargo por votación no menor de las dos terceras partes del total de votos del Concejo, pero ello puede hacerse sin causa o sin indicación de ésta (ar-

tículo 58). No son aplicables al Ejecutivo las disposiciones sobre procedimientos de nombramiento y remoción del personal ordinario contenidas en el título V-Personal del Código Municipal, que son las disposiciones que garantizan a ese otro personal inamovilidad con reinstalación, lo que no es sino desarrollo de la amovilidad del Ejecutivo consagrada por el artículo 58. Pero su remoción injustificada causa derecho a las prestaciones laborales comunes (de preaviso y cesantía) y ello es así incluso cuando termina la relación por no reiteración consecutiva del nombramiento, al haber cambiado de integración política el Concejo al cabo de cuatro años (coincidente, como ya se ha dicho, con la renovación de los titulares de los supremos poderes Ejecutivo y Legislativo) (42). Su origen no electoral y por nombramiento por el Concejo lo hace subordinado a éste, si bien no jerarquicamente, pues muchas de sus atribuciones son exclusivas y el Concejo carecería de competencia para cursarle órdenes en lo tocante a ellas (como la administración de personal dependiente del Ejecutivo). Está subordinado al Concejo dentro de una relación de confianza, que más bien parece compatible con su discrecionalidad en el cumplimiento de las instrucciones que de él reciba, sobre todo si se considera que puede vetar por razones de legalidad los acuerdos de dicho Concejo (art. 57.j); y, por tanto, más que sujeto a órdenes del Concejo está sometido a sus directrices, dentro del concepto y régimen de ellas que contienen los artículos 99 y 100 de la Ley General de Administración Pública. De aquí la indudable potestad para removerlo sin causa que ostenta el Concejo, contra pago de las prestaciones legales de índole laboral, pues ello es el correlato de aquella confianza sustraída a órdenes, que hemos mencionado como propia de un sector de sus competencias.

Cuando se trata de materia de administración común, lo no atribuido por ley a otro órgano es competencia del Ejecutivo; cuando, a la inversa, se trata de innovar o de adoptar acuerdos que toquen los ya adoptados por el Concejo, la materia es de la competencia de éste.

Potestad de veto municipal.

Corresponde detenerse brevemente en el examen de la potestad de veto del Ejecutivo Municipal contra los acuerdos del Concejo. Su origen es constitucional, por mandato del artículo 173, C. Política, que dispone:

> «Artículo 173. Los acuerdos municipales podrán ser:
>
> 1) Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado;
> 2) Recurridos por cualquier interesado.

---

(42) Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo, fallo núm. 1.203, de 10hs. y 42ms. del 22 de agosto de 1975, así como fallo del mismo Tribunal, número 3.142, de 15hs del 21 de agosto de 1976.

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.»

Aparte del artículo 57.j) la institución está regulada en los artículos 176 y 177, C. Municipal.

Es institución vieja y ya recogida en las antiguas Ordenanzas Municipales, que atribuían tal potestad al gobernador de cada Provincia en contra de los acuerdos de la municipalidad del cantón cabecera de ella. El C. Municipal trasladó tal potestad al Ejecutivo Municipal y la habría suprimido, de no tener origen constitucional, por reputarla la Comisión Redactora de aquél como incompatible con la autonomía de la municipalidad. El Código inviste a todo ejecutivo —y no sólo al del cantón central de Provincia— con esa potestad y expresamente limita sus motivos a los de legalidad, con exclusión de los de oportunidad. El veto debe interponerse dentro del quinto día después de aprobado definitivamente el acuerdo afectado, pero ha de entenderse que es después de comunicado al Ejecutivo, pues éste no se halla obligado a atender toda sesión del Concejo, lo que más bien es una facultad suya (art. 57.b). No puede vetarse, sino meramente objetarse sin efecto suspensivo, el acuerdo que apruebe un presupuesto cualquiera, ordinario o extraordinario, de la municipalidad (art. 127, C. Municipal). No son vetables tampoco los acuerdos municipales que, según los artículos 82 y 83 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (núm. 3.667, de 12 de marzo de 1966), estén sujetos a impugnación ante el Tribunal Superior de lo Contencioso-administrativo en materia tributaria o relativa a créditos en favor del Estado o entes públicos definitivamente establecidos en vía administrativa; como tampoco los que, según los artículos 89 y 90 ibídem, estén sujetos a impugnación contenciosa ante ese mismo Tribunal en materia relativa a contratos de la Administración pública, ni las adjudicaciones o declaraciones de deserción que pongan fin a las licitaciones del Estado [art. 177.*c*), C. Municipal]. No son vetables, en general, los acuerdos apelables ante la Contraloría General de la República (art. 173 ibídem), ni los que deban someterse a aprobación de ésta o de la Asamblea Legislativa, ni antes ni después de la decisión dictada por una u otra (art. 177.*ch*). La idea del Código es no superponer contralores, para no entorpecer la administración municipal. El efecto del veto es suspender la eficacia del acuerdo vetado (art. 176 ibídem). Puede ser acogido, en cuyo caso se anula total o parcialmente el acuerdo vetado, de conformidad con el veto. Pero, si se rechaza el Concejo no puede «resellar», ratificando el acuerdo original y zanjando administrativamente la diferencia; en tal hipótesis (de rechazo del veto), el Concejo debe elevar los autos al Tribunal Superior de lo Contencioso-administrativo, previo emplazamiento del Ejecutivo Mu-

nicipal ante dicho Tribunal (art. 85 L.R.J.C.A.). Si la resolución de éste es contraria a la Municipalidad, puede ella accionar jurisdiccionalmente, previa declaración de lesividad del acto impugnable, lo que bien denota el carácter administrativo y no jurisdiccional de éste, no obstante su origen judicial, pues la lesividad es aquí —como en España— el proceso de la Administración contra sus actos. Como bien lo ha dicho el Tribunal Superior de lo Contencioso, su fallo es resolución administrativa, no jurisdiccional, y agota la vía correspondiente, antes de la contencioso-administrativa, con el efecto ejecutorio normal y típico del acto administrativo, que no se suspende con la impugnación jurisdiccional y que obliga a la municipalidad a su inmediata ejecución, mientras la suspensión no sea decretada por el juez del proceso contencioso (43). ¿Qué ocurre si la resolución del Tribunal, al conocer del veto, es contraria a ésta y confirmatoria de lo resuelto por la Municipalidad? Es obvio que la resolución municipal vetada recupera vigencia y ejecutoriedad y, por igual razón, debe ser cumplida de inmediato por el Ejecutivo, no obstante su inconformidad con ella, pues, en todo caso, media entonces una nueva resolución administrativa que respalda —cuando no absorbe— la municipal, que es la dictada por el Tribunal. Y para el Ejecutivo ésta tiene fuerza definitiva y precluyente de la acción jurisdiccional, pues no podría impugnarla contra la municipalidad respectiva, dada su condición de órgano de ella, que lo priva de legitimación para accionar en la vía jurisdiccional (art. 10.5 L.R.J.C.A.) contra la entidad de la que orgánicamente depende. Se ha planteado el problema relativo a la naturaleza del veto, para saber si es anulación, o suspensión, o mero recurso contra el acuerdo municipal vetado. No puede tratarse de una anulación, desde luego que el efecto legalmente previsto del veto es la suspensión, no la extinción, de eficacia del acto vetado. Pareciera que se trata de un recurso con efecto suspensivo del acto objetado, en cuanto tal atípico, pues genera el deber en una instancia superior —aunque no jerárquicamente tal— que es el Tribunal judicial antecitado, de revisar y decidir sobre la legalidad del acto afectado, lo que es también propio de los recursos y no de una suspensión pura y simple. Pero tal efecto es legal y no voluntario —pues la ley no exige que el veto contenga petición alguna de revisión del acto vetado, fuera de formalizar la discrepancia contra éste— por lo que más bien pareciera que es una opinión o acto de juicio y representación sobre la ilegalidad de lo resuelto, que tiene un efecto legal típico, consistente en la suspensión del acuerdo municipal y, en último término, en el deber de resolver sobre la legalidad del mismo, a cargo del Tribunal. Pero no es dictamen, por ser posterior al acto vetado, sino una representación de discrepancia legal que, más bien como hecho jurídico, obliga a la revisión de la

(43) Fallo del T.S.C.A., núm. 1.838, de las 18hs y 7 ms del 3 de mayo de 1976.

legalidad de aquél por el Tribunal Judicial, cuya resolución sí es final para todo efecto en la vía administrativa, a modo de confirmación o anulación del acto vetado. Se trata, en síntesis, de un «mero acto» administrativo, de disidencia legal, con el efecto de un recurso administrativo de apelación contra el acuerdo vetado (44).

C) Auditor, contador, tesorero y secretario

Los tres primeros son de nombramiento del Concejo, de quien dependen, como el Ejecutivo; y el último del presidente del Concejo (arts. 60, 61, 62 y 133 y ss., ibídem). La inexistencia del Contador dará lugar a la necesaria improbación de cualquier presupuesto de la municipalidad por la Contraloría General de la República.

IV) RELACIONES DE LA MUNICIPALIDAD

Llamamos tales las establecidas entre la municipalidad y otros entes públicos para hacer posible y útil la convivencia de todos dentro del marco de sus atribuciones coincidentes o concurrentes. En el caso de la municipalidad se trata, por todo lo dicho, de relaciones de coordinación, como regla general, y excepcionalmente de relaciones de subordinación. Por virtud de las primeras, la municipalidad amplía su radio de acción y penetra en otros territorios, más allá de su cantón; y por virtud de las segundas, la municipalidad subordina sus actos e intereses al Estado, en cuanto sujeto público superior y creador de la municipalidad.

A) Relaciones de cooperación

a) *La supremacía municipal frente a entes privados o públicos no estatales*

Se examinó ya la cooperación entre municipalidad y entes privados y públicos no estatales, para llegar a la conclusión de que la coincidencia o coparticipación de atribuciones entre ellos es constitucional y legal, pero con clara supremacía de la municipalidad, que, según el artículo 10, C. Municipal, puede escoger entre concertar sus actividades con los otros o simplemente aprobar sus iniciativas, en esta última hipótesis tomando en cuenta fundamentalmente su interés en el bien común local y haciéndolo con amplia discrecionalidad. Se hizo ver que

(44) Alessi, Renato: *Principii di Diritto Amministrativo,* Giuffrè, Milano, 1966, vol. I, págs. 426 y 427.

esta supremacía local sobre la iniciativa privada es de dudosa constitucionalidad frente a la libertad de empresa que consagra el artículo 46 C. Política, pero no frente a la jurisprudencia constitucional, desfavorable a dicha libertad. Ello no obstante, es claramente constitucional, en todo caso, el «concierto» con la municipalidad, a que igualmente se refiere el artículo 10 en comentario. De seguido, comentaremos brevemente estos «conciertos» y otras formas de cooperación de la municipalidad o con ella.

b) *La igualdad de las municipalidades frente a la Administración pública*

El artículo 5, C. Municipalidad, dispone:

> «Artículo 5. La competencia municipal, definida en el artículo anterior, no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración pública. No obstante, estas entidades informarán al Concejo y coordinarán con éste, con la debida antelación, las obras y proyectos que pretendan realizar en el cantón respectivo.»

El artículo 6 dice en reafirmación del anterior:

> «Artículo 6. Mediante el debido concierto con las demás administraciones estatales, podrán las municipalidades asumir conjunta o exclusivamente las atribuciones sobre administración de servicios o realizaciones de obras de interés público local, conferidas a esas administraciones.»

De ambas normas se desprende, en síntesis, que las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración pública en general, incluyendo al Estado y a sus entes, mediante coordinación con ellas, una de cuyas formas puede ser el «debido concierto» Esto es así en homenaje a la autonomía municipal, incompatible, como se dijo, con formas de cooperación que sean impuestas a ella, sin o contra su voluntad. Esta coparticipación de atribuciones es inevitable e inherente, en la medida en que la capacidad pública de las municipalidades es general y es nacional la del Estado y de sus entes. Necesariamente el territorio municipal es estatal e institucional, en la medida en que lo quiera el ordenamiento del Estado, y, al mismo tiempo, las municipalidades pueden emprender en cualquiera de los servicios a cargo de éste o de sus instituciones siempre que satisfagan necesidades locales. La forma de evitar duplicaciones y contradicciones y de integrar la actividad de los gestores en un esquema de recíproco estímulo es precisamente coordinarlos a todos, con respeto para la autonomía de cada uno. Y no influye el orden cronológico de aparición de las actividades envueltas en el

esquema, pues el Código exige su coordinación sin regular una determinada forma de sucesión entre ellas, lo que hace posible aquélla en todo caso, sea que la actividad municipal haya precedido o seguido a la estatal o a la de sus instituciones.

Desde este ángulo todas las formas de coordinación municipal pueden reducirse en Costa Rica a las relaciones de la municipalidad como igual frente a los otros entes públicos y a las demás municipalidades, incluyendo al Estado. Todo lo cual da margen únicamente para formas paccionadas de coordinación con las municipalidades y excluye las que admiten potestades imperativas en su detrimento, que permitan sujetarla a un esquema de coordinación, sin o contra su voluntad. Esto no excluye, como se verá, la necesaria subordinación de las municipalidades al Estado y en interés de éste, lo que se expresa a través de la llamada «tutela administrativa» del Estado sobre ellas y, específicamente, en la función de contralor de la legalidad municipal que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector. Pero éstas son las relaciones de subordinación y no de coordinación entre Estado y municipalidades, que se tratarán de seguido (45).

Por lo pronto, los artículo 14 y 15, C. Municipal, autorizan a las municipalidades para celebrar «convenios de coparticipación» para la prestación de servicios y obras en común. Estos convenios requerirán aprobación de la Contraloría General en todo caso (lo que no es especial de la figura en cuestión, por estar sujetos a igual trámite todos los contratos o convenios municipales, excepto los de trabajo y los de valor inferior a los diez mil colones, según precepto del artículo 80, C. Municipal); y de la Asamblea Legislativa si crean organismos «distintos» de las partes contratantes (lo que sí es una peculiaridad del régimen). La norma se refiere en esta última disposición a la creación de entes o personas jurídicas, organismos que sólo así podrían ser «distintos» de las municipalidades parte en el convenio. Si tales organismos fueran meros órganos, no serían distintos, dada la identidad jurídica entre persona y órgano. Para que lo sean, es preciso que nazca una persona jurídica que, como tal, es otro sujeto de Derecho, independiente en su existencia, aunque pueda depender, financiera o funcionalmente, de las municipalidades que le dieron origen. Todo lo cual se confirma porque el artículo 17, C. Municipal, impone la obligación de crear comisiones intermunicipales en todo convenio de igual naturaleza, pero sólo exige intervención legislativa para aprobar la creación de organismos «distintos». La creación de meros órganos, como las tales comisiones, no exige intervención legislativa (46).

Las municipalidades pueden crear ligas para la defensa de intereses

---

(45) Para las formas de coordinación bajo subordinación, consúltense las obras de ORLANDO y MIGLIARESE citadas en nota 28.

(46) Véase en contra, MURILLO Y BOGANTES, Mauro, *op. cit.*, pág. 23.

municipales comunes y aun del sistema municipal como tal, tanto como confederaciones de ellas, las que según el artículo 16, C. Municipal, y la Ley número 5.119, de 30 de noviembre de 1972, tienen personalidad jurídica propia. Para su creación, las ligas y confederaciones de ligas municipales requieren la aprobación de su acta constitutiva y estatutos por la Contraloría General de la República, sin la de la Asamblea Legislativa, lo que es grave incoherencia, pues este tipo de entidades puede tener importancia, complejidad y alcance mayores que un consorcio u otro ente cualquiera nacido de un convenio o pacto municipal, que sí requieren aprobación legislativa.

c) *La creación unilateral de entes jurídicos municipales*

Ahora bien: es muy claro que, dentro del marco de la ley, las municipalidades tienen potestad para autoorganizarse (arts. 7.a y 21.ch, C. Municipal) y para pactar la creación de entes municipales (art. 15 ibídem).

Crearlos unilateralmente, ¿puede entenderse incluido en la potestad constitucional de autoorganización de la municipalidad? Evidentemente, la potestad de organización incluye la de crear entes tanto como órganos (47), pero no la de autoorganización, por la naturaleza misma de las cosas. Al crear un ente, se organiza automáticamente lo que está fuera del ente creador, precisamente por la personalidad jurídica conferida a la criatura. Crear entes no es autoorganizarse, pero es claramente el ejercicio de una potestad de imperio (48). Organizar es siempre crear los centros de acción y de imputación necesarios para cumplir fines y es, por lo tanto, un acto típicamente administrativo cuando se trata de organizar a la Administración pública. Aquí los fines son altruistas, en cuanto consisten en intereses de la comunidad, y ello es particularmente así cuando se trata —como en el caso de las municipalidades— de entidades públicas corporativas y territoriales (49). La creación de un ente, sobre todo, es siempre un acto de organización

(47) García-Trevijano Fos, José Antonio: *Tratado de Derecho administrativo*, Ed. Rev. de Derecho Privado, Madrid, 1967, t. II, pág. 137.

(48) Bassi, Franco: *Riconoscimento della Personalitá Giuridica, Studi in Memoria di Guido Zanobini*, Giuffrè, Milano, 1965, vol. I, págs. 221, 223 y 226, donde el autor sostiene expresamente tal tesis en relación con el acto de «reconocimiento» de la persona jurídica privada, que encuentra constitutivo de una categoría especial y nueva. A lo ahí dicho por el autor es posible agregar que el acto de creación de un ente público es todavía más claramente un acto administrativo, en cuanto fija e impone las metas y fines de bien común que habrá de perseguir ese ente, que así queda programado por su fundador.

(49) Nigro, Mario: *Studi sulla Funzione Organizzatrice della Pubblica Amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, pág. 114.

intersubjetivo (si cabe la paradoja), pues no sólo tiene por efecto el crear a otro sujeto, sino, sobre todo, el capacitarlo para actuar jurídicamente ante los demás, en función de fines prefigurados e impuestos, cuando se trata de un nuevo ente público. Ninguno con esta naturaleza, en efecto, puede crearse sin cometidos de bien común, a cuyo cumplimiento están ordenadas imperativamente su existencia y su actividad. En los entes públicos la acción para ejercer sus potestades y cumplir sus cometidos es un deber y no un derecho (50). De este modo, la creación de un ente es un acto unilateral, con un efecto intersubjetivo inmediato, que es el nacimiento de una nueva persona destinada y capaz para actuar ante los demás como parte de la Administración pública, en cumplimiento de fines también públicos, como materia de su deber. Es decir: nace una persona, un deber de bien público a cargo de ella y la capacidad en ella de actuar ante los demás para cumplirlo. Si se trata de un ente nuevo con potestades de imperio el efecto intersubjetivo es todavía más claro, puesto que las ostenta ante los súbditos, futuros receptores de su ejercicio (51). Todas las notas puntualizadas revelan que crear entes públicos es potestad administrativa de imperio, con alcance intersubjetivo, que sólo puede darse cuando expresamente la atribuya el ordenamiento y, en Costa Rica, concretamente, la ley, en virtud de la reserva creada a su favor, en lo que toca a las relaciones entre autoridad y libertad, por los artículos 11 y 28, C. Política (que enuncian los principios de legalidad y de libertad) y por el artículo 19 L.G.A.P., según antes quedó explicado. Puede bien entenderse que las municipalidades no tienen potestad creadora de entes locales, públicos o privados en su personificación, por cuanto no hay ley que en Costa Rica se las reconozca y existe más bien la que parece habérselas negado, al exigir intervención legislativa cuando creen esos entes por vía paccionada, en virtud de convenio con otros entes públicos o municipales.

De consiguiente, las municipalidades no pueden crear unilateralmente entes locales —ni públicos ni privados— y sólo lo pueden hacer por virtud de convenio y mediante intervención aprobatoria o constitutiva de la Asamblea Legislativa. Dicho lo cual pueden examinarse los modos diversos de cooperación municipal.

d) *Los modos de cooperación municipal*

Tales modos de cooperación pueden asumir la siguiente forma:

i) Convenios atípicos, sin creación de órganos. Las municipalidades pactan con otras o con otros entes públicos la prestación de servicios,

(50) LEDDA, Franco: *Il Provvedimento di Rifiuto*, Giappichelli, Torino, 1964, págs. 79 a 86 y 96 a 102.
(51) BASSI, *op. cit.* pág. 22.

sin que ello implique creación de órganos comunes ni de nuevos entes locales. El ejemplo típico lo dan los aquí llamados «conciertos», que no corresponden a la figura procedimental técnica que luego comentaremos. Suelen llamarse también convenios de organización de servicios (52). Se trata del tipo de convenio que permite a un ente público prestar un servicio o ejercer una función a través de los servicios e instalaciones de otro, que lo hace por su cuenta, ocasionalmente también en su nombre. Es el caso —pero creado por ley, no convencionalmente— de las Asignaciones Familiares, programa asistencial asignado por ley al Ministerio de Trabajo, pero administrado —también por ley— por la Caja Costarricense de Seguro Social, que es la institución que presta la ayuda a la gente de bajos recursos por cuenta del Estado. En el campo municipal es la hipótesis del ICE (Instituto Costarricense de Electricidad) que suple la iluminación a una ciudad por acuerdo previo con la correspondiente municipalidad; o bien el caso de la municipalidad que recoge aguas negras y pluviales por cuenta del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados en un remoto cantón. Normalmente, la entidad dueña del servicio, por cuenta de la que se presta, se reserva potestades de vigilancia y aun de dirección o disposición sobre las condiciones y el contenido de éste, para cumplir adecuadamente sus deberes de prestación del mismo. Estos convenios hacen las veces de actos unilaterales de creación y regulación del servicio por los entes públicos envueltos, por lo cual, si bien tienen valor de pactos entre las partes, adquieren el de verdaderos actos unilaterales de organización y, principalmente, de reglamentos del servicio respectivo ante el público usuario o destinatario de la prestación pactada. De consiguiente, sólo pueden darse si hay potestad reglamentaria de cada ente parte con ese alcance, que sirva de sustento al reglamento que tendría que dictar para la prestación del servicio por sí mismo, de no existir el convenio. Ello pone en evidencia que tales acuerdos, cuando son sucedáneos de actos o reglamentos, conllevan igual régimen de Derecho público que estos últimos, con estricta aplicación del principio de legalidad para las potestades de base.

ii) La delegación y la concesión. Semejantes al «concierto» son la delegación y la concesión de servicios públicos, por pacto entre la municipalidad y otro ente. Es fácil distinguir el «concierto» de la delegación, que es acto unilateral e imperativo del delegante, no sujeto a aceptación del delegado; pero no lo es tanto de la concesión, que también puede ser —y normalmente es— convencional, como el concierto. Las diferencias, sin embargo, son posibles.

---

(52) GIANNINI: *Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. I, páginas 345 y ss.

1) La delegación. Es el acto de creación de una competencia funcional de servicio proveniente de su titular en favor de otro ente u órgano públicos, para que éstos la ejerzan bajo su vigilancia y dirección.

Se distingue del concierto porque éste es acto bilateral no sólo en su estructura, sino también en su efecto, creando obligaciones y derechos para ambas partes en el convenio, que es el verdadero reglamento de la prestación correspondiente. La delegación es, en cambio, un acto unilateral por su estructura y efecto, cuyo régimen está dado fundamentalmente por la ley, no por el mismo acto, que se limita a regular el contenido de la competencia que crea en el delegado. En virtud de la delegación el delegante conserva, aunque no lo disponga el acto, una potestad discrecional de vigilancia y dirección de la actividad —no de los actos— del delegado, quien adquiere simultáneamente la potestad y el deber de llevar a cabo la gestión del cometido con los medios puestos a su disposición por el delegante, como si fuere este mismo. Es claro que la delegación puede abarcar únicamente competencias y atribuciones públicas y que se agota entre sujetos u órganos también públicos, lo que la diferencia netamente de la concesión.

2) La concesión. Según el artículo 11, C. Municipal, las obras y los servicios públicos municipales pueden prestarse también por concesión. Sobra decir en qué consiste el respectivo contrato. Urge más bien aclarar sus diferencias con las otras figuras de organización antes descritas, principalmente respecto del «concierto». La concesión se parece al concierto por su carácter eventual —aunque no necesariamente— bilateral en su estructura y efectos, del que se distingue, sin embargo, al igual que de la delegación, porque importa normalmente la intervención de una empresa privada en la gestión de un servicio público industrial o mercantil. Se conocen, sin embargo, hipótesis de concesiones a entes públicos (como las municipales en favor del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, y las de los ferrocarriles en Costa Rica y en Francia, que fueron explotados por entes públicos en virtud de concesión del Estado), lo que hace prácticamente inexistente la diferencia entre concesión y «concierto» de no ser por notas accidentales y relativas a la diferente modulación del régimen público del servicio, más intensa en los conciertos que en las concesiones. En los conciertos se puede regular la prestación no sólo de servicios, sino también de funciones públicas (como la recaudación de impuestos) y, en todo caso, los servicios «concertados» puede ser también de régimen público, no mercantil, generalmente prestados al costo o, incluso, gratuitamente, en cumplimiento de atribuciones públicas de colaboración o promoción a cargo del ente gestor. Pero ello es meramente normal y no necesario. Normal es también que la concesión, en cambio, verse sobre actividades empresariales para ser explotadas por el concesionario con ánimo de lucro, y siempre con un derecho típico al equilibrio patrimonial del contrato entre

obligaciones y derechos, que el ente concedente garantiza contra sus propios actos (hecho del Príncipe) o contra las alzas imprevisibles y no culpables (de parte del concesionario) del costo de ejecución (teoría de la imprevisión). Entre esos efectos típicos —que no se hallan en los «conciertos»— la contrapartida (a tal seguridad financiera y empresarial del concesionario) es la posibilidad del concedente, caso de incumplimiento, de sustituirse al concesionario por su cuenta y riesgo, lo mismo que la responsabilidad del concesionario por sus actos lesivos frente a terceros, con exclusión del concedente, salvo órdenes o rol determinante de este último en la producción del daño (53). En síntesis: lo típico de la concesión frente al «concierto» está en una gestión empresarial, con todos los poderes del empresario y con algunos imperativos de la Administración, así como con algunos de los riesgos de la empresa común. Ello no se da en el concierto, donde el «concertado» normalmente se limita a prestar un servicio bajo régimen de Derecho público y al costo, a nombre y por cuenta del «concertante», de quien son las responsabilidades consiguientes, con exclusión del ente gestor. Pero es preciso aceptar, que entre «concierto» para la prestación de un servicio público industrial o mercantil, como el transporte colectivo de personas, y la concesión para lo mismo o para prestar un servicio de régimen administrativo, es leve la diferencia. Lo que termina de confirmarse con el hecho —común a ambos fenómenos— de que ambos requieren expresa potestad legal para su otorgamiento, sin la cual son jurídicamente imposibles. Salvo ley expresa que disponga lo contrario, las potestades y atribuciones públicas no pueden ser delegadas, concedidas ni «concertadas» (art. 66 L.G.A.P.).

iii) El concierto. Llámase «concierto» (en sentido estricto) un tipo de procedimiento para la formación del acto administrativo, en virtud del cual, por virtud de ley, una autoridad —llamada concertante— puede dictar un acto discrecional que afecta las atribuciones de otras autoridades, llamadas concertadas, previo asentimiento de éstas respecto de su contenido. Lo fundamental radica aquí en la conexión entre el interés de la autoridad concertante, que podríamos llamar «primario» o «principal», y el de la autoridad concertada, que la doctrina llama «secundario» o «subprimario» (54). Todo lo cual tiene íntima relación con la discrecionalidad administrativa y su ejercicio. Si se define ésta como la decisión imperativa que se ajusta a una jerarquía de los intereses que afecta, para satisfacer el propio de la respectiva competencia (que se llama primario) con el menor daño posible para los otros que en los hechos se presentan como conexos y, eventualmente, como igual o ma-

---

(53) Véase al respecto el excelente desarrollo de D'ALBERTI, *op. cit.*, páginas 327 y ss.

(54) CORREALE, Giulio: *Contributo allo Studio del Concerto*, CEDAM, Padova, 1974, págs. 169 a 172.

yormente importante (llamados secundarios), entonces se puede entender la necesidad de decidir de conformidad con estos últimos, cuando la conexión con ellos la establece la ley y no las circunstancias del acto (55). Ello equivale a otorgar igual importancia a todos los intereses legalmente conexos con la decisión a adoptar, convirtiéndolos todos en «primarios». El interés llamado «subprimario» y también indirecto es, entonces, aquel que resultará necesariamente afectado por el acto discrecional por su conexión legal y abstracta con el interés primario o principal que ese acto tiende a satisfacer. Ejemplo: no se pueden regular los salarios públicos sin hacerlo de acuerdo con la autoridad presupuestaria, pues aquéllos afectan necesariamente el equilibrio del presupuesto; no se puede decidir el trazado de una vía interprovincial, sino de acuerdo con la Administración de las reservas forestales. En tales hipótesis, la autoridad que decide sobre carreteras o salarios, tiene que seguir un procedimiento legalmente regulado, que consiste en lo siguiente: somete a la otra el proyecto de acto y la otra o lo acepta simplemente, o pide modificaciones, o lo rechaza. La autoridad concertante sólo puede decidir de acuerdo, no contra, la concertada, y, en consecuencia, sólo puede hacerlo en las dos primeras hipótesis, no en la tercera. El acto «concertado» se imputa, sin embargo, sólo a la autoridad concertante y al ente de que depende. ¿Qué ocurre si la ley nada dispone al respecto? Que la autoridad que decide sacrifica los intereses de la otra, y que cuando éstos tienen una garantía de gestión autónoma dada por la Constitución, ésta queda violada. Pareciera que, en tal hipótesis, el «concierto» es obligatorio aun en el silencio de la ley. Es el caso de las municipalidades, si se acepta que tienen una esfera local de acción atribuida constitucionalmente en concurrencia o coincidencia con el Estado u otros entes públicos o privados. El acto imperativo dictado por éstos, contra o sin el asentimiento municipal, puede bien reputarse inconstitucional, no por violación de una exclusividad en la atribución material (que no existe), sino por violación de la atribución concurrente o coincidente de la municipalidad, que la privilegiada bien para concurrir coincidiendo en la decisión, bien para bloquearla. Si, a la inversa, se entiende soberana la ley al respecto y ésta nada ha previsto, no habría violación constitucional, sino sacrificio unilateral de las atribuciones municipales por el Estado o por el ente público agente. Nuestra ley no prevé este tipo de coordinación municipal, que, por lo dicho, puede ser exigible pese a ello.

iv) Organos comunes. Los convenios municipales pueden generar órganos comunes, que imputan sus actos, obligaciones y responsabilida-

(55) Se trata de la noción de discrecionalidad aceptada y difundida por GIANNINI y PIRAS (Aldo), para lo cual véase de aquel el *Diritto Amministrativo, op. cit.*, vol. I, págs. 479 a 482; y PIRAS, voz «Discrezionalita», *Enciclopedia del Diritto*, Ciuffrè, Milano.

des simultáneamente a todos los entes participantes en el convenio, que así resultan solidariamente accionables, salvo posterior distribución interna de responsabilidades entre ellos, no frente al acto. La creación de estos órganos comunes no requiere aprobación ni intervención legislativas, reservadas, como se vio, únicamente para la creación de nuevas entidades con personalidad propia. La forma y personificación de estos entes puede ser atípica, sin régimen preexistente. Hipótesis de órganos comunes las prevén el artículo 2.*g)* de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (núm. 5.915-76), que contempla la creación por convenio entre esta institución y «organismos locales» de juntas administrativas municipales y regionales para la administración de los servicios de aguas potables y negras; y el artículo 5 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción (núm. 2.035-56), que autoriza a esta institución para establecer conjuntamente con las municipalidades «expendios o mercados para la venta al detalle de los artículos básicos de consumo popular».

v) Entes asociativos (56). Las municipalidades pueden crear, por pacto con otras u otros entes públicos, nuevos organismos dotados de personalidad propia y encargados de dar prestaciones o ejercer funciones comunes frente al público. Pueden los mismos tener personalidad de Derecho público o de Derecho privado.

1) Los consorcios. Las municipalidades pueden crear, por asociación con otras u otros entes públicos, una especie de ellos llamados consorcios. Desempeñan éstos atribuciones coincidentes y no lucrativas de las municipalidades, pero sin abandono de ellas por parte de sus miembros, que conceden únicamente su ejercicio, revocable en cualquier momento; es también posible y frecuente que las municipalidades se reserven una potestad de ejercicio simultáneo y concurrente en el cantón. El

2) Sociedades y cooperativas. Si la municipalidad quiere asociarse para constituir una nueva entidad de forma y acción privadas, por su régimen dominante, sea sociedad, asociación o cooperativa, tienen que sujetarse al Derecho privado para su creación, tanto en punto a procedimiento fundacional, como en cuanto a cláusulas y efectos del pacto. Cualquier derogación del Derecho privado y/o de sus leyes especiales en la materia, requeriría intervención legislativa. Puede la municipalidad emprender en actividades mercantiles, pero si ello perjudica la competencia privada, tanto como si lo hace en condiciones de privilegio, tienen que indemnizar los daños que cause la suya propia, que así podrá reputarse desleal o normal, pero lesiva. Hay quienes sostienen que las municipalidades no pueden perseguir fines de lucro ni desarrollar actividades mercantiles, por ser éstas especulativas, extrañas a sus cometidos de bien comunal y peligrosas para su patrimonio. No lo consideramos fundado, siempre que la inversión y actividad municipales puedan reputarse una fuente de ingreso que no ponga en peligro, sino que fortalezca la hacienda municipal, salvada naturalmente la responsabilidad por los daños que su funcionamiento cause a la empresa privada competidora. Y si hay monopolio es obvia esa responsabilidad a cargo del Estado, por la ley que la crea, según todo lo dicho.

vi) Prestación gratuita de servicios municipales. El artículo 81, C. Municipal, autoriza la posibilidad de que, en general, el Estado y sus entes, así como las municipalidades, puedan prestarse entre sí los servicios de la competencia y atribución de cada uno, sin que la norma diga más. No dice, concretamente, si mediante préstamo de personal o por prestación directa del servicio, bajo contrato o por nombramiento, gratuita u onerosamente, etc. Pareciera que todas estas fórmulas son posibles, pero de tratarse de un préstamo remunerado se trataría de un convenio de organización atípico, en virtud del cual un ente pone a disposición de otro su personal especializado o le presta un servicio para colaborar en el desempeño de sus cometidos (del otro), dentro de un pacto que constituye la regla de las obligaciones y la de la prestación pactada. Si el préstamo de servicios es sin traslado de personal, la línea de imputación y de responsabilidad se mantiene sobre el ente que los presta; pero si, a la inversa, hay préstamo de personal, cambia la línea jerárquica imputable y responsable, que es el ente que se beneficia con el préstamo del empleado y responde, como jerarca, por los actos y resultados de su actuación.

vii) Donaciones a las municipalidades. El artículo 184, C. Municipal, autoriza al Estado y a sus entes y empresas (con forma de sociedad anónima) a donar muebles e inmuebles a las municipalidades exclusivamente para los fines legales de éstas. La donación debe ser autorizada por la Contraloría General y obviamente por razones estrictas de legalidad,

atinentes sobre todo a la compatibilidad entre el fin de la donación y las atribuciones legales de la municipalidad.

viii) El IFAM. El artículo 19, C. Municipal, crea una institución llamada Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, de Derecho público, destinado a coordinar los esfuerzos municipales, en forma no imperativa, mediante la prestación de asistencia financiera, asesoría técnica y para ayudar a contribuir en la realización de proyectos que sean de interés para una, varias o todas las municipalidades del país. La institución ha sido regulada por la Ley de Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, número 4.716, de 9 de febrero de 1971. Sus principales funciones son, de acuerdo con sus objetivos, financiar en diversas formas a las municipalidades (básicamente prestándoles dinero y avalando sus obligaciones), formar personal burocrático municipal, prestar servicios públicos municipales a título de concesionario, colaborar con las municipalidades con asistencia técnica para la preparación de sus obras y servicios, concertar con las municipalidades las labores de proveeduría interna de ellas y promover la formación de empresas, públicas o privadas, que en unión de las municipalidades participen en el desarrollo local. En general puede decirse que la institución ha cumplido bien su papel, pero con poco fruto, por el subdesarrollo de las municipalidades en Costa Rica, que les impide reaccionar adecuadamente al estímulo financiero e institucional que reciben.

e) *Relaciones de subordinación (por contralor)*

Pueden reducirse a las de control, con una excepción de importancia, y referirse todas a la Contraloría General de la República como centro de ese contralor, también con otra excepción de importancia. La excepción funcional corresponde a la planificación nacional, a cargo del Ministerio de Planificación; y la órganica a la Asamblea Legislativa, que interviene —como brevemente se explicará— en el trámite de los créditos a favor de las municipalidades.

Creemos indispensable delinear previamente la figura de la Contraloría General de la República, eje de todo el sistema de contralor de la legalidad financiera en el país, también en relación con las municipalidades.

a) La Contraloría General de la República. Es, según el artículo 183, C. Política, «una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores».

Se ha preguntado, en primer término, si es persona jurídica; en qué consiste el carácter auxiliar de su función; y en qué su «absoluta independencia».

Una vieja sentencia de casación número 107, de 15hs y 15 ms, de 27 de octubre de 1955, la califica de «institución semiautónoma», precisamente por tener «absoluta independencia funcional y administrativa», según la Constitución. Aparte de la evidente contradicción, cabe decir que ni entonces fue, ni ahora es posible, saber qué es una institución «semiautónoma» en Costa Rica, excepto afirmando que es algo distinto y menor que una «autónoma», único género al que se refiere nuestra Carta, sin definirlo.

Dos notas son decisivas para configurar a la Contraloría como órgano constitucional y no como institución con personalidad jurídica: la calificación constitucional de su función como auxiliar y el carácter constitucionalmente estatal de su presupuesto.

Función auxiliar es la que tiene un fin complementario de otra, para el mejor desarrollo de ésta: son auxiliares también la función contable, la de asistencia documental y, sobre todo, la función consultiva. Obviamente la función de contralor lo es también, aunque consista frecuentemente en frenar la actividad controlada, si es incorrecta o irregular. El contralor contiene siempre un ingrediente lógico, que es la verificación de la conformidad del acto o actividad a un patrón normativo de conducta; pero contiene, además, una medida consecuente, que constituye un verdadero acto de voluntad, dirigido a permitir o impedir los efectos del acto o actividad controladas, según que sean correctos o lo contrario. Este acto no tiene por fin mantener la legalidad por sí, sino como instrumento de eficiencia administrativa, y por eso es auxiliar de esta última. Ello no obstante, nuestra Constitución entiende que la función de la Contraloría General es auxiliar de la Asamblea Legislativa, en lo que lleva razón, pues la Asamblea también es contralora de la actividad del Poder Ejecutivo (57). Lo es, pero no como auxiliar del Gobierno, sino del pueblo y en su representación, en sede estrictamente política. El contralor de la legalidad es para la Asamblea una forma de contralor político, en cuanto la legalidad es obediencia a la voluntad del pueblo expresada en la ley. Pero ello no es necesariamente así y puede ocurrir lo inverso. En efecto: de lo que se trata ahora, es de darle o quitarle estabilidad al Gobierno y a la Administración desde un punto de vista ideológico y partidista, eventualmente conflictivo con ellos, aun si su actuación es legalmente correcta. En manos de la Asamblea, la ley es un instrumento político, no el componente esencial del ordenamiento, y la legalidad un valor dependiente de la ideología y de las necesidades tácticas en la lucha por el poder. Pero la función auxiliar de la Contraloría General consiste aquí en lo mismo que frente al Poder Ejecutivo: en verificar y mantener la legalidad de la administración financiera del

(57) MUÑOZ, Hugo: *La Asamblea Legislativa en Costa Rica*, Editorial Costa Rica, San José, 1977, págs. 110 y ss., 216 y ss. y sobre todo 253 y ss., especialmente 254 a 258.

país. Nunca podría legítimamente prestarse la Contraloría al juego político de la Asamblea, pues la ayuda que puede darle en su función de contralor sobre el Poder Ejecutivo y la Administración es procurarle el conocimiento de la verdad del funcionamiento de ambos y de su legalidad. Es el conocimiento de esa verdad, lo que es condición necesaria para tal contralor legislativo. De este modo, puede decirse que la Contraloría General ejerce una función auxiliar tanto de la Asamblea Legislativa como del Poder Ejecutivo y de la Administración pública en general, consistente en verificar y mantener la legalidad de la administración financiera del país, con el doble propósito de informar sobre lo mismo a la Asamblea y de ayudar al Gobierno y a la Administración en el cumplimiento de sus cometidos, que sólo es aceptable si es legal. La Constitución ha adscrito la Contraloría General a la Asamblea Legislativa, seguramente porque ésta es la contralora y el Poder Ejecutivo el sujeto pasivo de ese contralor, lo que garantiza mejor su independencia. En todo caso, no la ha convertido en ente autónomo, al considerar que el interés que satisface tal función de contralor, es coincidente con el del Estado en la buena marcha de la Administración pública, y en el conocimiento adecuado de ésta por la Asamblea Legislativa. Desde este punto de vista, la función contralora es una forma de colaboración con ambos poderes, partícipe del fin global de ambos, y no una función imparcial respecto de ellos. Si fuera lo contrario, el Contralor sería un Juez, no un auxiliar de la Administración y de la Asamblea.

Pero, por otra parte, el carácter auxiliar de su función, que asegura su dependencia orgánica del ente auxiliado, es la fuente de su total autonomía funcional, pues sólo así puede darse un auténtico contralor. El contralor —como el consultor, el contador o el notario oficial— obedece sólo a la ley y a la verdad y no a los dictados del ente al que pertenece. Dependencia orgánica e independencia funcional son notas correlativas y esenciales de toda función auxiliar.

Este perfil orgánico y funcional coincide plenamente con el constitucional de la Contraloría General. Se trata de una dependencia orgánica de la Asamblea Legislativa, órgano y no ente constitucional, con absoluta independencia, tanto ante la Asamblea como frente al Poder Ejecutivo, para auxiliar a ambos en el cumplimiento de su función constitucional.

La identificación entre Contraloría General y Estado costarricence viene dada, en último término, por su falta total de autonomía presupuestaria.

Esto lo confirma, sobre todo, la omisión de la Carta en punto a la potestad presupuestaria y al presupuesto mismo de la Contraloría, con la obvia implicación —ya legislativamente desarrollada— de que el presupuesto de ella existe sólo como parte del que corresponde a la Asamblea Legislativa, dentro del presupuesto general del Estado (como per-

sona pública mayor del ordenamiento). La Contraloría es parte de éste, orgánica y presupuestariamente. Es por lo mismo que el contralor y el subcontralor son de nombramiento y remoción de la Asamblea Legislativa y responden sólo ante ella (art. 183, C. Política). El legislador lo ha comprendido y lo ha desarrollado así en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República: ésta es asesora de la Asamblea en materia de hacienda pública (art. 4.b); a ella envía su memorial anual de labores (art. 17); a ella remite su anteproyecto de presupuesto, que formará parte del propio de la Asamblea (art. 15); ante ella cabe el recurso de insistencia contra las improbaciones presupuestales que dicte la Contraloría (art. 6.b y e); y ante ella se tramita la remoción de sus jerarcas (arts. 10 y 16). Su independencia total significa que no obedece órdenes en cuanto al desempeño de su función auxiliar, ni de la Asamblea ni de nadie, salvo quizá de aquélla en cuanto a la materia de su trabajo, nunca en cuanto a la extensión de esa materia, ni en cuanto a sus métodos de trabajo o conclusiones. Viene obligada por el acto de iniciativa relativo a su función, y proveniente de cualquier ente público interesado, pero de inmediato aparece su total independencia para decidir y ejecutar todo lo concerniente a la investigación y al procedimiento subsiguiente. Sus resoluciones agotan la vía administrativa, y obligan a su ejecución por la fuerza pública, que está a sus órdenes (artículos 8, f, y 9 Ley Orgánica). El contralor y el subcontralor son nombrados por períodos de ocho años, desfasados de los electorales para los supremos poderes, y tienen las inmunidades y prerrogativas de los miembros de éstos (arts. 183, C. Política, y 10, Ley Orgánica). Sólo pueden ser removidos por dos tercios de la totalidad de los votos de la Asamblea Legislativa, si «se les comprobare ineptitud o procederes incorrectos» (art. 183).

Su función principal es de contralor de la legalidad de la administración financiera del sector público estatal y municipal, incluyendo al Estado, a sus instituciones y a las municipalidades, pero no a los entes públicos no estatales (por lo que no entran bajo su jurisdicción los colegios profesionales, la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, ni el Banco Popular de Ahorro y Desarrollo Comunal, todos los cuales se reputan públicos, pero sectoriales, por grupo económico o profesional). La jurisdicción de la Contraloría General sobre las municipalidades es inescapable y obligatoria por dictado constitucional (artículo 184.2), pese a ser éstas, como se dijo, los entes públicos no estatales por excelencia, no obstante el texto contrario del artículo 2, C. Municipal. Su contralor se reduce a verificar el cumplimiento de las normas y de los presupuestos vigentes, con exclusión de cuestiones de conveniencia, política u oportunidad en la administración financiera controlada (art. 184, C. Política, y 4, en todos sus incisos, de la Ley Orgánica). Las pocas normas que le atribuyen contralor de oportunidad o

mérito han permanecido sin aplicación y en total aislamiento normativo (principalmente el art. 13 del Reglamento de la Contratación Administrativa, núm. 7.576-H, de 23 de septiembre de 1977, y el art. 79, C. Municipal), sobre todo por el hecho de que la más importante, por más general, se ha reputado siempre como claramente violatoria no sólo de la Carta, sino también de la Ley Orgánica de la Contraloría, en razón de ser reglamentaria (art. 13 antecitado). De hecho la Contraloría nunca ha pretendido ejercer otro contralor que el legal y financiero, por no decir contable, y se ha caracterizado siempre por su rigor tanto como por su rectitud y objetividad. La Contraloría General es hoy tan respetada como un tribunal judicial, lo que no puede decirse de ninguna otra dependencia legislativa o administrativa del país. No obstante lo cual, como se verá de inmediato, la injerencia que le signa la ley sobre la Hacienda y las finanzas municipales pueden ser excesivas. Concluyamos diciendo que la Contraloría es un órgano constitucional de la Asamblea Legislativa, con funciones auxiliares de vigilancia y contralor de la legalidad de la administración financiera del Estado, de sus entes y de las municipalidades, que desempeña con absoluta independencia, bajo la dirección de un jerarca que goza de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los supremos poderes, de nombramiento y remoción por la misma Asamblea.

b) Hacienda municipal. Disposiciones generales. El año económico municipal se inicia cada primero de enero (art. 66). No pueden las municipalidades donar ni prestar sus fondos o bienes, ni extender garantías en favor de terceros, salvo ley especial que los autorice o si ello va en favor de una institución estatal, pero sólo si fuere de interés para el cantón, previo dictamen favorable de la Contraloría General de la República (art. 67 *in fine*).

Todo contrato municipal que exceda de diez mil colones, excepto si es de trabajo, debe ser aprobado por la Contraloría General, sin lo cual es ineficaz, regla aplicable a los acuerdos municipales que acojan reclamos por suma mayor a los cinco mil colones (art. 80).

Las operaciones que hagan las municipalidades con inmuebles valorados en más de cincuenta mil colones necesitarán aprobación de la Contraloría General, la que, al ejercer su control, podrá juzgar no sólo la legalidad, sino también *la oportunidad de la operación* (art. 79), lo cual es claramente inconstitucional, por todo lo ya dicho. No son embargables ni los bienes ni los derechos municipales (salvo que hubiere garantía real sobre ellos autorizada por la Contraloría General de la República), privilegio de inembargabilidad que se extiende a los derechos de arrendamiento municipales y a las licencias para la prestación de actividades lucrativas (art. 71).

c) Presupuesto. El presupuesto municipal ordinario debe confeccionarse y enviarse a la Contraloría General de la República para su aproba-

ción o improbación, hasta el 30 de septiembre de cada año, término improrrogable pasado el cual, sin la debida presentación, entra a regir el presupuesto del año anterior (con las debidas adaptaciones operadas por la misma Contraloría dentro de lineamientos legales) y se convierte en imperativo el despido de los responsables por la dilación, si no es justificable (arts. 117 y 118). La Contraloría deberá devolver el presupuesto a más tardar el 15 de diciembre de cada año, remitiéndolo al Ejecutivo con original y dos copias (art. 120), si lo aprueba. El presupuesto es por programas (art. 122).

Un 20 por 100, al menos, de los ingresos anuales de las municipalidades, tanto ordinarios como extraordinarios (pues la ley no distingue), deben dedicarse a servicios de salud, según determinación de las prioridades y necesidades respectivas que conjuntamente hagan con el Ministerio de Salud. Es este un caso típico del ya comentado «concierto» administrativo (en sentido estricto), pues el Ministerio actúa como «concertante» y la asignación de fondos se le imputa, no a la municipalidad. Por otra parte, para atender los gastos generales de administración las municipalidades podrán destinar no más —pero hasta— un 40 por 100 de sus ingresos ordinarios (art. 115 C. Municipal). Y del principal ingreso municipal, por impuesto territorial, el 10 por 100 deberá ser empleado para subvenciones a las Juntas de Educación de su respectivo cantón (art. 4, Ley núm. 4.340, de 30 de mayo de 1969, y sus reformas).

La Contraloría puede sólo aprobar o improbar los presupuestos municipales, según el artículo 175 C Política y los artículos 4.1) y 6.e) de su Ley Orgánica (núm. 1.252, de 23 de diciembre de 1950). Pero el artículo 125, C. Municipal, *in fine* contempla la potestad de la Contraloría de modificar los presupuestos municipales, si le da su anuencia el Concejo o una comisión de sus miembros delegada por éste para tratar el asunto, lo cual es claramente inconstitucional. En primer término, porque modificar el presupuesto es rehacerlo empleando valoraciones de oportunidad, lo cual está constitucionalmente reservado a la competencia y a la autonomía municipales (art. 175 C. Política), como ya se vio. En segundo término, porque no hay norma constitucional alguna que autorice la delegación de la potestad constitucional del Concejo de aprobar el presupuesto municipal y sus modificaciones en una comisión de miembros de él, que no es siquiera órgano permanente de la municipalidad. El artículo 85 L.G.A.P. prohíbe las delegaciones sin potestad de base, otorgada por norma de rango igual o superior a la que crea la respectiva potestad, siendo así que la potestad presupuestaria del Concejo le viene del artículo 175, C. Política (57 bis).

(57 bis) Art. 175. «Las municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán, para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución.»

Sólo se puede disponer de bienes o fondos municipales para fines asignados a la municipalidad por ley o reglamento municipal (art. 67) y todo gasto que se ordene debe estar amparado por subpartida presupuestaria con ese fin, con prohibición de desviaciones hacia otros (artículo 127 ibídem), lo cual expresa el principio de legalidad en la administración financiera y presupuestaria de la municipalidad. El acuerdo de aprobación del presupuesto municipal o de sus modificaciones no puede ser vetado por el Ejecutivo municipal, quien debe limitarse a comunicar sus objeciones y observaciones a la Contraloría General, que eventualmente podrá improbar con base en ellos (art. 126, C. Municipal). Se trata de una prohibición en beneficio de la celeridad y eficiencia de las municipalidades, en obvio paralelo con la prohibición constitucional de veto del presupuesto de la Nación por el Poder Ejecutivo, contenida en el artículo 125 C. Política.

d) Recurso de «insistencia». Si la Contraloría General imprueba el presupuesto municipal, total o parcialmente, deberá motivarlo, con expresión de las razones de legalidad o de la carencia de recursos municipales que motivan su resolución, sin empleo de criterios de oportunidad al respecto (art. 125). Según el artículo 6.e) de la Ley Orgánica de la Contraloría General corresponde a la municipalidad, en tal caso, el recurso llamado de «insistencia» ante la Asamblea Legislativa, la que en plenario decidirá en definitiva y, en su caso, confirmará la improbación o la anulará, con potestades para otorgar la debida aprobación en lugar de la Contraloría, lo que configura una forma de sustitución de ésta por la Asamblea, constitucional sólo si se funda estrictamente en razones de legalidad y la aprobación legislativa no envuelve aspectos discrecionales. Es claro, aunque la ley no lo dice, que la improbación impedirá legalmente la eficacia y la ejecución del presupuesto por todo el plazo de su vigencia. La resolución que dicte la Asamblea Legislativa no tendrá carácter de ley, sino de acto administrativo, en decisión de un recurso jerárquico impropio, que agota la vía administrativa y habilita a la municipalidad para entablar acción contenciosa correspondiente; pero ello no está dicho por la Constitución, que no contempla el recurso de «insistencia», sino dado por la naturaleza misma de éste, que no puede equipararse a una acción fallada previo proceso de naturaleza jurisdiccional ni por su origen, ni por su trámite, ni efecto. El artículo 1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (L.R.J.C.A.) ha resuelto el problema de la accionabilidad de tal tipo de actos legaslativos en dichas jurisdicción, aunque por empleo de una absurda técnica, al establecer:

> «Artículo 1-1. Por la presente ley se regula la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establecida en el artículo 49 de la Constitución Política, encargada de conocer de las pretensiones que se deduzcan

en relación con *la legalidad de los actos y disposiciones de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo.*
2. ...
3. ...
4. Para los efectos del párrafo 1 se entenderá por Administración pública:
a) El Poder Ejecutivo;
b) Los Poderes Legislativo y Judicial en cuanto realizan, excepcionalmente, función administrativa; y...»

La intención —técnicamente malograda— fue declarar actos administrativos y parte de la función administrativa del Estado los dictados por la Asamblea Legislativa o el Poder Judicial en uso de potestades administrativas, lo que claramente son los de decisión de recursos de legalidad, subordinados, por su propia naturaleza, a la ley que deben aplicar para su ejercicio.

e) Modificaciones presupuestarias y convenciones colectivas. Las modificaciones al presupuesto municipal sólo se pueden hacer por modificación del programa respectivo y puntualizándola; y sólo se puede modificar el presupuesto ordinario si ha habido creación o ampliación supervinientes de los servicios. No puede haber modificaciones para aumentar sueldos, salvo para adaptar los municipales a los salarios mínimos decretados por el Consejo Nacional de Salarios para la empresa privada; o si ha habido convención colectiva que lo imponga, con la condición de que la convención esté fundada para hacerlo en un aumento en el índice de precios, tal y como lo demuestren los que llevan el Banco Central de Costa Rica y la Dirección de Estadística y Censos (art. 121). Es clara la inconstitucionalidad de esta última disposición, pues paraliza la eficacia de la convención colectiva, aun de la correctamentada pactada, por un hecho extraño y eventualmente posterior a éste, que es su discrepancia con un índice de precios fuera del control de las partes en la convención, que puede no haber sido tomado en cuenta en las negociaciones respectivas. Ello es tanto como negarle eficacia a una convención colectiva por hecho extraño a su régimen normal, con violación del artículo 61, C. Política, que otorga a tales convenciones, válidamente pactadas, fuerza de ley entre las partes.

f) Finanzas. Las municipalidades viven, en ese orden, de subvenciones estatales, del crédito y de sus propios tributos. Y aunque el artículo 184 C. Municipal autorice al Estado y a todos los otros entes públicos a hacerles donaciones, sólo el Estado lo practica. Examinemos tal situación financiera.

i) Crédito. Para contratar empréstitos o préstamos de capital extranjero las municipalidades requieren aprobación de la Asamblea Legislativa; en los demás casos, de la Contraloría General de la República. El acuerdo para requerir la autorización tiene que contar con una vota-

ción de los dos tercios del total de votos del respectivo Concejo e ir respaldado por un detalle de la inversión proyectada y una certificación de la Contraloría sobre la capacidad financiera de la municipalidad para amortizar la deuda propuesta (art. 105 C. Municipal).

Debe tomarse en cuenta que para iniciar y concluir préstamos con financiación exterior, lo mismo que para negociarlos, es preciso contar con la participación y la aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y de Política Económica, según el artículo 10 de la respectiva Ley (núm. 5.525, de 2 de mayo de 1974, reformada por Ley núm. 6.812, de 14 de septiembre de 1982), a efecto de asegurar el cumplimiento de los objetivos y directrices del Plan Nacional de Desarrollo. La Contraloría entiende por capital exterior el que proviene de acreedor domiciliado en el extranjero y, en el caso de sociedades, del socio dominante así domiciliado. Pero, como se advirtió, tal requisito legal pareciera hoy implícitamente derogado por el artículo 15 de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria.

Para la emisión de bonos de la deuda municipal se requerirá únicamente aprobación de la Contraloría, pero previo informe favorable y vinculante del Banco Central de Costa Rica sobre la conveniencia de la emisión con igual sujeción de ésta al Plan Nacional de Desarrollo (artículo 106), siempre con igual observación sobre la posible derogación e inexistencia de tal requisito a partir del artículo 15 de la Ley de Autoridad Presupuestaria. Cuando se trata de inversiones no recuperables, no se podrá destinar a la atención de los empréstitos o emisiones de bonos respectivos más del 10 por 100 de los ingresos ordinarios de las municipalidades (art. 109). Las compras cuyo saldo (del precio) hubiere de pagarse en varios períodos fiscales requerirán aprobación sólo de la Contraloría General y estarán sujetas a las demás limitaciones compatibles señaladas para los empréstitos y emisiones de bonos (art. 110).

ii) Tributos nacionales y municipales. La subvención más importante que reciben las municipalidades son los impuestos estatales específicamente destinados a ellas, principalmente el territorial, que corresponde en un 29,4 por 100 a la municipalidad de San José (capital) y en un 60 por 100 al resto de las municipalidades, según una distribución prorrata operada anualmente por la Contraloría General de la República en proporción al número de habitantes de cada cantón (Ley núm. 4.340, de 30 de mayo de 1969, y sus reformas). Fuera de esa importante afectación, más de sesenta impuestos están legalmente destinados a las arcas municipales, todos exigüos e incapaces para cubrir adecuadamente su fin. En cuanto al resto, la fuente principal de ingreso son las tasas municipales, tan miserables como los impuestos.

El artículo 121, inciso 13, C. Política atribuye a la Asamblea Legislativa la potestad exclusiva de «establecer los impuestos y contribuciones nacionales y de autorizar los municipales». Nuestra Corte Suprema ha

dado dos importantes interpretaciones de la norma. En primer término, al reputar que sólo los tributos llamados impuestos y contribuciones especiales están sujetos a tal reserva de ley, con exclusión de las tasas, que puede crear por sí el ente de servicio, sin otro trámite que los requerimientos adicionales que exija la ley al respecto y eventualmente sin ninguno (requerimientos que son autorizaciones o aprobaciones de entes reguladores, como el Servicio Nacional de Electricidad para las tarifas eléctricas, o el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados para las aguas potables y negras) (sesión ext. Corte Plena núm. 12, de 22 de marzo de 1956); en segundo término, al reputar que la reserva de ley es relativa y perforable por el reglamento del ente administratixo competente en la materia, a condición de que la Asamblea Legislativa fije bases y límites a la discrecionalidad administrativa al respecto, «pues lo que interesa es que la ley establezca las bases estructurales del impuesto y que señale las pautas que debe seguir el Poder Ejecutivo» (sesión ext. C. Plena de 8 hs, del 29 de noviembre de 1973). Y si bien en este último caso se refirió expresamente sólo al Poder Ejecutivo, se desprende claro del fallo que su conclusión puede ser aplicable a cualquier otro ente administrativo de servicio, pues lo fundamental es que la ley fije el marco del impuesto o de la contribución, al regular algunos de sus elementos (hecho generador, base de cálculo y tarifa).

En cuanto a los impuestos municipales, la atenuada intervención legislativa prevista por la Carta, a través de autorizaciones, se ha interpretado siempre como una potestad más amplia de la Asamblea, que le permite modificar y no sólo autorizar (o lo contrario) la proposición municipal. De este modo, las municipalidades inician el trámite para la creación del impuesto con una proposición en el sentido técnico estricto, vinculante en cuanto a la necesidad de la Asamblea de votar el asunto, que la deja libre en cuanto al contenido final de su decisión al respecto, eventualmente contraria a la proposición municipal (art. 4.i, Ley Orgánica Contraloría General). En todo caso, el impuesto que se crea —nacional o municipal— emana de una potestad primaria de la Asamblea, no de la municipalidad, incapaz como tal para crearlo por sí o para ponerle límites a aquélla en esta materia. Las municipalidades, en síntesis, carecen de potestad impositiva en Costa Rica, reservada sólo a la Asamblea Legislativa o al delegatario de ésta, con las salvaguardas que fije la delegación [art. 4.i) Ley Orgánica de la Contraloría General de la República]. Los impuestos municipales se tramitan mediante envío del proyecto (propuesta) a la Contraloría General, que deberá, a su vez, remitirlo al Ministerio de Gobernación para su presentación final a la Asamblea Legislativa, conjuntamente con las observaciones del Contralor, que está obligado a hacerlas (art. 4.i ibídem).

En cuanto a las tasas municipales el procedimiento se inicia también con una proposición municipal de las tarifas, de la que la Con-

traloría dará audiencia por doce días a la población municipal, mediante su publicación en el Diario Oficial, a efecto de recibir oposiciones; pasado tal lapso, la Contraloría decidirá al respecto y aquí también con poderes de modificar lo propuesto y de sustituirlo por tarifas de su iniciativa, sin sujeción ni a la petición ni a las impugnaciones recibidas; o de rechazar totalmente la proposición municipal y denegar la creación o modificación de la tasa. En todo caso, la Contraloría deberá publicar la que haya aprobado o creado en el Diario Oficial y el decreto correspondiente entrará en vigencia diez días después [art. 4.i), Ley Orgánica de la Contraloría, y art. 85), párrafo segundo, C. Municipal].

Se había concluido en que la competencia material de la municipalidad, referida a lo «local», exigía participación o, al menos, concurrencia de ella en su gestión, a la par de las otras Administraciones encargadas de lo mismo, salvo ley que dispusiera lo contrario con base en el carácter «nacional» o «estatal» de la atribución en cuestión; y que, por otra parte, su autonomía exigía independencia de la municipalidad en la gestión de ese cometido «local», obviamente compatible con las relaciones de cooperación con el Estado o sus entes, pero incompatibles con intervenciones de uno u otros que impusieren a la municipalidad la política, los métodos y alcance de su gestión dentro de tal concurrencia. Creemos que un caso de patente inconstitucionalidad, desde este punto de vista, es la potestad contralora de modificar las tasas municipales y sus tarifas, sustituyéndose a las municipalidades, proponentes y gestoras al tiempo del correspondiente servicio. Tal potestad tarifaria pertenece, por principio general del servicio público, al ente gestor y, en Costa Rica, a la municipalidad, por mandato constitucional que, al garantizarle su competencia y su autonomía en la gestión de lo «local», prohíbe que otros entes u órganos puedan suplantarla e imponerle reglas tocantes a aspectos tan esenciales del servicio como las tarifas de las tasas para su financiación. El artículo 4.i) L.O.C.G.R. es, por ahí, claramente violatorio de los artículos 169 y 170 C. Política. Las tarifas por servicios urbanos no pueden ser gratuitas, sino que deben cubrir, al menos, el costo efectivo del servicio y un porcentaje de utilidad para su desarrollo (art. 87, C. Municipal), excepto que se trate de servicios íntimamente vinculados a la salud pública —como la recolección de basura, de aguas negras, el servicio de aguas potables, etc.— que pueden ser tarifados por debajo de ese nivel o no tarifados, mediante subvención financiada con el impuesto territorial (art. 87 *in fine*, C. Municipal).

El artículo 87 del Código llama tasas las que corresponden a los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas y recolección de basuras, los cuales deberán pagarse «aunque no se tenga interés en ellos» (art. 87, párrafo segundo), lo que perfila mejor la inconstitucionalidad de la norma, por tratarse de impuestos aprobados sin intervención de la Asamblea, con sólo aprobación de la Contraloría, en tanto son

contribuciones que no suponen prestación de servicios divisibles en beneficio del contribuyente; pero la Corte Suprema ha reafirmado su carácter de verdaderas tasas y sostenido su constitucionalidad (sesión extraordinaria, 10hs, del 13 de diciembre 1977). Las tasas municipales son permanentes, pero deben ser revisadas anualmente, para ajustarlas a las necesidades municipales y a las posibilidades de los munícipes (art. 89). En cuanto a contribuciones especiales por obras nuevas de pavimentación de calles, de construcción de aceras, de nuevas vías, de cordones de caño e iluminación eléctrica, rige el artículo 90 C. Municipal, como norma de delegación legislativa en la Contraloría General de la República de la potestad de fijación del valor total de la obra y de cada contribución individualizada, previa audiencia pública para oír oposiciones mediante publicación del correspondiente decreto en el Diario Oficial, sin plazo legal. La Contraloría puede modificar los valores totales y los individualizados que a título de contribución especial proponga la municipalidad en relación con tales obras nuevas. La delegación legislativa se legitima en este caso al fijar los parámetros de cálculo de tales valores, referidos al costo de la obra nueva y al beneficio que procure a los propietarios fronterizos en proporción a su medida frontal.

Los tributos municipales o afectados al financiamiento de las municipalidades están garantizados con hipoteca legal sobre los respectivos inmuebles (art. 83, C. Municipal) y los certificados de débito que expida el contador municipal serán título ejecutivo, contra el cual sólo podrá oponerse en la vía correspondiente las excepciones de pago o de prescripción, naturalmente sin perjuicio del derecho del accionado a discutir lo mismo otra vez en la vía ordinaria (art. 84).

g) Personal. El personal de las municipalidades es nombrado y administrado por el Ejecutivo municipal, con la salvedad de aquellos nombramientos que dependen del Concejo municipal. La excepción apuntada se contrae al auditor, contador y tesorero, que son los únicos nombramientos que haca el Concejo. Los demás los hace el Ejecutivo municipal, que también hace las remociones procedentes (art. 141).

El personal municipal entra por idoneidad demostrada en concurso, siempre que, además, satisfaga los requisitos mínimos establecidos en el Manual Descriptivo de Empleos, elaborado por el Ejecutivo municipal. Es inamovible, lo que significa que el servidor municipal sólo puede ser removido por justa causa legal; que para despedirlo debe dársele audiencia y oportunidad suficiente de defensa según un trámite legalmente regulado; y que, de haberse dado un despido sin tal trámite o sin prueba de tal justa causa dentro del mismo, el ex-servidor puede ser reinstalado u optar por el cobro a las prestaciones de preaviso y cesantía. El trámite en cuestión es administrativo, pero si el Ejecutivo municipal despide al cabo del mismo, el servidor despedido puede apelar directamente ante el Juzgado de Trabajo del circuito judicial correspon-

diente. El Juzgado dará al recurso el trámite de un juicio laboral ordinario, reputando el recurso como demanda (art. 154).

Las convenciones colectivas de trabajo juegan hoy el papel más importante como fuentes normativas del régimen de la relación de servicios de las municipalidades con sus empleados y el artículo 121, expresamente, prevé que dichas convenciones, una vez aprobadas, pueden justificar aumentos de salarios y originar modificaciones extraordinarias del presupuesto ordinario de la municipalidad, para la adaptación de este último a las obligaciones salariales creadas por dichas convenciones. Se ha opinado que esta norma es decisiva para imprimir carácter laboral privado a aquella relación, cuya naturaleza y régimen públicos pareciera estar implícitamente declarada por el artículo 112, Ley General de Administración Pública (58). Sobre igual base, la Administración Carazo (1978-1982) prohibió las convenciones colectivas en el sector público. La base de que se parte es la de que relación de servicio y convención colectiva son instituciones irreconciliables. Pero los argumentos que se dan al respecto son lamentablemente débiles. El principal consiste en decir que la relación de servicio con la Administración es estatutaria, objetiva e inderogable, a modo de un máximo de ventajas dadas al servidor por el ente público, en claro contraste con la relación laboral privada, en la cual los derechos del trabajador son un mínimo de ventajas aumentable por vía contractual. Opinamos que se trata de un craso error. Es evidente que ahí donde haya una norma imperativa, su aplicación será inderogable e irrenunciable, y que ahí donde la ley haya previsto la regla a seguir será ésta, y no una convención colectiva, la que prescriba lo que se debe hacer. El problema surge en punto a lagunas de la ley o a oscuridades de su texto. No hay ninguna razón que justifique una eventual prohibición de completar y complementar *secundum* o *praeter legem*, ampliando lo previsto y llenando las omisiones por vía convencional. Y no existe en Costa Rica principio general, jurisprudencia o norma escrita que diga que el régimen legal de la relación pública de servicios es un máximo de ventajas para el servidor, no aumentable por vía convencional. No sólo eso: el artículo 62 C. Política consagra un derecho sindical a la convención colectiva sin distinguir entre sindicatos del sector público o del privado, exactamente como consagra el artículo 60 un derecho a la formación de sindicatos sin distinciones por sector, como sí las hace, a la inversa, el artículo 61 en punto al derecho de huelga, que expresamente excluye de los servicios públicos que indique la ley (59). Desde un punto de vista textual es tan grave constitu-

(58) MURILLO Y BOGANTES, *op. cit.*, págs. 111 y 120.

(59) El derecho de formación de sindicatos en el sector público es hoy universal, al menos en Occidente, para lo cual véase: PARADA VÁZQUEZ, Ramón; *Sindicatos y Asociaciones de Funcionarios Públicos*, Tecnos, Madrid, 1968, páginas 21 y ss.; ORTEGA, Luis: *Los derechos sindicales de los funcionarios*

cionalmente excluir las convenciones colectivas como los sindicatos del sector público, puesto que la Carta no hace distinciones en cuanto a ninguno de los derechos; pero a nadie se le ha ocurrido excluir de ese sector a los sindicatos, que existen en nuestra Administración, tanto en la estatal como en la local y en la institucional, desde que existe el Código de Trabajo en Costa Rica (1943). Pero obviamente el argumento no es sólo gramatical, sino que obedece a la naturaleza profunda de las cosas. Por un lado, el carácter estatutario de la relación pública de servicios se aviene bien con las convenciones colectivas, cuyo carácter de fuentes de Derecho secundarias y subordinadas a la ley, nadie discute hoy. Pero, por otro lado, el carácter evolutivo de las convenciones, al hilo de la realidad en las condiciones de prestación del servicio, se compadece también perfectamente con el carácter básicamente humano, universal y fundamental que tiene el «*derecho al progreso por el trabajo*», tan insuprimible como la libertad. Esa garantía está consagrada por el artículo 56 de nuestra Carta al disponer que «el trabajo es un derecho del individuo», texto que sólo puede entenderse como un utópico derecho al pleno empleo o como un realista derecho a mejorar la vida personal y familiar a través del trabajo. Esto en Costa Rica no es literatura, sino imperativo constitucional, puesto que los derechos fundamentales del Derecho del trabajo, individual y colectivo, están incorporados a nuestra Carta como parte de los derechos y garantías sociales, que son de todo hombre que trabaja y no de categoría. La única forma de evadir el dictado constitucional es tener por cierto que el servidor público, por serlo, no es trabajador, sino algo menos, porque tampoco bastaría el sostener que es algo más. Se trataría, en todo caso, de un grave sofisma, porque el servidor público y el derecho de su relación pública de servicios son algo más que el trabajador común y su derecho, en cuanto son la garantía de funcionamiento de la Administración pública. Dentro de esas garantías no está ni debe estar la de congelar legislativamente el nivel de retribución o de vida del servidor público, sino, a la inversa, está la de mejorarlas en lo posible, en bien de la eficiencia de aquel funcionamiento. El servidor público goza universalmente de beneficios extraños al trabajador común, como los ascensos vinculados y las pensiones especiales y distinto de las propias de la seguridad social nacional, a las que se suman. El carácter insuprimible de este

---

públicos, Tecnos, 1983, págs. 52 y ss.; FOUGERE, Louis: *La Fonction Publique*. Institut International des Sciences Administratives. Bruxelles, 1966, páginas 336 y ss.; y para una mirada sistemativa y comprensiva del problema, ORSI, Andrea: *Gli Accordi Sindicali nel Pubblico Impiego*, Giuffrè, Milano, 1982. La doctrina dominante en el Derecho comparado es contraria a la posibilidad de las convenciones colectivas en el sector público, pero sin las bases constitucionales y legales existentes en Costa Rica para una conclusión contraria, aquí claramente anclada en la realidad legal e institucional.

imperativo de mejoramiento individual y colectivo está en la realidad costarricense: todo el sector público de Costa Rica, y el municipal principalmente, se rigen por convenciones colectivas desde hace decenios. Ignorarlo o prohibirlas es provocar confrontaciones tan inevitables como innecesarias.

La inamovilidad del empleado público costarricense, sanamente entendida como lo hace el C. Municipal, es una conquista de las convenciones colectivas, sin las cuales reinaría todavía en Costa Rica la política del despojo y del botín con cada cambio de Gobierno.

En todo caso, no es posible la menor discusión sobre la existencia y procedencia constitucionales y legales de la convención colectiva en el ámbito municipal, consagrada expresamente como está por el artículo 121, como causa justificante de las modificaciones que deban introducirse al presupuesto municipal para recibir los aumentos de salarios obtenidos por su medio.

Finalmente, cabe afirmar que la convención colectiva no altera necesariamente la naturaleza, pública o privada, de una relación de servicios, pues es compatible con ambos tipos, según la índole y el alcance de las regulaciones que contenga. Es claramente erróneo sostener que la relación de servicios con la municipalidad, el Estado o la Administración pública en general se torna privada y sujeta preferentemente al Código de Trabajo y leyes conexas por la posibilidad o la realidad de convenciones colectivas que fijen su contenido. Esto es erróneo, sobre todo, en un ordenamiento como el costarricense, en el que el artículo 112, Ley General de Administración Pública, expresamente dispone que será público el régimen de las relaciones de servicio de la Administración pública, salvo que se trate de entidades públicas dedicadas al comercio o a la industria en términos comunes; esta norma es imperativa y no deja lugar a elección en cuanto al régimen de aquella relación, que tendrá que ser público, excepto si hay laguna total del ordenamiento administrativo (por carencia aún de principios adecuados del Derecho público), caso único en el que podrán aplicarse el Derecho privado y los suyos (art. 9 L.G.A.P.). Pero es que, además, la afirmación anterior sobre el carácter determinante que tienen las convenciones colectivas de la naturaleza privada de la relación de servicio con la Administración o con las municipalidades, revela un prejuicio, consiste en la creencia de que todo lo que es público escapa jurídicamente a la voluntad de las partes, a modo de orden público irrenunciable. Toda la teoría francesa de los contratos administrativos, así como su abundante recepción por nuestros tribunales, demuestra exactamente lo contrario. Es el contenido de un contrato, no su estructura bilateral, lo que determina su naturaleza pública o privada, no a la inversa. Los franceses han ideado la doctrina de la cláusula exorbitante para hacer la

demarcación entre uno y otro tipo de contrato (60). Y así puede hacerse con las convenciones colectivas: si éstas copian el régimen del Estatuto del Servicio Civil (aquí limitado a las relaciones de servicio con el Poder Ejecutivo) y lo extienden, tal cual es, a municipalidades e instituciones públicas, es evidente que la convención colectiva será pública y no privada; y, a la inversa, si lo que hacen es desarrollar garantías ya contenidas en el Código de Trabajo en forma igual o similar a las convenciones del sector privado. En todo caso, es el Derecho el que debe adaptarse a la realidad y no ésta al Derecho ni a modelos jurídicos preconcebidos, que sólo sirven de malas lentes cuando de hacer Derecho se trata.

h) Recursos.

i) Acuerdos del Concejo Municipal.

Hasta la vigencia de la actual Constitución, que se inició el 7 de noviembre de 1949, los recursos contra acuerdos del Concejo Municipal eran ante el ministro de Gobernación, y ante el Concejo Municipal los demás contra actos de los otros órganos municipales.

El artículo 173, C. Política, vino a cambiar tal estado de cosas, al disponer:

> «Artículo 173. Los acuerdos municipales podrán ser:
>
> 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.»

Lo que toca al veto ha sido ya comentado. Nos interesa ahora examinar brevemente la materia del recurso creado por la norma constitucional.

Se trata, ante todo, de determinar su verdadera naturaleza y, concretamente, de saber si es recurso o acción jurisdiccional, como ha sido sostenido (61).

Sostenemos que se trata de recurso administrativo de revocatoria, con efecto legal de apelación caso de ser denegado. El inciso 2) del artículo 173 lo denomina recurso e implica que lo resuelve el Concejo Municipal en primera instancia, al disponer que si no revoca o reforma el acuerdo recurrido el expediente pasará al tribunal judicial que designe la ley para que ésta resuelva. El envío al tribunal judicial es de oficio

---

(60) LAUBADÈRE, André de: *Traité des Contrats Administratifs*, L.G.D.J., París, 1983, vol. I, págs. 239 y 240.

(61) MURILLO Y BOGANTES, *op. cit.*, pág. 139, nota 28.

y condicionado únicamente a la denegación del recurso. Si se tratare de acción significaría una inexplicable excepción al régimen de la jurisdicción contencioso-administrativa, que siempre se inicia por demanda del interesado.

La observación es capital y se relaciona con el carácter netamente subjetivo de nuestra jurisdicción contenciosa llamada a proteger, según el artículo 49, C. Política, «al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados». Sin la demanda de estos derechos e intereses sería imposible cumplir con tal mínimo de la función tutelar encomendada. Evidentemente, la intervención judicial prevista por el artículo 173 tiene un fin más acentuadamente objetivo de protección de la legalidad de la administración municipal, incompatible como tal con la acción contenciosa así configurada por nuestra Constitución. Todo lo cual se confirma al advertir que el veto del Ejecutivo Municipal tiene igual efecto que el recurso de revocatoria del interesado y obliga al Concejo a enviar el expediente de oficio al tribunal judicial, caso de rechazo, sin que nadie haya sostenido nunca que el veto es una acción contenciosa. La intervención judicial es igual en ambos casos, siendo así que en la hipótesis del veto es claramente un contralor administrativo no jerárquico, en garantía de la legalidad municipal. No queda sino concluir en que es lo mismo en la hipótesis de recurso del administrado y que en ambos casos se trata de un contralor administrativo de legalidad, no jerárquico o jerárquico impropio, ejercido por un tribunal judicial, que para el caso actúa como órgano administrativo y dicta una resolución que es acto administrativo, no jurisdiccional, enteramente compatible con el empleo posterior, por el interesado, de las acciones contencioso-administrativas comunes, todo lo cual, por otra parte, es así sostenido por la jurisprudencia existente (ver TSCA 351 y 408/73 y 1.838/76). El artículo 173 C. Política, dispone que el tribunal judicial que intervenga deberá resolver «definitivamente» el asunto, lo que podría equiparar su decisión final a una sentencia, pues el mismo carácter «definitivo» atribuye el artículo 153 C. Política a los fallos del Poder Judicial. Se trata de materia totalmente distinta, no sólo porque el uso empírico del idioma legal es típico del legislador, sino porque es obvio que entre las «resoluciones definitivas» del Poder Judicial están las sentencias con autoridad de cosa juzgada, que, por todo lo dicho, son imposibles en la vía de impugnación creada por el artículo 173 ibídem. La cosa juzgada es efecto procesal, proveniente de un «juicio», difícilmente equiparable al trámite de una apelación o su equivalente, tal y como los contempla el artículo 173. La ley ha entendido igualmente el problema. El artículo 86.3, L.R.J.C.A., expresamente dispone que la resolución del Tribunal Superior de lo Contencioso-administrativo, encargado de conocer de los asuntos municipales, «no impedirá que las partes discutan la situación en la vía plenaria judicial correspondiente»; y el in-

ciso 4.º del mismo artículo autoriza el contencioso de lesividad (contra las resoluciones del Tribunal Superior dicho), previo acuerdo municipal que declare lesiva esa resolución contra los intereses de la municipalidad, lo que termina de perfilar la perfecta equivalencia entre resolución del Tribunal y agotamiento de la vía administrativa municipal.

Ha quedado bien claro que la Carta no contempla un recurso de apelación ante un tribunal judicial, como tampoco la ley (art. 85, L.R.J.C.A.), sino una intervención obligada de ese tribunal, previo envío de oficio del expediente por la municipalidad, caso de rechazo del recurso de revocatoria interpuesto. Ello no obstante, todo el capítulo I del título VII del Código regula el recurso de apelación ante el Tribunal Superior de lo Contencoso-administrativo, lo que es inconstitucional. El Tribunal debe intervenir siempre que haya rechazo del recurso de revocatoria interpuesto y recibo del respectivo expediente, aunque no haya apelación, por lo que resulta inconstitucional condicionar su intervención a la interposición de esta última. El Tribunal no interviene *ex officio*, sino al recibir el expediente municipal, pero el envío de éste es obligado sin gestión de parte, si se rechaza el recurso de revocatoria. La creación y regulación del inventado recurso de apelación contra las municipalidades, por el C. Municipal, son inconstitucionales, pero aplicables y exigibles mientras existan las disposiciones correspondientes y no hayan sido anuladas por Corte Suprema en sede de justicia constitucional. Los motivos del «recurso de apelación» son estrictamente de legalidad (art. 174, párrafo tercero) y el recurrente debe ser interesado, en cuanto titular de un interés legítimo, personal, actual y directo, en forma igual al actor en la jurisdicción contenciosa, lo que excluye la legitimación pública o popular (TSCA 925/74; 737/79, 2.504 y 2.506/75). No tiene efecto suspensivo (del efecto ni de la ejecutoriedad del acuerdo municipal) y debe plantearse dentro de los cinco días posteriores a la notificación del acuerdo impugnable, aunque el Código no diga a partir de qué fecha (art. 174). No son recurribles por esta vía algunos actos administrativos tradicionalmente excluidos de la acción contenciosa, en razón de su estructura y naturaleza, como los de trámite, ejecutivos, confirmatorios o reproductores (de un acto anterior); y tampoco los que no hayan sido aprobados definitivamente por el Concejo y los consentidos y firmes (art. 172 ibídem). Pero están igualmente excluidos otros actos municipales, claramente sustantivos y autónomos, que pueden reputarse «definitivos» en el sentido de «impugnables» a que se refiere el artículo 18.1 L.R.J.C.A., no obstante lo cual acceden a la vía contencioso-administrativa sin posibilidad alguna de impugnación administrativa ante el Tribunal, contra lo que manda la Constitución. Se trata nuevamente de una violación del artículo 173, ahora por distinguir donde la Constitución no distingue y eliminar un recurso administrativo de origen constitucional en contra de actos constitucionalmente re-

curribles; están en tal condición los reglamentos, los actos municipales que aprueben presupuestos y sus modificaciones, los de alcance tributario y los que ponen fin a las licitaciones públicas, como las adjudicaciones o las declaratorias de deserción de la licitación (art. 172, en relación con art. 173 C. Municipal). El recurso de revocatoria ante el Consejo y contra sus actos puede fundarse en motivos de oportunidad (art. 174). La jurisprudencia ha establecido que por la vía de la apelación ante el Tribunal Superior no es posible discutir responsabilidades civiles ni liquidación de daños y perjuicios (TSCA-2.515/75), como tampoco asuntos complejos «en que para determinar un derecho es necesario un análisis completo de las probanzas o normas de derecho por medio de un procedimiento adecuado», casos en los que «se debe recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria» (3.346/79-TSCA).

ii) Acuerdos de otros órganos municipales.

Los actos de los órganos que dependen del Concejo Municipal (Ejecutivo Municipal, Auditor y Contador) pueden también ser impugnados con los recursos de revocatoria y de apelación ante el Concejo, pero ahora por motivos de legalidad tanto como de oportunidad sin efecto suspensivo (art. 178); e igualmente, pero con efecto suspensivo y ante el Ejecutivo Municipal, los actos de los órganos dependientes de éste (art. 178).

En la hipótesis de que no se haya hecho uso del recurso de apelación contra un acto emanado del Concejo y éste haya devenido en consentido y firme, si no han pasado desde entonces más de diez años y el acto está surtiendo efectos, cabe el recurso extraordinario de revisión por nulidad absoluta del acto, que sólo podrá acogerse previo dictamen favorable y vinculante de la Procuraduría General de la República (art. 175), lo cual es también claramente inconstitucional, por subordinación unilateral de la municipalidad al dictamen vinculante, eventualmente contrario a la opinión de aquella en materia que pueda ser delicada y ofender la paz municipal, por la prolongación del lapso transcurrido. Y no queda a la municipalidad opción para no decidir, puesto que la decisión de los recursos es obligatoria y debida (art. 162 L.G.A.P.). El dictamen es aquí igual a una orden (62). En la hipótesis de que el acto no emane del

(62) La naturaleza del dictamen vinculante es polémica, pues unos lo tienen por acto de voluntad determinante de la conducta del consultante; y otros por mero acto, expresión de juicio, a la que la ley conecta el efecto vinculante fuera de toda voluntad del agente en tal sentido. En favor de su naturaleza de acto véase: HOSTIOU, René: *Procedure et Formes de l'Acte Administratif Unilateral dans le Droit Français.* L.G.D.J., París, 1975, pág. 32; ROBLIN. Christian: *Les Avis Conformes, Sur la Forme et la Procedure de l'Acte Administratif,* Economica, París, 1979, págs. 82 a 85; AUEY et DRAGO: *Traité de Contentieux Administratif,* L.G.D.J., París, 1975, pág. 310; DEMBOUR, Jacques: *Les Actes de la Tutella Administrative,* Larcier, Bruxelles, 1955. págs. 87 a 89; DONATI, Donato: *Scritti di Diritto Pubblico,* CEDAM, Padova, 1966, vol. I, págs. 39 a 42; GHETTI, Giulio: *La Consultenza Amministrativa,* CEDAM, Padova, 1974, págs. 236 a 239; WEBER, Ives: *L'Administration*

Concejo, habrá recurso extraordinario de revisión ante éste, en las mismas condiciones y con igual trámite, excepto que en este caso el plazo de caducidad del recurso es de cinco y no de diez años; igual objeción constitucional cabe contra esta norma (art. 180 C. Municipal).

Consultative, L.G.D.J., París, 1974, págs. 242 a 248. Pero no faltan autorizadas voces que predican del dictamen precisamente el ser tal y no acto administrativo, para lo cual, véase: ALESSI, Renato: *Principii di Diritto Amministrativo, op. cit.*, Giuffrè, Milano, 1966, t. I, págs. 427 y 428; FERRARI, Giuseppe: *Gli Organi Ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1966, págs. 217 y 220; SANDULLI, Aldo: *Il Procedimento Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1959, pág. 163; ZANOBINI, Guido: *Corso di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1954, t. III, páginas 278 y 279. En rectificación de viejas opiniones expresadas por escrito, creo cada día más en el dictamen vinculante como un acto típico, con efecto y naturaleza de tal por disposición de la ley, pese a su carácter de expresión de juicio u opinión, que implica una participación en la competencia determinativa del órgano consultante y, por ello, una participación en el acto que éste emite, con parejo valor de tal. El dictamen vinculante es parte de un acto compuesto, formado, además, por el acto vinculado, y debe ser impugnable, si este último lo es.

LOS PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACION LOCAL EN IBEROAMERICA

Breve explicación introductoria de la situación chilena

SILVA CIMMA

En relación al próximo Congreso que ha de celebrarse en Madrid sobre el tema de la suma y al que han sido convocados por el Instituto de Estudios de Administración Local distinguidos colegas de Derecho público iberoamericano, debo hacer, en cuanto se refiere a mi país, Chile, algunas reflexiones, a la par que remitir algunos estudios que sobre el tema en cuestión acaban de producirse.

En primer lugar, es de sobra conocida por los distinguidos participantes, que la evolución democrática chilena marchó a parejas con los inicios de la República y que implicó, en general, una evolución de la Administración chilena que fue básicamente reconocida principalmente en campos de la Administración municipal y del control.

Así, en lo concerniente al municipio, que es lo que nos interesa a los efectos de este Congreso, se llegó ya a reconocer la denominada Ley de la Comuna Autónoma de 1891, que consagró desde esa fecha los aspectos fundamentales de la Administración comunal independiente.

Posteriormente con la Constitución de 1925 y hasta 1976, hay que señalar que la tendencia legislativa más que la norma constitucional, marcó un camino impredecible hacia el cercenamiento de aquella autonomía cuya administración, específicamente, resultó desprestigiada en muchos aspectos como consecuencia de factores foráneos a lo propiamente municipal, pero a pesar de esos tumbos la autonomía local en lo esencial se mantuvo.

El 11 de septiembre de 1973, fue derrocado el Gobierno legítimo y el advenimiento de la dictadura significó en el campo municipal la destrucción, en una primera época, de cualquier atisbo de autonomía.

En agosto de 1980 el Gobierno autoritario obtuvo la aprobación de una nueva Constitución, que empezó a regir en marzo de 1981, la que en materia municipal contempla prácticamente dos *status*: el que figura en la denominada parte permanente de dicha Constitución (arts. 107 a 115, ambos inclusive) y que en este aspecto, como en muchos otros, tiene una vigencia puramente virtual, o si se quiere potencial; y el que emana de las disposiciones decimotercera transitoria y siguientes, en especial para nuestro efecto decimoquinto transitorio, que tiene vigencia por lo menos hasta 1989 y que, hipotéticamente, producía tener una vigencia mayor y que, real y prácticamente, quiebra en la materia municipal y en otras, todas las normas permanentes que la misma preceptiva aprobó.

En efecto, la disposición decimoquinta transitoria aludida estableció que durante el indicado período el presidente de la República tendrá la atribución de «designar y remover libremente a los alcaldes de todo el país, sin perjuicio de que pueda disponer la plena o gradual aplicación de lo previsto en el artículo 108».

Hasta el momento y a pesar de que la norma transcrita lleva dos años de vigencia, no se ha promovido ninguna gradual aplicación del precepto permanente que podría conducir a una relativa autonomía en la designación de los alcaldes.

Es por eso que la contestación del cuestionario que el Instituto de Estudios de Administración Local ha hecho llegar a los participantes, debemos necesariamente hacerla sobre la base de estos supuestos.

Con todo, queremos hacer presente que el régimen de autoritarismo se ha quedado estático en materia de administración comunal, y ha adoptado en los dos últimos años algunas iniciativas que al nivel académico, ya que no en el de la discusión pública por la falta casi absoluta del elemento información, ha sido y continúa siendo objeto de preocupaciones. Así, por ejemplo, se ha tratado de precisar si realmente la dictadura pretende algún intento de descentralización comunal; si persigue o no alguna modalidad de participación popular, etc. Motivo de preocupación y de interés ha habido también cuando se dispuso, sin mayores explicaciones, el traspaso de toda la enseñanza básica estatal a los municipios. Hay antecedentes de informes a nivel oficial, especialmente Ministerio de Educación, en el sentido de que esto habrá procurado serios descalabros, particularmente a nivel de municipios pequeños. Sin embargo, nada positivo ha logrado saberse.

En el fondo, hay muchos que se plantean el de si por esta vía no se está materializando en este campo la aplicación del principio de subsidiariedad llevado a extremos por parte de las autoridades gubernativas y de quienes las han estado coadyuvando en el aspecto económico. Preciso es reconocer que, al margen de cualesquiera apreciación lógica, el principio de subsidio ha sido planteado en nuestro país conduciendo

al abandono de una para nosotros básica concepción de Estado Social y Democrático de Derecho. ¡Cuánto olvido hay en ello de la sabia forma como concibió esta cuestión la Constitución española de 1978!

Pero retornando al tema de nuestra inquietud, decimos que fruto de estas preocupaciones y debates académicos, son los siguientes trabajos que, debidamente autorizados por el Centro de Estudios de Desarrollo (CED), organismo privado de investigación chileno, del cual por lo demás formo parte a nivel académico, estamos acompañando. Ellos están íntimamente vinculados y abordan en plenitud el tema que preocupa al Instituto de Estudios de Administración Local de España. Estos trabajos son: «La estructura institucional del modelo de descentralización», del ingeniero Francisco CUMPLIDO CERECEDA, y «Descentralización municipal, regionalización y posibilidades de participación democrática en Chile», del profesor Ignacio BALBONTÍN ARTEAGA. Este último trabajo en proyecto de revisión definitiva, pero autorizado también para su entrega. Ambos catedráticos están hoy fuera, por razones obvias, de la Universidad de Chile, de la que fueran destacados maestros. El primero de ellos, jurista distinguido, fue oportunamente adjunto de mi cátedra, y últimamente fue titular de Derecho Constitucional en la Universidad mencionada.

El trabajo de CUMPLIDO aborda prácticamente, con lujo de detalles, la mayor parte de las cuestiones que se plantean en el cuestionario elaborado por el Instituto, al cual paso, con todo, a dar breve contestación.

La Constitución en vigencia es de 11 de marzo de 1981. Los artículos permanentes de dicho texto, desde el 107 al 115, ambos inclusive, tienen vigencia, si bien virtual, en la materia, ya que por virtud de la disposición decimoquinta transitoria, que rige hasta 1989, el presidente de la República designa y remueve libremente a todos los alcaldes del país.

La legislación más importante en materia municipal está contenida actualmente en el Decreto-ley 1.289, de 1975, dictado por la actual autoridad, que se analiza a fondo en el trabajo de CUMPLIDO que se ha acompañado.

En este momento existen sobre 600 municipios en el país, de los cuales hay uno, Santiago, mayor de un millón de habitantes, hay sobre cinco entre 500.000 y 1.000.000; sobre diez entre 100.000 a 500.000; sobre veinte de 50.000 a 100.000; sobre cincuenta de 20.000 a 50.000; y el saldo entre 5.000 y 20.000 habitantes. Todos estos datos son estimativos.

En teoría, los órganos de gobierno municipal son el alcalde y el Consejo de Desarrollo Comunal. En la realidad actual, sólo el alcalde, dependiente directo del jefe del Estado.

En la teoría también, la regla general es que los alcaldes sean designados por el Consejo Regional a propuesta en terna del Consejo Comu-

nal. Por excepción, dice el texto constitucional, el presidente de la República en los casos que determine la ley podrá designar a los alcaldes.

En la actualidad la designación, a la vez que la remoción, es siempre atributo libre del jefe del Estado (disposición decimoquince transitoria de la Constitución).

Como puede verse, a nuestro juicio no existe actualmente ningún grado de autonomía municipal.

Podría así decirse que hay plena tutela municipal, frente al jefe del Estado. Sin embargo, a nuestro juicio, más que de tutela debe hablarse de dependencia directa. La tutela, aunque escasa, se da cuando hay algo de autonomía. Y no es ese, como se ha visto, el caso actual chileno.

La explicación precedente, excusa todo comentario a lo que se ha denominado en el cuestionario tutela económico-financiera.

En la anterior legislación municipal (principalmente Ley núm. 11.760) hubo recursos jurisdiccionales específicos en contra de los actos u omisiones ilegales del municipio o del alcalde respecto de quienes se podía recurrir ante la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva.

En la actual Constitución, podrá estimarse que se da un recurso de protección, en los términos del artículo 20 constitucional, que faculta en general para recurrir ante estrados en casos de actos u omisiones arbitrarias o ilegales que impliquen privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de determinados derechos consagrados por la Constitución. No hay experiencia sobre el particular en el caso municipal.

Las competencias y atribuciones del municipio figuran actualmente en el artículo 107 constitucional que entrega a ellos la Administración local y los define como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

La Constitución se remite a una ley orgánica constitucional que determinará las atribuciones del municipio, la cual aún no se ha dictado.

Como dice el texto recién transcrito, los municipios tienen ingresos propios que están formados esencialmente por impuestos, contribuciones, derechos, patentes y permisos. Ejemplo, los profesionales para ejercer su profesión, entre estos los abogados, deben pagar patente municipal.

Ha existido un Estatuto de Empleados Municipales, aprobado por Ley de la República, que ha sido muy modificado, especialmente en materia de estabilidad y carrera las que, sustancialmente, han desaparecido.

Existen empleados con régimen de empresas. Ver trabajo de CUMPLIDO. Fundamentalmente, los empleados son de carácter local. Esta situación se estima que existe aún en el caso de profesorado básico.

Como hemos dicho, el Estado traspasó todas las escuelas estatales de enseñanza básica a los municios respectivos, lo que ha provocado

múltiples problemas irreclamables para el profesorado. No hay tribunales de lo contencioso-administrativo en Chile y la Contraloría General de la República no ejerce hoy el papel fiscalizador preventivo de legalidad que mis colegas conocieron en los términos de antaño.

Sin contar al profesorado, estimamos que existen en el país alrededor de veinte mil empleados.

Ya hemos aludido a que hay, o puede haber, entidades o empresas que puedan servir a más de un municipio, por ejemplo, mataderos, empresas extractoras de basura, etc.

En materia de áreas metropolitanas, la situación es un tanto ambigua. Dos Decretos-leyes de 1974 contemplan la posibilidad de su existencia, no así la Constitución posterior de 1980. Sin embargo, el Decreto-ley 3.260, de 13 de marzo de 1980, establece el régimen de gobierno y administración del área metropolitana de Santiago que está llamada a convertirse en provincia de Santiago para adecuarse a la Constitución.

Hay además una Ordenanza General de Urbanismo que tiene condición de Ley de la República y ordenanzas locales aprobadas por cada municipio y que emanan de su potestad reglamentaria.

Dado el sistema imperante y especialmente su condición autoritaria, no parece posible aconsejar enmiendas o cambios por la falta total de sentido participativo de la opinión pública. En todo caso, recomendamos el análisis de las condiciones del trabajo de CUMPLIDO que nos parece de extraordinario interés. Lo que creemos evidente es que toda forma auténtica y real de participación en el modelo autocrático que se ha concebido, no pasa de ser un falacia.

REGIMEN MUNICIPAL ECUATORIANO

Separata del estudio introductorio a la Ley de Régimen Municipal de próxima edición

FRANCISCO TINAJERO

LIMINAR

Conviene, para una visión precisa de la institución municipal, dentro del fenómeno jurídico-político, que encontremos ante todo su ubicación como parte del Estado. Recordemos para ello que el Derecho constitucional ya ha cumplido la gran tarea de dar al Estado su organización básica fundamental, por la que, según los lineamientos del Estado de Derecho, separa las funciones del poder estatal y crea los órganos legislativo, ejecutivo y jurisdiccional. Creo que en el ámbito de una de estas tres funciones del poder, se ubica la institución municipal. Lo dicho sé que es polémico, y en buena hora que lo sea; trataré de demostrarlo.

La Constitución ecuatoriana, en forma tradicional, ha contenido normas relativas al régimen municipal. La actualmente vigente, aprobada por plebiscito (1) en 1978, contiene el Título V, «Del Régimen Administrativo y Seccional», que desarrolla ideas básicas sobre tan importante tema.

En el contexto constitucional es preciso señalar que «el Ecuador es un Estado soberano, independiente, democrático y unitario ...» como señala el artículo 1; esta idea de Estado unitario se repite, en cierta forma, en el artículo 117 —dentro del Título V, a que nos referimos antes— cuando nos dice la Carta Suprema que sólo para fines del «gobierno seccional», se establecen provincias, cantones y parroquias, sin que ello afecte a la indivisibilidad del territorio del Estado.

(1) La aprobación de la Constitución vigente se hizo por un procedimiento que corresponde jurídicamente al plesbiscito, mas no el referendum.

La línea seguida por la Constitución para efectos de lo que denomina régimen seccional establece lo que llama «dependiente» y el «autónomo»; dentro del primero, el artículo 119 habla de que hay órganos administrativos dependientes de la función ejecutiva (gobernadores, jefes políticos y tenientes políticos) y, respecto del régimen seccional llamado «autónomo», los artículos 120 y 121 se refieren al consejo provincial y al municipio. Sobre algo de esto, volveremos a hablar más adelante.

En el ámbito que es de interés al objeto de este trabajo, lo dicho es el aporte del Derecho constitucional en cuanto a organización del Estado. Pero esa organización no puede quedar allí, sino que tiene que llegar a niveles de mayor precisión. De ellos se ocupa el Derecho administrativo.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

¿Cómo se ocupa el Derecho administrativo de la organización? Esta rama del Derecho público interno tiene dos objetivos fundamentales: organizar la Administración pública, y ocuparse de su actividad. El primer objetivo lo cumple mediante la creación de órganos y la asignación de competencias; el segundo objetivo lo satisface enunciando principios e inspirando normas atinentes al hacer administrativo y dedica su esfuerzo a tratar del acto administrativo, del procedimiento administrativo y del control de la legalidad de los actos y procedimientos. Además, se ocupará de la prestación de los servcios públicos y del ejercicio de las diferentes potestades administrativas.

Nos interesa ahora, de momento, sólo lo que se refiere a la organización administrativa, muy escuetamente conceptuada como la creación de órganos y asignación de competencias. No pretendemos, ni mucho menos, agotar el tema. Lo tocamos en cuanto interesa a nuestro objetivo circunstancial: ubicar a la institución municipal en el amplio marco de la Administración pública.

A este propósito, interesa recordar que hay dos formas por las cuales el Estado puede administrar: directamente, por sus propios órganos administrativos (centralización) o a través de órganos separados del centro, dotados de una suerte de independencia (descentralizados). Nos referimos a la centralización y a la descentralización administrativas (2).

Por centralización administrativa se ha de entender la ubicación del poder de decisión administrativa en un núcleo, sin cuya participación no puede darse el hacer administrativo.

---

(2) La centralización y descentralización política son, en cierta forma, ajenas al propósito perseguido.

Descentralización administrativa es, en cambio, la forma de administrar que saca del núcleo, hacia organismos periféricos, el poder de decisión administrativa. Para que ese poder de decisión administrativa pueda ser ejercido efectivamente se requiere de circunstancias muy especiales y concretas como son: la potestad de nombrar a los agentes de la Administración —funcionarios y empleados— sin interferencia del poder central; contar con personalidad jurídica independiente del Estado, aunque subordinada a él; disponer de un patrimonio propio, destinado a satisfacer el fin del organismo; y contar con un fin público específico.

Por otra parte, la descentralización se da en diversas figuras o formas. Según la estructura jurídica, puede encontrarse la autonomía o la autarquía; según el ámbito de competencia pueden verse las descentralizaciones territoriales (municipios, consejos provinciales, autoridades portuarias, organismos regionales de desarrollo) o las descentralizaciones institucionales (INERHI, INECEL, IESS, IEOS, etc.).

En lo que respecta al municipio, lo hemos encontrado, entonces, como una descentralización territorial. Interesa ahora saber la figura que en cuanto a su estructura recibe del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Lo importante del tema, sin embargo, nos obliga a dejar su estudio para más adelante, cuando meditemos sobre las disposiciones constitucionales y legales relativas al asunto (3).

Determinado, pues, que se trata de una descentralización territorial, reconozcamos en el municipio actual un desprendimiento del poder central, para una mejor administración. Dijimos ya que la centralización y descentralización no son sino formas de administrar (4). Pues si el Estado viera que, para conseguir más eficazmente los fines asignados como competencia municipal, debiera actuar por sí mismo, estaría dentro de su poder soberano eliminar la institución municipal, al menos en la forma como existe. De hecho, en el devenir histórico el municipio ha tomado muy distinto aspecto de la institución medioeval; esa figura, aún más, es diferente en las distintas latitudes del mundo. Ya tiene en algunos Estados el ejercicio de potestad jurisdiccional; ya maneja en otros la fuerza policial; ya controla en otros la educación; ya, como en el nuestro, se ocupa del «bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales» que integran su territorio, como expresa el artículo 1 de nuestra Ley de Régimen Municipal. La Constitución y la Ley le dan su competencia específica.

Siendo el municipio, en la forma que queda dicha, un desprendi-

---

(3) Ver el capítulo relativo a la autonomía municipal.
(4) ALTAMIRA, Pedro Guillermo: *Curso de Derecho administrativo.*

miento del poder central, no pierde su esencia de organismo administrativo. En consecuencia, es parte de la función administrativa, identificada con la ejecutiva. Cabría, entonces que dejemos presente una doble función ejecutiva: la central y la descentralizada; la que ejerce poder soberano y la que ejerce un poder subordinado al «orden jurídico constitucional del Estado», según señala el mismo artículo 1 de la Ley de Régimen Municipal. Y es por eso que el Estado se reserva siempre la potestad de controlar la actividad municipal y de medir el grado de su eficacia. La Ley ecuatoriana (arts. 20, 21 y 22) señala muy detallada y concretamente la forma de ejercer ese control por parte del Estado, y específicamente, por parte de la función ejecutiva central.

CAPÍTULO I

CONCEPTO Y FINES DEL MUNICIPIO

Es indiscutible que el municipio constituye, sin embargo de lo dicho antes, una institución de inmensa significación no sólo en Ecuador, sino en el mundo entero. Baste, al efecto, recordar que históricamente es anterior al Estado; suficiente es recordar que, de la unión de varios municipios, surgieron los Estados nacionales y nació el Estado moderno.

Esta especial categoría histórico-jurídica del municipio se ha reconocido siempre en las constituciones nacionales y en la Ley de Régimen Municipal, a lo largo de la vida republicana.

Pero en la actual Ley, expedida inicialmente el 27 de enero de 1966, publicada en el R. O. número 680, de 31 de los mismos mes y año, es donde se imprime con caracteres relevantes esa superioridad jurídica del municipio, sobre todo otro ente descentralizado del Ecuador.

La Ley vigente, en efecto, define al municipio, primero, como una sociedad política, lo cual implica un expreso reconocimiento de lo que fue y es: el resultado de la unión jurídicamente ordenada de elementos esenciales que le dan ese carácter superior. Supone la sociedad, en primer lugar, la presencia del hombre como sujeto social y no puede concebirse un municipio, sin la presencia permanente y activa del vecindario (art. 3 de la Ley). La sociedad política supone también la presencia de un elemento territorial, al que se refieren los dos incisos del artículo 1. Exige además la sociedad política la consagración de un fin trascendente, que se señala con precisión en el mismo artículo 1 y se lo concreta aún más en los artículos 12 al 14. No puede olvidarse, por fin, del gobierno como elemento sustancial de la sociedad política; y este elemento se reconoce en todo el Título II de la Ley.

Esta sociedad política así definida y comprendida sólo se diferencia del Estado en cuanto aquélla no tiene la soberanía de que goza éste, sino que más bien se halla «subordinada al orden jurídico constitucional del Estado» (art. 1). Esta subordinación está concretada por varios factores importantes, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

— La sujeción a la Ley reguladora de la actividad municipal, como a todo el orden jurídico emanado del Estado;

— El sometimiento al control estatal, al que hicimos referencia en las últimas líneas del párrafo liminar;

— El hecho de depender, para su existencia, modificación y extinción, de actos provenientes del Estado.

Algunos de estos factores de subordinación del municipio al Estado son determinantes, además, de la esencia jurídica municipal a la que nos referiremos al tocar el tema de la autonomía.

De lo dicho, no pretendemos sino resaltar el concepto enunciado en los tres primeros artículos de nuestra Ley, complementados por el artículo 26. De estos textos, podemos extraer como conceptuación de municipio, la siguiente: *Municipio es la sociedad política subordinada al orden jurídico constitucional del Estado y dotada de personalidad jurídica, cuyo fin es el bien común local y, dentro de él, primordialmente, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales, comprendidas en su territorio, que cuenta con un vecindario propio y está gobernado por el Concejo y el alcalde o presidente del Concejo.*

Intencionalmente hemos sustraído ese calificativo de autónomo que tanto la Constitución (art. 122) como la propia Ley (arts. 1 y 17) atribuyen al municipio. Las razones de ello las concretamos en el bastante anunciado tema de la autonomía.

Interesante resulta analizar los elementos esenciales del municipio, según las peculiaridades que en ellos reconoce la doctrina y las que consagra nuestra Ley. Hemos dicho ya lo que creemos sustancial de la sociedad política, resultante de la unión de los elementos a los que pasamos a estudiar.

1. Elemento humano. El vecindario

Igual que cuando la Ciencia del Estado se refiere a este elemento de la sociedad política perfecta, cuando hablamos del vecindario del municipio, incorporamos en el concepto a nacionales y extranjeros. Esta es la consagración que hace el artículo 3 cuando nos dice que «son vecinos y moradores de un municipio los ecuatorianos y extranjeros que tengan su domicilio civil» en el cantón, esto es, en el con-

junto de parroquias urbanas, que constituyen la ciudad, y de las parroquias rurales (art. 1, inciso segundo). Son también vecinos del municipio los que mantengan en su territorio el «asiento principal de sus negocios», como agrega el citado artículo 3.

Es de notar que el concepto de vecino y vecindario, explícito el uno e implícito el otro, coincide perfectamente con aquel que nos da el Código Civil (5) y concuerda además con el criterio de que una persona puede tener más de un domicilio (6). «Los ecuatorianos y extranjeros como vecinos de un municipio tienen iguales deberes y derechos, con las excepciones determinadas por la Ley», nos dice el segundo inciso del artículo 3; esas excepciones no son otras que las relativas a los derechos políticos, de los cuales no gozan, ni pueden gozar, los extranjeros.

Por otra parte, salvo en los municipios de las provincias fronterizas de la Región Amazónica y de la Provincia de Galápagos, el mínimo vecindario de un municipio se ha establecido en cincuenta mil personas, de las cuales al menos diez mil deben residir en la ciudad cabecera cantonal (art. 4, numeral 1).

Hablamos antes de que el elemento humano del municipio, su vecindario, ha de tener una presencia activa en esta sociedad política. La actividad se da, efectivamente, en la vida municipal, pues no puede prescindirse del criterio de los vecinos (nacionales y extranjeros) mayores de dieciocho años, para la creación (art. 4, numeral cuarto), fusión (art. 8) o supresión (art. 7) de un municipio. Esa voluntad debe expresarse por escrito en las respectivas peticiones dirigidas a la Cámara Nacional de Representantes, o mediante plebiscito, en los casos de duda, según el artículo 6.

---

(5) «El lugar donde un individuo está de asiento, o donde ejerce habitualmente su profesión u oficio, determinará su domicilio civil o vecindad» (Código Civil, art. 48).

(6) «El domicilio civil no se muda por el hecho de residir el individuo largo tiempo en otra parte, voluntaria o forzosamente, siempre que conserve su familia y el asiento principal de sus negocios en el domicilio anterior. Así, confinado por decreto a un paraje determinado, retendrá el domicilio anterior, mientras conserva en él su familia y el principal asiento de sus negocios» (Código Civil, art. 51).

«Cuando concurran en varias secciones territoriales, con respecto a un mismo individuo, circunstancias constitutivas de domicilio civil, se entenderá que en todas ellas lo tiene. Pero si se trata de cosas que dicen relación especial a una de dichas secciones exclusivamente, sólo ésta será, para tales casos, el domicilio civil del individuo» (Código Civil, art. 52).

2. Elemento físico. El territorio

«El territorio de cada cantón, comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales» (art. 1, inciso segundo).

El ámbito territorial del municipio ha de ser además «proporcionado a la población», ha de permitir obtener en él los recursos indispensables para el establecimiento de los servicios públicos esenciales y debe ser «susceptible de ser circunscrito, en lo posible, por linderación natural». Sobre el territorio asignado a un municipio, el Estado conserva a plenitud su soberanía y de ninguna manera ha de verse limitado el concepto de que esa asignación de territorio no es más que la limitación física de la competencia (7) municipal como organismo descentralizado territorial de que hablamos (8). La delimitación territorial del municipio corresponde hacer a la Cámara Nacional de Representantes, «de acuerdo con las conveniencias nacionales y locales» (art. 4, numeral 2).

El elemento físico del municipio debe permitir la presencia de la «capacidad económica suficiente para sufragar gastos del funcionamiento de la administración local y, especialmente, para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos esenciales» del municipio y confiados a él (art. 4, numeral 3).

La Ley nos habla (art. 1, inciso segundo) de que el territorio del municipio es, en definitiva, una unión de parroquias urbanas. No existe dado por la ley un concepto de lo que es la parroquia, pero podemos extraer uno muy genérico, si se quiere, al decir que la *parroquia es una circunscripción territorial, susceptible de demarcación natural, que cuenta con vecindario fijo no menor de diez mil habitantes.* Las parroquias rurales deben contar además con un centro poblado con menos de dos mil habitantes que haga de cabecera parroquial (art. 11). La creación de parroquias urbanas y rurales es atribución del Concejo municipal. Puede también suprimirlas o fusionarlas (art. 10). En el caso de las parroquias rurales debe cumplir los requisitos señalados en el artículo 11.

---

(7) Competencia administrativa es la suma de facultades que la ley da a cada organismo y a cada órgano administrativo. Una de las medidas de la competencia es el territorio. A esta competencia territorial no se debe confundir con la jurisdicción (poder de administrar justicia y hacer ejecutar lo juzgado, según el artículo 1 del Código de Procedimiento Civil), como muy equivocadamente dicen muchas disposiciones de la propia L.R.M. (art. 1, 3).

(8) Cómo es de desear que se recuerden estas ideas, para solucionar los innúmeros problemas de delimitación intercantonal e interprovincial de la República.

3. Elemento final. El bien común local

El fin del municipio es «el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales» comprendidas en su territorio (art. 1).

Más ampliamente, el artículo 12 de la Ley concreta el fin del municipio en la satisfacción de las «necesidades colectivas del vecindario, especialmente de las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no compete a otros organismos gubernativos». Y pasa la Ley a enumerar los siguientes fines esenciales:

1. «Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales» (art. 12, numeral 1). Este «bienestar material» implica todo lo enumerado como «funciones primordiales del municipio» en el artículo 15, a saber:

a) Dotación del sistema de agua potable y alcantarillado (9);

b) Construcción, mantenimiento, aseo y embellecimiento de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos;

c) Recolección, procesamiento y utilización de residuos (10);

d) Dotación y mantenimiento del alumbrado público (11);

e) Control de alimentos: su elaboración, manipuleo y expendio (12);

f) Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres;

g) Control de construcciones;

---

(9) El Código de la Salud en sus artículos 13 a 21 trata de lo relativo a agua potable para consumo humano y en sus artículos 23 a 28 lo relativo a aguas servidas y aguas pluviales.

(10) El Código de la Salud (arts. 31 a 36) contiene normas precisas en relación con este asunto, que por cierto, no deja de ser de competencia municipal. Debe, en todo caso, esto sí, guardarse la necesaria coordinación entre el poder central, a través del Ministerio de Salud, y los municipios. Así lo previene, expresamente, el inciso segundo del artículo 16 de la Ley de Régimen Municipal.

(11) La Ley Básica de Electrificación asigna al Estado, a través del Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL) la actividad relativa a generación y distribución del servicio de luz y energía eléctricas; sin embargo de ello, la facultad dada a los municipios de dotar y mantener el servicio de alumbrado público, no es contrario a este enfoque de la Ley Básica de Electrificación. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que según las disposiciones transitorias de la indicada Ley, los municipios pasaron a ser socios o accionistas en compañías formadas con la participación de INECEL y de dichos municipios. Más conveniente, en todo caso, es el establecimiento de empresas públicas para el mismo objeto. El desenfoque de la Ley consiste en crear compañías para este efecto, en lugar de empresas públicas mixtas, con participación estatal y seccional.

(12) Sobre la materia deben observarse las disposiciones de los artículos 112 a 124 del Código de la Salud.

h) Autorización para funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales;

i) Servicio de cementerios (13);

j) Fomento del turismo (14);

k) Servicios de mataderos y plazas de mercado.

2. Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales (art. 12, numeral 2). En líneas generales, el municipio debe hacer el plan de desarrollo municipal (art. 161, literal a), que supone la formulación de planes reguladores de desarrollo físico cantonal y de planes reguladores de desarrollo urbano (art. 211). Estos planes están definidos y regulados en el Capítulo I del Título IV de la Ley. Se incluye en ello las regulaciones sobre urbanizaciones y parcelaciones, en forma general, pues esta materia debe además ser objeto de normas de detalle y estipulaciones especiales para cada caso. Dichas normas se contendrán en ordenanzas y las estipulaciones y especificaciones técnicas para cada caso en los contratos de urbanización (15).

2. «Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la Nación» (art. 12, numeral 3).

4. Complementariamente y «sólo en la medida que le permitan sus recursos», el municipio puede colaborar con el Estado en el «desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social» (art. 13) (16).

Para el cumplimiento de sus fines, todo organismo administrativo ejerce sus funciones, es decir, hace efectiva su competencia. Además, puede hacerlo por sí mismo, por contrato o por concesión, según la mejor conveniencia. Este principio elemental del Derecho administrativo está consagrado en el artículo 14 de la Ley. Desgraciadamente, la forma de consagrar el principio suena a perogrullada. La primera parte del inciso primero del artículo 16 de la Ley repite la idea anterior, por lo que resulta una insistencia inútil. Este artículo, el 16, consagra a continuación la necesidad de enmarcar los fines municipales y la actividad para lograrlos, dentro de los planes nacionales y

---

(13) Igualmente deben observarse los artículos 93 a 95 del Código de la Salud.

(14) Debe guardarse armonía, en todo caso, con las normas de la Ley de Fomento Turístico y mantener la necesaria coordinación entre el poder central y los organismos descentralizados que nos ocupan.

(15) Hay municipios, como el de Quito, que para cada caso expiden ordenanzas. El procedimiento no es acertado, pues desvirtúa la naturaleza de la ordenanza, como lo demostraré al tratar, más adelante, de este tema.

(16) Recordemos que hubo municipios que destinaban casi la totalidad de sus escuálidos recursos a mantener, generalmente mal, establecimientos educacionales. Es de desear que se haya superado esta realidad.

regionales de «desarrollo económico y social que adopte el Estado». Asimismo, resalta e impone la necesidad y obligación de coordinar la acción municipal con la de otros organismos del Estado.

4. El gobierno municipal

La autoridad es el otro elemento que no puede estar ausente de una sociedad política. El examen de este elemento, en el caso del municipio, debemos dejarlo para un capítulo posterior, por la complejidad que implica y porque demanda el suficiente detenimiento para exponerlo suficientemente. Anotemos, por el momento, que «el gobierno y la administración municipal se ejercen conjuntamente por el Concejo y el alcalde o presidente del Cabildo, quienes, con funciones separadas, están obligados a colaborar armónicamente en la obtención de los fines del municipio» (art. 26).

Los cuatro elementos anteriores son comunes a las sociedades políticas; anotemos dos más que son comunes a los organismos descentralizados.

5. Personalidad jurídica

La personalidad jurídica o *status* público institucional es un elemento esencial a los organismos descentralizados. El municipio ecuatoriano cuenta con ese elemento, otorgado por el artículo 2 de la Ley. El texto de esa disposición viene a ser redundante, en cuanto declara que, como efecto de la personalidad jurídica, cada municipio tiene su patrimonio y puede ejecutar actos jurídicos encaminados al cumplimiento de sus fines.

6. Patrimonio propio

La misma norma del artículo 2, en forma expresa, reconoce la presencia de un patrimonio propio de cada municipio. Estimo que ese reconocimiento no es indispensable, dado que una persona —natural o jurídica— es sujeto de derechos y obligaciones y el conjunto de esos derechos y obligaciones constituye su patrimonio. Al reconocer la personalidad jurídica del municipio se infiere, implícitamente, que esa persona jurídica tendrá un patrimonio propio.

CAPÍTULO II

CONSTITUCION, FUSION Y SUPRESION DE MUNICIPIOS

La Cámara Nacional de Representantes es el órgano competente para crear, suprimir o fusionar municipios y fijar sus límites (art. 4). Para la creación, fusión y supresión de municipios deben cumplirse los requisitos establecidos en los artículos 4, 7 y 8 de la Ley, a los cuales nos hemos referido al tratar de los elementos esenciales del municipio.

Nos interesa ahora referirnos más bien a la naturaleza jurídica que debe tener el acto de creación, fusión o supresión de un municipio. El tema se hace importante porque en la creación de municipios hecha a partir de los años 70, se ha recurrido al acto, al menos formalmente, legislativo. Estimo que no es ese el procedimiento adecuado, según lo vamos a ver.

El artículo 5 de la Ley se refiere a que el acto de creación de un municipio ha de contenerse en un decreto de la Cámara Nacional de Representantes. El decreto, a su vez, tiene una entidad jurídica que no corresponde precisamente a la ley; es más bien un acto jurídico subordinado. Sólo en el caso del decreto-ley (17) nos encontraremos frente a un acto legislativo.

El caso del decreto previsto en el artículo 5 no es el de un decreto-ley, ni puede serlo, ya que no es jurídico que mediante ley se pretenda expedir una norma jurídica que no puede tener al menos dos de las características esenciales de la ley: la generalidad y la permanencia. En efecto, es de la naturaleza de la ley la generalidad, es decir, que está expedida para todos por igual; todos adquirimos los derechos y las obligaciones que la ley señala. En el caso de la creación de un municipio, mediante ley, se ve el contrasentido de un acto legislativo que no interesa sino al organismo que se crea. Es también propio de la ley el ser permanente, es decir, que es un acto jurídico que no agota por su ejecución, sino que está llamado a ejecutarse muchas veces. Es obvio que si el acto de creación fuese una ley, debería estar llamada a cumplirse muchas veces, cuando en efecto no es así, pues cumpliendo el propósito para el cual se expide el acto de creación, su contenido se agota.

---

(17) El decreto-ley es un acto jurídico con contenido legislativo que emana ya de un gobierno de facto, ya de un ejecutivo constitucional, autorizado expresamente al efecto por la Constitución. Tal es el caso de los decretos previstos en el numeral 1 del literal n) del artículo 78 de la Constitución y de los decretos-leyes de emergencia previstos en la Constitución de 1946. (Ver DÍEZ, Manuel María, t. I, pág. 407, Editorial Omeba, Buenos Aires, 1965).

En consecuencia, el decreto de creación, de fusión o de supresión de un municipio no es un acto legislativo, sino un acto subordinado a la ley, que la ejecuta (18).

Aclarado este asunto, vemos en primer lugar, que para que se expida un acto de creación, fusión o supresión de municipios, siempre se ha de tener en cuenta la voluntad mayoritaria de los vecinos mayores de dieciocho años. Nótese que una vez más la ley pone de relieve la importancia del elemento humano constitutivo del municipio.

Por otra parte hay también una insistencia del legislador hacia la indivisibilidad del territorio nacional y la hegemonía absoluta del Estado sobre él, desde el momento en que, según el artículo 8, inciso segundo, es la Cámara Nacional de Representantes la que determina a qué provincia pertenecerá un municipio cuyo territorio está comprendido dentro del de más de una provincia.

Otro aspecto también importante y que significa intervención autorizada del Estado en la vida municipal, es la facultad dada en el artículo 9 al Ministerio de Gobierno y a la Cámara Nacional de Representantes, para cambiar temporal o definitivamente, en su orden, la cabecera cantonal.

Capítulo III

LA AUTONOMIA MUNICIPAL

Uno de los temas más comunes en materia de régimen municipal, en particular, y de referencia a un sinnúmero de organismos de la Administración pública ecuatoriana en general, es el de la supuesta autonomía que unos y otros reclaman, ya al amparo de alguna norma cons-

(18) Conviene recordar que en las épocas de gobiernos de facto en el Ecuador se ha establecido que el detentador del poder asuma el ejercicio de las funciones legislativas y ejecutivas. Esto, además de ser un regresismo al Estado policía, anterior a la Revolución francesa, con el cual surge el Estado de Derecho con la división de funciones, crea en nuestro medio un tremendo desconcierto respecto a la naturaleza de los actos que expiden las dictaduras bajo el denominativo muy criollo de «decretos supremos». Para saber si en cada caso el decreto es o no ley; en otros términos, si es o no un decreto-ley, debe analizarse su contenido. Así, el decreto por el que se nombra a ministros, no es ni puede ser una ley, sino que es un decreto presidencial o ejecutivo, expedido por el dictador en cuanto titular de hecho de la función ejecutiva; un decreto supremo que contenga un Código, será evidentemente un decreto-ley, expedido en cuanto el dictador detenta la función legislativa; un decreto de creación de un municipio será un acto no legislativo del detentador de la misma función. En suma no se puede establecer la naturaleza de los actos con un criterio subjetivo en consideración al sujeto que lo expide; debe aplicarse un criterio material; que se analice el contenido de los actos.

titucional o legal, ya porque alguien ha llegado a concluir que por el tipo de gestión administrativa que se ha dado a determinados organismos, son ellos «AUTONOMOS».

Siempre he cuestionado esta supuesta autonomía que se pretende encontrar en muchos organismos administrativos del Ecuador. Aún más, estimo que, en estricto derecho, no hay organismo alguno en el Ecuador que posea los requisitos que supone la autonomía. Esta afirmación debe ser demostrada y me propongo hacerlo de inmediato. Previamente, sólo quiero señalar que lo dicho en nada afecta a la esencia de la institución municipal ecuatoriana, a la que vocacionalmente admiro, ni a la de otros organismos que proclaman muy fácilmente su «autonomía».

SOBERANÍA, AUTONOMÍA Y AUTARQUÍA

Para desarrollar el tema propuesto y justificar la afirmación de que no hay en el Ecuador organismos autónomos, en estricto sentido jurídico, voy a seguir el plan que nos traza Pedro Guillermo ALTAMIRA (19), en su *Curso de Derecho Administrativo* (20).

Para el indicado autor, el concepto de *soberanía* supone una calidad, cierta forma de ser, cierto grado de *poder supremo*, «en el sentido de que no admite ningún otro por encima de él, ni en concurrencia con él» (21). Paralelo a este criterio es el de que «al Estado, como tal, le corresponde la soberanía; pues sólo él, y no las sociedades menores (familias, profesiones, municipios, departamentos, etc.) tienen la decisión final en las materias relacionadas con el bien público (22).

La soberanía asegura al Estado su independencia y poder supremos, «en relación con cualquier otra parte del *todo* político, como cima o parte más elevada». La voluntad soberana, agrega ALTAMIRA, tiene la peculiaridad de determinarse por sí misma, y, «por consiguiente, es independiente de toda otra voluntad» (23). En el mismo sentido nos habla el profesor uruguayo Enrique SAYAGUÉS LASO (24).

---

(19) Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Córdova, República Argentina.
(20) Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1971.
(21) ALTAMIRA, *op. cit.*, pág. 136.
(22) TOBAR DONOSO, Julio: *Elementos de Ciencia Política*, Ediciones de la Universidad Católica, Quito, 1981, pág. 286.
(23) *Op. cit.*, pág. 137.
(24) SAYAGUÈS LASO, Enrique: *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, 1963.

El Estado es soberano porque se da su propia constitución, sus leyes y se rige por ellas; los organismos autónomos, en cambio, se dan su propio estatuto fundamental y sus otras normas jurídicas a él sometidas, pero todas dentro del marco de la constitución del Estado al que pertenecen y bajo cuyo amparo expide dichas normas fundamentales y subordinadas. Por ello, ALTAMIRA encuentra entre soberanía y autonomía una diferencia de grado y anota que «los entes que se rigen por normas dictadas por ellos mismos o son soberanos o son autónomos». La diferencia entre unos y otros los encuentra el autor citado en que las normas constitucionales del Estado las expide éste sin sujeción alguna a cualquier otra autoridad, mientras que los actos de creación de los entes autónomos deben subordinarse al orden constitucional y legal del Estado (25).

Los entes autárquicos, en cambio, no expiden sus normas constitutivas, como lo hacen los autónomos, sino que se rigen por un estatuto ajeno a su voluntad, emanado de la voluntad estatal. Esta es la diferencia entre autonomía y autarquía.

En el lenguaje jurídico, anota ALTAMIRA, «la expresión autonomía tiene doble significación»; la una, del Derecho civil, en el cual, por lo general, se utiliza el término para dar una idea de la capacidad plena de obrar jurídicamente; la otra, en el Derecho público, que consiste en el poder de crear preceptos jurídicos obligatorios y, sobre todo, de expedir el estatuto de su autocreación (26).

La idea de autarquía, en cambio, supone la presencia de una «persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo» se administra a sí misma, según las normas de su ley, expedida por el Estado.

Estos conceptos, esencialmente jurídicos, tienen armonía aun con el concepto etimológico derivado de las raíces «auto» y «nomos» que nos hablan bien de la norma dictada por el propio órgano. Evidentemente que se trata de la norma constitutiva del ente, ya que todos los órganos administrativos están dotados de potestad normativa, en base de la cual expiden reglamentos, ordenanzas, instrucciones y circulares. Estos actos de carácter general (27) contienen normas jurídicas obligatorias para todos y son fuentes de Derecho administrativo.

Queda claro, pues, que la autonomía consiste en la posibilidad, emanada de la Constitución, de que el órgano autónomo expida el acto de

---

(25) ALTAMIRA, *op. cit.*, pág. 137.
(26) *Ibidem.* págs. 137-138.
(27) «Los actos decisorios de carácter general que tengan fuerza obligatoria en todo el municipio, se denominarán ordenanzas...» (art. 26, inciso segundo, primera parte, Ley de Régimen Municipal).

su nacimiento, por sí mismo. Así ocurre en las autonomías españolas, según las normas de la Constitución vigente en la Península (28).

(28) Constitución Española. «Art. 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho de la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.»

«Art. 143. 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y *constituirse en Comunidades Autónomas* con arreglo a lo previsto en este título. 2. *La iniciativa del proceso autonómico* corresponde a todas las Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las corporaciones locales interesadas. 3. La iniciativa, en el caso de no prosperar, solamente podrá reiterarse pasados cinco años.»

«Art. 144. Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivo de interés nacional: a) *Autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma* cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del art. 143; b) *Autorizar o acordar en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial;* c) *Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales* a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.»

«Art. 146. El proyecto de Estatuto será elaborado por *una asamblea compuesta por los miembros de la Diputación u órgano interinsular a las provincias afectadas y por los diputados y senadores elegidos en ellas.*»

«Art. 147. 1. Dentro de los términos de la presente Constitución, *los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma* y el Estado los reconocerá como parte integrante de su ordenamiento jurídico. 2. Los Estatutos de autonomía deberán contener: *a)* La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica; *b)* La delimitación de su territorio; *c)* La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias; *d)* Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. 3. La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica.»

El art. 148 enumera las materias sobre las que las Comunidades Autónomas «podrán asumir competencias»; y el art. 149 enumera aquellas materias sobre las que el Estado se reserva «competencia exclusiva».

«Art. 151. 1. No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del art. 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del art. 143, 2, además de por las Diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica. 2. En el supuesto previsto en el apartado anterior, el procedimiento para la elaboración del Estatuto será el siguiente: 1) El Gobierno convocará a todos los diputados y senadores alegidos en las cir-

La acepción idiomática de «autonomía» es la de «potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, me-

---

cunscripciones comprendidas en el ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno, para que se constituyan en Asamblea a los solos efectos de elaborar el correspondiente proyecto de Estatuto de autonomía, mediante el acuerdo de la mayoría de sus miembros; 2) Aprobado el proyecto de Estatuto por la Asamblea de parlamentarios, se remitirá a la Comisión Constitucional del Congreso, la cual, dentro del plazo de dos meses, lo examinará con el concurso y asistencia de una delegación de la Asamblea proponente para determinar de común acuerdo su formulación definitiva; 3) Si se alcanzare dicho acuerdo, el texto resultante será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto; 4) Si el proyecto de Estatuto es aprobado en cada provincia por la mayoría de los votos válidamente emitidos, será elevado a las Cortes Generales. Los plenos de ambas Cámaras decidirán sobre el texto mediante un voto de ratificación. Aprobado el Estatuto, el Rey lo sancionará y lo promulgará como ley; 5) De no alcanzarse el acuerdo a que se refiere el apartado 2, de este número, el proyecto de Estatuto será tramitado como proyecto de ley ante las Cortes Generales. El texto aprobado por éstas será sometido a referéndum del cuerpo electoral de las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto. En caso de ser aprobado por la mayoría de los votos válidamente emitidos en cada provincia se procederá a su promulgación en los términos del párrafo anterior. 3. En los casos de los párrafos cuarto y quinto del apartado anterior, la no aprobación del proyecto de Estatuto por una o varias provincias no impedirá la constitución entre las restantes de la Comunidad Autónoma proyectada en la forma que establezca la ley orgánica prevista en el apartado primero de este artículo».

«Art. 153. El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: *a)* Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley; *b)* Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, en el ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del art. 150; *c)* Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la Administración autónoma y sus normas reglamentarias; *d)* Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario».

«Art. 155. 1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan o actuare en forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general. 2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas».

«Art. 157. 1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: *a)* Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado; *b)* Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales; *c)* Transferencia de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado; *d)* Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; *e)* El producto de

diante *órganos y normas* generales de gobierno propio» (29). En el mismo sentido, Cabanellas nos habla de «autonomía administrativa» (30).

Mas dentro del orden jurídico-administrativo, DÍEZ anota que la autonomía «importa la facultad de darse sus propias instituciones y de gobernarse por ellas» (31) y agrega que los entes autónomos tienen la facultad de «autonormación», es decir, de expedir, por sí mismos, sus normas constitutivas. La autarquía, en cambio, según el mismo autor, es la facultad de «administrarse por sí mismo», esto es, de gobernarse a sí mismo, según la norma constitutiva emanada del Estado (32).

Si aplicamos los criterios básicos anteriores a los organismos ecuatorianos llamados «autónomos» aun por su propia ley o acto jurídico constitutivo y lo que es más, por la Constitución, y de manera particular examinamos a los municipios como institución jurídica, hallaremos que su estructura corresponde a la de entes autárquicos creados por el Estado, que se gobiernan a sí mismos, y se rigen por las normas jurídicas fundamentales que dicta el Estado (Constitución y Ley de Régimen Municipal). Las otras normas legales del Estado también obligan a los municipios y ello aparece muy expresa y claramente en el artículo 1 de la Ley de Régimen Municipal. Esto no obstante, el municipio ecuatoriano, como los demás organismos administrativos, tiene la potestad normativa, especialmente traducida en ordenanzas, siempre sometidas a la ley y de jerarquía jurídica inferior a ésta. Pero esta facultad normativa, de la que nos ocuparemos más adelante, no alcanza a que cada municipio pueda expedir su propio estatuto fundamental, pues la Constitución política no le otorga esa facultad y el Estado, además, ha expedido la Ley de Régimen Municipal por la que se gobiernan todos los organismos cantonales.

---

las operaciones de crédito. 2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculos para la libre circulación de mercancías o servicios. 3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado». (*Constitución Española.* Edición Especial para el Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Imprenta Nacional del «Boletín Ofciial del Estado», segunda edición, noviembre de 1979, Madrid).

(29) Real Academia Española de la Lengua, *Diccionario,* Editorial Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1970, pág. 145, bajo «autonomía 3».

(30) CABANELLAS: *Diccionario de Derecho Usual,* Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1968, t. I, pág. 243.

(31) DÍEZ, Manuel María: *Derecho Administrativo,* Editorial Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1965, t. II, pág. 139.

(32) *Ibidem.*

Fundados en las razones expuestas, hemos de leer el artículo 17 de la Ley de Régimen Municipal así: «Las municipalidades son autárquicas. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir su administración propia, estándoles especialmente prohibido...».

El artículo 122 de la Constitución vigente pregona que los municipios «gozan de autonomía funcional, económica y administrativa», y agregan que la Ley «determina su estructura, integración y funcionamiento y da eficaz aplicación al principio de la autonomía».

Si nos atenemos al tenor literal de la norma constitucional citada, tenemos que reconocer que es contradictoria. En efecto, no puede aplicarse el concepto jurídico de autonomía que ya hemos dejado establecido, a un organismo que no se crea a sí mismo, cuya estructura, integración y funcionamiento están señalados en la Ley dada por el Estado. Pero, si en lugar de leer que los municipios gozan de autonomía, leemos que gozan de autarquía, la contradicción desaparece, pues esa es la figura jurídica diseñada en la Constitución.

Por otra parte, la norma constitucional tiene la afirmación de que esa autarquía que define es de carácter «funcional», «económico» y «administrativo». Recordemos al respecto, que los entes autárquicos tienen por naturaleza personalidad jurídica, patrimonio propio y fin público expresamente dados por la ley y derivados de su propia esencia. Así, entonces, no cabe hablar de autarquía —y peor de autonomía— «económica». Por la expresión, nada feliz por cierto, se quiere significar simplemente que estos organismos tienen su propio patrimonio y su propio presupuesto, manejados por los mismos órganos, con independencia de cualquier otro, lo cual es de la esencia misma de la administración descentralizada autárquica.

En cuanto a la autarquía «funcional», no podemos sino entender que las funciones, esto es, las competencias administrativas dadas por la Ley al municipio, se han de ejercer por éste, en forma también independiente. Tampoco es feliz la expresión.

La autarquía «administrativa» supone, si bien una verdad, una redundancia insustancial, ya que hemos visto que la autarquía no es sino una forma de administrar. La administración autárquica encierra la idea del gobierno de sí mismo, del manejo económico de sí mismo, del ejercicio de las potestades administrativas sin otro límite que la ley y sin la interferencia de otros entes públicos y, con las excepciones legales, ni aun del propio Estado.

El artículo 17 de la Ley de Régimen Municipal contiene actualmente once numerales, los mismos que con bastante precisión cumplen el propósito recogido y consagrado en el citado artículo 122 de la Constitución de que la ley dé eficaz aplicación a la autarquía que, en rigor jurídico, se da al municipio ecuatoriano.

Los indicados once numerales contienen garantías para la autarquía municipal en el orden estrictamente administrativo y en el orden económico, dentro del cual han de destacarse previsiones hechas en el ámbito tributario.

En el orden estrictamente administrativo, la Ley señala, en efecto, que está prohibido a todas las autoridades, de manera especial, «suspender o separar de sus cargos a los miembros del gobierno o de la administración municipales» (numeral 1). Es decir, que los concejales y alcaldes o presidentes del Concejo que son miembros del gobierno, los primeros, y son, además, cabeza de la jerarquía administrativa, los segundos. La norma tiene íntima relación con el numeral 43 del artículo 64 de la Ley, que concede competencia al Concejo para decidir de las inhabilidades, incompatibilidades y excusas de los ediles; se relaciona también con los artículos 79 y siguientes que señalan la forma de destituir al alcalde y presidente del Concejo. Estos asuntos los analizaremos más adelante.

En el mismo orden estrictamente administrativo, los numerales 2 y 3 del artículo 17 señalan la prohibición especial a los órganos, de cualquier orden, extraños al municipio, de que se atente contra los actos administrativos municipales (ordenanzas, acuerdos, resoluciones —numeral 2—), contra actos materiales de ejecución de obras públicas, o los relativos a los planes de desarrollo físico cantonal o de desarrollo urbano (numeral 3).

El numeral 8 se refiere a otra garantía de orden estrictamente administrativo: impedir que el municipio sea obligado a prestar o sostener servicios que no sean de estricto orden municipal, o que siéndolo, no los administre o no esté en condiciones de administrarlos. La Ley, en este numeral, se refiere a los servicios públicos (33) municipales. Y no puede referirse a otro tipo de servicio.

En el numeral décimo del artículo 17 se prohíbe que se interfiera o perturbe el ejercicio de las competencias que la Ley confiere al muni-

(33) Se ha dicho, y con razón, que hay tantas nociones de servicio público, como autores de Derecho Administrativo. Trataré de dar una noción, extraída de varios conceptos de distintos autores: Por servicio público se entiende la prestación de la Administración pública que directa o indirectamente persigue la satisfacción de un interés general, en forma permanente, continua, regular e igual para todos. (Ver DÍEZ, M. M.: *Derecho Administrativo*, t. III, pág. 198; GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. II, págs. 391-392; VILLEGAS BASABILVASO: *Derecho Administrativo*, t. III, página 56; SAYAGUÉS LASO: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, pág. 70).

cipio; y el numeral agregado después del noveno, por mandato del artículo 8 de la Ley Reformatoria de la de Régimen Municipal (34), prohíbe la interferencia en la organización administrativa municipal y en la clasificación de puestos.

Respecto a esto último, es necesario que se medite en que la organización administrativa constituye uno de los más importantes institutos del Derecho Administrativo, que consiste en la creación de órganos y la asignación de competencias; pensemos, asimismo, que la creación de órganos y la asignación de competencias puede hacerse entre otras formas, mediante ley, por el órgano legislativo competente; concluyamos en que, por ello, el Parlamento podrá intervenir en la organización administrativa municipal, pese a la prohibición, como lo ha hecho últimamente al crear, primero, el órgano administrativo que se denominó «Vicealcaldía» (35) que lo suprimió después (36) por la misma Ley en el cual se agrega esa prohibición que comentamos.

Lo dicho nos lleva a pensar que hay un exceso de celo en salvaguardar lo que en el país se conoce como «autonomía municipal», exceso de celo que lleva a consagrar como normas legales verdaderos absurdos inaplicables, que bien pueden desaparecer, además, por voluntad del Estado, en cuanto no son de la esencia misma de la figura jurídica consagrada en nuestro ordenamiento jurídico: autarquía, mas no autonomía.

En el orden económico, el numeral cuatro impide privar al municipio «de alguno o parte de sus ingresos» o hacer partícipe de ellos a otros organismos o entidades, sin resarcirle con rentas equivalentes en su cuantía, duración y rendimiento «que razonablemente pueda esperarse en el futuro». Esta garantía alcanza, dentro del orden económico, a lo tributario y no tributario, es decir, que se refiere a cualquier clase de rentas o ingresos del municipio.

No ocurre lo mismo con la garantía consagrada en el numeral quinto, que sólo se refiere al orden económico no tributario, al asegurar la inalienabilidad de los bienes muebles o inmuebles del municipio, a no ser que el concejo consienta en enajenarlos, contra el pago del «justo precio de los bienes de los que se le priven». Indudablemente que la prohibición se refiere a los bienes de dominio privado, esto es, de los que forman el patrimonio municipal, «no destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de servicios municipales» (37); puesto que los bienes municipales de dominio y uso público y los afectados al servicio

(34) Registro Oficial núm. 315, de 26 de agosto de 1982 (Ley núm. 104).
(35) Decreto Supremo núm. 2.466; R. O. 585, 12 de mayo de 1978.
(36) Ley núm. 104; R. O. 315, de 26 de agosto de 1982.
(37) Artículo 265 de la Ley de Régimen Municipal.

público tienen un régimen diferente, al que haremos referencia al tratar de este asunto, más adelante.

El numeral sexto tiene aplicación en el orden tributario, exclusivamente. El principio consagrado de este numeral se relaciona con la reserva de ley consagrada por el Derecho tributario y recogido en el artículo 53 de la Constitución y en el artículo 3 del Código tributario. Es por ello que la norma del artículo 17, numeral sexto, ha de entenderse dentro de este marco de la reserva de ley. Por lo demás, debe entenderse también esa norma en el sentido de que no pueden extenderse exenciones tributarias en casos particulares, por otros órganos que los competentes del municipio, lo cual no quiere decir que lo hagan también otros órganos, dentro de los límites del sistema jurídico vigente. Así, sin violar en forma alguna la ley, lo puede hacer el Tribunal Fiscal en ejercicio de su potestad, dentro del contencioso tributario, en reconocimiento de algún derecho legítimo no reconocido en sede administrativa por el municipio. Esto nos muestra las propias limitaciones de la autarquía que supone, en todo caso, el sometimiento al ordenamiento jurídico nacional y, por tanto, el control de la legalidad, como en garantía en favor del administrado y como medida contra la arbitrariedad administrativa.

La norma del numeral 7, tiene también carácter de orden ampliamente económico, en lo tributario y en lo no tributario. Consagra, en todo caso, el derecho del municipio a percibir un porcentaje de lo recaudado en favor de organismos extraños, entre los que se incluyen, obviamente, otros municipios.

El numeral noveno, por último, tiene relación asimismo con el orden económico general.

Todas las garantías del artículo 17 se han de ver como precauteladoras de dos de los caracteres de la autarquía: por una parte, de la obvia independencia para que el órgano autárquico se gobierne independientemente a sí mismo, lo cual supone el poder designar y remover a sus funcionarios y empleados, poder expedir y ejecutar por sí mismo los actos relativos al ejercicio de su competencia; y, por otra parte, de contar efectivamente con el patrimonio propio que permita alcanzar el fin público que tiene asignado.

El artículo 18 contiene importantes disposiciones encaminadas a que las prohibiciones establecidas en el artículo 17 sean respetadas y a impedir que los actos violatorios surtan efectos dañosos a la autarquía municipal.

El citado artículo 18 debería estar dividido en dos incisos, cada uno de los cuales contendría las normas relativas a los dos asuntos sobre los que versa el texto legal; el primer inciso sugerido tendría entonces como contenido lo que el legislador ha previsto cuando es una ley la que viola las prohibiciones del artículo 17. En este evento, «la munici-

palidad que juzgue que una ley contraviene algún precepto del artículo anterior (el 17), presentará su reclamación ante la Cámara Nacional de Representantes o, en receso de ésta, ante el Tribunal de Garantías Constitucionales».

La norma que he transcrito, por cierto, debe ser objeto de una seria revisión acorde con los ajustes que deben hacerse en la Constitución, en materia de control de constitucionalidad y particularmente de control de la legalidad. Al respecto, sin pretender entrar a considerar tan importante tema, cabe anotar que si es un acto legislativo, esto es, una ley la que viola un principio recogido por otra ley, debe ser un órgano diferente el que conozca el reclamo, pues no conviene en esta materia que el propio legislador analice y resuelva sobre una posible violación de la ley en que él mismo ha incurrido. Por otra parte, el Tribunal de Garantías Constitucionales tiene competencia para conocer y «formular observaciones acerca de decretos, acuerdos, reglamentos o resoluciones dictados con violación de la Constitución o las leyes...» (38); pero, conviene, al respecto, que veamos que la norma constitucional no se refiere a actos legislativos, como son las leyes, sino solamente a actos administrativos, como son los decretos, los acuerdos, los reglamentos y las resoluciones. El legislador constitucional no quiso, según esa norma, que el Tribunal conozca de los actos legislativos expedidos con violación de otras leyes, como es el caso previsto en la primera parte del artículo 18 de la Ley de Régimen Municipal. La competencia del Tribunal nacerá, en esta materia, exclusivamente del texto de dicha disposición legal. Pero entonces encontramos que, antes de pronunciarse, el Tribunal tendrá que oir al organismo generador de la ley, esto es, la Cámara Nacional de Representantes o al Plenario de las Comisiones Legislativas; si estos órganos, en su caso, no admitiesen las posibles observaciones, el Tribunal deberá publicarlas por la prensa y ponerlas «a consideración de la Cámara Nacional de Representantes o al Plenario de las Comisiones Legislativas, en receso de aquélla, a fin de que resuelva lo pertinente» (39). Como se ve, todo el proceso entraña un absurdo que se aumenta de volumen si consideramos que, según el artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales, la publicación por la prensa y el por el Registro Oficial de las observaciones hechas, determinan que el acto observado —en este caso una ley— quede en suspenso mientras la Cámara Nacional de Representantes resuelva lo conveniente. La crisis del control de legalidad es, pues, grave; y este es uno de los casos en los cuales se la puede apreciar.

La segunda parte del artículo 18 de la Ley de Régimen Municipal, que debería contenerse en inciso separado, se refiere a las violaciones que, mediante actos administrativos —acuerdos, resoluciones u órde-

(38) Artículo 141, numeral 2, de la Constitución.
(39) Artículo 141, numeral 2, inciso segundo, de la Constitución.

nes— se hubieren producido contra el artículo 17. Pero conviene señalar que en este caso también se quiebra el sistema de control de la legalidad, pues según los principios jurídicos ya recogidos en la legislación ecuatoriana, la impugnación de los actos administrativos no debe hacerse ante la Corte Suprema de Justicia, como manda el artículo 18 de la Ley de Régimen Municipal, sino ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Cierto es que cuando se redactó y expidió originalmente la actual Ley de Régimen Municipal (40) no existía el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, y que el contencioso-administrativo general que es de su competencia lo conocía el Consejo de Estado, según las normas de la Constitución de 1946 y las del Decreto legislativo publicado en el Registro Oficial 429, del 25 de enero de 1946, que regulaba el procedimiento (41); pero es cierto también que ha habido tiempo y ocasiones suficientes para reformar la disposición legal y armonizar esta materia que cae dentro del gran instituto del control de la legalidad.

La municipalidad y el Estado

El Capítulo IV del Título I de la Ley es la confirmación que da el propio legislador a una de las afirmaciones que hace la doctrina respecto a las autarquías y de las autonomías, como puede verse del examen de estas últimas, es decir, del control que, en mayor o menor grado conserva el Estado sobre los órganos administrativos a los cuales, para mejor administrar, les ha dotado ya de autarquía, como en el caso ecuatoriano, ya de autonomía. El citado capítulo de la Ley establece, precisamente con bastante exactitud, la forma como el Estado ejercerá el necesario control sobre los municipios, y además concreta la indispensable coordinación y colaboración que debe haber entre todos los órganos para la «realización de los fines del Estado», como en forma expresa manda el artículo 19.

En las relaciones entre el Estado y los municipios la necesaria conexión se hará «por intermedio del Ministerio del ramo correspondiente», según el artículo 21. Lo que no queda perfectamente claro es cuál es el «Ministerio del ramo correspondiente»: ¿será el Ministerio de Gobierno y Municipalidades? ¿o será el que corresponda, según el ámbito material de la actividad en la que deben intervenir coordinadamente el

(40) Registro Oficial 680, 31 de enero de 1966.

(41) La Junta Militar de Gobierno, por Decreto Supremo núm. 14, publicado en el Registro Oficial núm. 3, de 13 de julio de 1963, declaró en vigencia la Constitución de 1946, codificada por la Comisión Legislativa el 16 de noviembre de 1960, así como todas las leyes vigentes al 11 de julio de ese año «en todo cuanto no se opongan a los fines de la transformación política y a los bandos expedidos y que se expidieren durante el imperio de la Ley militar».

Estado y el municipio? (educación, salud, control de precios, etc.). Me inclino por lo último.

En las demás normas que integran el Capítulo IV del Título I, encontramos tres direcciones muy marcadas: aquellas que señalan la necesidad de coordinar las gestiones administrativas; las que establecen las facultades del Gobierno nacional, en guarda de la eficaz administración municipal; y las que señalan los deberes del municipio, como partícipe en la tarea de conseguir el bien común como fin del Estado. Veamos estas normas.

a) Además del enunciado general del artículo 19 al que ya nos referimos, que proclama la necesidad de que los municipios coadyuven para la realización de los fines del Estado, la Ley previene, en el artículo 24, lo imperativo que resulta «evitar conflictos de competencia, interferencia o dispendios» al llevar adelante los planes y programas administrativos. Para este efecto, los municipios deben recabar de los otros organismos administrativos, y particularmente del Consejo Provincial respectivo «los planes y programas que tengan elaborados o que puedan ser de interés para la coordinación o integración de actividades». En el caso de encontrarse coincidencia de diversos organismos en los planes de obras y servicios «que la ley les imponga realizar o mantener» debe haber una necesaria asociación y concurrencia de recursos para ejecutar y administrar en común las obras y servicios.

Los programas de proyectos que cada municipio elabore para el cumplimiento de sus fines deben incorporarse al plan general de desarrollo. Para la ejecución de los programas y proyectos cada municipio debe proporcionar los recursos y actuar bajo la pauta del asesoramiento de los organismos técnicos del Estado (42).

b) El Gobierno nacional, por su parte, está llamado a cumplir tareas encaminadas ya a «suplir la gestión municipal en caso de comprobada paralización de ésta y podrá intervenir en la prestación de un servicio municipal si se demostrare su deficiencia». Para ello, es el Ministerio de Gobierno el llamado a determinar el grado y forma de intervención, a petición del gobernador de la provincia a la que pertenezca el municipio, y previo dictamen favorable del Consejo Provincial respectivo. El tiempo de intervención no puede durar más que «el indispensable para normalizar la gestión municipal o para corregir la deficiencia del servicio». El tiempo debe determinarse en el dictamen del Consejo Provincial. Así se establece en el artículo 20 de la Ley.

La tarea del Estado se dirige también (43) a «velar por la correcta y eficiente administración municipal»; atender previo informe favorable del Consejo Provincial respectivo, los reclamos debidamente comprobados que se hicieren por intermedio del gobernador de la respectiva

(42) Artículo 25 de la Ley de Régimen Municipal.
(43) Ver artículo 22 de la Ley.

provincia, «contra la administración errónea, descuidada o incorrecta de los intereses municipales»; a absolver las consultas que hicieren los municipios para el mejor desempeño de sus funciones. El cumplimiento de esta facultad supone que en el Ministerio de Gobierno y en otros organismos del poder central exista la organización suficientemente enterada y capacitada para asesorar. La pobre estructura del Departamento de Municipalidades de dicho Ministerio se ha limitado a tramitar asuntos remitidos por los municipios por mandato legal, pero carece de las condiciones necesarias para guiar la acción municipal, como está previsto en la Ley; a solicitar, en cualquier tiempo, a la Contraloría General del Estado que ejerza su función de control público en los municipios, en los casos en que pueda haber detectado irregularidades; y, a denunciar ante los jueces competentes todo fraude, desfalco, malversación de fondos, disposición arbitraria «o cualquier otro abuso de dineros públicos o privados a cargo de la municipalidad».

c) Los municipios deben cooperar, por su parte, «a la mejor realización de los propósitos de otras entidades de servicio público locales, provinciales, regionales o nacionales y especialmente con el Consejo Provincial respectivo». Recíprocamente, dichos otros organismos deben colaboración al municipio para la realización de sus fines.

LOS MUNICIPIOS EN MEXICO

ALFONSO NAVA NEGRETE

ORIGEN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

Iniciada la vigencia de la Constitución de 1917 el primero de mayo, el municipio ocupa el sitial más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México. Antes, durante el siglo XIX, el municipio no logró consolidarse como célula sociopolítica básica del país.

Don Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista, encargado del Ejecutivo Federal, fue quien reivindicó al municipio como autor que fue del proyecto de constitución que, después de ser discutido y aprobado por el congreso constituyente reunido en la ciudad de Querétaro, se convirtió en la Ley Fundamental vigente. Instituyó el municipio, convirtiéndolo en base de la organización política y división del territorio nacional, poniéndolo a salvo de los poderes estatal y federal al establecer la libertad municipal.

Dos años antes el ilustre coahuilense, sin esperar a la obra propia de un cuerpo constituyente, quiso asegurar esa reforma social y expedió en Veracruz el Decreto de 26 de diciembre de 1914, que textualmente previno:

> «Artículo único. Se reforma el artículo 129 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:
>
> Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstas y el gobierno del Estado.
>
> El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de las fuerzas públicas de los municipios donde residan habitual o transitoriamente.»

Innegable que este decreto puede tenerse como inmediato antecedente del artículo 115 de la Constitución, en que ahora se plasma la autonomía municipal. Llama la atención, sin embargo, que el Ejecutivo Federal mediante un decreto reformara la Constitución, cuando ésta, en su artículo 127, prevenía un cuerpo reformador y procedimiento distintos. El célebre constituyente, cronista y comentarista de los debates del Congreso Constituyente de 1916-17, Félix F. Palavicini, escribió a propósito:

> «Las leyes expedidas en Veracruz, con ser solicitadas por las aspiraciones colectivas, adolecían de un defecto de origen, la primera jefatura no tenía autoridad suficiente para expedir leyes y, menos aún, reformas constitucionales.»

Después de recordar el contenido de ese artículo 127, concluye:

> «Como era fácilmente previsible, este sistema era inaceptable, si se quería de verdad y sinceramente realizar tales reformas» (*Historia de la Constitución de 1917* pág. 20, tomo I, año 1938.)

Debe reconocerse, sin embargo, que el decreto tuvo más bien el significado de una declaratoria de gran fuerza política, exclusivamente, pues ella por sí misma no iba a cambiar a la realidad y a conquistar por sí sola la libertad municipal. Nada de inmediato se produce, igualmente, al institucionalizarse la autonomía municipal en el artículo 115 de la Constitución (publicada el 5 de febrero de 1917), no advino *ipso facto* la reforma social. La Ley, en las dos ocasiones, Decreto de 1916 y Constitución de 1917, no tuvo los poderes mágicos para cambiar la realidad imperante en el país.

Destacó siempre la posición vital del municipio don Venustiano Carranza. Al poner en manos del Congreso Constituyente su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, que terminaría en una nueva Ley Fundamental, puso en relieve las grandes reformas sociales que auspiciaba y entre ellas señaló la de la autonomía municipal, expresándolo así en la exposición de motivos del proyecto:

> «El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores (de los Estados).»

Desde el triunfo de la Revolución de 1910 y sin esperar la reorganización del poder público que hizo la Constitución de 1917, se surti-

mieron las «jefaturas políticas» que ejercieron gravosa tutela sobre las autoridades municipales. Fue entonces natural y lógico que los primeros y más importantes documentos políticos elaborados por los partidos políticos de la Revolución, prohijaran como parte de su ideario la reorganización municipal, sobre todo la independencia de los municipios frente a los gobernadores de los Estados.

Todo era fruto espontáneo de la experiencia vivida a fines del siglo pasado y primeros años del presente, bajo la égida de la dictadura del general Porfirio Díaz. Sofocada, pero no extinguida la vida municipal, no pudo soportar por más años —treinta y cinco de dictadura— la miseria, la arbitrariedad y el abuso que representaba la «jefatura política» y los gobernadores de los Estados, verdaderos caciques, dueños de vidas y haciendas, en su mayoría militares latifundistas.

Entró al recinto de la Constitución, la autonomía municipal, como respuesta categórica y sincera a una reclamación popular auténtica. No fue una institución inventada o fundada, tuvo un alumbramiento natural.

Aparece el municipio libre en el artículo 115 de la Constitución Federal y en él se describen las características esenciales que lo tipifican, pero existen otros artículos que juntos con aquél forman el régimen jurídico constitucional del municipio. (Por ejemplo, el artículo 3.º, en materia educativa; el 27, en urbanismo y en reforma agraria; el 31, en impuestos; el 36, en obligaciones electorales y de jurado; el 41, en partidos políticos; el 73, en participación del impuesto sobre energía eléctrica; el 117, en empréstitos; el 123, en derecho laboral, y el 130, en religión.)

Mucho contribuyeron los constituyentes al modificar el texto en proyecto del 115 para perfeccionar la autonomía del municipio.

Seguir el hilo de los debates provocados por el artículo 115 del proyecto de Constitución, sitio en el que se consagró la autonomía municipal, sería imposible ahora, o demasiado prolijo. En realidad convendría hacerlo sólo sobre el texto de su fracción II, en que se recoge nada menos que la autonomía económica del municipio. Los constituyentes de Querétaro centraron su atención sobre esa fracción y su contenido dio lugar a largos, brillantes y doctos discursos.

He aquí el texto primigenio:

> «II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.»

Bueno es tomar nota que ni la cabeza del artículo 115 que declaraba la existencia del municipio libre ni la fracción I que establecía su libertad política y sus órganos de gobierno, fueron objeto de debate alguno. Parecía que eran principios plenamente conocidos, aceptados ya por la conciencia popular y que los constituyentes estaban conscientes de esta realidad y que por todo esto sólo se limitaron a votar su aprobación. Por su importancia histórica y actual es útil conocer sus textos.

> «Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:
>
> I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.»

Aunque la fracción III y última —en sus párrados finales— fue objeto de discusión, ésta se refirió al gobierno de los Estados.

No obstante su importancia, juzgamos inoportuno transcribir los debates a que dio origen el texto de la fracción II. En cambio, algo diremos, reseñando con fidelidad, sobre sus ideas principales.

Denodados esfuerzos hicieron los constituyentes para quitar del texto en discusión cualquiera palabra o frase que restara libertad al municipio o que la hiciera falaz.

Desde luego se opusieron a la existencia de los inspectores nombrados por los ejecutivos de los Estados para inspeccionar la contabilidad de los municipios, pues representaba la subordinación de éstos a aquéllos. Por esto mismo, los municipios sólo debían recaudar los impuestos municipales, pero no todos los del Estado, que justificaba aquella intervención de los inspectores.

Filosofía idéntica los movió para no aceptar la injerencia de la Suprema Corte de Justicia en los conflictos hacendarios entre los Estados y los municipios, pues además atentaba contra la autonomía de los primeros.

Hubieron defensores del texto en proyecto, explicando que el mismo constituía la mayor garantía para la libertad económica del municipio. El procedimiento que se proponía era, según ellos, el más indicado para alcanzarla.

¿Qué es la libertad económica del municipio? La respuesta era una en todos: el manejo libre de sus fondos, de su hacienda. Esta libertad es la única que garantizará la libertad política del municipio, la única que hará efectiva la libertad municipal.

Bien decía Hilario Medina, entonces constituyente y años después ministro y presidente de la Suprema Corte de Justicia: «El municipio

libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, o sea, el Estado o la federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir (pág. 524, *Historia de la Constitución*, tomo II).

Justificó el constituyente Medina, haciendo defensa del dictamen que apoyaba el proyecto a discusión, la intervención de los inspectores nombrados por los ejecutivos de los Estados, como natural forma de que éstos aseguraran la parte de lo recaudado que les correspondía, pero además en la poca o nula experiencia que en materia contable padecían los municipios para su nueva condición de libertad hacendaria. Lo mismo, aun reconociendo que la participación de la Suprema Corte lesionaba la soberanía local, expresó que era imposible de evitar y en cambio se ganaba la imparcialidad en la justicia en los conflictos hacendarios entre el Estado y los municipios, pues ni los legisladores locales ni el tribunal superior de cada Estado, para esos momentos en que vivía el país, la garantizaban.

Preguntó Fernando Lizardi a la asamblea constituyente: ¿qué es lo que constituye la hacienda del municipio? La interrogante era de mucho fondo práctico, de qué servía declarar la libertad para el manejo de la hacienda municipal si no se prevenía la fuente de los recursos hacendarios. El propuso que fueran los Estados a través de las legislaturas, los que fijaran tales recursos, los municipios entonces dentro del marco de la ley local que los fijara tendrían la libertad de su manejo.

La fórmula propuesta se apoyaba en el mayor conocimiento que los Estados tenían de los recursos de todos y cada uno de los municipios y que por lo mismo sabrían determinar el volumen de ingresos tributarios necesarios a cada tipo de municipio. No podía establecer una regla común a todos.

Concluyó Lizardi:

> «... debemos dejar a los municipios la libertad administrativa de su hacienda, pero hay que dejarles también una ley hacendaria a las que emanen de la legislatura local, que fije a cuánto asciende la hacienda municipal» (*Historia Constitucional*, pág. 531, tomo I.)

Se opuso a la mediación de la Suprema Corte de Justicia, en los conflictos hacendarios, igual hicieron otros constituyentes que hicieron uso de la palabra en las sesiones.

Finalizó el debate sobre el texto de la fracción II, del artículo 115, tras de escuchar a varios constituyentes en pro y contra, en una votación mayoritaria de 110 por la negativa y 35 por la afirmativa. Hubo necesidad de presentar un nuevo texto que recogiera las observaciones hechas al proyecto inicial rechazado por esa votación.

Los legisladores constituyentes, Heriberto Jara e Hilario Medina, miembros de la segunda comisión dictaminadora, presentaron a la asam-

blea un segundo texto en el que se suprimió la intervención de la Suprema Corte de Justicia y la de los inspectores del ejecutivo local, ya comentados. El nuevo texto fue el siguiente:

> «II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio serán resueltas por el tribunal superior de cada Estado, en los términos que disponga la ley respectiva.»

Sin merecer debates mayores, el texto antes transcrito no se aceptó, y la comisión respectiva lo retiró para presentar otro, coincidente casi ciento por ciento con el que propuso el constituyente Gerzayn Ugarte. Esta tercera redacción se votó y aprobó, y así apareció publicado como parte del cuerpo constitucional. Héla aquí:

> «Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.»

Podrá observarse que se suprimieron varios aspectos importantes que incluía la segunda presentación del texto. Se quitó lo referente «al tanto» que asignaría el Estado a cada municipio y de plano se omitió toda indicación a las controversias hacendarias y sobre todo al órgano público que las resolvería y que dividió las opiniones de la comisión y los legisladores que hablaron al respecto.

En cambio, quedó previsto que serían las legislaturas de los Estados las que fijarían las contribuciones para formar las haciendas municipales.

No se alcanzó plena autonomía hacendaria municipal. La fuente económica de la hacienda dependía, no del municipio, sino de la legislatura del Estado, es decir, de los diputados que integran el congreso local. Por ley de este último se conocería qué impuestos o contribuciones, en su rendimiento total o parcial, alimentarían la hacienda municipal.

Es la ley del cuerpo legislativo de cada Estado, y no la Constitución Federal, la que reparte o distribuye entre municipios y Estado los recursos financieros locales. A juicio de esa ley, los ingresos tributarios, unos serán de naturaleza municipal y otros de índole estatal.

Sin quererlo o sin poder evitarlo, el Estado se convertía en el tutor, contralor e inquisidor de la hacienda municipal, puesto que el congreso local es uno de los tres poderes estatales.

El municipio desde su origen constitucional, nunca ha tenido órgano legislativo propio, sus ordenamientos generales están completamente

subordinados a los mandatos del congreso local y al cerco que impone la Constitución de cada Estado.

Los gobernadores de los Estados que gozaban en 1917 de pésima fama por la arbitrariedad, avaricia e insolencia, que utilizaban en su trato con los municipios y sus autoridades, no perdieron en el fondo su posición antigua con el nuevo texto constitucional. Los diputados del congreso que resolverían sobre los recursos hacendarios municipales por medio de una ley, nunca tuvieron entonces ni ahora la autonomía necesaria para oponerse a los designios de los gobernadores.

REFORMA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

A la fecha de este trabajo, mayo de 1983, el artículo 115 constitucional ha sufrido ocho reformas. Pero no todas ellas han afectado la vida del municipio. La primera de 1928 (publicada en el «Diario Oficial» de la Federación de 20 de agosto de 1928) no la afectó; la segunda de 1933 («D. O.», de 29 de abril de 1933), sí; la tercera de 1943 («D. O.», de 8 de enero de 1943), no; la cuarta de 1947 («D. O.», de 12 de febrero de 1947), sí; la quinta de 1953 («D.O.», de 17 de octubre de 1953), sí; la sexta de 1976 («D. O.», de 6 de febrero de 1976), sí; la séptima de 1977 («D. O», de 6 de octubre de 1977), sí; y, por último, la octava de 1983 («D. O.», de 3 de febrero de 1983), sí.

Es cierto que en el fondo todas las reformas llegan a trascender en la vida municipal. Por ejemplo, la tercera, de 1943, implantó como período para el gobierno estatal el de seis años. Ahora bien, en la realidad política mexicana no todos los gobernadores de los Estados «son buenos», frecuentemente es necesario o inevitable soportar a ineptos, indiferentes, corruptos, etc., y la espera para que concluya esta enfermedad se vuelve eterna en seis años. Los pacientes que más resienten esta enfermedad son los municipios, pues las obras públicas, los servicios públicos, los créditos, las escuelas, etc., dependen en buena medida de la voluntad del gobernador en turno.

El poder económico y político, está de tal manera centralizado en la persona de los gobernadores que, ni los cuerpos legislativo y judicial del Estado, han logrado significar el equilibrio o contrapeso de poder que ideó Montesquieu. Por el contrario, estos poderes formalmente constituidos por la Constitución de cada Estado —treinta y un Estados previene el artículo 43 de la Constitución Federal—, en la práctica viven subordinados al poder del gobernador, con las excepciones que tal vez existan de algunos cuerpos judiciales.

El poder público de los municipios está minimizado, sólo revive, crece y brilla cuando el gobernador decide prestarle su apoyo político.

De las reformas apuntadas, merece subrayarse, la de 1933, que estableció el principio de la no reelección de los gobernadores, diputados y autoridades municipales, todos de elección popular directa; la de 1947, que implantó la igualdad de la mujer con el hombre, para votar y ser votada en las elecciones municipales; la de 1976, que estableció las bases para legislar sobre desarrollo urbano a nivel estatal y municipal y, la de 1983 que trata con nuevos principios de fortalecer la autonomía municipal, consciente de que ésta no ha sido efectiva en la vida nacional.

Cada una de las reformas ha tratado de perfeccionar la vida municipal y estatal, que diseñaran los constituyentes en 1916-17, y, sin embargo, se observa un marcado interés por el aspecto electoral. Es hasta 1983, que se vuelve la mirada para pensar en la libertad municipal y buscar los medios o caminos para garantizar y asegurar su autonomía, principalmente económica.

REGIMEN JURIDICO DEL MUNICIPIO

México tiene un gobierno federal, como se previene en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber:

> «Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.»

Completa el sistema de gobierno federal mexicano, el artículo 115, en su primer párrafo, que dice:

> «Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:»

Son en consecuencia tres las entidades políticas de gobierno: Federación, Estados y Municipios. Cada una cuenta con su legislación propia y por ello en el Derecho mexicano existe la legislación federal, la estatal y la municipal.

Corresponde a la Constitución Federal decidir cuáles son los campos propios a cada entidad. En principio, lo hace al través de la regla general que recoge en su artículo 124:

> «Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.»

Es decir, que cuando la Constitución otorgue facultades a uno de los tres poderes federales, legislativo, ejecutivo o judicial, en determinada materia o sector, los Estados no podrán legislar ni invadir en forma alguna esas áreas. La presencia de la legislación federal excluye la de la local.

Empero, la propia Constitución autoriza a veces a la federación y a los Estados a legislar en un mismo campo, por ejemplo, asentamientos humanos y desarrollo urbano y por esto la federación tiene su Ley General de Asentamientos Humanos y en cada Estado existe una ley de desarrollo urbano, así se estableció en la reforma que se hizo a la Constitución en 1976 («D. O.», 6 de febrero de 1976) a los artículos 27, tercer párrafo, 73, fracción XXIX-C y 115, fracciones IV y V.

Otro caso singular es el que prevé el último párrafo del artículo 117, que expresa:

> «El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo.»

En materia de impuestos sucede otro fenómeno. Prescribe la Constitución sobre qué impuestos puede legislar la federación y por ende en ellos los Estados no podrán hacerlo, pero también prohíbe expresamente a estos últimos, legislar sobre ciertos renglones impositivos en el artículo 117. Este tipo de prohibiciones es menos absoluta en el artículo 118, que prevé: «Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión». O sea, se requiere la anuencia de este órgano legislativo federal para que las legislaturas locales puedan dictar leyes sobre derechos de importaciones o exportaciones (fracción I).

Todavía más, existen leyes coincidentes, federal y estatales, en algunos impuestos, como lo es en el impuesto sobre la renta.

Como se ve, no existe una separación precisa y clara de los campos legislativos que pertenecen a la federación y a los Estados, pese a la regla del 124 citado. Frecuentemente se acude a la interpretación de los textos constitucionales y el resultado es casi siempre a favor del poder legislativo federal.

De paso simplemente, es oportuno apuntar que las reformas constitucionales llevan la política bien definida o tendenciosa de federalizar los campos locales. Las iniciativas de reforma constitucional que envía de ordinario el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión son para centralizar cada vez más el poder legislativo en favor del gobierno federal, en demérito por supuesto de la soberanía legislativa local y del propio federalismo.

Grave es en consecuencia la imprecisión que prevalece actualmente entre lo que pertenece al gobierno federal y a los gobiernos de los Estados. Pero, sin duda, lo es más por lo que respecta a los municipios.

¿Qué es lo que pertenece a los municipios? Carecen como hemos dicho de órgano legislativo propio. Legislan para ellos los congresos de los Estados, es decir, que las leyes municipales son expedidas por dichos congresos.

De 1917 a 1982, la Constitución Federal no delimitó la materia municipal. Por lo pronto, se excluye todo el territorio federal, expresamente consignado en la Ley Fundamental y lo no otorgado se queda en manos de los Estados. Pero qué de esto último es para los municipios. No se previno ninguna pauta o regla, semejante a la del artículo 124 precitado. Aparte del 115 comentado, pocos artículos de la Constitución se refieren directamente a los municipios y no exactamente para fijar su solar.

Increíble, pero así es, después de sesenta y seis años de vigencia de la Constitución se reforma y adiciona el artículo 115 y se introduce por vez primera la regla conforme a la cual se determinarán las facultades de los municipios, pero además se listan los campos que se consideran de naturaleza municipal y en los cuales no podrá haber leyes estatales ni federales. Esto se hace en 1983, al publicarse el jueves 3 de febrero, la reforma, cuya vigencia empieza el día siguiente, 4.

Se publica en el «Diario Oficial» de esa fecha todo el texto del artículo 115, pero esto amerita la siguiente precisión. Varios de los párrafos que lo componen no son nuevos, no son producto de la reforma. Algunos de éstos cambiaron simplemente de lugar y vienen inclusive desde el primer texto de 1917. En cambio, de los que nos vamos a ocupar enseguida si constituyen innovación completa.

Los ayuntamientos son los órganos de gobierno de los municipios, poseen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, según reza el párrafo segundo de la fracción II del artículo en cita:

> «Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.»

Esas bases a las que se refiere la norma, serán seguramente las de forma o procedimiento para elaborar los bandos y no para acotar su contenido. En verdad, desde antes de la reforma, los ayuntamientos ya los expedían, los bandos y todos los demás ordenamientos generales que se relatan. El apoyo para hacerlo es la Constitución que cada Estado tiene y las leyes locales. Pero ahora la autorización o facultad la reciben directamente de la Constitución Federal y ésta no puede ser contravenida por ninguna Constitución local, por así prevenirlo expresamente el artículo 41 de la citada Ley Fundamental. Menos podrían contradecirla las leyes locales que están jerárquicamente subordinadas

a ella y a las leyes federales y los tratados internacionales, como se ordena por el artículo 133 del cuerpo constitucional mayor.

El cambio anterior podrá juzgarse como meramente formal, sin mayor consecuencia, pero no es así. Es un paso realmente serio para fortalecer el federalismo y sobre todo para dar autenticidad a la autonomía municipal especialmente frente a los gobernadores. Prácticamente la competencia de los municipios dependía de la ley orgánica que expidiera el congreso local; ahora aunque esta nuevamente se expida será respetando lo previsto en la Ley Fundamental.

Parte integrante del cambio lo es la fracción III, del mismo 115, que manda lo siguiente:

> «III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:
>
> a) Agua potable y alcantarillado.
> b) Alumbrado público.
> c) Limpia.
> d) Mercados y centrales de abasto.
> e) Panteones.
> f) Rastro.
> g) Calles, parques y jardines.
> h) Seguridad pública y tránsito.
> i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
>
> Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.»

Ahora las leyes orgánicas municipales expedidas por los Estados tendrán que reformarse y hacer el reconocimiento de que esos servicios públicos a que se refiere la fracción III, son de estricta competencia municipal. Otras leyes locales que hubieren atribuido al Gobierno del Estado uno de esos servicios públicos, también tendrán que modificarse.

Es probable que antes de este mandato constitucional, la mayoría de los servicios públicos a que se refiere ya estuvieren considerados como municipales por las leyes estatales y así se prestaren, pero todo era bajo el criterio de estas últimas, el cual podría variar en cualquier momento.

Innegable que la reforma al fijar las áreas administrativas municipales constituye un gran avance. Sin embargo, aún queda mucho en las

manos de las legislaturas que es lo mismo, gobernadores de los Estados.

No teniendo órgano legislativo propio, el municipio seguirá sujeto a ley estatal. A esta última, que podría ser: ley de servicios públicos municipales, corresponderá fijar el régimen de prestación de los mismos. Esto significa que las obras públicas, tarifas, horarios, modalidades, contratos, adquisición de bienes, etc., todo lo que sea necesario para la prestación de los servicios públicos se decidirá por la ley estatal. Nos preguntamos, qué es lo que puede decidir por sí mismo el municipio al encargarse de tales servicios públicos. Es difícil saberlo sin la ley orgánica municipal o la ley de servicios públicos municipales que se dictara, a cuyo cargo corre también el sumar otros servicios públicos.

Debiera una próxima reforma, a esta fracción, precisar mejor el alcance de las facultades municipales en la prestación de tales servicios, de manera que no dependieran del arbitrio del legislador local. Esta proposición es importante, tomando en cuenta que los municipios en México tienen una capacidad económica muy desigual. Existen de tipo industrial, ganadero, agrícola, minero, pesquero, que no necesitarían del patrocinio de una ley estatal para atender por sí y con eficacia todos los servicios públicos de la jurisdicción municipal. Bastaría y estaría más próxima a la realidad propia de cada municipio una reglamentación salida del ayuntamiento y que tuviera su apoyo en las bases que fijara la Constitución Federal.

Después de todo, el municipio, rico o pobre, está encontrando su auténtica autonomía económica con la misma reforma al 115, que veremos más adelante.

Hasta la política de coordinación entre los municipios, requiere de la tutela de la ley estatal, en la prestación de los servicios públicos, según se regula en el párrafo último de la fracción III, transcrita. Sobra, a nuestro juicio, esa tutela, cuando los municipios son los que mejor conocen la realidad y las necesidades que les rodea, cuando tienen capacidad económica propia, cuando sólo bastaría un convenio intermunicipal o regional y cuando el municipio posee personalidad jurídica propia decidido por el constituyente de 1917 y que se conserva en el 115, fracción II, párrafo primero:

> «Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.»

En resumen, la reforma prohijada por el párrafo 2.º de la fracción II y la fracción III, del artículo 115 constitucional, libera al municipio en muy poco de la tutela de la ley local que es decir voluntad del gobernador del Estado. Poco en consecuencia se ha ganado en favor de la autonomía municipal.

Vale hacer cita especial del nuevo texto modificado de la fracción V —antes IV— del 115 (reforma del 83). He aquí su texto:

> «Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.»

Establece directamente la participación que tendrán los municipios —como lo hace la fracción III antes comentada— en distintas áreas de desarrollo urbano, en cambio en el texto no modificado, fracción IV, esa participación se encargaba a la ley federal fijarla; apoyándose también en el artículo 73, fracción XXIX-C de la misma Constitución Federal. Por esto la ley federal expedida al respecto. Ley General de Asentamientos Humanos, en su articulado determina en qué áreas pueden participar los Estados y los municipios.

Como se podrá advertir el mérito de la reforma del 83 es haber corregido el procedimiento del 76, para fijar áreas de competencia. No correspondía a una ley federal hacerlo sino a la propia Constitución. Además, establece la coincidencia legislativa, federal, estatal y municipal en las áreas que lista la fracción, aunque las leyes estatales y municipales las expida el congreso local, pero siempre dentro de los límites sustantivos de la norma constitucional.

El panorama sumario expuesto sobre la legislación federal, estatal y municipal permite ahora concluir acerca del estado que caracteriza al régimen jurídico municipal.

Sujetos están, habitantes, autoridades y municipio a las leyes federales, que por su condición se aplican a todo el territorio nacional. Bajo tutela e imperio están de las leyes estatales, que se aplican a todo el territorio del Estado. Por último, vinculados directamente están a los ordenamientos generales que expida el ayuntamiento y que sólo se aplican al territorio del municipio.

Soporta el municipio tres órdenes jurídicos, dos ajenos: el federal y el estatal y el propio bajo el yugo del local.

La legislación municipal es casi desconocida por los que habitan el municipio, excepto por las autoridades del mismo y uno que otro anticuario o notario. Es casi idéntica la situación que priva con la legislación estatal; aunque tiene su gaceta o diario donde se publica, éstos tienen poca circulación entre la ciudadanía, es necesario recurrir a la

biblioteca del Estado, al abogado decano, al especialista en antiguallas o de plano a algún notario. Existen por supuesto sus raras excepciones.

Notable es que los habitantes de los municipios y los alumnos y maestros de las escuelas de Derecho en los Estados, se interesen casi exclusivamente por conocer la legislación federal y no la doméstica.

ORGANOS DE GOBIERNO MUNICIPAL

Organo ejecutivo de gobierno del municipio es el ayuntamiento. Siempre lo ha sido, de 1917 a la fecha. Las autoridades principales que integran este órgano son: el presidente municipal o alcalde, los regidores y los síndicos. No lo indicó en 1917 la Constitución, hasta la reforma que sufrió en 1933 se precisaron tales autoridades.

Las tres autoridades por mandato constitucional federal son de elección popular directa. A partir de la reforma del 33 se prohibió su reelección para el período inmediato, texto que se vuelve a publicar en el «Diario Oficial» de 3 de febrero de 1983, pero cuya vigencia viene desde aquel año. Es el párrafo segundo, de la fracción I del 115:

> «Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.»

Este cuerpo administrativo dura en funciones tres años. No se previene este lapso en la Constitución Federal, lo recoge cada una de las Constituciones de los Estados o entidades federativas. Las autoridades y los procedimientos electorales se regulan en la ley electoral que expide el congreso local y que desde luego respetará los principios de la fracción I, del 115. Existe una ley federal que establece los cánones para la elección de autoridades federales: presidente de la República, diputados y senadores, es la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (publicada en el «D. O.» de 30 de diciembre de 1977, que ha tenido varias reformas), que también fija los requisitos para la existencia y reconocimiento de partidos políticos.

Desde luego no existe una auténtica democracia municipal, como no la hay respecto a los gobernadores y los diputados locales. El parti-

do oficial o partido revolucionario institucional, conocido por la sigla PRI, monopoliza el triunfo electoral de casi todos los ayuntamientos del país, algunos se ganan por los otros partidos políticos llamados de oposición.

Los precandidatos del PRI a los ayuntamientos no son decisiones del pueblo municipal, son resultados del acuerdo o negociación de gobernadores y autoridades federales. Es posible que la designación de estos precandidatos coincida con la simpatía y reconocimiento popular, pero frecuentemente no es así y en ocasiones produce el más fuerte antagonismo hasta el grado de provocar la ira y la violencia.

Por supuesto, que los ayuntamientos más negociados o peleados políticamente son aquellos de importancia económica, especialmente los que son cabecera o tienen su asiento en la ciudad capital de cada Estado.

Ocurre, en consecuencia, que la autonomía política de los municipios no existe. Viven bajo la tutela de los gobernadores y del Gobierno federal. En este supuesto están todos los municipios, ricos o pobres. Nada cambia porque el municipio cuente con importantes riquezas naturales: minas, tierras, aguas, bosques, pesca, etc., o destaque por sus plantas industriales, comerciales o burocráticas. No salen del «sistema», tampoco, los municipios de casi nulos recursos.

Al centralismo político que priva en la elección del ayuntamiento hace falta agregar otra fuerza que debilita o contribuye a la inexistencia de la libertad política municipal, la de los caciques políticos y económicos.

A pesar del esfuerzo realizado por varios gobiernos sexenales, el latifundismo no se ha desterrado por completo. Dueño de grandes e inmensas extensiones de tierras, aguas y bosques el latifundista sabe imponer su voluntad política que, en el pasado, llegó incluso a decidir las gubernaturas de los Estados.

En la constitución de cada Estado se fijan los requisitos que deben reunirse para ser miembro del ayuntamiento. Es común en todas: ser ciudadano mexicano (dieciocho años) y ser originario o vecino del Estado.

Integran la competencia del ayuntamiento las atribuciones que fija el artículo 115 de la Constitución Federal, antes reseñado; las que en forma específica señalan otros artículos constitucionales en diversas materias administrativas, como son el 3.º, el 36, el 41, el 73, el 117 y el 130, concurrentes con la federación y los Estados o sólo con éstos; las que se precisan en las constituciones de los Estados y las que previenen en su ley las legislaturas de los Estados. Sometido a estas dos jerarquías jurídicas, expedirá sus reglamentos, decretos, bandos de policía y buen gobierno, etc.

No sería posible ahora glosar lo que al respecto recogen constituciones y leyes de 31 Estados, pero en resumen, sustancialmente, sus atribuciones se concentran en la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas, ajustados a la jurisdicción territorial del municipio.

Independientemente de las tres autoridades política del ayuntamiento, éste cuenta con los organismos administrativos necesarios para la atención y prestación de los servicios públicos. La organización administrativa municipal se regula en la ley orgánica que expide el congreso local de cada Estado. Es una ley de naturaleza municipal, aunque sea expedida por el órgano legislativo estatal. Esto significa que la ley orgánica municipal y todas las demás leyes que expida ese órgano para los municipios, serán también de tal índole.

Depende de la importancia del municipio el que su organización administrativa sea más o menos compleja. Guadalajara, Monterrey y Toluca, por ejemplo, son tres municipios que revisten la singularidad de ser la sede de los tres poderes del Estado, y por ende capital del mismo, Jalisco, Nuevo León y Estado de México, respectivamente. Pero además, se caracterizan por ser importantes centros industriales, comerciales, burocráticos y de excesiva tasa poblacional que los convierte, junto con la ciudad de México, en las metrópolis más importantes y más complejas urbanísticamente consideradas del país. A esta magnitud se debe que a su organización centralizada se agreguen otras, la descentralizada, la empresa de economía mixta y hasta el fideicomiso público.

A medida que crecen poblacionalmente los municipios, tendencia que se observa en gran número de ellos, la organización administrativa también lo hace.

Obvio resulta decir que los municipios que tienen menos capacidad o importancia económica o cuyos territorios son pobres en recursos naturales, en industrias, en comercios, etc., su organización administrativa es inevitablemente simple, raquítica o austera. No pocos municipios en el país apenas si logran sostener su organización centralizada elemental, lo que da origen a que se tengan que dar en arrendamiento ciertos servicios públicos ante la incapacidad propia para prestarlos y para lograr algunos ingresos.

Poco hay que decir respecto a los otros dos órganos tradicionales de gobierno, el legislativo y el judicial, municipales.

Para los municipios del país, el órgano o poder legislativo es el congreso de Estado, integrado por diputados, electos popular y directamente. Las leyes o decretos que expide este cuerpo legislativo para los municipios son de naturaleza «municipal» y no estatal. En esta forma los municipios se rigen por la ley orgánica municipal, la ley de hacienda municipal, etc., que existen en cada Estado.

A los ayuntamientos se reserva la facultad de dictar los reglamentos y todas las disposiciones reglamentarias necesarias y limitadas a su jurisdicción territorial.

En los municipios la justicia está en manos de jueces menores o de primera instancia. Pero respecto a la justicia administrativa no existe un sistema uniforme. En las constituciones de algunos Estados, se prevé la existencia de tribunales administrativos y con esta base se han creado tribunales fiscales a semejanza y guardada toda proporción del tribunal fiscal de la federación.

Aunque la tendencia que se registra es seguir el sistema de tribunales de lo contencioso-administrativo de tipo francés, en el fondo impera el sistema judicialista.

Para los municipios que forman parte de Estados que no cuentan con tribunal fiscal, todas las controversias fiscales y administrativas se desahogan por la vía procesal del juicio de amparo tutelador de las garantías individuales y de todo el orden jurídico nacional. Este juicio, regulado por los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se tramita ante los tribunales del poder judicial federal, como son: juzgados de distrito, tribunales colegiados de circuito y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando existe tribunal fiscal en el Estado, los asuntos contencioso, fiscal y administrativo de los municipios se ventilan ante aquél. Las sentencias que dicte este tribunal contrarias al interés de los particulares serán impugnadas a través del juicio de amparo y vuelve así el sistema judicialista que es quien dicta la última palabra en materia de justicia administrativa.

Podría parecer, por lo que se ha expuesto, que la justicia administrativa municipal sigue cotidianamente los rieles de la justicia procesal y tribunales, pero no es así. La mecánica procesal apuntada en realidad poco se usa. Priva en la práctica la vía del arreglo con las autoridades, no sabemos si amistoso o comprometido.

Por otra parte, la psicología del ciudadano que tributa impuestos federales, estatales y municipales no se caracteriza por su espíritu combativo ante los tribunales. Es la situación que aprovechan las autoridades federales y estatales para establecer impuestos o cargas fiscales con relativa frecuencia de índole desproporcional e inequitativa, a sabiendas de que pocos serán los inconformes.

AUTONOMIA HACENDARIA DE LOS MUNICIPIOS

Libertad política del municipio sólo si existe autonomía económica en el municipio, dijeron los diputados constituyentes de 1916-17. Sin poder económico, el poder político era ilusorio. Los municipios que

no reconocieran la voluntad política del centro, estatal y federal, carecerían de todo apoyo fiscal y económico.

Los presidentes municipales de todo el país tienen esa realidad, como primera lección. El que la olvida o no la asimila, sabe que perderá toda fuerza institucional y que el municipio tendrá penosa vida vegetativa.

Sexenio tras sexenio de gobierno federal, la autonomía económica del municipio ha sido tópico de las primeras promesas nacionales. Los empeños políticos, sin embargo, no han sido suficientes y el municipio ha recibido estímulos, ayudas, participaciones, por designio de la autoridad federal, pero sin conseguir el dominio de sus propias fuentes de ingresos ni las bastantes para su desarrollo social y político independiente.

Parásita cada vez más de la hacienda pública federal al través del sistema de participación en impuestos federales, regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, la hacienda municipal parece ver una suerte distinta con la reforma de 1983, implantada en el artículo 115 constitucional.

Existe una marcada diferencia entre los dos textos, el anterior y el vigente, en su parte que ahora interesa. El precepto derogado decía:

> «Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales...» (fracción II.)

El vigente en cambio, dice:

> «Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:
>
> a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
>
> Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
>
> b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
>
> c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

> Las leyes federales no limitarán la facultades de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.
>
> Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles» (fracción IV.)

El sistema en cada norma constitucional es diferente. En el antiguo texto, la hacienda municipal dependía totalmente de las contribuciones que discrecionalmente fijaran las legislaturas de los Estados. Por voluntad de los gobernadores de los Estados se enviaban a esos cuerpos legislativos las iniciativas de ley para establecerlas, lo que prácticamente condicionaba la vida municipal a decisiones políticas.

Aun en los casos como el previsto en el artículo 73 constitucional, fracción XXIX, en que se da a los Estados participación en el rendimiento de los impuestos especiales que la misma norma precisa, y que se ordena se dé a los municipios participación en el impuesto sobre energía eléctrica, no obstante esto último, el monto de la participación municipal se deja al arbitrio de la legislatura local.

En otras palabras, la hacienda municipal no sabía a qué fuentes tributarias tenía derecho, a qué monto de éstas podía aspirar, y en los casos en que tenía certeza de la fuente del ingreso, como era la participación en el rendimiento de algún impuesto federal, no tenía la certidumbre sobre su cuantía. Pero quizá lo más grave en todo esto, es que la recaudación de los ingresos apuntados llegaba a los municipios en forma errática, fuera de todo calendario de percepciones seguro.

Con el nuevo texto constitucional la situación ha cambiado mucho. Ahora están precisadas las fuentes tributarias municipales en el inciso *a)* transcrito. Al parecer, por la redacción del segundo párrafo del citado inciso, la administración de esos recursos corresponde directamente al municipio y sólo cuando éste así lo decida puede celebrar con el gobierno estatal convenio sobre la administración de los mismos.

A las legislaturas compete exclusivamente establecer las contribuciones y los mecanismos de su recaudación por los municipios, la forma de su pago, etc. Su injerencia es ahora más bien formal que de fondo.

Además, el cambio en materia de participaciones federales es muy notorio. Antes del texto nuevo constitucional, esas participaciones se

entregaban a los municipios al través de los gobiernos estatales, ahora se fija que la federación las entregará directamente a los mismos. Es cierto que las legislaturas establecerán las bases, montos y plazos, pero cuando menos se supera el hecho sempiternamente reclamado a los Estados de retener indebida e indefinidamente los ingresos municipales. (En 1981, por ejemplo, se estuvieron pagando a Estados y municipios participaciones que les correspondían por períodos anteriores hasta 1979, inclusive.)

Una tercera fuente de ingresos municipales que se fija por la norma del artículo 115 constitucional, es la de la prestación de servicios públicos propios a cargo del municipio, que son por principio los que el mismo artículo 115 previene, amén de otros que prevenga la legislatura local.

En suma, el artículo 115, reformado, establece las bases firmes para consolidar auténtica y realmente la autonomía hacendaria del municipio frente a los gobiernos de los Estados y de la federación. Como la reforma apenas se inicia en 1983, sería demasiado prematuro emitir juicios sobre su éxito o efectividad, apenas si tenemos derecho a calificar de acertada la reforma.

Aquel artículo 115 sólo se limitó a declarar el libre manejo de la hacienda municipal, pero sin garantizar la autonomía de ésta en su forma de integración.

Resulta razonable y explicable que el propio 115, reconozca a los ayuntamientos la facultad para autorizar su presupuesto de egresos, pues conociendo ahora sus fuentes de tributación propias y correspondiéndoles su administración, están en condiciones de saber con gran precisión con qué recursos cuentan y en qué los pueden gastar.

A reserva de comprobar los resultados que se obtengan con la reforma constitucional de 1983, sin duda alguna que el sistema vigente de participación en impuestos federales por las haciendas locales y municipales, es el que ha fortalecido con éxito la vida de estas últimas.

Ese sistema de participaciones que permite que con impuestos de la federación se cubran gastos de los Estados y de los municipios, está constitucionalmente autorizado, en el artículo 73, fracción XXIX.

Después de una serie de ajustes, resultado de las experiencias obtenidas en el manejo de las participaciones federales, la Ley de Coordinación Fiscal vigente (publicada en el «D. O.» de 27 de diciembre de 1978) estableció el sistema de participación en todos los impuestos federales, en favor de los Estados y los municipios, tomando en cuenta razones cuantitativas y no cualitativas como antaño, antes de la ley.

Implanta la ley como mecánica para otorgar las participaciones, la existencia de tres fondos: *a)* el Fondo General de Participaciones; *b)* el Fondo Financiero Complementario de Participaciones, y *c)* el Fondo de Fomento Municipal.

Sin poder extendernos a explicaciones de detalle, la idea general sobre cada fondo es la siguiente: El primero significa el monto mensual de los fondos federales percibidos en definitiva y, simultáneamente se calculan las participaciones que correspondan a cada Estado y se procede a su inmediato pago. El segundo, representa el propósito especial de redistribuir participaciones tratando de favorecer en mayor medida a los Estados que obtengan menos participaciones del Fondo General y esto se explica porque el Fondo General favorece más a los Estados de mayor desarrollo que generan mayor volumen de impuestos federales y menos a los Estados de escaso desarrollo.

Especial comentario merece el tercer Fondo. En tanto se pone en práctica la reforma constitucional del 83, los municipios alimentan en forma importante su hacienda al través del procedimiento de participación en impuestos federales que representa entre el 40 por 100 y el 50 por 100 de su total de percepciones anuales.

Por principio reciben no menos del 20 por 100 sobre el monto de la participación que los Estados perciben de los dos Fondos antes citados.

Tienen ingresos por participación en impuestos adicionales al impuesto general de importación y al impuesto general de exportación, así como del impuesto adicional del 1 por 100 sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, en un 95 por 100. Estos impuestos, en cuanto significan recursos de participación para los municipios integran el Fondo de Fomento Municipal.

La exposición de los mecanismos de distribución de todas estas participaciones, por medio de los Fondos, las modalidades, restricciones, excepciones, rebasan la naturaleza de este trabajo. Pero creemos desde ahora que todos ellos tendrán que modificarse para cumplir con los cambios constitucionales apuntados.

ULTIMAS PALABRAS

A partir de la reforma de 1983, se vislumbra un cambio de rumbo sobre la auténtica autonomía económica del municipio. Rompe con la tradicional dependencia del municipio hacia las decisiones políticas de los gobernadores de los Estados y establece las bases económicas para la construcción de la hacienda pública propia del municipio que la haga menos dependiente de la hacienda pública federal.

EL MUNICIPIO PARAGUAYO

LUIS ENRIQUE CHASE PLATE

Profesor de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Asunción

SUMARIO

1. Ordenamiento básico.
2. Elementos esenciales.
3. Organos de gobierno municipal.
4. Procedimiento de acceso al órgano de gobierno.
5. La autonomía municipal en la Constitución y en la Ley.
6. Leyes más importantes relacionadas con la Administración Local.
7. Régimen de la función municipal.
8. Regímenes locales especiales.
9. Urbanismo.
10. Tutela administrativa.
11. Control judicial.
12. Competencias y atribuciones.
13. Finanzas.
14. Areas metropolitanas.
15. Tendencias al cambio.
Reformas aconsejables sugeridas por la doctrina.

1. ORDENAMIENTO BASICO

Daniel Hugo Martins (1) define al Municipio «como institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros Entes territoriales y servicios estatales».

Nuestra intención es sólo presentar un esquema de las normas fundamentales del Derecho Municipal Paraguayo, en cuanto se refiere a la organización municipal, que integra el Derecho Administrativo. Villagra Maffiodo (2) especifica lo que debe entenderse por administración general y municipal. La Administración General, en un sentido amplio, comprende a la Administración en la que están incluidos los tres Poderes del Estado; mientras que con un sentido restringido dicha «Administración Pública» es sólo comprensiva de las actividades propias del Poder Ejecutivo, excluyendo las del Poder Legislativo y Judicial.

Villagra Maffiodo sostiene que «no cabe duda de que la Administración local o municipal está incluida en el concepto amplio de "Administración Pública", puesto que la Institución Municipal está integrada y subordinada al Estado».

Esta delimitación es sumamente importante, ya que el artículo 180, inciso 1, atribuye al Presidente de la República la administración general del país.

Por ello es necesario en primer lugar ubicar a la Administración Municipal dentro del ordenamiento jurídico constitucional de los Poderes del Estado. Por la prescripción constitucional citada más arriba, ningún ente público, organizado bajo el ámbito del Poder Ejecutivo, ya sea con descentralización de competencia o con descentralización de personalidad, puede escapar del control ejercido por el Presidente de la República. Ahora bien, ¿es o no la «Administración Municipal» integrante

---

(1) MARTINS, Daniel Hugo: *El Municipio Contemporáneo*, Montevideo, Uruguay, 1978, pág. 56.

(2) VILLAGRA MAFFIODO, Salvador: *Principios de Derecho Administrativo*, Asunción, 1981, pág. 354.

de la «Administración General» en el concepto estricto, de acuerdo al Derecho Paraguayo? Villagra (3) contesta este interrogante al decir: «A nuestro juicio, la Administración Municipal no está incluida en la "administración general del país" que tiene a su cargo el Poder Ejecutivo. La Constitución reconoce expresamente la autonomía municipal y prescribe taxativamente los casos de intervención del Poder Ejecutivo, de modo que la ley no puede disponer libremente acerca de estas intervenciones en los Municipios, como puede hacerlo respecto de las demás reparticiones de la "Administración General". La Administración Municipal está separada a este efecto de la Administración General del país y si una ley quiere comprenderla con algún otro fin, como, por ejemplo, el de planes de fomento o de restricciones administrativas de carácter general, debe disponerlo así expresamente para evitar toda duda.»

2. ELEMENTOS ESENCIALES

Concordamos con Martins (4) cuando señala los elementos esenciales necesarios para que exista un Municipio, que a su criterio son los siguientes:

«*a*) La existencia de un grupo social humano: el vecindario o población afincada en un lugar.
b) Un territorio, es decir, una circunscripción territorial delimitada (llámese pago, parroquia, distrito, partido, departamento, pueblo o ciudad).
c) Una organización político-administrativa con personalidad jurídica dentro del Estado.
d) Un cúmulo de atribuciones sobre determinadas materias (competencia).
e) Un ordenamiento jurídico (conjunto de principios y reglas de derecho, creadas por el Estado o por el mismo Municipio) que regulan su estructura, su funcionamiento, su actividad y las relaciones jurídicas con sus habitantes, con el Estado o con otras personas jurídicas, públicas o privadas.
f) Un patrimonio propio (conjunto de bienes pertenecientes a la comunidad local).»

No debe olvidarse que los Poderes del Municipio deben estar subordinados al Estado, que es el que lo crea; no puede concebirse un Es-

(3) VILLAGRA: *Obra citada,* pág. 353.
(4) MARTINS, Daniel Hugo: *El Municipio Contemporáneo,* Montevideo, Uruguay, 1978, pág. 55.

tado dentro de otro Estado. Bien señala Parejo Alfonso (5) las cuatro potestades mínimas que debe contener la Administración Municipal: 1) la potestad normativa; 2) la potestad de autoorganización; 3) la potestad de personal, y 4) la potestad tributaria y financiera. Afirma el autor citado lo siguiente: «Pues bien, en cuanto poderes públicos (administrativos) dichas Administraciones están investidas sin más y como mínimo de las siguientes potestades:

a) La potestad normativa, que es —según ya nos consta— inherente al concepto de poder autónomo. En este caso, la potestad de emanar disposiciones administrativas.
b) La potestad de autoorganización, en cuanto implícita en toda estructura organizativa y más aún, por tanto, en la que personaliza un poder autónomo.
c) La potestad de personal, en tanto que los medios personales constituyen un instrumento indispensable de toda organización administrativa. En todo caso, su reconocimiento constitucional expreso se infiere del artículo 149.1.18.º, que incluye en el régimen básico de todas las Administraciones públicas el estatutario de sus funcionarios, precepto que, además, puede conectarse con el 103.3 de la propia norma fundamental.
d) La potestad tributaria y financiera, que está explícitamente atribuida en la Constitución: artículos 133.2 ("Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes"), 4 ("Las Administraciones públicas —entre ellas, por tanto, las locales— sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las Leyes") y 142 ("Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se cubrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas").

Todas estas potestades —interesa resaltarlo— deben reconocerse a las Administraciones locales por el solo hecho de constituir poderes autónomos, por lo que su titularidad no depende del ámbito de competencias que el ordenamiento atribuya a dichas Administraciones, ni del alcance de los intereses por éstas gestionados. Las competencias y los intereses propios de las entidades locales únicamente inciden sobre dichas potestades para determinar su exacto alcance.»

(5) PAREJO ALFONSO, Luciano: *Garantía Institucional y Autonomías Locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, págs. 154 y 155.

Coincidimos con Dromi (6) cuando dice que el Municipio está entrañablemente ligado —unido— a un fenómeno moderno, generado por el crecimiento industrial: el urbanismo. Con acierto Dromi reseña lo que provocó el paso de la civilización agraria a la civilización industrial: el nacimiento de los grandes centros poblados, metrópolis, megápolis, etc., que se han constituido, dice, «en un verdadero desafío al hombre de estos tiempos», Dromi lanza un llamado cuando dice que «Debemos tratar de salvar al individuo, antes de que sea demasiado tarde, del acecho de una industrialización-mecanización, que lo prive de iniciativa e imaginación y aglutine en condiciones de vida, no siempre recomendables para los que pensamos que el bien común y la justicia social son valores realizables aquí y ahora».

3. ORGANOS DE GOBIERNO MUNICIPAL

Los órganos de Gobierno Municipal son: *a*) la *Junta Municipal*, y *b*) el *Departamento Ejecutivo*, a cargo de Intendentes en las Municipalidades de categoría superior, y en los demás municipios a cargo del Presidente de la Junta Municipal respectiva. Por consiguiente, existe un Organo Deliberante y un Organo Ejecutivo independiente. El Intendente es nombrado por un término de cinco años, puede ser nuevamente designado en la misma forma y por igual plazo. La elección de las Juntas Municipales se realizan en la forma y tiempo que determina la ley electoral. La Ley número 600, que establece el Estatuto Electoral, regula todo lo referente a las elecciones.

4. PROCEDIMIENTO DE ACCESO AL ORGANO DE GOBIERNO

El procedimiento de acceso a los Organos de Gobierno Municipal consisten en elección popular de las Juntas Municipales y nombramiento del Intendente por el Poder Ejecutivo de la Nación. El Intendente es nombrado por un término de cinco años y puede ser nuevamente designado de la misma forma y por igual plazo (art. 92, Ley número 222/54).

(6) DROMI, José Roberto: *Federalismo y Municipio*, Buenos Aires, 1980, página 74.

5. LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION Y EN LA LEY

La Constitución Paraguaya consagra la *Autonomía Municipal* en el artículo 17; dice textualmente: «Queda reconocida la autonomía municipal. La Ley determinará las modalidades con que dicha autonomía será garantizada a los Municipios, tanto en el orden político como en el jurídico, el económico y el administrativo. Comprenderá esencialmente la elección y desgnación de sus autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la determinación de sus bienes y los requisitos y limitaciones para disponer de ellos, así como la de sus ingresos y la forma de recaudarlos e invertirlos; la responsabilidad del gobierno municipal, y los recursos contra sus resoluciones.»

Es necesario señalar que la Constitución de 1967 es la primera en el Paraguay que consagra la autonomía municipal. Antes de la sanción de esta Constitución sólo la Ley otorgó autonomía a las municipalidades, no obstante que el Cabildo colonial tuvo gran tradición en la provincia del Paraguay. Las Constituciones de 1870 y 1940 delegaban al Poder Legislativo la atribución de legislar la organización municipal. De allí que estaba reservada a la Ley el establecimiento de la autonomía municipal, que así como podía crearla podía también suprimirla.

El artículo 18 enumera las *materias de competencia municipal,* expresando «Será privativa de los Municipios la competencia para el gobierno y la administración de los intereses comunales, en particular aquello que tenga relación con sus bienes e ingresos; y, de acuerdo con la ley, en las materias de urbanismo, abasto, educación y cultura, asistencia sanitaria y social, montepío, tránsito, turismo, inspección y policía municipal. La ley podrá también autorizar la creación y el funcionamiento de servicios de carácter nacional o departamental en la jurisdicción de los municipios».

El artículo 23 enumera taxativamente los *casos de intervención del Poder Ejecutivo* al decir: «Los Municipios podrán ser intervenidos por el Poder Ejecutivo en los siguientes casos:

1) A solicitud de la Junta Municipal;
2) Por desintegración de la Junta Municipal que imposibilite su funcionamiento;
3) Cuando se produzca déficit presupuestario durante dos ejercicios anuales consecutivos; o
4) En caso de grave irregularidad determinada taxativamente por la ley.

La intervención no se prolongará por más de noventa días. En casos de desintegración los comicios para constituir las nuevas autoridades electivas se realizarán dentro de dicho plazo. Si de la intervención resultare el cese de dichas autoridades, las elecciones para sustituirlas se llevarán a cabo dentro de sesenta días contados desde la referida cesantía.»

6. LEYES MAS IMPORTANTES RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACION LOCAL

La primera Ley orgánica de las Municipalidades que organiza en la ciudad de Asunción y en las villas y pueblos fue dictada el 7 de julio de 1882. Si bien la Municipalidad de la capital fue restablecida por Ley del 15 de julio de 1871, en febrero del año siguiente se suspendió su aplicación, pues las condiciones en que había quedado la ciudad capital después de la guerra eran inapropiadas para poner en marcha la oficina municipal.

6.1. *La Ley número 915*

La Ley número 915 del 1 de septiembre de 1927 organiza las Municipalidades de todo el país y tiene sus fuentes directas en las leyes orgánicas de la República Argentina y de los Estados Unidos de América.

6.2. *Ley número 222 Orgánica Municipal*

La Ley vigente fue promulgada el 30 de julio de 1954. Dicha Ley expresa que el Municipio es un conjunto de vecinos que ocupan un determinado territorio y que reúne los requisitos señalados en esta Ley.

6.3. *Ley número 881/82*

Esta ley establece el régimen tributario y de otros recursos para la Municipalidad de la ciudad de Asunción.

7. REGIMEN DE LA FUNCION MUNICIPAL

Existen funciones estatales y municipales, regidas estas últimas supletoriamente por la Ley número 200/70 del Estatuto del Funcionario Público. La carrera municipal está amparada por la Ley citada número 200/70, mientras no se dicte la ley del Estatuto del funcionario municipal.

8. REGIMENES LOCALES ESPECIALES

El Instituto del Desarrollo Municipal (I. D. M.) es una entidad autárquica con personería jurídica regida por la Ley número 291/71. Tiene por objeto promover el desarrollo de los Municipios del interior de la República, prestando a las Municipalidades asistencia técnica. administrativa y financiera.

9. URBANISMO

El Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (I. P. V. U.) es una institución autárquica con personería jurídica creada por la Ley número 970/74. Tiene como objeto primordial facilitar a la familia, en forma directa o por intermedio de otras entidades estatales, comunales o privadas, la satisfacción de sus necesidades de vivienda, como asimismo planificar, orientar y promover el crecimiento de las ciudades y centros urbanos. El artículo 5 de la mencionada ley establece la competencia del I. P. V. U. Las atribuciones que tienen estrecha relación con los Municipios son las siguientes:

a) Elaborar planes y programas de construcción de viviendas urbanas y/o rurales, de tipo individual o colectivo, y/o construirlos, como asimismo de las correspondientes a obras de urbanización y construcción de centros para servicios comunales.

f) Determinar el estado urbanístico del país, y establecer los medios para trazar planes de desarrollo, nacionales y/o comunales.

g) Preparar Planes Reguladores de conformidad a las normas establecidas en la Ley número 222 Orgánica Municipal, y revisar los existentes, para coordinarlos con lo dispuesto en el inciso anterior.

Los Municipios que cuenten con Oficinas Técnicas especializadas podrán formular sus propios Planes Reguladores de acuerdo con IPVU.

h) Revisar y proponer modificaciones a los programas y proyectos de obras y servicios públicos a cargo de organismos estatales y privados que afectan a los Municipios.
i) Examinar y proponer modificaciones a los proyectos de fraccionamiento de tierras, afectadas a los fines de IPVU.
j) Intervenir en los estudios para delimitar distritos y zonas urbanas y suburbanas comunales.
k) Prestar asistencia técnica a entidades estatales, comunales y privadas, y coordinar sus iniciativas, que guarden relación con los fines específicos de IPVU.
r) Participar en las organizaciones regionales de cooperación intermunicipal, conforme a la Ley Orgánica Municipal y otras normas legales vigentes.

La ley obliga al IPVU a mantener vinculación con las Municipalidades de la República a fin de que las medidas a adoptarse de la edificación de viviendas y urbanismo no lesionen intereses comunales.

10. TUTELA ADMINISTRATIVA

La Ley número 222/54 establece la tutela administrativa, con la aprobación de las Ordenanzas por el Ministerio del Interior y el nombramiento del Intendente Municipal por el Poder Ejecutivo e intervenciones del Poder Ejecutivo autorizados en el artículo 23 de la Constitución Nacional. La tutela es genérica no diferenciada. Para mayor conocimiento se transcriben los artículos 19, 20 y 21 de la Ley número 222/54 Orgánica Municipal.

El artículo 19 expresa: «Las relaciones entre el Municipio y el Poder Ejecutivo se regularán por intermedio del Ministerio del Interior, al que corresponde:

1) Velar por la corrección y eficiencia de la administración municipal.
2) Atender, de acuerdo con la Ley, los reclamos contra la administración errónea, descuidada o incorrecta de los intereses municipales.
3) Resolver las consultas que, conforme a la Ley, le presentaren las Municipalidades.
4) Ordenar en cualquier tiempo la fiscalización de las municipalidades.
5) Denunciar ante las autoridades correspondientes los fraudes, desfalcos o concusiones que se cometieren en la administración municipal.

6) Observar a las Municipalidades respecto a las ordenanzas, acuerdos o resoluciones que, a juicio del Ministerio, violen la Constitución o las Leyes.
7) Solicitar de la Corte Suprema de Justicia la aplicación del artículo 125 de esta Ley.
8) Las demás atribuciones que le concede la Ley.»

El artículo 20 expresa: «El Ministerio del Interior organizará un cuerpo de inspectores encargados de visitar en cualquier tiempo las Municipalidades para la ejecución de lo dispuesto en el artículo anterior.»

El artículo 21 expresa: «Las ordenanzas, reglamentos y convenios determinarán los medios de colaboración de las Municipalidades con los organismos departamentales y nacionales, a fin de establecer la armónica cooperación técnica y administrativa entre las diversas funciones que ellos ejerzan.»

Los organismos de tutela son la Dirección General de Municipalidades del Ministerio del Interior y la Contraloría del Ministerio de Hacienda.

11. CONTROL JUDICIAL

El artículo 203 de la Constitución de la República del Paraguay, sancionada por la Convención Nacional Constituyente el 25 de agosto de 1967 y promulgada por el Poder Ejecutivo en la misma fecha, determina que el *Tribunal de Cuentas* (Primera Sala) tendrá competencia exclusiva en el control Contencioso Administrativo. Es un Tribunal de jerarquía constitucional. El Código de Organización Judicial ubica al Tribunal de Cuentas en segundo lugar en el Poder Judicial después de la Corte Suprema de Justicia.

La demanda contencioso-administrativa podrá deducirse —determina la Ley número 1462 del 18 de julio de 1935— por un particular o por una autoridad administrativa contra las resoluciones administrativas.

Los requisitos para interponer la demanda de conformidad a la Ley citada son los siguientes:

a) Que las resoluciones causen estado y no haya por consiguiente recurso administrativo contra ellas.
b) Que la resolución de la administración proceda del uso de sus facultades regladas.
c) Que no exista otro juicio pendiente sobre el mismo asunto.
d) Que la resolución vulnere un derecho administrativo preestablecido a favor del demandante; y

e) Que se halle abonada la cuantía del impuesto u otra liquidación de cuentas ordenado por el Tribunal de Cuentas, es decir, la aplicación de la regla «Solve et Repete». El recurso debe interponerse en el término de cinco días.

En la sustanciación del juicio rigen las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles y Comerciales, el Código de Organización Judicial y las leyes especiales sobre la materia.

La Corte Suprema de justicia también ejerce el control judicial de los actos de los Municipios con la acción de la inconstitucionalidad. El recurso o la acción de inconstitucionalidad es una garantía consagrada por el artículo 200 de la Constitución Paraguaya, que establece lo siguiente: «La Corte Suprema de Justicia tendrá facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Corte Suprema de Justicia, y por excepción en cualquier instancia, y se elevarán sus antecedentes a dicha Corte. El incidente no suspenderá el juicio, que proseguirá hasta el estado de sentencia.» Conviene señalar que la Corte Suprema de Justicia, compuesta de cinco miembros, es el más alto Tribunal del Poder Judicial del Paraguay, ejerce la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial, con potestad disciplinaria, y entiende en instancia única en las contiendas de jurisdicción y de competencia, conforme a la ley. Conoce en única instancia de las acciones y excepciones para declarar la inconstitucionalidad de las leyes y la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución Nacional. Entiende por vía de apelación y nulidad de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal de Cuentas y de las de los Tribunales de Apelación que modifiquen o revoquen las de Primera Instancia, conforme a las disposiciones de los Códigos Procesales y a las Leyes respectivas. Asimismo, de las resoluciones originarias de los Tribunales de Apelación en lo Civil, Comercial, Criminal y de Cuentas.

12. COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES

El artículo 48 de la Ley 222/54 determina la competencia de la Junta Municipal expresando: «Corresponde a la Junta Municipal resolver:

a) La construcción de obras públicas.
b) La organización de la administración municipal.
c) El establecimiento de penas pecuniarias por la infracción de las ordenanzas, reglamentos y resoluciones.

d) La enajenación, arrendamiento, usufructos e hipoteca de los bienes municipales.
e) La aceptación o rechazo de legados y donaciones.
f) La contratación de empréstitos dentro de las limitaciones establecidas en la presente Ley.
g) La adjudicación directa de obras públicas y la prestación de servicios públicos en los casos en que por razones excepcionales de justificada urgencia no se lo hiciere por licitación.
h) La participación en asociaciones, cooperativas, sociedades, etc., de acuerdo con los casos previstos en el Título XV, Capítulo I de esta Ley.
i) La formalización de convenios, contratos y compromisos relacionados con concesiones o prestación de servicios públicos.
j) Solicitar la presencia del Intendente para suministrar informes.
k) Sancionar el presupuesto general de gastos y el cálculo de recursos para el ejercicio próximo.
l) El nombramiento de su seno de comisiones especiales de carácter informativo.
ll) La autorización para efectuar el censo del municipio.
m) Fomentar la realización de exposiciones, concursos, etc.
n) La determinación de la nomenclatura de las calles, avenidas, paseos y plazas. En ningún caso se cambiarán los nombres históricos o toponímicos existentes.
ñ) El ejercicio de todas las funciones que no estando expresamente reconocidas en esta Ley se deriven de la naturaleza de su mandato y del objetivo de su institución.
o) Dictar reglamentos, ordenanzas y resoluciones conforme se establece en la ley.»

El artículo 97 de la Ley 222/54 determina las atribuciones del Intendente expresando:

1) Promulgar las ordenanzas de la Junta y darles cumplimiento.
2) Vetar las ordenanzas, resoluciones y reglamentos que estime ilegales o inconvenientes para la comuna, inclusive el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos, en el término de diez días hábiles contados desde el día siguiente de ser sometidos a consideración del Departamento Ejecutivo; pero si la Junta mantiene su resolución por dos tercios de votos sobre la totalidad de los miembros que la componen deberán promulgarlas y cumplirlas.
3) Reglamentar las ordenanzas para su más fácil cumplimiento sin alterar sus disposiciones.

4) Dictar un reglamento interno para las oficinas de su dependencia.
5) Nombrar y remover a los empleados del Departamento Ejecutivo con excepción del Tesorero y del Contador, que deben ser nombrados y removidos de acuerdo con la Junta. La remoción de los Jefes de Departamentos, Secciones u oficinas sólo podrá hacerse por delitos o faltas graves y previo sumario.
6) Concurrir a las sesiones de la Junta y tomar parte en sus deliberaciones con voz pero sin voto.
7) Solicitar la convocatoria a sesión extraordinaria de la Junta cuando urgentes asuntos de interés público así lo requieran.
8) Representar a la Municipalidad en sus relaciones oficiales con el Gobierno y entidades particulares.
9) Hacerla representar por el abogado asesor en las acciones o contestaciones judiciales, administrativa o contencioso-administrativa.
10) Presentar proyectos de ordenanzas.
11) Celebrar contratos, efectuar adquisiciones y autorizar trabajos dentro del presupuesto.
12) Aplicar multas a los infractores de las ordenanzas. Si la imposición legal importase una obligación de hacer la obra se hará realizar por cuenta del remiso, sin perjuicio de la sanción correspondiente, y si la obligación fuese de demoler o de no hacer, el Intendente mandará destruir lo que se hubiese hecho, en la condición indicada para las obligaciones de hacer.
13) Expedir las órdenes de ingresos y egresos.
14) Hacer recaudar las rentas del Municipio.
15) Extender los permisos para construcción que se mencionan en el artículo 59.

El artículo 98 de la Ley 222/54 determina:

1) Elevar a la Junta en el mes de febrero la cuenta de inversión del año fenecido.
2) Redactar la memoria anual de la administración y presentarla al Poder Ejecutivo y a la Junta dentro de los dos primeros meses del año.
3) Practicar trimestralmente un balance de Tesorería, publicarlo por la prensa donde haya periódicos y, donde no los haya, por medio de carteles, debiendo remitirse un ejemplar al Ministerio del Interior.
4) Suministrar todos los datos relativos a la administración municipal que sean requeridos por los poderes públicos y por la Junta.
5) Concurrir a las sesiones de la Junta cuando fuese llamado por ésta para suministrar informes.

6) Tener a su cargo el empadronamiento de los contribuyentes por impuestos y tasas municipales.
7) Someter anualmente en la primera quincena de noviembre a la consideración de la Junta el Presupuesto General de Gastos y Cálculos de recursos de la comuna para el próximo ejercicio.

El artículo 99 de la Ley 222/54 determina:

«El Intendente Municipal y los Presidentes de las Juntas no podrán ser obligados a comparecer ante los Tribunales para absolver posiciones o para otros actos relacionados con las gestiones que ante dichos tribunales se prosigan; pero podrá recabarse por escrito un informe de los mismos, en los casos que su disposición personal fuese indispensable.»

13. FINANZAS

Las principales fuentes de ingresos de los Municipios provienen de los impuestos, tasas y contribuciones municipales, creados por Ley dentro de un margen y fijación del quántum por ordenanza municipal. La Ley número 881/81 establece el régimen tributario y otros recursos para la Municipalidad de Asunción.

Entre los tributos propios la Ley establece los siguientes:

1) El impuesto de patente a comercios, industrias y oficios.
2) Impuesto de patente a los rodados.
3) Impuesto a la construcción.
4) Impuesto al fraccionamiento a la propiedad inmobiliaria.
5) Impuesto edilicio.
6) Impuesto a la publicidad.
7) Impuesto a los espectáculos públicos, juegos de entretenimiento y de azar.
8) Impuesto a las operaciones de créditos.
9) Impuesto a las rifas, ventas por sorteos y a sorteos publicitarios y remates.
10) Impuesto a transporte colectivo terrestre de pasajeros.
11) Impuesto al faenamiento.
12) Impuesto de cementerio.
13) Impuesto a la transferencia de bienes raíces.
14) Impuesto a los propietarios de animales.
15) Impuesto de papel sellado y estampillas municipales.

En cuanto a las tasas, la Ley Tributaria establece los siguientes:

1) Por servicio de salubridad.

2) Por limpieza de la vía pública y por recolección y tratamiento de basura.
3) Por contrastación e inspección de pesas y medidas.
4) Por inspección de instalaciones.
5) Por servicios de identificación e inspección de automotores.
6) Por limpieza de cementerios.
7) Por servicios de desinfectación.

También establece una contribución especial para conservación de pavimento. En cuanto a la participación en tributos ajenos, le corresponde el 30 por 100 del impuesto inmobiliario estatal sobre inmuebles urbanos y el 30 por 100 del adicional del mismo impuesto sobre baldíos y semibaldíos.

14. AREAS METROPOLITANAS

El llamado «radio» urbano y el «distrito» municipal que coincide (este último) con la división política.

15. TENDENCIAS AL CAMBIO

Reformas aconsejables sugeridas por la doctrina

Existe un proyecto de Ley Orgánica Municipal actualmente en trámite en el Congreso Nacional. Es necesario que en dicho proyecto se dé una definición correcta de Municipio y Municipalidad para no caer en la misma incongruencia de la Ley número 222/54, que, luego de definir al Municipio (art. 1) como «conjunto de vecinos», el artículo 2 dice que la ley podrá crearlo o suprimirlo. Lo que puede suprimir la ley es la Municipalidad, que es una institución jurídico-política.

El Municipio es un conjunto de vecinos, de personas físicas, una comunidad vecinal asentada sobre un territorio determinado. Debe también propenderse hacia una mejor distinción de las atribuciones de la Junta y el Departamento Ejecutivo y un régimen para las Municipalidades de menor categoría. Es conveniente hacer notar que en los Municipios más importantes la autonomía se ve disminuida por la forma de acceso al cargo de los Intendentes; en las Municipalidades de campaña, de inferior categoría, esta autonomía cobra plena relevancia, pues el cargo de Intendente se cubre por elección popular, ya que el mismo

está desempeñado por el Presidente de la Junta Municipal respectiva. Es aconsejable que se estudie una solución a la inversa, es decir, que los Intendentes Municipales de ciudades de primera categoría accedan al cargo por elección popular o en su defecto por designación de la propia Junta Municipal, y, para los de categoría inferior, por designación del Poder Ejecutivo, o, en su caso, designación por la Junta Municipal respectiva. Se ha dicho que la designación del Intendente por el Poder Ejecutivo disminuye la autonomía municipal, a tal grado que podría ser impugnada de inconstitucionalidad, teniendo en cuenta que el artículo 17 de la Constitución Nacional consagra a la autonomía con especial y deliberado énfasis. Por otra parte, debería analizarse el rescate de una antigua tradición española y americana, sustituyendo la denominación de «Intendente» por la de «Alcalde». La denominación actual se adoptó en circunstancias especiales de nuestra etapa histórica, cuando primaba una corriente antiespañolista, hoy ampliamente superada por la fraternidad y colaboración existente entre los pueblos de España e Iberoamérica. Señalamos que el Dr. Francia, el consolidador de la Independencia Paraguaya, fue Alcalde de primer voto en el año 1808 y posteriormente Procurador de la ciudad. No debemos olvidar que el principio de la autonomía local está ampliamente arraigada en la tradición de España y en los pueblos de América. Una alta función ha cumplido en la época colonial el Cabildo de Asunción, llamado también Ayuntamiento, Cuerpo Municipal, Casa de Justicia, por la diversidad de cuestiones que estaban bajo su jurisdicción, no sólo el cuidado de la ciudad, sino también el orden público, abastos y la propia justicia.

El Cabildo fue fundado por Domingo Martínez de Irala, primer Gobernador del Río de la Plata, el 6 de septiembre de 1541. Constituyó el recinto donde se defendían los intereses de la provincia del Paraguay, para cuya defensa muchas veces tuvo que enfrentar no sólo a Gobernadores, Obispos y a los jesuitas, sino al propio Poder Real. En la Revolución de los Comuneros descollaron los Cabildos de Asunción y Villarrica. El Congreso de 1811 decreta el cese de los cabildantes y la sustitución por otros adictos a la Independencia. Su influencia empezó a declinar desde la implantación del Gobierno del Dr. Francia hasta que por un auto del 30 de diciembre de 1824 se suprimió.

Viene a nuestra memoria el recuerdo de nuestras lecturas juveniles, la famosa obra *El Alcalde de Zalamea,* de don Pedro Calderón de la Barca, el principal dramaturgo del barroco maduro y gloria de las letras españolas. Su obra puede ser también considerada como la mejor defensa del honor campesino y el principio de la autonomía local. Recordamos el diálogo de la primera jornada entre el General don Lope de Figueroa y el rico labrador Pedro Crespo, cuando en su parte final expresa don Pedro Crespo:

Con mi hacienda;
pero con mi fama no,
al Rey la hacienda y la vida
se ha de dar, pero el honor
es patrimonio del alma,
y el alma sólo es de Dios.

EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA REPUBLICA ORIENTAL DE URUGUAY

DANIEL HUGO MARTINS

I. LA DIVISION TERRITORIAL

1. Desde que en 1792 se constituyó, en Montevideo, el «Cabildo, Justicia y Regimiento de la República», éste tuvo jurisdicción no sólo sobre la ciudad, sino sobre extensos territorios que le circundaban. Lo mismo ocurrió con los Cabildos que existieron en los otros pueblos que componían la banda oriental del río Uruguay.

De este modo, durante la época colonial, el gobierno municipal tenía una jurisdicción territorial extensa, que coincidió luego con la de los Departamentos.

2. Cuando José Artigas, proclamado primer jefe de los orientales en abril de 1811, convocó a los pueblos de la banda oriental a designar sus diputados ante la Asamblea General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, éstos decidieron (en abril de 1813) proclamar la independencia de España, constituir la Provincia Oriental y formar una Confederación sobre la base del pacto recíproco de cada una de las provincias.

3. Al triunfar Artigas, en 1815, sobre las fuerzas militares que ocupaban la Provincia Oriental, ésta fue dividida en seis *Departamentos*, los que serían administrados por los *Cabildos* existentes en las ciudades cabeza de los Departamentos.

4. Derrotado Artigas en 1817, por las tropas portuguesas, el Cabildo de Montevideo, y luego los demás Cabildos, declararon incorporados a la Corona portuguesa los territorios de sus respectivos *Departamentos*.

5. Como corolario de la insurección del pueblo oriental, en 1825, la Asamblea de Representantes declaró la nulidad de todos los actos de incorporación y reconocimiento de la provincia a Portugal y Brasil,

reafirmando su independencia y unión a las Provincias Unidas del Río de la Plata.

En 1826 se abolieron los *Cabildos,* designándose alcaldes para los pueblos y la campaña circundante.

6. Cuando el 18 de julio de 1830 los pueblos juraron la Constitución de la República Oriental del Uruguay, manifestaron que ésta era «La asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve *Departamentos* actuales de su territorio».

Para el «*gobierno y administración interior de los Departamentos*», la Constitución estableció en el pueblo cabeza de los mismos un agente del Poder Ejecutivo: el *jefe político,* y una *Junta Económico-Administrativa,* cuyos miembros serían electos por los vecinos del Departamento.

7. Durante todo el siglo XIX un lento proceso legislativo consolidó la personalidad jurídico-administrativa de las Juntas, las que ejercieron todas las competencias municipales en sus respectivos *Departamentos,* creando Comisiones Auxiliares en los pueblos, villas o secciones rurales para el cumplimiento de las resoluciones dictadas por las Juntas Económico-Administrativas.

8. En 1917 se reforma la Constitución, consagrándose la *autonomía del gobierno y administración de los Departamentos.* Se eligieron desde entonces por sufragio popular, con las garantías del voto secreto y la representación proporcional, las *Asambleas Representativas* y los *Concejos de Administración autónomos* con jurisdicción en todo el Departamento.

Los jefes políticos se redujeron a *jefes de policía* del orden y seguridad.

9. Desde la Constitución de 1934, y no obstante sus sucesivas reformas de 1942, 1952 y 1966, la Sección XVI se titula del «*Gobierno y Administración de los Departamentos*», previendo una *autoridad ejecutiva* y una *Junta,* ambas electas directamente por el pueblo, con jurisdicción en todo el territorio departamental. Sin perjuicio de ello, se crean *Juntas Locales* designadas por el intendente municipal en las poblaciones con más de 2.000 habitantes y se prevé que la Ley pueda crear *Juntas Locales Autónomas,* con competencia ampliada y elección directa de sus miembros por el pueblo de la localidad, en aquellas poblaciones de más de 10.000 habitantes o que posean interés nacional para el desarrollo del turismo.

El legislador en 12 oportunidades, creó Juntas Locales Autónomas electivas.

10. Cuando el 27 de junio de 1973 el presidente de la República, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, disolvió las Juntas Departamentales y destituyó a la mayoría de los intendentes electos por el pueblo, dispuso también el cese de los miembros de las Juntas Locales y

Juntas Locales Autónomas cuyas atribuciones asigna a los *intendentes-interventores* que nombra directamente.

Las competencias de las Juntas Departamentales son desempeñadas por *Juntas de Vecinos* designadas por el Poder Ejecutivo Nacional.

11. En síntesis: recogiendo la tradición de los Cabildos Coloniales y de las instituciones creadas por la Revolución americana, en la República Oriental del Uruguay, desde su fundación, en 1830, las competencias municipales fueron desempeñadas por órganos ejecutivos y legislativos con jurisdicción departamental.

Sin perjuicio de ello, en las poblaciones de más de 2.000 habitantes han funcionado Comisiones Auxiliares o Juntas Locales, designadas por el órgano ejecutivo departamental con meras funciones administrativas. En algunas poblaciones con más de 10.000 habitantes o que ofrecen interés nacional para el desarrollo del turismo, la Ley ha creado Juntas Locales Autónomas, electas directamente por el pueblo de la localidad y alrededores.

Desde 1973 los intendentes interventores designados por el Poder Ejecutivo han reforzado la jurisdicción departamental al asumir las funciones de las disueltas Juntas Locales y Juntas Locales Autónomas.

La policía del orden y seguridad ha estado a cargo, desde 1830, de jefes políticos o de policía designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

II. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES VIGENTES

1. Desde el 1 de marzo de 1967 rigen las normas de la Constitución, plebiscitadas favorablemente en 1966, con las modificaciones introducidas por el Poder Ejecutivo, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, mediante Decretos constitucionales.

2. Por *Decretos números 465 y 466, de 27 de junio de 1973,* el Poder Ejecutivo disuelve las Juntas Departamentales electas en 1971, sustituyéndolas por Juntas de Vecinos designadas por él; destituye a los intendentes departamentales, designando intendentes-interventores, en su mayoría coroneles, y disuelve las Juntas Locales y las Juntas Locales Autónomas, cuyas competencias asigna a los intendentes-interventores.

3. Por *Decreto Constitucional número 2* se establece que las *Administraciones Departamentales* se mantendrán en régimen de intervención, regulándose su actividad por las normas y actos constitucionales y legales vigentes y ciertas reglas básicas.

4. Por *Decreto Constitucional número 7* se autoriza a los intendentes-interventores a pasar a disponibilidad, cesando en sus cargos automáticamente, a los seis o doce meses, a los funcionarios municipa-

les inamovibles, por razones superiores de interés público o de mejor servicio o con motivo o en oportunidad de supresión o reorganización de servicios.

Por *Decretos Constitucionales números 8 y 12* los actos administrativos dictados por los órganos municipales, en violación de una regla de derecho o con desviación de poder, son anulables por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con excepción de los actos políticos o de gobierno, los actos discrecionales y los actos fundados en razones de seguridad nacional o interés público.

5. Las «*normas* y *actos constitucionales* y *legales vigentes*» son los preceptos de la Constitución de 1967 y de la Ley Orgánica de 1935, en todo aquello que no haya sido derogado por los actos institucionales u otras leyes ordinarias posteriores, dictadas hasta el 1 de septiembre de 1976; pero, a su vez, «las reglas básicas fundamentales», planean por sobre las disposiciones constitucionales y legales citadas.

6. Dichas «*reglas básicas fundamentales*» establecen, en forma genérica, que «en lo que es materia natural del Instituto», dispondrán de la «más amplia autonomía técnica compatible con la unidad administrativa y gubernativa de la nación, manteniéndose el actual juego de competencias de las Intendencias Municipales y Juntas de Vecinos»; pero suprimiéndose «la potestad tributaria municipal» y procurándose, «en el aspecto fiscal... la compatibilidad administrativa municipal y gubernativa nacional mediante la adecuada tributación nacional y municipal», aunque mientras tanto quedan prorrogados hasta el 31 de diciembre de 1978 los presupuestos municipales vigentes al 1 de septiembre de 1976, pudiendo introducírseles estrictas modificaciones y aprobarse tasas y tarifas por servicios de prestación municipal, directa o indirecta, siguiendo el procedimiento «de acuerdo con las disposiciones vigentes» y sometiéndolas a la aprobación del Poder Ejecutivo en acuerdo con el ministro de Economía y Finanzas.

7. El *acto institucional número 3* prevé, además, que hasta que se dicte la Ley fundamental pertinente, si se estimare necesario, podrá la Ley ordinaria determinar las categorías económicas o actos que deban ser gravados a nivel nacional, de aquellos que pertenezcan al ámbito municipal, pero si la importancia del asunto lo requiere, podrán trasladarse a la decisión previa del Consejo de Seguridad Nacional.

Las otras dos «*reglas básicas fundamentales*» concretas, son: *a)* que «regirán para el personal municipal las mismas normas sobre incompatibilidades, compensaciones, contrataciones y acumulaciones de sueldos vigentes en lo nacional», y *b)* que «se aplicará en materia municipal lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley número 14.416, de 28 de agosto de 1975».

8. De los textos transcritos fluye —en nuestra opinión—:

a) que se mantienen las normas constitucionales vigentes al primero de septiembre de 1976, en cuanto a los cometidos y poderes jurídicos de los gobiernos departamentales, salvo en cuanto las «administraciones municipales» —que así se les designa ahora— no podrán establecer nuevos tributos municipales ni dictar nuevos presupuestos, necesitando para la aprobación de tasas y tarifas por servicios municipales y para modificar éstos sólo en lo más estricto, seguir el procedimiento vigente a aquella fecha y luego someterlo a la aprobación del Poder Ejecutivo en acuerdo con el ministro de Economía y Finanzas;

b) que se mantiene el actual juego de competencias de las Intendencias Municipales y las Juntas de Vecinos;

c) que se mantiene el régimen de intervención y en lo que es competencia propia de los Municipios —según las normas constitucionales vigentes, con las modificaciones introducidas por los actos institucionales— dispondrán de la más amplia autonomía técnica (en la materia específicamente municipal, con excepción de lo presupuestario y fiscal), siempre que la misma no haga peligrar la unidad administrativa y gubernativa de la nación;

d) como la condición precedente es un imposible teórico y práctico, la autonomía administrativa y legislativa en lo municipal se ha mantenido en los mismos términos de la Ley Orgánica de 1935 y de la Constitución de 1967.

9. En resumen: salvo la pérdida de la autonomía política, la autonomía administrativa y legislativa en lo municipal continuó igual que antes, con excepción de la potestad tributaria y presupuestaria, que requiere ahora aprobación del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la materia municipal, solamente una ley le ha sustraído competencia en lo referente a la regulación de los mataderos y expendios de carne.

III. ORGANOS DE GOBIERNO MUNICIPAL

1. El gobierno y la administración de los Departamentos —dice la Constitución de 1967, art. 262— serán ejercidos por una Junta Departamental y un intendente municipal.

2. La *Junta Departamental* se compone de treinta y un miembros. Estos son elegidos directamente por el pueblo del Departamento, mediante el voto obligatorio y secreto y en representación proporcional, salvo el caso que el partido que hubiere obtenido mayoría de votos no

alcanzare a conquistar la mayoría de las bancas, en el cual se le adjudicarán a ese partido la mitad más uno de las mismas.

Los «ediles —nombre que se les otorga a los integrantes de las Juntas Departamentales— duran cinco años en sus cargos, son honorarios y su desempeño es incompatible con el ejercicio de cualquier otra función pública electiva. Sólo pueden ser separados de sus cargos mediante «juicio político», en caso de haber violado la Constitución o cometido delito grave, por la Cámara de Senadores de la República.

3. El *intendente municipal* es electo directamente por el pueblo del Departamento, mediante voto obligatorio y secreto; dura cinco años en su cargo, pudiendo ser reelecto por una sola vez. Su cargo es rentado e incompatible con todo otro cargo electivo o empleo público, excepción hecha de la docencia. Sólo puede ser separado de su cargo mediante «juicio político», en los casos y forma preindicada.

4. Las *Juntas Locales* se componen de cinco miembros honorarios, designados por el intendente municipal, con anuencia de la Junta Departamental, respetando en lo posible en su integración la proporcionalidad de la representación de los diversos partidos políticos en la Junta Departamental.

Las Juntas Locales se establecen en toda población que ya la tuviera en 1935 o en aquellas que sobrepasando 2.000 habitantes establezca la Junta Departamental, a propuesta del intendente.

5. La ley puede ampliar las facultades de gestión de las Juntas Locales, en las poblaciones que, sin ser capital de Departamento, cuenten con más de 10.000 habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo, transformándolas en *Juntas Locales Autónomas.* En ese caso, también puede la ley declarar electivos sus cargos.

6. La Junta Departamental y el intendente municipal tienen jurisdicción en todo el territorio departamental y sus sedes en la ciudad capital del Departamento.

En las localidades, fuera de la planta urbana de la capital del Departamento y en las demás poblaciones, las funciones administrativas del intendente municipal son ejercidas por las Juntas Locales o, en su caso, por las Juntas Locales Autónomas.

7. La *Junta Departamental* ejerce la función legislativa y de contralor del gobierno departamental, correspondiendo al intendente municipal, las funciones ejecutivas y administrativas.

Compete a la Junta Departamental sancionar los decretos —que tendrán fuerza de ley en su jurisdicción—, en toda materia municipal, los que serán promulgados y publicados por el intendente municipal, pudiendo éste observarlos dentro de los diez días de conocidos.

También compete a la Junta Departamental sancionar el presupuesto municipal elevado a su consideración por el intendente municipal, así como aprobar los impuestos, tasas y contribuciones de mejora y

los precios por utilización de los servicios o aprovechamiento de bienes departamentales y otorgar concesiones para servicios públicos locales o departamentales.

Dentro de las funciones de contralor, la Junta Departamental puede requerir la intervención del Tribunal de Cuentas de la República —que fiscaliza toda la gestión financiera y contable de los gobiernos departamentales— para informarse sobre cuestiones relativas a la Hacienda o Administración departamental; cualquiera de sus miembros puede pedir al intendente municipal los datos o informes que estime necesarios para llenar su cometido o hacer venir a Sala al intendente para pedirle y recibir informes, sea con fines de legislación o de contralor, siempre que reúna el voto del tercio de integrantes, o nombrar Comisiones de Investigación.

También es competencia de la Junta Departamental otorgar o denegar su venia para destituir a los funcionarios municipales, designar los bienes a expropiarse, o aplicar multas o sanciones graves a los particulares.

La Junta Departamental aprueba su propio presupuesto y designa y destituye a sus funcionarios.

8. El *intendente municipal* ejerce las funciones ejecutivas dentro del gobierno departamental, haciendo cumplir la Constitución y las Leyes y los Decretos municipales. Puede dictar los reglamentos y resoluciones que estime necesarios para la ejecución de los Decretos municipales, así como realizar todos los actos administrativos propios de un jerarca.

Corresponde al intendente municipal representar el Departamento en sus relaciones con los Poderes del Estado o con los demás gobiernos departamentales y en sus contrataciones con personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

También le corresponde designar al *secretario* de la Intendencia, quien firmará conjuntamente con él todos los decretos, resoluciones y comunicaciones; a los *directores generales* que tendrán a su cargo la dirección de las diversas reparticiones y a los miembros de *Comisiones Especiales* a las que podrá atribuir la realización de cometidos específicos, delegando en ellas las facultades necesarias para su cumplimiento.

9. Las *Juntas Locales* y las *Juntas Locales Autónomas* ejercen las competencias administrativas propias del intendente municipal en sus respectivas localidades.

10. En el régimen de facto que se ha impuesto a partir del 27 de junio de 1973, las competencias propias de los intendentes municipales y de las Juntas Locales, simples o autónomas), son desempeñadas por «intendentes-interventores» designados y removidos por el Poder Eje-

cutivo y las de las Juntas Departamentales por «Juntas de Vecinos», cuyos miembros —nueve en Montevideo y siete en los demás Departamentos— son designados y removidos por el Poder Ejecutivo.

IV. AUTONOMIA Y TUTELA ADMINISTRATIVA

1. La Constitución de 1967, confirmando la amplia autonomía de los gobiernos departamentales consagrada a partir de 1920, estableció que el gobierno y la administración de los Departamentos, con exclusión de los servicios de la seguridad pública, es ejercido por los órganos municipales, electos directamente por el pueblo, con independencia del Poder Ejecutivo.

Los intendentes municipales o las Juntas Departamentales pueden reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del Departamento.

2. Tanto en materia legislativa, como en materia administrativa, los órganos municipales son autónomos en su actuación, no existiendo contralor alguno por parte del Poder Ejecutivo.

En materia tributaria, la Constitución de 1967 estableció taxativamente los bienes y actividades que pueden ser gravadas con impuestos, tasas y contribuciones de mejoras por los gobiernos departamentales, sin intervención alguna del Poder Ejecutivo, aunque éste puede apelar ante la Cámara de Representantes los decretos que creen o modifiquen impuestos.

También estableció una total autonomía en materia presupuestal.

En materia financiera, los gobiernos departamentales no pueden emitir títulos de deuda pública, ni concertar préstamos o empréstitos con organismos internacionales o instituciones o gobiernos extranjeros, sin aprobación del Poder Legislativo, previo dictamen del Tribunal de Cuentas.

3. A partir del 27 de junio de 1973 los gobiernos departamentales perdieron su autonomía política, no así su autonomía administrativa y legislativa.

A partir del 1 de septiembre de 1976 se suprime la potestad tributaria municipal, debiendo desde entonces ser sometida a la aprobación del Poder Ejecutivo la creación de tasas y tarifas por servicios de prestación municipal directa o indirecta.

Igualmente, desde esa fecha, se prorrogaron todos los presupuestos municipales, necesitándose para su modificación, la aprobación del Poder Ejecutivo.

No existe, pues, tutela administrativa en todo lo referente a la actuación de los órganos municipales en las materias de su competencia, salvo en lo tributario y presupuestal, tal como se expresó.

V. CONTROL JUDICIAL

1. Los gobiernos departamentales y, en general, todo órgano del Estado es civilmente responsable del daño causado a terceros, en la ejecución de los servicios públicos, confiados a su gestión o dirección.

La acción reparatoria patrimonial se ejerce ante los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo, y, en segunda instancia, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

2. Los actos administrativos —con exclusión de los actos políticos o de gobierno— pueden ser anulados por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo por ser contrarios a una «regla de derecho» (norma constitucional, legal o reglamentaria, principio de derecho o disposición contractual) o dictados con desviación de poder.

Sólo pueden ejercer la acción anulatoria los titulares de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo, que hubieren agotado la vía administrativa.

3. Las contiendas de competencia fundadas en la Constitución son de competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Las contiendas de competencia fundadas en la Ley y las diferencias que se susciten con otros órganos del Estado, entes autónomos, servicios descentralizados y otros gobiernos departamentales son de competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

4. A partir del Decreto Constitucional número 8 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo —cuyos miembros son designados por la Junta de Oficiales Generales de las Fuerzas Armadas— y los miembros del Consejo de Estado nombrados por el Poder Ejecutivo que reunidos forman el «Consejo de la Nación» —no podrá entender en las acciones de nulidad cuyo objeto sean «actos políticos o de gobierno», «actos que por razones de seguridad o de interés público la ley declare irrecurribles» y «actos discrecionales».

5. La Constitución de 1967 previó que los decretos de las Juntas Departamentales y las resoluciones de los intendentes municipales contrarios a la Constitución o a las Leyes, no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, podrán ser apeladas ante la Cámara de Representantes por un tercio de integrantes de la Junta Departamental o por mil ciudadanos inscritos en el Departamento.

También la Ley autoriza el referéndum como recurso contra los Decretos de las Juntas Departamentales.

VI. COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES

1. En principio, todo lo relativo al gobierno y administración de los Departamentos es de competencia de los órganos municipales, con excepción de los servicios de seguridad pública.

De la Ley Orgánica Municipal de 1935 surge que es competencia municipal:

a) La administración y aprovechamiento de las propiedades del Departamento.

b) La conservación y administración de los bienes del dominio público departamental: playas, parques, plazas, calles, caminos, cementerios, etc.

c) La prestación de los servicios públicos locales y departamentales: recolección de residuos domiciliarios; recolección de las aguas servidas y pluviales; barrido de las calles, plazas y lugares públicos; alumbrado público; transporte colectivo de pasajeros, inhumación de cadáveres.

d) La construcción de obras públicas: viabilidad local y departamental y locales para museos, bibliotecas, laboratorios, usinas, talleres, etc.

e) La policía del tránsito y del transporte, de la edificación, de los espectáculos públicos, preventiva de inundaciones, incendios y derrumbes, higiénica y sanitaria de las poblaciones y de los alimentos, sin perjuicio de la competencia de las autoridades nacionales.

f) La ordenación urbanística, mediante la sanción del plan regulador de la ciudad, estableciendo zonas de utilización del suelo y las vías de entrada y comunicación, y otorgando los permisos de construcción respectivos.

g) La promoción de la actividad cultural, artística y deportiva.

h) La instalación y funcionamiento de mercados, corrales de abasto, mataderos, tabladas, plazas de frutos, expendios municipales y ferias vecinales.

i) Velar por la instrucción primaria, secundaria y preparatoria, industrial y artística y por la salud pública, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento.

j) Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería, el desarrollo de la industria y el comercio y de las instituciones de fomento, previsión, crédito y ahorro.

k) Velar por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del Departamento.

VII. FINANZAS

1. Las principales fuentes de ingreso están expresamente determinadas en la Constitución de 1967:

a) Los impuestos sobre la propiedad privada inmueble, urbana y suburbana, establecidos y recaudados por los órganos municipales, con excepción de la propiedad inmueble rural que serán establecidos por el Poder Legislativo, pero recaudados por los órganos municipales;

b) El impuesto a los terrenos baldíos y a la edificación inapropiada;

c) Las contribuciones por mejora a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales;

d) Las tasas y precios por utilización de servicios o aprovechamiento de bienes municipales;

e) Los impuestos a la propaganda y avisos de todas clases y a los espectáculos públicos;

f) La explotación de juegos de azar y los impuestos a las carreras de caballos y demás competencias en las que se efectúen apuestas mutuas;

g) Los impuestos que el Poder Legislativo sancione con destino a los municipios y la cuota parte de los recursos nacionales que fije la Ley de Presupuesto.

2. El Decreto Constitucional número 3, de 1 de septiembre de 1976, suprimió la potestad tributaria municipal y estableció que la Ley ordinaria podría determinar, si se estimare necesario, las categorías económicas o actos que deban ser gravados a nivel nacional y a nivel municipal. Hasta la fecha tal Ley no se ha dictado. Mientras tanto, las tasas y tarifas por servicios públicos de prestación municipal directa o indirecta, son establecidas de acuerdo a las disposiciones constitucionales vigentes y sometidas a la aprobación del Poder Ejecutivo con intervención del Ministerio de Economía y Finanzas.

No es necesaria esta aprobación para los precios privados, tales como los de arrendamiento y venta de inmuebles, ventas de productos alimenticios en los expendios y restaurantes municipales, entradas a los casinos y teatros municipales, etc., así como para los precios públicos tales como concesión de uso del dominio público municipal y casos similares (Res. P.E. 18-10-976).

VIII. ESTATUTO DE LOS FUNCIONARIOS

1. La Constitución de 1967 establece que los gobiernos departamentales sancionarán el Estatuto para sus funcionarios ajustándose a los principios en ella establecidos y declara inamovibles a sus funcionarios, con excepción de aquellos cuya amovilidad o carácter de

particular confianza o político sea declarado por los tres quintos del total de componentes de la Junta Departamental.

2. Los funcionarios inamovibles dependientes de las Intendencias Municipales sólo pueden ser destituidos, previo sumario y oportunidad de presentar sus defensas y pruebas, en los casos de omisión, ineptitud o delito y previa anuencia de la Junta Departamental.

Los funcionarios amovibles pueden ser destituidos, previo sumario y oportunidad de defensa y prueba, por cualquier causa fundada no requiriendo la venia de la Junta Departamental.

Los funcionarios que ocupen cargos políticos o de particular confianza son designados y destituidos por el intendente municipal sin expresión de causa.

3. Las bases establecidas por la Constitución de 1967, para todos los funcionarios públicos, son las siguientes:

a) El funcionario existe para la función y no la función para el funcionario.

b) El funcionario está al servicio de la Institución y no de una fracción política, prohibiéndose toda actividad ajena a la función en días y horas de trabajo, reputándose ilícita la dirigida a fines de proselitismo de cualquier especie.

c) Establécese la carrera administrativa para los funcionarios presupuestados, asegurándoseles el derecho a la permanencia en el cargo, al ascenso, al descanso semanal y al régimen de la licencia anual y por enfermedad, así como las condiciones para el traslado o suspensión y el derecho a recurrir de las resoluciones que los afecten.

d) Pueden asociarse, pero se discute doctrinariamente si tienen derecho a la huelga; la jurisprudencia existente es contraria.

4. El Decreto Constitucional número 3, de 1 de septiembre de 1976, estableció que «regirán para el personal municipal, las mismas normas sobre incompatibilidades, compensaciones, contrataciones y acumulaciones de sueldos vigentes en lo nacional», ajustándose automáticamente éstos a los porcentajes de aumentos que se establezcan por el Poder Ejecutivo para la actividad privada.

5. Por la resolución número 464/73 prohíbese la divulgación por la prensa oral, escrita o televisada de todo tipo de información, comentario o grabación que, directa o indirectamente, pueda perturbar la tranquilidad y el orden público, facultándose a las Fuerzas Armadas y policiales a adoptar las medidas necesarias para asegurar la prestación ininterrumpida de los servicios públicos.

6. Por el Decreto Constitucional número 7, de 27 de junio de 1977, se autoriza a los Intendentes Municipales a pasar a disponibilidad a sus funcionarios, cesando automáticamente en sus cargos (a los seis meses, si es profesional universitario o al año, si no lo es), con motivo o en oportunidad de supresión o reorganización de servicios y cuando

la determinen «razones superiores de interés público» o de «mejor servicio», siendo discrecional la apreciación de las mismas.

7. A partir de entonces, todas las designaciones que se formulen para ingreso a la Administración Municipal tendrán carácter provisorio por el término de un año, durante el cual se podrá dejar sin efecto la resolución respectiva, sin especificación de causa.

8. Por Ley número 14.900, de 22 de mayo de 1979, se creó el Registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales a cargo de la Secretaría Permanente del Consejo de Seguridad Nacional. En dicho Registro están comprendidos los Intendentes Municipales, Interventores, Secretarios de las Intendencias Municipales y Directores Generales de Departamento, debiendo presentar relación precisa de su patrimonio, de los cargos públicos o privados desempeñados en los últimos dos años y de las vinculaciones con empresas comerciales, industriales o financieras.

IX. URBANISMO

1. La Ley número 10.723, de 21 de abril de 1946, reservó a los gobiernos departamentales el derecho exclusivo de autorizar subdivisión de predios rurales con destino directo e indirecto a la formación de centros poblados, así como aprobar trazados de calles que impliquen amanzanamientos.

2. La Ley determinó que toda subdivisión de tierras que cree predios menores de cinco hectáreas, se considera destinada a la formación de un «centro poblado» que constituirá «pueblo», «villa» o «zona urbana o suburbana», si los predios son menores de una hectárea cada uno y «huertos», si son mayores de esa superficie.

3. La Ley obliga a los gobiernos departamentales a requerir los siguientes datos a los interesados, antes de proceder a la autorización: constitución geológica del suelo; naturaleza del suelo agrícola; posibilidad de aguas; vías de comunicación; motivos económico-sociales, militares, turísticos, etc., que justifiquen la formación del centro poblado; valores de la tierra y las mejoras; curvas de nivel, etc.

También exige recabar la opinión del Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura o de oficinas técnicas municipales o nacionales de urbanismo y dictamen jurídico.

4. Como requisitos mínimos para la formación de un centro poblado se exige: abastecimiento de agua potable; la existencia de tierras aptas para la agricultura a cinco kilómetros del centro poblado a formarse; no estar en zona inundable; constituir una unidad vecinal que permita el mantenimiento de una escuela pública y servicios públicos indispensables.

Superficie de los Departamentos en que se divide la República

Artigas	11.928 Km.	Paysandú	13.922 Km.
Canelones	4.536 »	Río Negro	9.282 »
Cerro Largo	13.648 »	Rivera	9.370 »
Colonia	6.106 »	Rocha	10.551 »
Durazno	11.643 »	Salto	14.163 »
Flores	5.144 »	San José	4.992 »
Florida	10.417 »	Soriano	9.008 »
Lavalleja	10.016 »	Tacuarembó	15.438 »
Maldonado	4.793 »	Treinta y Tres	9.529 »
Montevideo	530 »		

Cantidad de habitantes de las ciudades capitales de cada Departamento

Montevidero	1.173.254	Durazno	25.811
Salto	71.881	Treinta y Tres	25.757
Paysandú	65.628	Florida	25.030
Rivera	49.013	Maldonado	22.159
Melo (Cerro Largo)	38.260	Rocha	21.672
Minas (Lavalleja)	35.433	Fray Bentos (Río Negro).	19.569
Mercedes (Soriano)	34.667	Trinidad (Flores)	17.598
Artigas	29.256	Colonia	16.895
Tacuarembó	29.124	Canelones	15.938
San José	28.427		

Cantidad de habitantes de las ciuddes donde la Ley ha creado Juntas Locales Autónomas

Las Piedras	53.983	Paso de los Toros	13.178
San Carlos	16.883	Nueva Helvecia	8.598
Pando	16.184	Sarandí del Yí	6.326
La Paz	14.402	Río Branco	5.697
Santa Lucía	14.101	Sarandí Grande	5.598
Carmelo	13.631		

EL REGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Director del Instituto de Derecho Público.
Universidad Central de Venezuela

SUMARIO

I. INTRODUCCION GENERAL

1. El municipio en la organización del Estado.

   A) Venezuela como Estado Federal.
   B) El sistema de distribución vertical del poder.
      a) El poder público nacional.
      b) El poder público de los Estados (estadal).
      c) El poder público municipal.

2. El municipio en la Constitución.

   A) La autonomía municipal.
      a) Autonomía política.
      b) Autonomía normativa.
      c) Autonomía tributaria.
      d) Autonomía administrativa.

   B) Las competencias municipales propias de la vida local.
   C) La organización municipal.
      a) La ausencia de autonomía organizativa.
      b) Los principios constitucionales y su inejecución.
      c) El uniformismo municipal.
   D) El autogobierno local.

3. Las diversas entidades territoriales locales.

   A) Los municipios.
      a) Creación y fusión.

a') Requisitos.
b') Iniciativa.

b) Extinción.

B) Los distritos metropolitanos.
a) Creación y fusión.
b) Competencias.

C) Las mancomunidades.

4. Plan.

II. LAS MATERIAS DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

1. Las materias de la competencia municipal y su carácter concurrente.
A) Las competencias urbanísticas.
B) Las competencias en materia de abastos.
C) Las competencias en materia de circulación y transporte urbano.
D) Las competencias en materia de cultura.
E) Las competencias en materia de salubridad.
F) Las competencias en materia de asistencia social.
G) La competencia en materia de institutos populares de crédito.
H) La competencia en materia de turismo.
I) La competencia en materia de policía municipal.

2. El régimen de las competencias municipales en la Ley Orgánica y su sujeción a la legislación nacional.
A) Competencias en materia de acueductos, cloacas y drenajes.
B) La competencia en materia de distribución y venta de electricidad y gas.
C) La competencia en materia de transporte colectivo de transporte colectivo de pasajeros y circulación urbana.
D) Las competencias en materia de servicios de mercadeo y abastecimiento.
E) Las competencias en materia de aseo urbano y domiciliario.

3. La ordenación sistemática de las materias de la competencia municipal en la Ley Orgánica.
A) Los servicios públicos municipales.
a) Las limitaciones impuestas por las leyes nacionales.
b) Las limitaciones derivadas de la forma de prestación.
c) Las obligaciones mínimas en la prestación de servicios.
d) La forma de prestación.

B) La ordenación urbanística.
C) La policía municipal.

D) El fomento municipal.
E) El catastro municipal.

4. Las materias de la competencia municipal y las diversas entidades locales.

III. EL REGIMEN DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL

1. El carácter colegiado del gobierno local.

A) Los órganos colegiados.

a) Los concejos.
b) El Cabildo Metropolitano.

B) Los concejales.

a) Requisitos.
b) Elección de los concejales.
c) Situación jurídica de los concejales.

a') Características del cargo: carga pública.
b') La remuneración del cargo.
c') Prerrogativas de los concejales.
d') Prohibiciones a los concejales.
e') Pérdida de investidura.

C) La responsabilidad de los concejales.

a) La inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley de Régimen Municipal.

a') El principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos.
b') Las excepciones al principio.
c') La irresponsabilidad de los concejales y la violación de la Constitución.

b) La colisión entre el artículos 51 y los artículos 93, 95 y 96 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
c) La decisión de la Corte Suprema.

2. El funcionamiento de los concejos municipales.

A) Instalación.
B) Elección del presidente y directiva.
C) Funcionamiento.

a) Sesiones.
b) Actas de las sesiones.
c) Quorum.

D) Facultades de los concejos municipales.

a) En relación con su régimen interno.
b) En relación con el personal al servicio del concejo.
c) En relación con la gestión de los asuntos municipales.
d) En relación con los contratos municipales y demás relaciones con los particulares.
e) En relación a la defensa de los intereses municipales.
f) En relación a las demás entidades locales y a la creación de entes descentralizados.
g) En relación a sus actos formales.

E) Obligaciones de los concejos municipales.

3. La organización administrativa de los municipios.

A) La administración central del municipio.

a) La junta directiva del concejo.

a') Presidente.
b') Vicepresidente.
c') El secretario.

a") Requisitos.
b") Designación y remoción.
c") Competencia.

b) El administrador municipal.

a') Carácter y requisitos.
b') Designación y remoción.
c') Competencia.
d') Prerrogativas.

c) Síndico procurador municipal.

a') Requisitos.
b') Designación y remoción.
c') Competencia.
d') Otras funciones.

B) La administración territorial del municipio.

a) El municipio foráneo.
b) Las juntas municipales.

a') Integración.
b') Designación y remoción.
c') Competencias.

C) La administración descentralizada del municipio.

IV. EL REGIMEN HACENDISTICO DE LOS MUNICIPIOS

1. La Hacienda Pública Municipal.

A) Principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública, aplicables a la Hacienda Pública Municipal.

a) Los principios tributarios.

a') Principio de la legalidad del tributo.
b') Principio de la generalidad del tributo.
c') Principio de la igualdad tributaria.
d') Principio de la no confiscación.
e') Prohibición de establecer impuestos pagaderos en servicio personal.
f') Exigencia de un término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria.

b) Los principios presupuestarios.

a') El principio de la previsión presupuestaria de los gastos.
b') El equilibrio presupuestario y los gastos burocráticos.

c) Los principios relativos a la descentralización funcional.
d) Los principios relativos al crédito público municipal.
e) La competencia en materia de obligaciones municipales.

B) Los principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal.

a) Los ingresos municipales.
b) Los ejidos.
c) Las limitaciones tributarias.

C) Los principios que rigen la Hacienda Pública Nacional aplicables a la Hacienda Pública Municipal, con especial referencia a las prerrogativas y privilegios del fisco.

a) Prerrogativas procesales.

a') La excepción a la forma de las citaciones.
b') La excepción a la confesión ficta.
c') La excepción a la exigencia de caución.
d') La excepción al principio de que las partes están a derecho.
e') La excepción a las medidas preventivas o ejecutivas.
f') La regulación de la condena en costas.

g') Las excepciones a las normas de ejecución de condenas.
h') La brevedad de los procedimientos.

b) Privilegios.

a') Privilegio general de los créditos tributarios.
b') Privilegio de juicio ejecutivo.
c') Privilegio de conocimiento.
d') Privilegio de gratuidad.
e') La prescripción decenal.

2. El régimen de los bienes municipales.

A) Clases de bienes.
B) Adquisición de los bienes.
C) El uso de los bienes municipales del dominio público.
D) El uso y disposición de los bienes municipales del dominio privado.
E) El régimen de los ejidos.

a) Enumeración de los ejidos.
b) La adquisición de inmuebles a los efectos ejidales.
c) La enajenación de ejidos.
d) Las restricciones a la enajenación de ejidos y a su uso.

F) La recuperación de los bienes municipales.

3. El régimen de los ingresos municipales.

A) La enumeración de los ingresos.
B) Los impuestos municipales.
C) Las tasas municipales.
D) Las contribuciones especiales.
E) El situado municipal.
F) Las multas.
G) Las operaciones de crédito público.

4. El pasivo de la Hacienda Pública Municipal.

V. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS

1. El sistema de presupuesto.

A) Contenido del presupuesto municipal.

a) Disposiciones generales.
b) El presupuesto de ingresos.

c) El presupuesto de gastos.
d) Las rectificaciones al presupuesto.
e) La especificación de las inversiones.

B) La elaboración y aprobación del presupuesto.
C) Las modificaciones al presupuesto: los créditos adicionales.
D) La ejecución del presupuesto.

a) Carácter de los créditos presupuestarios.
b) El principio de la legalidad del gasto y los requisitos formales de la ejecución presupuestaria.
c) El principio de la sinceridad del gasto.
d) La programación de la ejecución presupuestaria.

2. El sistema de contabilidad.

A) Competencia de la Contraloría General de la República.
B) Las cuentas de la ejecución.
C) Las competencias de las Contralorías Municipales.

3. El sistema de personal.

4. El sistema de control.

A) Facultades de la Contraloría General de la República.
B) Las Contralorías Municipales.
C) Funciones de las Contralorías Municipales.
D) El contralor municipal.

VI. LA PARTICIPACION POLITICA EN EL REGIMEN MUNICIPAL

1. La participación política en la Ley Orgánica de Régimen local.

A) Los mecanismos de participación política.
B) Los mecanismos de participación en asuntos vecinales.
C) Los mecanismos de participación en asuntos de urbanismo.
D) Los mecanismos de participación en defensa de los bienes municipales.

2. Las asociaciones de vecinos.

A) Características generales.
B) El ámbito personal y territorial de las asociaciones de vecinos.
C) Las funciones de las asociaciones de vecinos.

VII. PECULIARIDADES DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

1. El control sobre los actos municipales.
2. El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos municipales.

   A) El control de la constitucionalidad de los actos de los municipios.

   B) El control de la legalidad de los actos municipales.
   C) Supuestos especiales de control de legalidad.
   D) El control de la abstención o negativa de actuar de los funcionarios municipales.

3. La solución de las controversias y conflictos entre entes territoriales y los municipios o entre autoridades de un municipio.

4. Las otras demandas en las que sea parte un municipio.

VIII. ALGUNOS ASPECTOS DE LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO

1. Introducción.
2. La crisis del régimen local.

   A) La crisis de la representatividad política de los municipios.
      a) La excesiva amplitud de los ámbitos territoriales.
      b) La elección de los concejales por listas bloqueadas, en amplia circunscripción electoral.

   B) La crisis de la participación política en los municipios.
      a) La ausencia de participación de las sociedades intermedias en los órganos representativos municipales.
      b) El fenómeno de las asociaciones de vecinos en el ámbito municipal.

   C) La crisis de la autonomía derivada de la ausencia de descentralización.

3. El sentido de las instituciones locales.
   A) El sentido político de las instituciones locales.
   B) El sentido administrativo de las instituciones locales.

4. Evaluación crítica de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
   A) Algunos elementos de evaluación política.
   B) Algunos elementos de evaluación administrativa.
   C) Algunas frustraciones provocadas por la ley.

a) La Ley Orgánica de Régimen Municipal no solucionó la crisis municipal.
b) La Ley Orgánica no solucionó los problemas administrativos locales.
c) La Ley Orgánica no transformó el sistema de elección de los concejales.
d) La Ley Orgánica no garantizó una efectiva democracia local y una adecuada participación política.

5. Las exigencias de una reforma de las instituciones locales.

IX. BASES PARA LA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA

1. La superación de la artificial base de población.
2. La superación del uniformismo en el régimen organizativo municipal.
3. La superación del régimen colegiado de gobierno y administración local.
4. La superación del uniformismo en la configuración de las entidades locales.
5. La superación del uniformismo del sistema electoral de representación proporcional.
6. Conclusión.

X. EL REGIMEN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL

1. Caracas, el Distrito Federal y la municipalidad capitalina.

A) La capital histórica.
B) El Distrito Federal sin municipalidad (1864-1872).
C) El Distrito Federal y su régimen municipal no autónomo (1872-1896).
D) El Distrito Federal y la autonomía municipal (1893-1936).
E) El Distrito Federal y la constitucionalización de la autonomía municipal (1936).
F) Apreciación general.

2. El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal.

A) El gobernador y la función ejecutiva en el Distrito Federal.

a) Las competencias políticas.

a') Competencia en relación al poder nacional.
b') Competencias como primera autoridad de policía en el Distrito Federal.

c') Competencias en relación a la administración municipal.
d') Competencias en relación al concejo municipal.

b) La competencia administrativa.

a') Competencias administrativas generales.
b') Competencias administrativas en relación al Concejo municipal.
c') Competencias en relación a las oficinas y dependencias administrativas del Distrito.
d') Competencias reglamentarias.
e') Competencias en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales.
f') Competencias administrativas en relación a los contratos municipales.
g') Competencias administrativas en relación a las obras públicas municipales.

B) El Concejo municipal y la función deliberativa en el Distrito Federal.

a) Actividades normativas.
b) Actividades deliberativas generales.
c) Actividades deliberativas en relación con el propio Concejo.
d) Actividades deliberativas en relación con la administración municipal.

C) Consecuencias de la distribución de competencias.
D) La administración territorial del Distrito Federal.

a) El régimen de los departamentos.
b) El régimen de las parroquias.

3. Los problemas del régimen municipal de la capital.

A) La deficiente estructura del régimen municipal del Distrito Federal.
B) La ausencia de un gobierno integral para el área metropolitana de Caracas.

a) Los actuales gobiernos disímiles.
b) Los gobiernos mal estructurados.
c) El sistema no uniforme de gobierno.

C) El centralismo municipal en la capital.
D) La inconstitucionalidad del régimen municipal del Distrito Federal y la publicación de la Enmienda número 2 a la Constitución (1983).

4. Algunos criterios de solución respecto a los problemas del régimen local en la capital.

   A) La estructuración del régimen del Distrito Federal diferenciado de su propio régimen municipal.
   B) La metropolitanización del régimen de Caracas: un único gobierno municipal para el área metropolitana.
   C) La descentralización política del régimen de Caracas.

XI. APENDICE INFORMATIVO SOBRE EL REGIMEN MUNICIPAL

1. Algunos datos sobre las finanzas municipales.
2. Algunos datos sobre la población municipal.
3. Algunos datos sobre los empleados municipales.

XII. ANEXOS

Núm. 1. Constitución de la República de Venezuela, 1961.
Núm. 2. Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1978.
Núm. 3. Reglamento Parcial núm. 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1979.
Núm. 4. Reglamento Parcial (núm. 2) de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, 1982.
Núm. 5. Ley Orgánica del Distrito Federal, 1936.

I. INTRODUCCION GENERAL

1. El municipio en la organización del Estado

A) *Venezuela como Estado federal*

La República de Venezuela es un Estado Federal, peculiar, como en realidad lo son todos los Estados federales, ya que ni hay una federación perfecta, ni existe un tipo único de federación. En este sentido, la Constitución venezolana de 1961 prescribe que «Venezuela es un Estado federal en los términos que establece esta Constitución» (artículo 2.º). La Federación Venezolana, por tanto, responde a los propios términos previstos en el texto fundamental, contradictorios hasta cierto punto, pues si se analiza toda la estructura constitucional del Estado, resulta que en realidad se trata de un Estado centralizado.

La Constitución regula así, una federación centralizada, y ello sin duda, se configura como una contradicción «in términis» porque toda federación debería reponder a un esquema de descentralización política. Esta situación, por supuesto, es producto de una larga evolución, a través de la cual, la forma federal siempre ha estado a la base de las instituciones estatales venezolanas.

La Constitución de 1811 estructuró una confederación, pues era la figura constitucional de la cual se disponía en ese momento histórico para integrar políticamente a las provincias de la Capitanía General de Venezuela al momento de la independencia. Por su parte, la Constitución de 1830, la primera que se dictó después de la separación de Venezuela de la Gran Colombia, es una Constitución que se denominó Centro-federal, y fue producto de un pacto de las fuerzas políticas centrífugas y centrípetas que actuaron en nuestros países, sobre todo en el siglo pasado. Al amparo de esta Constitución se comenzó a desarrollar un poder central importante, hasta el punto de que la Constitución de 1857, puede considerarse como la primera reacción centralista contra

la federación, y pretendió sustituirla con una institución que se ha considerado como un fenómeno peculiar en América Latina, el llamado poder municipal. Esta Constitución es de las pocas de América Latina que utiliza ese término, poder municipal, con lo cual se buscó la eliminación de las provincias.

Esta reacción centralista contra la federación condujo, sin duda, al calor de otros problemas sociales, a las guerras federales, pues al año siguiente (1858) se volvió a cambiar la Constitución, con un mayor acento federalista. Las guerras federales culminaron en 1863, con el establecimiento, ya definitivo, de un Estado con todo el esquema formal de un Estado federal, que luego se ha venido desarrollando con tendencias centralistas, hasta el esquema peculiar que destacábamos en la Constitución de 1961, de una federación «en los términos que la Constitución consagra».

En toda la evolución política de Venezuela puede decirse que hay una constante, y esa es la lucha permanente, más acentuada en el siglo pasado que durante el presente siglo, entre centralismo y federalismo, entre disgregación e integración, entre las fuerzas políticas centrífugas y centrípetas, que ha conducido a la figura actual, de una federación centralista, contradictoria, porque lo que es formalmente federal resulta en el texto mismo de la Constitución, con instituciones centralistas.

B) *El sistema de distribución vertical del poder*

En todo caso, aunque sea una figura contradictoria, la federación en Venezuela está montada sobre un sistema de distribución vertical del poder, es decir, sobre un sistema de descentralización político-territorial del poder público en tres niveles: nacional, estadal y municipal.

a) *El poder público nacional*

El poder público en el nivel nacional, que inclusive ya no se llama «federal», como sucedió hasta 1953, sino que se llama simplemente poder nacional, corresponde a una persona jurídica territorial que es la República, así denominada en la Constitución. En el texto fundamental, el término «República» tiene dos connotaciones: «una, la «República de Venezuela» como Estado en su globalidad, titular del poder público; otra, en el ángulo de la distribución vertical del poder, la «República» a secas, como la persona jurídico-pública territorial nacional.

b) *El poder público de los Estados (estadal)*

Existe un segundo nivel de distribución del poder público que es el nivel estadal, conformado por veinte Estados, un Distrito Federal, dos Territorios Federales y las Dependencias Federales, que conforman la Federación. Los Estados están configurados como personas jurídico-públicas en pie de igualdad política, con autonomía; aun cuando por el proceso centralizador señalado se haya producido un vaciamiento progresivo de competencias propias en este segundo nivel, en beneficio del nivel nacional.

En Venezuela los Estados son, sin duda, autónomos y con una gran autonomía propia de un sistema federal; sin embargo, esa autonomía es inútil e inocua, porque la hemos venido quitando la materia (competencias) sobre las cuales desarrollarse. Incluso, Venezuela conserva dentro de los sistemas federales, el esquema clásico de distribución de competencias según el cual, las competencias residuales están en el segundo nivel, el nivel estadal, pues las competencias nacionales (primer nivel) y las competencias municipales, en el tercer nivel, deben ser de carácter expreso. Por tanto, todo lo que no se asigna al poder nacional y al poder municipal, corresponde al poder estadal, es decir, a los Estados de la Federación. Sin embargo, es tan extensa la enumeración de las competencias nacionales y municipales que, como residuo, ha quedado muy poco. Debido a esto, los Estados tienen una competencia residual, materialmente sin residuo efectivo, por lo que progresivamente se han venido configurando como instituciones político territoriales sin competencias reales.

Esto ha conducido a la situación actual de que además de no tener mayores competencias precisas, a pesar de los esfuerzos que se hacen ahora por encontrar y definirlas, los Estados dependen totalmente, desde el punto de vista financiero, del poder nacional, a través de una partida del Presupuesto nacional, que se denomina «Situado Constitucional», equivalente al 15 por 100 de los ingresos ordinarios, y que se reparte entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales. Hasta cierto punto es un mecanismo de devolución a los Estados de ingresos tributarios que antes tenían. Así, a través del Situado Constitucional, se redistribuye parte de los impuestos nacionales, hacia su fuente originaria que eran los Estados.

c) *El poder público municipal*

El tercer nivel de descentralización político-territorial, además del nivel nacional y del nivel estadal, es el nivel municipal. Se trata de un tercer nivel de distribución vertical del poder público, por lo que hasta

cierto punto, en el régimen constitucional actual, se trata de un vestigio de aquel esquema que algunos han considerado imperfecto y a veces vacío de la Constitución de 1857, que hablaba del poder municipal. Lo cierto que a pesar de todo el tiempo que ha transcurrido, la Constitución sigue hablando de que hay un poder nacional, un poder de los Estados y un poder municipal.

En esta forma, el municipio en nuestro país es partícipe del poder público en ese sistema de distribución vertical del poder que trae la Constitución. No se trata de una simple demarcación administrativa dentro de la estructura del Estado. No es sólo una administración más, dentro de una Administración pública unitaria; sino que es un nivel político-territorial, con una Administración pública municipal propia, que ejerce una cuota-parte del poder público en el sistema de distribución vertical del poder. El poder municipal, en definitiva, es una de las ramas del poder público en el contexto del artículo 118 de la Constitución.

En todo caso, el esquema de nuestra Federación centralista es un sistema de división político-territorial en tres niveles, con tres conjuntos de personas jurídicas— la República, los Estados y los municipios—, teniendo cada una su autonomía, precisamente establecidas en la Constitución; sus competencias, unas con más otras con menos, y en el nivel intermedio, con competencias residuales casi inexistentes; su propio sistema de gobierno democrático, pues hay autoridades electas en los tres niveles; y sus recursos propios, incluso los derivados de las potestades tributarias. En esta materia, sin embargo, debe destacarse en el nivel intermedio, el proceso de vaciamiento de competencias y de atracción por el nivel nacional y el nivel municipal, de lo que otrora fueron competencias tributarias de los Estados de la Federación.

En todo caso, el municipio, en nuestro país, se enmarca dentro de ese sistema de Federación centralizada, aun cuando sin haber sufrido los efectos del centralismo, en la forma como lo han sufrido los Estados de la Federación.

2. El municipio en la Constitución

El municipio es definido en la Constitución como «la unidad política, primaria y autónoma en la organización nacional» (art. 25). En esta forma el municipio se concibe, ante todo, como una unidad política; por ello señalábamos que se trata del nivel menor, territorialmente, del sistema de distribución vertical del poder, que participa y ejerce una rama del poder público en el nivel local.

El municipio así es parte del sistema de organización política del Estado y es además una unidad primaria, lo cual significa que debe estar más cerca del ciudadano, como el instrumento por excelencia de participación política.

Por otra parte, se trata de una entidad autónoma, lo que implica que en sus competencia propias no hay ingerencia de los otros niveles. En esta forma, en nuestro país es una entidad política descentra lizada, que forma parte de la división político-territorial del Estado, con personalidad jurídica propia, carácter autónomo, competencias propias y un autogobierno de base democrática.

Ahora bien, ¿cómo se caracteriza el municipio en la Constitución? Ello se establece analizando cuatro aspectos: en primer lugar, la autonomía y lo que esto significa en la Constitución venezolana; en segundo lugar, las competencias que se atribuyen al municipio, lo cual es importante, ya que autonomía sin competencia es autonomía inútil; en tercer lugar, la organización que se le da a la institución municipal; y, en cuarto lugar, las bases del sistema de autogobierno municipal que consagra la Constitución.

A) *La autonomía municipal*

En cuanto al primer aspecto, la autonomía, no sólo la Constitución dice que el municipio es «la unidad política primaria y autónoma» dentro de la organización nacional, sino que luego destina a ella un artículo, el 30, en el cual se prescribe que la autonomía municipal comprende: la elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia, y la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos.

Esta enumeración, sin duda, le da a la autonomía municipal en Venezuela, una amplitud considerable que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa.

a) *Autonomía política*

En primer lugar, está la autonomía política que es la que da origen al autogobierno, y que implica la elección de sus autoridades a través de mecanismos que la Constitución exige que sean siempre de carácter democrático. Por eso, en la Constitución venezolana no se concibe el municipio sin su autonomía, políticamente hablando, es decir, sin su carácter democrático, lo que conduce a que sus autoridades o representantes, que la Ley identifica en los concejos municipales en número variable según la población, sean electos por votación universal, directa y secreta y, con representación proporcional de las minorías (art. 13 de la Ley Orgánica del Sufragio).

b) *Autonomía normativa*

En segundo lugar, los municipios, tienen autonomía normativa, es decir, se dictan su propio ordenamiento en las materias de su competencia. Por ello, las ordenanzas municipales, en nuestro país, tienen carácter de leyes locales y así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde hace ya cuatro décadas. Es decir, las normas que los concejos municipales producen, tienen carácter de ley en relación, por supuesto, con las materias propias de la competencia municipal. De lo contrario no se entendería, por ejemplo, cómo mediante ellas se pueden establecer impuestos, lo cual está reservado a la Ley (art. 224 de la Constitución). Esta competencia normativa, además se ejerce con entera autonomía, en el sentido de que no está sujeta a la ley nacional o estadal en las materias que sean propiamente municipales y donde no haya concurrencia, y sólo está sujeta al control jurisdiccional conforme lo dispone el artículo 29 de la Constitución.

Ahora bien, la Constitución establece en algunos casos, materias en las cuales hay concurrencia de competencias entre los diversos niveles, y en estos casos, corresponde a la ley nacional establecer el ámbito que corresponde a cada nivel. Sin embargo, en las materias propias de la vida local, donde no hay concurrencia, el municipio es enteramente autónomo y las ordenanzas son dictadas sin sujeción a la norma nacional, porque ésta no puede invadir las competencias municipales. Ha sido muy frecuente la participación de la Corte Suprema de Justicia en el conocimiento de conflictos entre ordenanzas municipales y leyes nacionales, tanto denunciadas por los municipios como por el poder nacional, en el sentido de que se considera que hay invasión de competencias o usurpación de funciones, cuando un órgano del poder municipal invade competencias de un órgano del poder nacional y viceversa. La Corte suprema tiene una extensa jurisprudencia donde delimita las competencias en los casos de conflicto.

c) *Autonomía tributaria*

Pero además de la autonomía política y normativa, el municipio tiene autonomía tributaria, en el sentido de que en la Constitución se prevén su tributos propios. Por tanto, podemos señalar que así como los órganos del poder nacional tienen una potestad tributaria originaria, también los municipios tienen una potestad tributaria originaria. Es la Constitución la que establece cuáles tributos son nacionales y cuáles son municipales, y éstos son desarrollados por los propios municipios en sus propias ordenanzas, no pudiendo el poder nacional intervenir en estas regulaciones tributarias locales. En esta forma, el artículo 31 del texto fundamental, por ejemplo, establece, como ingresos municipales, «las patentes sobre industria, comercio y vehículos

y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos», los cuales son regulados con entera autonomía, en cada Municipio, en sus respectivas ordenanzas, con las limitaciones previstas en el artículo 18 del texto fundamental. Además, la Constitución prevé la posibilidad de que pueda haber transferencia de cierto tributos nacionales hacia el nivel municipal (art. 137).

Contrasta esta potestad tributaria originaria de los municipios con la situación señalada del nivel intermedio, de los Estados, donde no está directamente consagrada la competencia tributaria originaria, por el peculiar sistema de distribución de competencias en la Constitución.

d) *Autonomía administrativa*

Además de la autonomía política, normativa y tributaria, los municipios tienen por supuesto también, una autonomía administrativa. El artículo 29 de la Constitución habla de la libre gestión de las materias de su competencia lo que implica no sólo autonormación, sino también autoadministración y, por lo tanto, la posibilidad de invertir los ingresos municipales en la forma como lo juzguen conveniente, sin intervención alguna del poder nacional o del poder estadal.

Podríamos señalar, sin embargo, que una limitación a esta libre gestión sólo se podría deducir del sistema del Situado Constitucional, en cuanto a los ingresos del municipio provenientes del situado que se asignan a los Estados y que éstos a su vez, deben transferir en un porcentaje de los municipios. En este caso, la ley nacional de coordinación de la inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el poder nacional, ha establecido limitaciones a la inversión por los municipios de esta parte que reciben como ingreso del Situado Constitucional, al exigir que una parte de ello lo deben invertir coordinadamente con planes desarrollados por los Estados (art. 20 de la Ley Orgánica de la Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el poder nacional).

B) *Las competencias municipales propias de la vida local*

Ahora bien, toda esta autonomía política, normativa, tributaria y administrativa no tendría sentido, si no hay una asignación de competencias propias al municipio para que aquélla sea ejercida. Es por ello que la Constitución, directamente consagra las competencias municipales y las enumera en su artículo 30, aun cuando con carácter enunciativo lo que se evidencia de dos expresiones que se utilizan en el artículo 30. En efecto, la Constitución establece como competencia de los municipios, las *materias propias de la vida local,* y agrega ade-

más, que éstos tienen la libre gestión de los *intereses peculiares de la entidad.* La Constitución entonces utiliza estas dos expresiones (intereses peculiares de la entidad, materias propias de la vida local) y luego agrega «tales como», y enumera: urbanismo, cultura, salubridad, circulación, asistencia social, abastos, turismo, institutos populares de crédito y policía municipal. Estas son materias propias de la vida local, que incumben a intereses propios de la entidad, pero que se enuncian pura y simplemente, sin carácter restrictivo. El enunciado sobre las competencias municipales, sin duda, es bastante amplio, pero ello no significa que en todos los casos, la competencia sea exclusiva del municipio, pues en otras partes del texto constitucional se regulan casi todas esas competencias en forma concurrente, de manera que también al poder nacional se le asignan ciertas competencias en materia de urbanismo (art. 136, ord. 14), transporte (art. 136, ord. 20), cultura (art. 136, ord. 24), salud (art. 136, ord. 17), policía (art. 136, ord. 5), turismo (art. 136, ord. 24) e institutos de crédito (art. 136, ord. 24).

En esta forma, con gran frecuencia, las competencias municipales inciden en áreas concurrentes de competencias que el poder nacional tiene, también en virtud de la Constitución. Esto trae como consecuencia que para determinar con precisión la competencia municipal, sea necesario que una ley nacional delimite con claridad hasta dónde llega la competencia nacional, y hasta dónde la local, en estas áreas concurrentes.

No siempre se han dictado estas leyes, y las que se han dictado no necesariamente han sido en un todo, acordes con la Constitución, por lo que en más de una ocasión ha habido un exceso del poder nacional en la regulación de las competencias, por lo que también, en más de una ocasión, la Corte Suprema de Justicia ha intervenido, sobre todo anulando normas nacionales o que han invadido las competencias municipales o han hecho negatorias estas competencias, a través de una extensión excesiva de las mismas en el nivel nacional.

En el año 1978 se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal que exigía la Constitución, y a la cual nos referiremos más adelante. Sin embargo, aquí sólo queremos hacer mención a un aspecto, y es el de su incidencia en el problema de las competencias municipales. En efecto, esta Ley tiene una clara tendencia centralista, como ha sido la tradición legislativa en el país, y si bien estableció una enumeración aún más amplia de las competencias municipales, previó una restricción a ellas al señalar en el artículo 7, primer aparte, que buena parte de esas competencias debían ejercerse en la forma como se estableciera en la legislación nacional. Hemos sostenido que esta norma es inconstitucional porque si la Constitución no establece sujeción de las competencias locales a lo previsto en las leyes nacionales, no puede una ley nacional estable-

cer una sujeción, y si lo hace, como sucede en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, dicha norma sería inconstitucional.

Además, la ley incurre en una nacionalización de competencias locales, sobre todo en materia de servicios públicos, al establecer que cuando un servicio municipal se preste en más de una jurisdicción municipal por una sola entidad o empresa, o cuando requiera instalaciones en más de una jurisdicción municipal, se considera que la competencia respecto de dicho servicio es nacional (art. 7, último aparte): Esto, en nuestro criterio, es también inconstitucional, porque no hay en la Constitución previsión alguna para que se nacionalice un servicio municipal, por el hecho de que lo preste, por ejemplo, una empresa pública en más de una jurisdicción municipal.

En todo caso, lo que debemos aquí destacar es que frente a una enumeración constitucional muy amplia de la competencia municipal, la concurrencia que la misma Constitución establece, exige que se dicten una serie de leyes, para deslindar esas competencias. No siempre éstas se han dictado, con lo cual hay una zona fronteriza que origina conflictos. Sin embargo, frente a esta situación, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, lejos de dilucidar los ámbitos de competencia y reforzar al municipio, lo que ha hecho es limitarlo, nacionalizando algunas de las competencias locales y limitando el ejercicio de otras, lesionando al autonomía municipal.

C) *La organización municipal*

a) *La ausencia de autonomía organizativa*

El tercer elemento que caracteriza al municipio en la Constitución está conformado por los principios de organización que el texto fundamental establece. En esta materia debemos indicar, de entrada, que en el régimen constitucional de los municipios, si bien la autonomía municipal es política, normativa, tributaria y administrativa: sin embargo, no está prevista una autonomía organizativa.

El municipio no es totalmente libre para organizarse a sí mismo; y al contrario la Constitución (art. 26), un principio de sujeción de la organización municipal, primero, a lo que disponga la Ley Orgánica Nacional que es esta Ley Orgánica de Régimen Municipal, al desarrollar los principios constitucionales y segundo, a lo que desarrollen las leyes dictadas por las Asambleas Legislativas de los Estados de la Federación, en materia municipal. Con ello la Constitución, en materia de organización, definió con precisión una jerarquía de las fuentes: la Constitución y los principios de organización que ella establece; las leyes orgánicas nacionales que desarrollen esos principios, y las leyes de los Estados, en cada

Estado de la Federación, que deben desarrollar los principios de organización municipal conforme a los cuales, los municipios de cada Estado deben organizarse.

b) *Los principios constitucionales y su inejecución*

La Constitución establece en esta forma una serie principios de organización de los municipios que, sin embargo, no han sido llevados a la práctica todavía. En efecto, ante todo debe señalarse que la Constitución, luego de prever todo un capítulo (Cap. IV del Título I) destinado al Municipio, en la Disposición Transitoria Primera dispuso que hasta tanto se dictara la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que se dicto diecisiete años después de la sanción de la Constitución, debía seguir en vigencia el régimen y organización municipal de la Constitución anterior (1953), régimen que era el mismo que venía desde el año 1904, es decir, un régimen municipal propio de una dictadura, primero la dictadura de Castro-Gómez a principios de siglo, y luego, la de Pérez Jiménez hasta 1958. Ese régimen prevé la existencia, no del municipio, sino del Distrito Autónomo, que es la figura que transitoriamente aún subsiste.

En esta forma, la Constitución estableció un municipio democrático, pero por la Disposición Transitoria Primera señaló que la estructura local iba a regirse transitoriamente por el régimen anterior a su vigencia, hasta tanto se dictara la Ley nacional. Hasta 1978, por tanto, el municipio siguió sin existir en Venezuela, y sólo existieron los Distritos Autónomos. Pero esta Ley, en materia organizativa, de nuevo estableció una Disposición Transitoria (art. 163) que permitió la supervivencia del Distrito Autónomo hasta que los Estados no modificaran su división territorial, aun cuando obligaba a que durante el primer período constitucional de su vigencia (1979-1984), los Estados de la Federación debían dictar una serie de normas, para adoptar la organización municipal transitoria del Distrito Autónomo, a la prevista en la Constitución y en la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal. Las Asambleas Legislativas salvo el caso aislado del Estado Monagas, durante el período constitucional (1979-1984) no ejecutaron realmente los principios de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por lo que a comienzos de 1984, la República aún no contaba con municipios, sino con los transitorios Distritos Autónomos.

c) *El uniformismo municipal*

Por otra parte, aún en la regulación del municipio inexistente la Ley Orgánica Nacional, en materia de organización municipal, ha ejecutado en forma incompleta y deficiente, las previsiones constitucionales, lo cual se agrava con el mencionado régimen transitorio y provisional, que ha permitido que pervivan instituciones anteriores. Por eso, cuando se

analiza la organización municipal en la actualidad, nos encontramos con que está lejos de establecer, como lo pauta la Constitución (art. 27), regímenes diferentes para los municipios según su situación geográfica, su población, su desarrollo, su carácter urbano, o su carácter rural, etc.; y al contrario, se aprecia un esquema municipal absolutamente uniforme. Por lo demás, este uniformismo realmente intolerable en la organización municipal, proviene de una tradición que se remonta a comienzos de siglo.

Por ejemplo, la Ley establece una base única de población para que existan los Municipios de 12.000 habitantes (art. 15), que ha sido ampliamente criticada. Estimamos que nada autoriza, en la estructura territorial y de la población de Venezuela, a prescribir que el municipio sólo existe cuando exista un territorio con 12.000 habitantes y un centro poblado de 2.500 habitantes (art. 15, ord. 1.º y 3.º). Al dictarse la Ley Orgánica, en 1978, lamentablemente no se hicieron estudios previos poblacionales ni geográficos serios.

Pero, como se dijo, aun sobre la base de este requisito uniforme y rígido de población, el mismo aún no se ha ejecutado, y los municipios no existen; en sustitución de ellos seguimos teniendo municipalidades ubicadas a nivel de los Distritos que son una división inmediata de los Estados de la Federación. Por tanto, aun en la transitoriedad existe la uniformidad, si bien no con esa base poblacional de 12.000 habitantes, sí dentro del esquema de división distrital de los Estados, conforme a lo cual en cada uno de esos Distritos, existen municipalidades. Allí es donde está, en la actualidad, la institución municipal, e incluso, si se aplica esa base de población de 12.000 habitantes a los Distritos Autónomos actuales, de los 191 que había en el país a fines de 1983, que dan origen a las 191 municipalidades ubicadas en dichos Distritos, 24 de ellos no llegan a los 12.000 habitantes y tendrían que desaparecer como tales municipalidades.

En todo caso, este uniformismo provoca que no existan diferencias entre los diversos tipos de municipios. Todos tendrían el mismo régimen organizativo: el de las grandes ciudades y el pequeño municipio rural tendrían el mismo régimen jurídico. Por ello hemos señalado que la Ley Orgánica de Régimen Municipal resultaría realmente inaplicable en los pequeños municipios rurales y aun en los pequeños municipios urbanos, como lo es hoy inaplicable a las municipalidades ubicadas en Distritos Rurales o en pequeños centros poblados.

Por otra parte, no se han desarrollado los preceptos constitucionales que admiten otras entidades locales distintas al municipio. Tanto el artículo 17, ord. 2.º, como el artículo 26, en efecto, habla del municipio y demás entidades locales, y el artículo 28 habla de la agrupación de municipios en Distritos y de las Mancomunidades. Sin embargo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal sólo reguló los Distritos Metropolitanos y

las Mancomunidades como agrupaciones voluntarias de municipios, aun cuando la propia Constitución da pie para la agrupación forzosa de municipios en los mal regulados Distritos Municipales. Nada de esto se ha desarrollado, y la Ley Orgánica de Régimen Municipal sigue con el uniformismo de considerar al municipio como la sola entidad local, a pesar de las normas todavía de ejecución imperfecta, en materia de mancomunidades y Distritos Metropolitanos.

Por otra parte, el uniformismo como norma lo encontramos también en el órgano representativo municipal. En efecto, Venezuela tiene un sistema colegiado de gobierno local. Todas las municipalidades tienen un Concejo Municipal y la única diferencia entre ellas es el número de miembros, que varía de siete a diecisiete, según la población de la entidad (art. 31), pero en todos hay un solo tipo de órgano representativo, colegiado, que es este que denominamos Concejo Municipal.

Por tanto, en materia de organización municipal tenemos un régimen transitorio, primero por la Constitución, después por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que no ha permitido una ejecución eficiente y completa de los principios constitucionales, conduciendo a un uniformismo en la estructura municipal contrario al que requiere un país democrático como la Venezuela del momento actual.

D) *El autogobierno local*

El cuarto aspecto que caracteriza el régimen municipal, además de la autonomía, la competencia, y la organización, es el autogobierno local. La Constitución, por ello, regula como un signo de la autonomía, la elección de sus autoridades (art. 29, ord. 1.º), agregando que la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local (art. 27).

La Ley Orgánica de Régimen Municipal regula como único órgano de gobierno municipal a los Concejos Municipales (art. 30), y es ese cuerpo representativo municipal, de carácter colegiado el que es electo, y así ha sido en nuestro país desde la década de los 30, con la interrupción de los años de la dictadura de Pérez Jiménez (1948-1958).

Ahora bien, durante los últimos veinticinco años, el sistema de elección que se ha utilizado para estructurar este cuerpo colegiado, que gobierna y administra al municipio, ha sido el sistema de representación proporcional de las minorías con el esquema quizás más absoluto, el sistema d'Hont, que permite una representación completa de las minorías (art. 13 de la Ley Orgánica del Sufragio).

En nuestro país se ha suscitado una larga discusión sobre la posibilidad de establecer el sistema de elección municipal para los concejales, e inclusive, se formularon propuestas en 1977, para consagrar, en ese

nivel, las elecciones uninominales. Contra esas propuestas se argumentó que la Constitución (art. 113) establece que las elecciones deben asegurar, en todos los niveles, la representación proporcional de las minorías; y ante ello hemos contraargumentado que conforme a la Constitución, en materia municipal, el Concejo Municipal, como cuerpo colegiado, no es una institución constitucional, ya que la Constitución no habla de Concejo Municipal, sino sólo del órgano de representación municipal, y además, que la representación proporcional sólo sería un principio constitucional obligatorio si las elecciones municipales se realizan en circunscripciones plurinominales, pero por supuesto, no si éstas son uninominales. Por ello, estimamos que se podía admitir la elección uninominal, a nivel local. En todo caso, la discusión fue zanjada constitucionalmente y en marzo de 1983 se sancionó la enmienda constitucional número 2 cuyo primer artículo está destinado a permitir un sistema de elección distinto al sistema para la elección de los diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y para los diputados y senadores al Congreso Nacional. En esta forma, en la actualidad, conforme a esta enmienda constitucional número 2, expresamente se permite el cambio del sistema de escrutinios a nivel de elecciones locales, y la sustitución de representación proporcional de las minorías.

En todo caso, la aplicación hasta ahora del sistema de representación proporcional en las elecciones locales, en amplias circunscripciones territoriales mediante listas bloqueadas, ha provocado una crisis de representatividad a nivel local, originada por varios factores. En primer lugar, porque la Constitución de 1961 y el pacto político que la provocó, el Pacto de Punto Fijo de 1958, suscrito por los partidos políticos más importantes una vez caída la dictadura, ha conducido a consolidar a un sistema de «Democracia de Partidos», y para ello, uno de los sistemas para hacerlo funcionar es precisamente la representación de partidos, a través del sistema de circunscripciones plurinominales con representación proporcional. Este, puede decirse, es el instrumento ideal para la representación de los partidos, pero no necesariamente, a nivel local, para la representación de las comunidades, de las vecindades y, en última instancia, de los ciudadanos. En segundo lugar, porque la elección mediante el sistema de escrutinio de representación proporcional se ha realizado en amplias circunscripciones plurinominales coincidentes con el territorio de los Distritos Autónomos; y en tercer lugar, porque en ellos la elección de los concejales se ha hecho mediante listas cerradas y sin posiblidad alguna de cambio o escogencia por parte del elector.

Ha sido esta crisis representativa la que ha conducido a que se planteen, ahora, otros sistemas de elección, motivados por las ideas de reforma que se ha venido discutiendo en los últimos años.

Por otra parte, el período de estas autoridades que conforman el autogobierno local, es un período que tradicionalmente ha coincidido con

el período constitucional nacional que es de cinco años. La Constitución, sin embargo, no es rígida en este sentido y permite que los períodos de gobierno de los Estados de la Federación y de los municipios puedan ser menores de cinco años, aun cuando no menores de dos (art. 135), con lo cual podría haber un proceso de elección a mitad de período en las entidades locales, lo cual también es otro aspecto que se está discutiendo. En este sentido, la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece un período, en la práctica, de cinco años (art. 173) aun cuando prevé teóricamente que habría dos períodos legales municipales: uno de tres años y otro de dos años (art. 33). Sin embargo, al establecer en una Disposición Transitoria (art. 173) que para que ello se actualice, es necesario un acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso, en la práctica ha seguido siendo de cinco años.

Esta situación ha llevado a que, transcurridos veinticinco años de democracia y consolidado nuestro sistema democrático, se comiencen a plantear, tanto de adentro como de afuera de los partidos políticos, la necesidad de reformar el régimen municipal en Venezuela, a cuyo efecto se han venido formulando propuestas de reformas que son centro de atención y discusión en la actualidad.

3. Las diversas entidades territoriales locales

Hemos analizado anteriormente los principios generales relativos al municipio, como entidad local por excelencia. Sin embargo, la Constitución a pesar de que destina su Capítulo IV del Título I a regular a «los municipios», no reduce las entidades territoriales locales a éstos, sino que permite afirmar que además de los municipios pueden haber otras entidades locales.

En efecto, el artículo 26 de la Constitución se refiere a «la organización de los municipios y demás *entidades locales*» al prescribir las fuentes legales de las mismas. Por su parte, el artículo 28 se refiere a dos entidades locales distintas al municipio: los distritos y las mancomunidades. Además, en el artículo 17 de la Constitución, en el cual se regula la competencia de los Estados, se le atribuye la siguiente, en el ordinal 2.º:

> «La organización de sus municipios y *demás entidades locales*, y su división político-territorial, en conformidad con esta Constitución y las leyes nacionales.»

De conformidad con estas normas, aun cuando en forma limitada y sin haber aprovechado todas sus potencialidades, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, al establecer los principios de la organiza-

ción municipal, distingue tres tipos de entidades territoriales locales: Los municipios, los distritos metropolitanos y las mancomunidades.

A) *Los municipios*

a) *Creación y fusión*

Los municipios son las colectividades territoriades básicas en las cuales se divide el territorio nacional, y deben ser creados por la Asamblea Legislativa de cada Estado, los cuales, en su respectiva Ley de División Político-territorial, deben determinar el territorio que corresponda a cada uno (art. 14).

En todo caso, conforme al artículo 14 de la Ley, cuando dos o más centros urbanos formen una unidad geográfica, económica y social y aun cuando podrían adquirir la categoría de municipios si cumplen los requisitos que se indican a continuación, por disposición expresa de esta Ley, deben constituir un solo municipio y no pueden adquirir el carácter de entidades separadas.

a') *Requisitos*

Para la creación de un municipio, conforme a lo expresado en el artículo 15 de la Ley Orgánica, es necesario:

1. Un territorio determinado por la Asamblea Legislativa del Estado respectivo;
2. una población mínima de 12.000 habitantes;
3. un centro de población no menor de 2.500 habitantes que sirva de sede a las autoridades del gobierno local; y
4. la posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y de la prestación de los servicios mínimos obligatorios señalados en los artículos 9 y 10.

Además de acuerdo a lo previsto en el artículo 102, no podrá crearse ningún municipio sin que se le dote de ejidos, con una extensión no menor de 2.500 hectáreas, a cuyo efecto la Asamblea Legislativa debe hacer las gestiones necesarias.

La declaratoria de creación de los municipios que reúnan los requisitos mencionados es obligatoria para las Asambleas Legislativas, conforme se declara expresamente en el artículo 15 de la Ley Orgánica.

En cuanto a la fusión de municipios, el artículo 16 de la Ley Orgánica prescribe que dos o más municipios podrán constituir uno solo,

cuando dicha fusión sirva para atender con mayor eficacia la administración y prestación de servicios públicos.

En todo caso, la decisión para la creación, fusión o incorporación de los municipios debe tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa, y la misma debe entrar en vigencia en el siguiente período legal y no en el período legal en el cual es propuesta (arts. 17, 18).

Ahora bien, en los casos de creación de un municipio por separación de una parte de otro existente o de incorporación a otro, la Asamblea Legislativa debe determinar lo referente a los bienes, derechos y obligaciones de los municipios afectados, siempre que los Concejos correspondientes no hayan llegado a un acuerdo o tomado una determinación sobre lo mismo. Cuando dichos buenes comprendan terrenos ejidos, éstos deben ser adjudicados al nuevo municipio en cuya jurisdicción estén ubicados, de acuerdo a la respectiva división territorial (art. 20).

b') *Iniciativa.*

La iniciativa para la creación de un municipio, su fusión o incorporación a otro corresponde conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley a: la Asamblea Legislativa; los Concejos Municipales interesados o los ciudadanos integrantes de la comunidad o comunidades interesadas, en un número no menor del veinte por ciento (20 %) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente.

b) *Extinción*

Cuando el municipio deje de llenar los requisitos establecidos en el artículo 15 de la Ley durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años, conforme a lo dispuesto en el artículo 20, debe adquirir el carácter de municipios foráneos. Por ello se obliga a la Asamblea Legislativa a proceder a la reforma de la Ley de División Político-Territorial del Estado respectivo, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales. En todo caso, cuando la Asamblea Legislativa correspondiente no se reúna en forma ordinaria en el primer semestre del último año del período municipal, la Comisión Delegada o el gobernador del Estado deben hacer una convocatoria a sesiones extraordinarias de aquélla, para discutir acerca de la extinción del municipio, respecto de lo cual la Asamblea Legislativa debe emitir un pronunciamiento con seis (6) meses de anticipación a la fecha fijada para las elecciones municipales.

B) *Los Distritos Metropolitanos*

a) *Creación y fusión*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, además de los municipios, ha establecido una segunda categoría de entidad municipal o ente descentralizado territorialmente, para atender el problema político-administrativo que plantea el desarrollo de centros urbanos que abarquen varios municipios. Por ello, el artículo 21 de la Ley establece la posibilidad de creación de Distritos Metropolitanos, en los casos en los cuales existan dos o más municipios cuyas capitales se hayan extendido en forma tal que constituyan una unidad urbana, social y económica y que dicha tenga más de cien mil (100.000) habitantes. La Ley establece que cuando una conurbación reúna estos requisitos, la declaratoria de creación de los Distritos Metropolitanos es obligatoria para la Asamblea Legislativa correspondiente, aun cuando la iniciativa para la creación de dichos Distritos corresponde a la Asamblea Legislativa o a los Concejos Municipales interesados (art. 21). Hasta 1984 no existía en el país ningún Distrito Metropolitano creado de acuerdo a las previsiones de la Ley.

b) *Competencias*

La creación de un Distrito Metropolitano, por tanto, no extingue los municipios que preexistían, sino que conduce a una distribución de competencias entre el nivel metropolitano, y el nivel estrictamente local. Por ello, el artículo 22 de la Ley Orgánica en concordancia con el artículo 7, ordinales 1, 2, 3, 5, 9 y 10 precisa las competencias del nivel metropolitano, lo cual conllevaría, en caso de creación de uno de estos entes, a la pérdida de competencia en esas áreas de los municipios que formen, en el nivel local, la conurbación. Estas competencias del Distrito Metropolitano comprenden las siguientes materias, cuando las mismas no sean de carácter nacional: acueductos, cloacas y drenajes; distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción; planes de desarrollo urbano local que hayan sido elaborados en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional, en la forma prescrita en el artículo 7, ordinal 3.º de la Ley; transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana; aseo urbano y domiciliario, y servicio de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones (art. 7, ord. 1, 2, 5, 9 y 10, y artículo 22).

Además de estas competencias el Distrito Metropolitano tendría también competencias concurrentes con los niveles locales, conforme a lo establecido en el artículo 22 en concordancia con los artículos 8, ordi-

nal 1.º, en las siguientes materias: contribución y cooperación con el saneamiento ambiental; servicios de policía municipal correspondientes a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito Metropolitano (art. 7, ord. 13, y art. 22).

En todo caso, la Asamblea Legislativa, por iniciativa propia o a solicitud de los Concejos Municipales o del Distrito Metropolitano conforme al mismo artículo 22 de la Ley podrá extender esta competencia a otras materias municipales.

C) *Las mancomunidades*

Desde la promulgación de la Constitución de 1961, se había previsto la posibilidad de que los municipios pudieran constituir mancomunidades para la realización en común de ciertos cometidos o servicios. Sin embargo, la ausencia de una regulación legal no había permitido crear auténticas entidades territoriales, resultantes de convenios o acuerdos entre municipios, aun cuando se habían realizado importantes experiencias asociativas, como la de la denominada mancomunidad urbanística de Caracas en 1972.

Los artículos 26 y 27 de la Ley Orgánica regulan ahora con precisión la materia al establecer que las mancomunidades son entidades con personalidad jurídica propia, formadas mediante acuerdo entre dos o más municipios o Distritos Metropolitanos, o entre éstos y uno o más municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos. Como se trata de un convenio entre entidades territoriales, la creación de una mancomunidad requiere la aprobación del acuerdo respectivo por cada una de las entidades que concurran a su formación.

La iniciativa para el establecimiento de una mancomunidad puede partir de dos o más municipios, de dos o más Distritos Metropolitanos o de éstos y uno o más municipios.

Para la creación de una mancomunidad, conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Ley, se requiere la elaboración de un Estatuto que ha de establecer los fines para los cuales se crea, y el cual además, deberá precisar los siguientes aspectos: el nombre, objeto y domicilio de la mancomunidad y las entidades que la constituyen; los fines para los cuales se crea; el tiempo de su vigencia; los aportes a que se obligan las entidades que la crean; la composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y reponsabilidades; el tiempo de duración y el procedimiento para reformar o disolver la mancomunidad; la manera de resolver las divergencias que puedan surgir en relación a su gestión y a sus bienes; la determinación del control fiscal de la mancomunidad por parte de los entes creadores.

En todo caso, las mancomunidades no pueden comprometer a los municipios o Distritos Metropolitanos que las integren, más allá de los límites señalados en el Estatuto (art. 28).

4. Plan

Nuestro propósito, en este estudio, es analizar el régimen municipal vigente en nuestro país, tal y como se ha regulado por la Ley Orgánica de 1978, tema de particular interés en virtud de los planteamientos para su reforma, a partir de 1983.

Este régimen municipal en nuestro país, lo analizaremos, estudiando sucesivamente, las materias de la competencia municipal, el régimen de gobierno y administración municipal; el régimen hacendístico de los municipios; la participación política en el régimen municipal; las peculiaridades del contencioso-administrativo municipal; algunos aspectos de la crisis del municipalismo; las bases para la reforma del régimen municipal en el Distrito Federal.

II. LAS MATERIAS DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

1. Las materias de la competencia municipal y su carácter concurrente

La autonomía municipal comprende, según se ha visto, la libre gestión en las materias de su competencia» (art. 29, ord. 2.º), es decir, «los intereses peculiares de la entidad, en particular cuando tenga relación... con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, instituciones populares de crédito, turismo y policía municipal» (art. 30). Sin embargo, a pesar de la enumeración de las materias propias de la vida local, la sola ejemplificación que la Constitución hace, convierte en completamente relativa la autonomía normativa y administrativa del municipio sobre ellas.

En efecto, en cuanto al «urbanismo», el Poder Nacional puede establecer, coordinar y unificar normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo (art. 136, ord. 14), estando por otra parte, fuera de toda duda, la competencia del mismo en materia de desarrollo urbano, como una de las materias que ha escapado del solo ámbito local, y que por su índole y naturaleza requieren de una normativa nacional.

En cuanto a los «abastos», el Poder Nacional tiene competencia para dictar medidas destinadas a «racionalizar» la producción y regular «la circulación, distribución y consumo» de bienes (art. 98).

En cuanto a la «circulación», el Poder Nacional tiene competencias en materia de tránsito y transporte, además de ser una materia que le corresponde por su índole y naturaleza, que le permiten regular nacionalmente aspectos de la circulación.

En cuanto a la «cultura», la Constitución atribuye al Poder Nacional, la obligación de fomentar «la cultura en sus diversas manifestaciones» (art. 83).

En cuanto a la «salubridad» y la «asistencia social», al Poder Nacional corresponde «la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública» (art. 136, ord. 17), además, de tener la obligación de velar «por el mantenimiento de la salud pública» y proveer «los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos» (art. 76).

En materia de «institutos populares de crédito», al Poder Nacional corresponde dictar la legislación en materia de «bancos y demás instituciones de crédito» (art. 136, ord. 24), además de las facultades para regular la circulación de la riqueza (art. 98).

En materia de «turismo», al Poder Nacional también corresponde dictar la legislación «de turismo» (art. 136, ord. 24).

Por último, en materia de «policía municipal», no sólo los Estados tienen competencia para determinar las ramas de la policía urbana y rural atribuidas a la competencia municipal (art. 17, ord. 6), sino que tanto los Estados como los municipios «sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la Ley» nacional (art. 134), que puede limitarlas, para coordinarlas con la «policía nacional» (art. 136, ord. 5).

En esta forma, en todas las materias propias de la vida local que la Constitución ha señalado como de la competencia de las municipalidades, el propio texto fundamental ha establecido competencias concurrentes del Poder Nacional e inclusive de los Estados, que han producido que el ejercicio de las competencias municipales se encuentre doblemente limitado, frente a los poderes residuales de los Estados, a los poderes implícitos del Poder Nacional, y a los poderes concurrentes. A estas limitaciones debe agregarse la tendencia centralista del Poder Central ya comentada, y la complejidad de los problemas del desarrollo económico y social, en particular los del desarrollo urbanístico, que han hecho intervenir con más razón a los poderes nacionales.

Veamos, en todo caso, con detenimiento, el alcance de la enumeración constitucional de las materias de la competencia municipal, y su carácter concurrente.

A) *Las competencias urbanísticas*

En primer lugar el urbanismo. El artículo 136, ordinal 14, de la Constitución, en efecto, atribuye al Poder Nacional el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo.

Esta es una competencia que tiene una larga tradición en la evolución constitucional, y que se empieza a determinar desde la Constitución de 1925. En ésta, se atribuía a la competencia local sólo la materia de ornamentación municipal y contrucción en general. Ello fue derivando hacia el urbanismo, pero sometido a las regulaciones del Poder Nacional, hasta llegar a la Constitución de 1947, donde se establece un principio que es el que va a guiar la mentalidad de los urbanistas en Venezuela, y es que el urbanismo es una materia concurrente entre el nivel municipal y el nacional, pero sometida a una peculiaridad, que va a repetir la Constitución de 1953: que la competencia municipal en materia de urbanismo sólo podía ejercerse con sujeción a las leyes nacionales.

Por tanto, la competencia municipal en materia de urbanismo, con sujeción a las leyes nacionales, es el principio, en las Constituciones de 1947 y de 1953. Sin embargo, ello se elimina en la Constitución de 1961, que establece la autonomía municipal, es decir, la libre gestión por el municipio de la materia de urbanismo. En este contexto, la única atribución nacional en la materia está prevista en el ordinal 14 del artículo 136, la cual, sin embargo, se configura como una limitación sensata, pero de poco alcance, pues se refiere sólo al establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos en materia de urbanismo.

Esta competencia atribuida al «Poder Nacional», sin embargo, ha venido siendo interpretada en una forma excesivamente centralista, en perjuicio de las competencias municipales. En efecto, por ejemplo, en la Ley Orgánica de la Administración Central, esa competencia, con el mismo texto que tiene el ordinal 14 del artículo 190 de la Constitución, fue asignada al Ministerio de Desarrollo Urbano, pura y simplemente, sin que hubiera mediado la sanción de una Ley Nacional de Ordenación Urbanística. La Ley Orgánica de la Administración Central, en realidad, endosó todo el enunciado del ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, en forma impropia al Poder Ejecutivo y dentro de éste, al Ministerio de Desarrollo Urbano, cuando al ser una competencia que la Constitución atribuye al Poder Nacional, de acuerdo al 139 era el Poder Legislativo directamente quien debía legislar sobre esa competencia nacional. Sin embargo, el Poder Legislativo legisló, y lo que hizo fue endosar

la misma competencia del ordinal 14 del artículo 136 al Poder Ejecutivo, de manera que ahora es el Poder Ejecutivo el encargado de establecer y coordinar normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, arquitectura y urbanismo, porque así lo establece la Ley Orgánica de la Administración Central al asignar competencias al Ministerio de Desarrollo Urbano.

Sin embargo, cabría preguntarse sobre la efectividad jurídica de esta atribución de competencias al Ministerio de Desarrollo Urbano. En efecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha determinado que la Ley Orgánica de la Administración Central, no puede ser, aisladamente una fuente de atribución de competencias; en otras palabras, que no puede haber ejercicio de la competencia por parte de un Ministerio, sólo en base a la Ley Orgánica de la Administración Central, sino que se requiere, además, una legislación sustantiva que regule la materia, y que establezca la forma de ejercerla por el Ministerio respectivo. Por tanto, en materia de urbanismo, el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Central endose al Ministerio de Desarrollo Urbano, la competencia del ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución, no es suficiente para decir que el Ministerio de Desarrollo Urbano tiene todas las competencias en materia de urbanismo.

Al contrario, el urbanismo tiene que estar regulado en una Ley sustantiva que diga, cuál es el ámbito de la competencia nacional y municipal en la materia. Hasta ahora, las únicas leyes que se han dictado en este sentido, y que regulan algo sobre las competencias públicas en materia de urbanismo, como ley nacional, son las Leyes Orgánicas de Régimen Municipal y para la ordenación del territorio, esta última de 1983, en las cuales se establece cuál es el sentido de la concurrencia de competencias. En efecto, el ordinal 3.º del artículo 7.º de la primera de dichas leyes establece, por una parte, que los planes de desarrollo urbano local, deben ser elaborados de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional; ello, sin embargo, todavía no se ha establecido, pues no se han previsto con carácter general, estos principios. Por la otra parte, establece la norma que esos planes de desarrollo local entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente, el Ministerio de Desarrollo Urbano, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Central, para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos en materia de urbanismo, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución.

Esta norma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en realidad, es lógica y no viola la autonomía municipal, sino que más bien es una aplicación de la concurrencia de competencias: el Poder Nacional tiene competencia para establecer y unificar principios y normas técnicas en materia de urbanismo; los municipios tienen competencia para sancionar los planes de desarrollo urbano local, de acuerdo a esos principios y

normas; y la forma de verificar que éstos se elaboran de acuerdo a aquellos principios y normas técnicas, es mediante una técnica aprobatoria, que implica una simple verificación de que se cumplió con lo que la Constitución prescribía.

Pero agrega la norma, que estos planes entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente para establecer las normas, es decir, por el Ministerio de Desarrollo Urbano. ¿Qué significa esto? Que el municipio elabora su plan, lo somete al Ministerio, éste lo aprueba, y vuelve al municipio, para que éste lo ponga en vigencia mediante la publicación en la «Gaceta Municipal». Esto es lo que debería suceder de acuerdo con esta interpretación. Sin embargo, ello no es así, y estamos viendo el absurdo de que cuando se elabora el plan de desarrollo urbano local, a nivel municipal, al someterse al Ministerio de Desarrollo Urbano, si éste lo aprueba, lo publica en la «Gaceta Oficial de la República», como si se tratase de una decisión nacional, pura y simplemente.

Además, la situación se agravó después del Decreto 668, de 1980, sobre Normas de Urbanización, que ha llevado al Ministerio a elaborar y publicar directamente unos planes rectores de desarrollo urbano, los cuales, por su contenido, no son otra cosa que planes de desarrollo urbano local. Sin embargo, no puede el Poder Nacional, y este sería el principio básico para delimitar las competencias nacionales y municipales, fijar uso del suelo urbano, pues no hay, en la Constitución, norma alguna que autorice a los órganos que ejercen el Poder Nacional, a fijar uso del suelo en las ciudades; esto es competencia municipal y el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Central atribuya al Ministerio de Desarrollo Urbano, la fijación del uso del suelo urbano, ello no puede considerarse como una norma atributiva de competencia. Por tanto, no puede basarse el MINDUR, para dictar resoluciones que regulen el uso de suelo urbano, en la Ley Orgánica de Administración Central y menos en el Decreto 668, que regula este proceso de urbanización, en forma, por demás, inconstitucional. Esta situación irregular, en nuestro criterio, se ha comenzado a corregir con la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983.

Ahora bien, esta materia de urbanismo, además del ordinal 3.º del artículo 7.º de la LORM sigue la tradición de la enumeración constitucional, el ordinal 4.º que también atribuye competencias al municipio en materia de «Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público de conformidad con el ordinal 4.º del artículo 136 de la Constitución». Otro artículo que establece una competencia en materia de urbanismo en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es el artículo 8, ordinal 3.º, que habla de que los municipios también deben contribuir y cooperar con el saneamiento ambiental; cooperar en la prevención y asistencia en casos de calamidades públicas, tales como inundaciones, derrumbes y otros; acondicionar,

construir y mantener parques, jardines y calles, plazas, balnearios, playas y otros sitios de recreación y deportes; y establecer servicios médico-asistenciales, educacionales, culturales y otros de conformidad con las normas en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional sobre la respectiva materia».

También se refiere al urbanismo, la norma contenida en el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que regula en forma transitoria las zonificaciones aisladas o singulares y los cambios de zonificación. Esta, sin duda, vendría a ser una norma sustantiva en materia de urbanismo, lo cual nos revela la ausencia y la urgencia de una Ley Nacional que regule el urbanismo, es decir, que establezca estos principios generales que deben regir el proceso de elaboración de planes, respetando la autonomía municipal.

Por último, un principio básico en materia de urbanismo, que es la necesidad de que el urbanizador transfiera a la municipalidad determinadas áreas para vialidad, parques, etc. (lo que se llama las cesiones obligatorias gratuitas), hasta que se promulgó la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio no se había establecido con carácter general en el país, y las regulaciones sobre la materia que existían a nivel local están mal fundadas. Esta nueva Ley establece en esta materia, los principios fundamentales.

B) *Las competencias en materia de abastos*

La segunda de las competencias que enumera el artículo 30 de la Constitución es la de los abastos, la cual ha sido, tradicionalmente, una competencia municipal en la evolución constitucional venezolana. Se estima que si algo compete a la autoridad local es el asegurar el abastecimiento de la población. Sin embargo, esta competencia hay que confrontarla a la luz del proceso de urbanización. Por ello, hoy, para un municipio rural y para las poblaciones que lo conforman, ésta será una materia propia de la vida local; de allí surge, por ejemplo, la competencia tradicional en materia de mataderos. Sin embargo, en un municipio urbano, en una gran ciudad como Caracas, el problema del abastecimiento de la ciudad rebasa el ámbito municipal, y pasa a ser una materia de interés estadal o nacional.

En todo caso, esta materia tendría que ser regulada a nivel local tomando en cuenta las diversas categorías de autoridades locales que debe haber.

Ahora bien, en esta materia tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se habla de «abastos», aun cuando la Ley Orgánica de Régimen Municipal va más allá, y atribuye al municipio la «creación de servicios que faciliten el mercado y el abastecimiento

de los productos de consumo o de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales» (art. 7, ord. 6). Se insiste, esto es perfectamente admisible en autoridades locales pequeñas o en municipios rurales, pues el problema se plantea en otra forma en grandes áreas urbanas, donde la operación tiene otra naturaleza.

Por supuesto, en esta materia también hay una concurrencia de competencias entre el nivel municipal y el nivel nacional. En la propia Constitución hay una norma, dentro de las que regulan los derechos económicos, que establece, con carácter general, que el Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y *regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza,* a fin de impulsar el desarrollo económico del país (art. 98). Esta es una competencia que se le atribuye al Estado y cuando el texto constitucional habla del Estado, insistimos, se refiere a los tres niveles territoriales: nacional, estadal y municipal.

De acuerdo a esta norma, sin duda, el municipio tiene competencia para regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza en este caso, de bienes de primera necesidad, aun cuando ello es una competencia concurrente. Hasta ahora, a nivel legislativo, para concretarla se ha dictado la norma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que le atribuye funciones para crear esos servicios, de manera que es una competencia local específica. Además están las normas de la Ley de Protección al Consumidor y las relativas al mercado agrícola (Ley de Mercadeo Agrícola). En estas normas nacionales se regula la distribución, circulación y consumo de bienes de primera necesidad. A ello hay que agregar las normas sobre pesas y medidas (Ley de Metrología legal), de carácter nacional. En presencia de estas normas nacionales, la competencia genérica en materia de abastos prevista en el artículo 30 de la Constitución, a los municipios, y en la Ley orgánica de Régimen Municipal, en realidad, se reduce a «crear servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de productos, tales como mercados y mataderos»; es decir, materialmente crear mercados y mataderos, pura y simplemente, es decir, a establecer la infraestructura para facilitar la comercialización de los productos y para el beneficio de las reses. Sin embargo, la política pública para asegurar el abastecimiento dentro de los mercados o asegurar la producción pecuaria, es un proceso que entra dentro de las competencias nacionales y de allí las dos leyes mencionadas sobre protección al consumidor y mercadeo agrícola. Además, en el ámbito nacional se ha venido desarrollando una serie de políticas relativas a la agroindustria y a la industria pecuaria, por ejemplo, en materia de mataderos industriales, aun cuando en este campo hay una evidente carencia legislativa como lo hay en materia de industria en general.

C) *Las competencias en materia de circulación y transporte urbano*

Otra competencia tradicional, la tercera que enumera el artículo 30 de la Constitución, es la competencia en materia de circulación. En torno a ello ha habido una discusión tradicional sobre qué es circulación y cuál es el tipo de concurrencia que existe respecto de las competencias nacionales en la materia. En realidad, circulación equivale a tránsito y esto se traduce en uso de las vías públicas y la regulación del mismo. Por tanto, la circulación es una competencia municipal porque se trata de un uso de la vía pública municipal (tránsito por la vía pública municipal), que es un bien del dominio público municipal. Por ello, es que hay esta competencia local en materia de circulación y tránsito urbano.

Por supuesto, uno de los usos más importantes de las vías públicas es para el transporte público o colectivo de pasajeros. Por ello, la competencia local en materia de circulación por las vías públicas urbanas, trae consigo la competencia en materia de transporte urbano de personas.

En efecto, en las Constituciones de 1947 y de 1953, entre las competencias municipales estaba el transporte urbano, lo cual se eliminó en la enumeración del artículo 30 de la Constitución vigente, no existiendo en ella referencia directa al transporte. Sin embargo, como se dijo, siendo el transporte uno de los factores de utilización de la vía pública municipal, se atribuye competencia en materia de transporte de personal a la autoridad local. En efecto, el Poder Nacional conforme al ord. 20 del artículo 136 de la Constitución, tiene competencia en lo relativo al transporte terrestre, y además, también se atribuye al Poder Nacional en el ord. 21 de dicha norma, competencia en materia de «cables aéreos de tracción y vías férreas aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos municipios». En esta forma, indirectamente estamos en presencia de la atribución a los municipios de una competencia en materia de transporte urbano, por lo que se refiere a los tranvías o los cables de tracción urbana. Aquí es donde tiene su asidero, reforzado por la tradición jurisprudencial, la competencia municipal en materia de transporte urbano, que la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 7.º, ord. 5, ahora establece expresamente. En dicha norma, en efecto, se incluye dentro de las competencias municipales el transporte colectivo de pasajeros y, además, las materias relativas a la circulación urbana; es decir, tránsito, circulación y transporte urbano.

Sin embargo, en materia de transporte por vía férrea la Constitución establece una reserva nacional, por lo que el metro sería de la compe-

tencia nacional. Tratemos de puntualizar estos aspectos, recapitulando lo dicho hasta ahora.

En efecto, en materia de transporte la Constitución tiene las siguientes regulaciones: En primer lugar, se atribuye al Poder Nacional el régimen de los transportes terrestres, en general, en el mismo artículo 136, ordinal 20 de la Constitución. No hay, en cambio, en el texto fundamental ninguna atribución de competencia municipal en materia de transporte urbano, por lo que podemos decir que actualmente ello no tiene rango constitucional, aun cuando sí lo era en la tradición constitucional.

En efecto, en el texto de 1936, y luego en el de 1947 se atribuía al municipio competencia en materia de transportes urbanos. En esta forma, en la Constitución había una competencia en materia de transporte terrestre general, atribuida al Poder Nacional; y una en materia de transporte urbano atribuida al municipio. Esto se recogió también en la Constitución de 1953 y luego se eliminó en el texto de 1961. Actualmente, por tanto, no hay una asignación directa al municipio de competencia en materia de transporte urbano. Sin embargo, el ordinal 21 del artículo 136, indirectamente atribuye al municipio competencia en materia de transporte urbano, al asignar los cables de tracción urbanos y los tranvías, con lo cual surge el principio de competencia municipal en el campo del transporte urbano.

Conforme a esa orientación, en el campo de transporte urbano la Ley Orgánica de Régimen Municipal señala en el artículo 7 que es competencia municipal el transporte colectivo de personas. Sin embargo, no todo transporte urbano es municipal, pues hay un medio de transporte cuyo régimen la Constitución reserva al Poder Nacional, y que es el realizado por las vías férreas, salvo los tranvías que aun cuando sin duda, también son por vías férreas, la Constitución atribuye al municipio. El metro, por tanto, es de la competencia nacional, y en efecto, si algo distingue al metro del tranvía y que uno sea de competencia nacional y el otro municipal, es el uso de la vía pública: el tranvía va por vías del dominio público municipal: la calle, que se convierte en una vía de uso múltiple superficial; en cambio, el metro circula por una vía férrea de uso exclusivo, y que constituye dominio público nacional, igual que los ferrocarriles. Por ello, la competencia en relación al metro es una competencia nacional.

Ahora bien, ¿qué significa que el municipio sea competente en materia de circulación y en materia de transporte urbano? Pues que al municipio corresponde la regulación de la circulación, la policía de la circulación y la imposición de sanciones en materia de circulación; asimismo, en materia de transporte urbano le corresponde regular el transporte urbano, otorgar las concesiones de transporte urbano y establecer la fijación de tarifas.

En todo caso, en esta materia del régimen del transporte de personas ha habido discusiones y problemas básicamente de legalidad. El Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre (art. 57), en efecto, contenía un típico caso de inconstitucionalidad, porque invadía competencias locales, al establecer una intromisión de las autoridades nacionales en el otorgamiento de concesiones de transporte urbano y no sólo de carácter extra-urbano, que es lo que le corresponde.

En efecto, para el transporte extra-urbano, la concesión de su servicio, su regulación y la policía del mismo la otorga el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Ello es perfectamente admisible. En cambio, para el transporte urbano son los municipios los que deben otorgar la concesión de las líneas de autobuses y camionetas, previa buena-pro o visto bueno que el Ministerio de la respectiva concesión. Al preverse una actuación, en esta última materia, en el Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, ello se estimó inconstitucional y la Corte Suprema de Justicia en 1970 declaró la nulidad del artículo respectivo, al considerar que no podía el Poder Nacional invadir las competencias municipales en materia de transporte urbano, que comprendían el régimen, la concesión, la tarifa y la policía de transporte urbano.

En materia de circulación aun cuando no se ha planteado judicialmente, puede decirse que el problema interpretativo tiene connotaciones similares.

En efecto, en cuanto al régimen de la circulación, podría decirse que casi todo es de competencia nacional, por su índole o naturaleza conforme al artículo 136, ordinal 25, de la Constitución, aun cuando el artículo 30 del propio texto constitucional enumere a la circulación dentro de las materias propias de la vida local. En efecto, el régimen y regulación de la autorización a los vehículos para circular (matriculación) y de las licencias de conductores son hoy materias de naturaleza nacional, pues no tendría sentido, por ejemplo, con las interconexiones territoriales actuales, que cada municipio diera licencia a su leal saber y entender. En el mismo sentido, por ejemplo, el sistema de señalización para la circulación, tiene que ser nacional, pues no podría cada municipio establecer sus particulares sistemas de señalización.

Sin embargo hay otros elementos de la circulación que permanecen locales, por ejemplo: determinación de las vías peatonales, y las horas o días en los cuales se restringe la circulación de vehículos. Así, una típica competencia local es la determinación, en las ciudades, del día de parada de los vehículos. Por ello la decisión del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 1980, que fijó el día de parada, en Caracas, es absolutamente inconstitucional, pues esa no es materia de la índole nacional, sino típicamente local. Igual situación se presenta con el establecimiento

de las vías que deben o no circularse, o con el cierre de avenidas para usarlas para patones, lo cual debe ser local.

En cuanto al régimen de la policía de la circulación, ésta tiene que ser una materia local. Por ello, hemos considerado inconstitucional la existencia del Cuerpo de Vigilantes de Tránsito, que si bien tiene asidero en la Ley, no así en la Constitución. En ésta, al contrario, la policía de la circulación es una típica función de la policía municipal; y casi podría decirse que en ninguna parte del mundo existe una policía «*nacional*» de tránsito. Además, desde el punto de vista práctico es un exabrupto que la policía de la circulación no sea una rama especializada de la policía municipal destinada al tránsito y que se pretenda que puede funcionar una policía nacional de tránsito.

En efecto, si la circulación es una competencia municipal, en el ámbito urbano, una de las típicas áreas de la policía es la policía de circulación, la cual debe ser municipal. Esto tiene sus consecuencias: las sanciones, por ejemplo, deben ser impuestas por la autoridad municipal, y el producto de las multas debe ingresar a la hacienda municipal. Recordemos que de acuerdo al artículo 31 de la Constitución, las «multas que impongan las autoridades municipales» constituyen un típico ingreso local, por lo que las sanciones derivadas de la violación de las normas de circulación, así sean, inclusive, normas nacionales que establezcan por su índole o naturaleza, pero cuya aplicación es local, deben imponerse por las autoridades municipales y su producto ingresar a la hacienda municipal.

En esta materia, sin embargo, hay un desfase total en materia de legalidad, pues lo único que permanece local en materia de circulación, son los impuestos sobre vehículos. De resto, en general el Poder Nacional ha invadido las competencias locales, tanto en materia de circulación como en materia de transporte urbano. En esta materia, además, la Ley Orgánica de Régimen Municipal ha seguido en la tradición centralista, al declarar como de la competencia nacional un servicio público local, cuando éste se presta en más de una jurisdicción municipal por una sola entidad pública o privada, o cuando tenga instalaciones en más de una de dichas jurisdicciones. En estos casos, se dice que las tarifas deben ser determinadas por el Poder Nacional (art. 7.º).

Ahora bien, en realidad, el régimen de un servicio público no se agota en la sola fijación de tarifas como se ha pretendido indicar; el régimen comprende la competencia total en relación al servicio, tanto la regulación, la concesión, la determinación de la tarifa y la policía.

D) *Las competencias en materia de cultura*

Otra competencia local derivada de la enumeración del artículo 30 de la Contitución es la cultura. Aquí nos encontramos también, por supuesto, con una competencia concurrente, pues el Poder Nacional y los Estados tienen competencias en materia de cultura. En efecto, el artículo 83 de la Constitución dispone que «El Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país y procurará que ellos sirvan de fomento a la educación». Al atribuirse esta competencia al «Estado» debe entenderse que se trata de una competencia de los tres niveles, nacional, estadal y municipal.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el ordinal 8.º del artículo 7.º, recoge indirectamente esta competencia; y en el ordinal 4.º del artículo 8.º le asigna a los municipios facultad para establecer servicios culturales «de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional sobre la respectiva materia». Realmente, la cultura tiene que ser una competencia local, y no se entiende este espíritu centralizador de la Ley Orgánica de Régimen Municipal al pretender someter las competencias locales en esta materia, a lo que regule el nivel nacional. Ello significa frenar las iniciativas en materia de cultura popular y local, que deben desarrollarse por los entes locales; se insiste, si hay algo que tiene que ser estrictamente local es la cultura y la protección de bienes culturales.

Por eso, no tiene sentido, en este último aspecto, que se haya concentrado en el nivel nacional la política de protección de los bienes culturales con la Ley de conservación de obras artísticas e históricas, la cual atribuye las competencias a la Junta de Conservación del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación. No puede ser que sea ese organismo a nivel nacional, el que determine cuáles son los monumentos históricos y culturales, cuando ello debe corresponder a los Estados y aun a los municipios.

E) *Las competencias en materia de salubridad*

La quinta competencia municipal enumerada en el artículo 30 de la Constitución es la salubridad, la cual también es una competencia concurrente. En efecto, la salubridad se asigna al municipio como una parte específica de los servicios de protección a la salud, por lo que en la terminología tradicional municipal debe entenderse como parte del orden público sanitario local y, por tanto, parte de la policía local. Abarca

básicamente la protección de la salud en la vía pública. Por ello está directamente vinculado al aseo urbano, típico servicio local en materia de salubridad.

En todo caso, la salubridad entra dentro de la obligación general de los entes públicos de velar por la protección de la salud, como competencia concurrente, prevista en el artículo 76 de la Constitución. Las «autoridades» a las cuales se alude en dicha norma son las autoridades municipales, estadales y nacionales. Sin embargo, expresamente se prevé en la Constitución que en esta materia esos tres niveles de autoridades se coordinan por el Poder Nacional. El artículo 136, ordinal 17, del texto fundamental, en efecto, establece que corresponde al Poder Nacional la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública.

Por su parte, la Ley Orgánica de Régimen Municipal precisa, en el campo de la salubridad, que corresponde a los Municipios, en primer lugar, competencia en materia de acueductos, cloacas y drenajes (ordinal 1.º del artículo 7.º), es decir, todo lo que concierne a las aguas blancas, aguas negras y drenajes; en segundo lugar, el aseo urbano y domiciliario (ord. 9.º del art. 7.º), y en tercer lugar, los cementerios y servicios funerarios (ord. 12, art. 7.º). Esas tres competencias serían las manifestaciones, en el ámbito municipal, de las materias vinculadas a la salubridad. A ello habría que agregar la facultad prevista en la Ley, según la cual los municipios pueden contribuir y cooperar con el saneamiento ambiental.

En todo caso, debe destacarse que todas estas competencias pueden ser nacionalizadas de acuerdo con el interés colectivo, conforme lo establece el artículo 136, ordinal 17, el cual atribuye al legislador la potestad para establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo. Ya ha habido una manifestación concreta de esta nacionalización en 1976, con la Ley que creó el Instituto Metropolitano de Aseo Urbano de Caracas, como Instituto Autónomo Nacional para atender el aseo urbano de la capital.

F) *Las competencias en materia de asistencia social*

Otra competencia municipal enumerada en el artículo 30 de la Constitución es la asistencia social. Aquí también estamos en presencia de otra típica competencia concurrente dentro de los mismos términos de los artículo 73, 76 y 136, ordinal 17, de la Constitución. En este campo no se trata de servicios de medicina preventiva (salubridad), sino de medicina curativa (asistencia social). En base a ello, los municipios

tienen competencia para establecer servicios de asistencia social para quienes carezcan de ella.

Conforme a esto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuye a los municipios facultad para establecer servicios asistenciales, de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional sobre la respectiva materia (art. 8.º, ord. 4.º). Sin embargo, en esta materia, al igual que en otras como la educativa, progresivamente se han ido nacionalizando los servicios de atención médica. Con excepción de algunos hospitales municipales en Caracas, en general, los servicios médicos se han venido nacionalizando y progresivamente se ha venido difundiendo la idea de un servicio nacional de salud que centralice los servicios a nivel nacional.

Estimamos que conforme al ordinal 17 del artículo 136 de la Constitución, nacionales deben ser las normas y la coordinación de los servicios, pero la prestación debe ser local y estadal.

G) *La competencia en materia de institutos populares de crédito*

Otra competencia enumerada en el artículo 30 de la Constitución, como competencia municipal, es la relativa a los Institutos Populares de Crédito. Sin embargo, en esta materia, al ser atribuida al Poder Nacional la legislación bancaria y de los otros institutos de crédito (art. 136, ord. 24) y haberse dictado la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, la creación por un municipio de aquellas entidades tendría que someterse a esta Ley. Por ello, el artículo 7.º, ordinal 11, enumera como parte de la competencia propia del municipio la «regulación y organización de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional».

Los Institutos Municipales de Crédito Popular, como el de la municipalidad del Distrito Federal, creados antes de la Ley de Bancos, son materialmente los únicos que existen.

H) *La competencia en materia de turismo*

Otra de las competencias enumeradas en el artículo 30 de la Constitución es el turismo, la cual también se configura como una competencia concurrente, pues corresponde también al Poder Nacional, en el ordinal 24 del artículo 136 en cuanto a la legislación de turismo. Sin embargo, la legislación de turismo a la cual se refiere este artículo se relaciona más a la que interesa al Poder Nacional en materia de turismo extranjero y situación de los extranjeros turistas. Sin embargo, además de eso, en la evolución de la legislación turística la Ley

actual establece las bases para un turismo interno al regular, por ejemplo, zonas de interés turístico, y la intervención de la Corporación Venezolana de Turismo en determinadas áreas. Sin embargo, el turismo debe ser una competencia municipal y estadal, y no, por supuesto, sólo una competencia nacional. Por ello, el artículo 7.º, ordinal 8.º, de la Ley Orgánica de Régimen Local se refiere a las actividades dirigidas al turismo local, como facultad de los municipios.

I) *La competencia en materia de policía municipal*

Por último, el artículo 30 de la Constitución enumera dentro de las materias propias de la vida local, la policía municipal.

Ahora bien, en materia de policía en general también hay una concurrencia de competencias: el artículo 17, ordinal 5.º, atribuye a los Estados la organización de la policía urbana y rural, y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal; y el Poder Nacional, conforme al artículo 136 tiene competencia en materia de policía nacional. Además, en el artículo 134 de la misma Constitución se establece que «los Estados y municipios sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la Ley».

De estas normas surge una distinción que es básica en materia administrativa, entre la policía como cuerpo (fuerza), y la policía como actividad reguladora y ejecutora. No toda actividad de policía implica una fuerza de policía.

La policía es una de las típicas actividades administrativas, distintas a los cuerpos policiales. Estos, es decir, las fuerzas de policía deben ser determinadas en ley nacional, aún no dictada. En cambio, la actividad de policía, como actividad administrativa, da origen a una serie de competencias distribuidas entre una policía nacional, regulada en una multitud de leyes especiales; una policía estadal en materia urbana y rural, regulada en las leyes estadales; y una policía municipal regulada insuficientemente en las Ordenanzas municipales. La muestra de esta actividad reguladora, por ejemplo, está en los Códigos Orgánicos de Policía dictados hace varias décadas, los cuales eran unos verdaderos monumentos jurídicos.

En el Distrito Federal, por ejemplo, la Ordenanza de Policía Urbana y Rural establecía un completo cuadro normativo de las actividades en el Distrito, adecuado para la época, con regulaciones sobre circulación, transporte, agua, acueductos, cementerios, asistencia, etc., en un solo cuerpo o código.

En todo caso, en la actualidad, en cuanto a las fuerzas de policía, la materia está mal regulada. No hay ley nacional, y en cambio muchas leyes establecen competencias nacionales en materia de policía, que dan

origen a cuerpos de policía: en materia de circulación, por ejemplo, el Cuerpo de Vigilantes de Tránsito, que debería ser competencia local; en materia forestal, la Guadería Forestal o Ambiental asumida por la Guardía Nacional, y en general, las incompletas regulaciones concernientes a esta última, con Fuerzas Armadas de Cooperación, con funciones de policía de fronteras, de policía industrial, etc.

Por otra parte, en cuanto al cuerpo de funcionarios de la Dirección General de los Servicios de Inteligencia y Prevención del Ministerio de Relaciones Interiores, no encuentra una regulación legal, salvo indirectamente en la Ley Orgánica de la Administración Central como en la Ley de Policía Judicial, en materia de las actuaciones que realicen como auxiliares de la Justicia, como agentes de la policía judicial.

En cuanto al Cuerpo Técnico de la Policía Judicial, como cuerpo nacional, su regulación completa se ha realizado recientemente en la Ley de Policía Judicial, donde se regulan sus atribuciones.

Por otra parte, las fuerzas o cuerpos de policía estadales y municipales no tienen regulación en Ley nacional. Por la deficiente regulación de los Estados, puede decirse que materialmente casi no existen policías municipales. Las policías, en general, son estadales en casi todos los Estados. Sin embargo, el ordinal 13 del artículo 7.º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal atribuye al municipio competencia en materia de «servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal».

2. El régimen de las competencias municipales en la Ley Orgánica y su sujeción a la legislación nacional

Estas materias propias de la vida local enumeradas en el artículo 30 de la Constitución, y que hemos comentado anteriormente, se desarrollan en el artículo 7.º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual, sin duda, es un artículo clave para la determinación de las competencias locales, y del régimen legal que se aplica a esas competencias. En efecto, en su última parte establece lo siguiente: «Las competencias a que se refieren los ordinales 1.º, 2.º, 5.º, 6.º y 9.º, serán ejercidas por los municipios en los términos que establezca la legislación nacional.

Ahora bien, si interpretamos esta norma de acuerdo con los principios antes analizados, resulta su evidente inconstitucionalidad, porque constituye una limitación a la autonomía municipal no autorizada en la Constitución. Esta establece la autonomía municipal, la cual comprende, por el Municipio la libre gestión de las materias de su competencia (artículo 29, ordinal 2.º). Ahora bien, la autonomía implica y exige, ante

todo, autonormación, pues gestionar libremente es autorregularse. Siendo esta la primera nota de la autonomía, no puede una ley nacional señalar que determinadas competencias serán ejercidas por los municipios «en los términos que establezca la legislación nacional». Ello es inconstitucional, porque implica dos cosas: primera, que el legislador nacional, de acuerdo a esta Ley Orgánica, puede regular y limitar la competencia local; y segunda, la interpretación literal del artículo podría conducir a interpretar que esas competencias sólo pueden ejercerse en los términos que establezca la legislación nacional, de manera que si la legislación nacional no establece «esos términos» de acuerdo al artículo, no podrían ejercerse esas competencias.

En esta norma, en realidad, la Ley incurrió en la tendencia centralista de las Constituciones de 1947 y 1953, que sometían el ejercicio de las competencias locales a lo que estableciera la legislación nacional, con lo que la autonomía local estaba sujeta al legislador nacional. Pero allí eran las propias Constituciones las que indicaban que las competencias municipales debían ejercerse de acuerdo a lo que establecieran las leyes y reglamentos nacionales, con lo cual quedaba el municipio sujeto al Poder Nacional.

La Constitución de 1961, cambió radicalmente este sistema de las Constituciones anteriores, con lo cual cambió el centralismo tradicional por una descentralización municipal basada en la autonomía.

Ahora, en contra de la Constitución, la Ley Orgánica ha vuelto al espíritu de la Constitución de 1947 y de 1953, sin que haya ninguna norma en la Constitución que lo autorice. Por ello estimamos que este artículo es inconstitucional.

Pero veamos las implicaciones de esta norma centralista en el grupo de competencias municipales enumeradas en los ordinales 1.º, 2.º, 5.º, 6.º y 9.º del artículo 7.º de la Ley Orgánica.

A) *Competencias en materia de acueductos, cloacas y drenajes*

El ordinal 1.º del artículo 7.º reafirma como competencia propia del municipio, los «Acueductos, cloacas y drenajes». Esta es una competencia que puede decirse que siempre ha sido local y nunca ha sido nacional. Lo único que existe a nivel nacional es la regulación de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, que norma el aprovechamiento general de las aguas y que se refiere al abastecimiento de poblaciones, sólo cuando establece ese aprovechamiento como prioritario en el otorgamiento de las concesiones respectivas. De resto, la competencia en la distribución del agua para ese abastecimiento de poblaciones corresponde al municipio. Por tanto, puede decirse que la competencia respecto a las aguas es nacional

o municipal, según que se sea mayorista o distribuidor: hasta que el agua llega a las puertas de la ciudad, su explotación y venta puede ser competencia nacional; pero su distribución en la red urbana, es competencia municipal. Sin embargo, no hay ley alguna que regule esta competencia, y la única es la normativa nacional que regula el Instituto Nacional de Obras Sanitarias, como concesionario de los municipios para la prestación de los servicios de acueductos, cloacas y drenajes. Ahora bien, según la Ley Orgánica de Régimen Municipal debería haber una ley nacional de alcantarillados, cloacas y distribución de aguas, que regule estos servicios, para que en esos términos el municipio ejerza su competencia. Sin embargo, ¿es eso constitucionalmente posible? No lo creemos. Puede haber una ley nacional que por la vía del 136, ordinal 25 de la Constitución, considere que, por su índole o naturaleza, corresponda al Poder Nacional determinar ciertas condiciones generales de los servicios, por ejemplo de tipo sanitario o por razones de coordinación. Podría también haber una ley nacional que disponga una regulación nacional de los precios o tarifas como más o menos progresivamente se ha ido estableciendo, por la vía de la Ley de Protección al Consumidor. Sin embargo, esta normativa es distinta a la que concierne a la prestación del servicio, en concreto, que corresponde al municipio. Por tanto, no aparece claro cuál es la ley nacional que debe dictarse en materia de alcantarillado, drenaje o de distribución de aguas. En todo caso, no ha habido, hasta ahora, una ley nacional en esa materia.

B) *La competencia en materia de distribución y venta de electricidad y gas*

El segundo ordinal del artículo 7.º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal enumera como competencia propia del municipio, la distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción.

En esta materia debemos señalar que la Ley Orgánica es incongruente, pues frente a la tendencia centralista que la inspira agrega, por primera vez en la historia de la legislación venezolana, que en cuanto a la electricidad y el gas, su distribución y venta en las poblaciones, es de la competencia municipal. Hasta 1978, puede decirse que esto no estaba establecido en ninguna parte; y solamente algunas Constituciones estadales declaraban como competencia municipal el alumbrado público y en un caso, una Constitución estadal lo hacía respecto de la distribución de gas. De resto, en ninguna ley se hacía referencia alguna a la distribución de electricidad y gas, salvo por lo que se refiere al alumbrado público, es decir, el alumbrado de las calles, en las Constituciones estadales. A nivel

nacional, sólo la Ley Orgánica del Distrito Federal, establecía que el alumbrado público era competencia de la municipalidad.

Por otra parte, la Constitución del Estado Portuguesa, era la única que declaraba a la distribución y venta de la electricidad como de competencia local, por lo que es ahora con la Ley Orgánica que se declara este servicio como municipal. En este caso no se trata de una competencia de rango constitucional, sino que su fuente está en el legislador nacional, que asigna al municipio una competencia. Por tanto, en este caso sí parece ser valedera la expresión del artículo 7.º, de que esta competencia debe ejercerse en los términos en que lo establezca la ley nacional. Por tanto, en el futuro, la competencia en materia de distribución de gas, no existiendo regulación nacional alguna, materialmente no puede ejercerse por el municipio, pues, sólo en los términos en que una Ley Nacional lo establezca, será que el municipio podrá prestar el servicio. Por tanto, en ausencia de esa ley nacional no se aprecia cómo el municipio puede otorgar una concesión para la distribución de gas. El problema se ha planteado, en concreto, en cuanto a la competencia actual de la Corporación Venezolana del Petróleo (Corpoven) y a su relación con esta competencia municipal aún no actualizada legislativamente.

Igual argumentación se puede formular en torno a la distribución y venta de electricidad. Aún no se ha dictado una Ley Nacional de los Servicios Eléctricos, y las normas estadales, como hemos visto, no hablan sino de alumbrado público. Por ello, la distribución domiciliaria de electricidad, conforme a la Ley, requeriría de una ley nacional para poder realizarse por los municipios.

En Venezuela nunca se ha dictado una ley en esta materia, la cual se había considerado como un área vetada para el legislador, por realidades económicas locales, que argumentaban que ese servicio no era un servicio público, sino una actividad privada de la órbita de la libertad económica. La presión que en su tiempo ejercieron las empresas privadas para evitar estas regulaciones, ahora se ha revertido: en la actualidad son las empresas privadas las que claman por una legislación nacional que les de cierta protección como concesionarias de este servicio público.

C) *La competencia en materia de transporte colectivo de pasajeros y circulación urbana*

El tercer caso es el previsto en el ordinal 5.º del artículo 7.º que declara como competencia propia del municipio el «Transporte Colectivo de Pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana». Esta última, como se dijo, la circulación, es una competencia de rango constitucional, por lo que no puede admitirse que se disponga que ella se

ejerza en los términos que establezca la legislación nacional, y en realidad, sólo podría la legislación nacional regular la circulación urbana en aquellas materias, que por su naturaleza o índole sean nacionales conforme al artículo 136, ord. 25 de la Constitución, como se ha dicho. Por tanto, la competencia local en materia de circulación urbana, no tiene por qué estar sometida a los términos que establezca la legislación nacional, salvo por lo que se refiere a normas como las que están en la Ley de Tránsito Terrestre, que sean por su naturaleza de orden nacional, por ejemplo, la señalización, y normas para conducir y circular. Sin embargo, la gestión de la circulación a nivel local no puede estar sometida a lo que una ley nacional establezca, y si se dicta, ello sería inconstitucional.

D) *Las competencias en materia de servicios de mercadeo y abastecimiento*

El cuarto supuesto, al cual se refiere la última parte del artículo 7.º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal es la competencia contenida en su ordinal 6.º: «Creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales». Ahora bien, decir que esta competencia debe ejercerse en los términos que establezca una Ley nacional, es exagerado: tendría que existir una Ley de Mercados y Mataderos, lo cual no es racional. En esta materia, puede haber normas nacionales, particularmente de carácter sanitario, y en materia de regulación de la comercialización de bienes de consumo, como regulaciones de precio con base a las normas de protección al consumidor. Pero de allí a regular nacionalmente la prestación de esos servicios hay una gran distancia.

E) *Las competencias en materia de aseo urbano y domiciliario*

Por otra parte, el ordinal 9.º del artículo 7.º de la Ley Orgánica declara como de la competencia municipal «Aseo Urbano y domiciliario». Según la ley, para que los municipios ejerzan su competencia en esta materia, tendría que haber leyes que regulen, con carácter nacional, los aspectos sanitarios por ejemplo, de la disposición de los desechos, la cual no se han dictado. Por tanto, cuando la Ley dice que estas competencias deben ejercerse «en los términos que establezcan la legislación nacional», puede conducirnos a pensar que estos servicios sólo pueden prestarse si la Ley nacional se dicta, y en los términos en ella previstos; y si ello fuera así, la norma sería inconstitucional.

Al contrario, y esto es válido en todos los casos anteriores, lo que hay que señalar es que puede haber una ley nacional que limite estas competencias, en las áreas en las cuales la Constitución permita su limitación. Por ejemplo, en caso de acueductos, cloacas y drenajes, básicamente serían las leyes sanitarias que regulen la calidad del agua y la forma de distribución de la misma; en el caso de mercados y aseo urbano, sería la legislación de carácter sanitario general; en materia de transporte y circulación por la naturaleza del asunto, por ejemplo, puede una ley nacional limitar el peso de los vehículos en relación a los tipos de carreteras, etc. Es decir, puede haber limitaciones a las competencias municipales impuestas por Ley Nacional, pero en los términos en los cuales la Constitución lo autorice. Así es como tenemos que interpretar la última parte del artículo 7.º de la Ley.

3. La ordenación sistemática de las materias de la competencia municipal en la Ley Orgánica

Ahora bien, y dejando aparte estas limitaciones nacionales a las competencias locales, para el análisis del contenido del artículo 7.º de la Ley Orgánica, las materias de la competencia municipal enumeradas en dicha norma pueden agruparse en los siguientes rubros: servicios públicos municipales; ordenación urbanística; policía y fomento. Además, el artículo 87 prevé la competencia municipal en materia de catastro.

A) *Los servicios públicos municipales*

Puede decirse que el artículo 7.º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por primera vez a nivel nacional, declara expresamente determinadas actividades como servicios públicos municipales, con todas las consecuencias que ello implica: obligación de los municipios de prestarlos y limitación de la libertad económica de los particulares para desarrollar libremente actividad en estas materias. Estas actividades que se declaran como servicios públicos municipales, son las siguientes: acueductos, cloacas y drenajes; distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de la jurisdicción; transporte colectivo de pasajeros; servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales; aseo urbano y domiciliario; y cementerios y servicios funerarios (ordinales 1, 2, 3, 6, 9 y 12 del artículo 7).

Sin embargo, esta declaración legislativa de estas actividades de servicio público, como competencias municipales y servicios públicos muni-

cipales, como hemos dicho, tiene dos limitaciones cuya interpretación amplia puede conducir a una ausencia real de competencia municipal y sobre lo cual vale la pena insistir.

a) *Las limitaciones impuestas por las leyes nacionales*

Ahora bien, al señalar este artículo que la competencia municipal en relación a sus servicios públicos «serán ejercidos por los municipios en los términos que establezca la legislación nacional», sin duda, está diciendo que sólo en esos términos es que pueden ejercerse aquellas competencias, por lo que si no han sido establecidos, no podrían ejercerse por los municipios, y cuando lo sean, sólo pueden ejercerse en los términos que se establezcan. Se trata, por tanto, de una norma evidentemente centralista que hará todavía más difícil el ejercicio de las competencias municipales. Por otra parte, es una norma de dudosa constitucionalidad, pues colide con el artículo 30 del texto fundamental que prescribe que son de la competencia municipal algunas de dichas actividades, las cuales conforme al artículo 29 del mismo texto, son del libre ejercicio de los municipios, derivado de la autonomía municipal.

En todo caso, esta limitación exigirá del Poder Nacional el que, en el futuro, dicte una ley reguladora de los servicios de alcantarillado y distribución de agua potable, que podría formar parte de una ley general de aguas; una ley reguladora de los servicios eléctricos; una ley reguladora de los servicios de distribución de gas; una ley nacional de transportes; una ley nacional de mercados, abastos y mataderos, y una ley nacional de aseo urbano y domiciliario. Y sólo en los términos que establezcan esas leyes es que los municipios podrían ejercer sus competencias. Pero, sin duda, la ausencia o deficiencia de muchas de esas leyes, y la necesidad de que los servicios continúen, requiere de una interpretación racional de la Ley Orgánica y de la normativa nacional existente. Por ejemplo, en materia de acueductos, cloacas y drenajes, habría de aplicarse la ley reguladora del INOS que prevé la competencia municipal; en materia de transporte colectivo de pasajeros tendría que aplicarse la Ley de Tránsito Terrestre, con sus incipientes normas en la materia; en el campo de los abastos, mercados y mataderos, tendrían que aplicarse las normas de la Ley de Mercadeo Agrícola; y en materia de Aseo Urbano y Domiciliario, las genéricas normas de la Ley de Sanidad Nacional y algunas particulares, como la Ley que nacionalizó el aseo urbano en el Area Metropolitana de Caracas. Por tanto, en aquellos servicios públicos municipales que antes de la Ley Orgánica tenían tal carácter expresamente definido en una ley, continúan en aplicación las normas nacionales y locales, y los servicios deben seguir prestándose por los municipios.

Sin embargo, de la enumeración del artículo 7.º de la Ley Orgánica, como se ha dicho, hay dos servicios públicos que, por primera vez en la legislación nacional se los define como servicios públicos municipales; los servicios de distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de la jurisdicción del municipio. Puede decirse, en efecto, que el ordinal 2.º del artículo 7.º ha decretado la «municipalización» de los servicios de distribución y venta de electricidad y gas, actividades que por primera vez han adquirido en una ley nacional la categoría formal de «servicio público». Ahora bien, salvo por lo que se refiere al Distrito Federal, cuya Ley Orgánica (que es una ley nacional) prescribe el carácter de servicio público del alumbrado público, ninguna otra ley nacional regula con carácter general la distribución y venta de electricidad y gas. Sin embargo, los servicios eléctricos estaban regulados, conforme al régimen anterior a la Ley Orgánica, por las leyes estadales relativas a los municipios, en las cuales se consideraba como servicios públicos municipales, y así deben continuar aun cuando no se haya dictado la Ley Nacional de Servicios Eléctricos.

Sin embargo, por lo que respecta a la distribución y venta de gas, en este caso sí se trata de un auténtico caso de «municipalización», pero de ejercicio y ejecución limitada hasta tanto se dicte una ley nacional que los regule, máximo si se han nacionalizado las actividades relativas a la industria y el comercio de los hidrocarburos.

Por tanto, de todos los servicios públicos municipales, el que requiere de una ley nacional como condición previa de ejercicio actual, es el servicio de distribución y venta de gas; y los otros, se pueden continuar prestando por los municipios con arreglo a las precarias disposiciones legales preexistentes. Todos, sin embargo, en el futuro y de acuerdo al texto de la Ley Orgánica, podrían ser regulados y limitados por la legislación nacional que prescriba los términos conforme a los cuales pueden ser ejercidos y prestados, lo cual hemos visto, sería de dudosa constitucionalidad.

b) *Las limitaciones derivadas de la forma de prestación*

Por otra parte, el mismo artículo 7.º de la Ley Orgánica, en cuanto a los servicios públicos municipales, establece otra limitación tan amplia, que la hace también de dudosa constitucionalidad, al prescribir que en ciertos casos esos servicios que se declaran municipales, dejan de serlo y adquieren carácter nacional, si se prestan en determinada forma.

En efecto, el segundo aparte del artículo 7.º, de la Ley Orgánica prescribe que «cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un municipio, o sea prestado a más de un municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos

o privados, el régimen de tal servicio «será de la competencia del Poder Nacional», en cuyo caso el Ejecutivo Nacional fijará las tarifas de dichos servicios.

Ahora bien, aparte de que la Constitución no ha autorizado al Poder Nacional a cambiar la categoría de una competencia municipal en nacional por la amplitud territorial de la prestación de un servicio público, esa norma hace que materialmente sea difícil que un servicio público tenga jamás carácter municipal, pues de acuerdo a ella, en el mundo contemporáneo ya es difícil encontrar un servicio de carácter estrictamente local. Por ejemplo, de acuerdo a esa norma, la distribución de agua será normalmente de la competencia nacional, no sólo porque la empresa pública que presta los servicios, el INOS, lo presta a más de un municipio, sino porque tiene instalaciones ubicadas en más de un municipio, y la escasez del agua provoca trasvases que vienen de otras jurisdicciones. Lo mismo se puede decir de los servicios de electricidad y gas. Estos tres servicios sólo serían municipales, si se generan y distribuyen en el mismo municipio. Ello sería posible en el caso de un municipio cuya agua provenga exclusivamente de pozos y que tenga una planta local de generación de electricidad. En el caso del gas, siempre será un servicio nacional, pues la generación del mismo proviene de jurisdicciones distintas.

Argumentaciones similares pueden realizarse respecto de los servicios de transporte, de abastecimiento y mercadeo, y de aseo urbano. Sólo los servicios funerarios y de cementerios serían estrictamente locales.

Esta norma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por tanto requeriría no sólo de una interpretación racional, sino de una modificación urgente que clarifique la intención del legislador, si es que puede identificarse alguna, la cual no podría ser contraria a los artículos 29 y 30 de la Constitución.

En este sentido, es particularmente importante determinar qué debe entenderse por «régimen de un servicio».

Hemos insistido en que la expresión «régimen de servicio» en Derecho Administrativo, comprende la regulación total de orden administrativo del servicio, y no una parte de ella. Por tanto, régimen, abarca la regulación del servicio, o sea, su normación, la prestación y en ella, la concesión; y la policía del servicio.

Por tanto, aun cuando la última parte del artículo atribuya al Ejecutivo Nacional la fijación de las tarifas, no parece racional interpretar que eso es lo único que abarca el «régimen» que en la norma se nacionaliza, pues entonces la norma sería redundante e inútil. Esa, sin embargo, podría haber sido la intención del legislador, pero resultó otra cosa, una verdadera nacionalización de Servicios Municipales, evidentemente inconstitucional. Esta norma, en efecto, no se adapta a la Consti-

tución ni está dentro de su orientación, pues cuando se de el supuesto, es decir, cuando un servicio se preste a más de un municipio o requiera instalaciones ubicadas en más de un municipio, lo que habría que acudir sería a la figura de la mancomunidad, que prevé el artículo 28 de la Constitución. Eso es, en efecto, lo que justifica una mancomunidad municipal para determinados fines de su competencia. Por ello, no es esta nacionalización del servicio derivada de la forma de prestación lo que se ajusta a la Constitución.

Consideramos, en efecto, que esta última parte del artículo 7.º de la Ley Orgánica se configura como una nacionalización de los servicios públicos municipales, pues la mayoría de ellos caen en las regulaciones de la norma. En efecto, los servicios de acueductos, cloacas y drenajes en general, se prestan por el INOS, ya esto significa que es nacional de acuerdo a esta ley. Por tanto, el problema planteado de si un acueducto era competencia local o no, y si debía manejarse en los términos que establezca la Ley Nacional, aquí se despeja, porque esta norma nos aclara que sí es nacional, por el hecho de que se presta por una sola empresa pública, que es el INOS, en varios municipios.

Ahora bien, qué implicaría que el régimen de distribución de agua sea de la competencia nacional. ¿Acaso que la concesión la otorgue el Ejecutivo Nacional? ¿Acaso que deba dictarse un Reglamento nacional, por ejemplo, para regular el servicio del acueducto metropolitano? ¿Acaso que la policía del servicio y el control, sean ejercidos por el Poder Nacional? Ello, por supuesto, sería absurdo, por exceso de centralismo.

Esta misma problemática se plantea respecto de los otros servicios públicos municipales, los cuales si caen en el supuesto de la norma, su régimen sería de la competencia nacional. Por ejemplo, en nuestro país puede decirse que casi ya no hay Servicio Municipal de electricidad que se preste aisladamente en un solo municipio. Al contrario, se prestan por empresas públicas o privadas no sólo con instalaciones en más de un municipio, sino a más de un municipio. Por tanto, el servicio de distribución y venta de electricidad ha quedado nacionalizado. Lo mismo podemos decir de los servicios de distribución y venta de gas, los cuales normalmente tendrán instalaciones ubicadas en más de un municipio. Y así, en general, el problema se plantearía respecto de los otros servicios municipales.

El artículo 7.º, por tanto, en realidad es engañoso. Declara una serie de materias, pomposamente, como de la competencia propia del municipio y después se la quitan por dos vías: Somete a la regulación nacional un grupo de ellas; y luego dice que el régimen de las mismas no es municipal, sino nacional por la forma de prestación. Por tanto, la norma evidentemente es inconstitucional.

Y se insiste, no puede interpretarse que lo único que quiso convertir en nacional el legislador, fue la fijación de tarifas, pues la redacción de la norma hubiera sido distinta. El significado del «régimen» del servicio abarca la totalidad de la actividad administrativa referido al mismo, aparte de la fijación de tarifas expresamente establecida. Basta leer el artículo 13 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, relativo a la concesión de los servicios para comprender qué es el régimen de los mismos: plazo de la prestación, precios, tarifas, etc.

c) *Las obligaciones mínimas en la prestación de servicios*

En esta materia de servicios públicos, sin embargo, y a pesar de las limitaciones antes comentadas, la Ley Orgánica prescribe obligaciones mínimas para poblaciones de más de 1.000 habitantes y de más de 5.000 habitantes, que corresponden o al municipio respectivo, si la competencia es municipal, o al Poder Nacional, si la competencia es nacional conforme a las limitaciones señaladas y reguladas en el artículo 7.

En efecto, el artículo 9 establece que el municipio o el Poder Nacional deben prestar obligatoriamente, en los núcleos urbanos de más de 1.000 habitantes, los siguientes servicios: abastecimiento de agua, alumbrado en las vías urbanas y electricidad para alumbrado domiciliario; construcción, conservación y reparación de vías urbanas; cementerios, aseo urbano y cooperación y asistencia en los servicios educacionales y médico-asistenciales.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley prescribe que en los núcleos urbanos de más de 5.000 habitantes, el municipio respectivo o el Poder Nacional deben prestar obligatoriamente además de los antes mencionados, los siguientes servicios: abastecimiento domiciliario de agua potable; cloacas y alcantarillado; matadero público; servicio contra incendio; campos deportivos; plazas y parques públicos; plano de desarrollo urbano local y nomenclatura y señalización urbana.

d) *La forma de prestación*

La Ley Orgánica, por último, establece las diversas formas de prestación de los servicios públicos municipales, por supuesto cuando tengan este carácter y no se consideren como «nacionalizados», que son las siguientes, conforme al artículo 12: prestación directa por el municipio; prestación por organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegación o contrato; prestación por organismos, empresas o fundaciones de carácter estadal o nacional, mediante contrato; y prestación mediante concesión otorgada en licitación pública.

En los casos de concesiones administrativas de servicios públicos, el artículo 13 detalla las condiciones mínimas de las mismas en cuanto al plazo, precio, participación, garantías, tarifas, supervisión, intervención, revocación y reversión, en la forma siguiente:

1. Plazo de la concesión, que en ningún caso podrá ser mayor de veinte años.
2. Precio que se pagará al concesionario por los derechos que le otorgue la concesión, el cual podrá consistir en una cantidad fija anual durante el plazo de la misma. En el contrato deberá establecerse el procedimiento de revisión periódica del precio.
3. Participación del municipio en las utilidades o ingresos brutos que produzca la explotación de los bienes o servicios de las mismas.
4. Garantías por parte del concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Capital que debe invertir el concesionario y forma de su amortización.
6. Tarifa o precio por cobrar a los usuarios de sus servicios o compradores de sus bienes, la cual podrá ser modificada en la oportunidad de la revisión a que se refiere el ordinal 2.º da este artículo 13.
7. Forma en que el municipio supervisará la gestión del concesionario y fiscalizará el uso apropiado de los equipos e instalaciones.
8. Derecho del municipio a intervenir temporalmente la concesión y de asumir su prestación por cuenta del concesionario cuando el servicio sea deficiente o se suspenda sin su autorización; pero en el caso de prestación deficiente deberá darse al concesionario un plazo perentorio para restablecer la buena marcha del servicio.
9. Derecho del municipio a revocar en cualquier momento la concesión, previo el pago de la indemnización correspondiente, la cual no incluirá el monto de las inversiones ya amortizadas ni el lucro cesante, y
10. Traspaso gratuito al municipio, libre de gravámenes, de todos los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al extinguirse ésta por cualquier causa. Se entiende por bienes afectos a la reversión todos los necesarios para la prestación del servicio, salvo aquellas propiedades de terceros cuya utilización hubiere sido expresamente autorizados por el municipio.

Agrega, en fin, el artículo 13, que cuando por la naturaleza del servicio se requieran inversiones adicionales a las previstas en el contrato original, la reversión operará de acuerdo con las condiciones establecidas en los contratos suplementarios que se suscriban al efecto y en los cuales se establecerá la forma de indemnizar al concesionario la parte no amor-

tizada de su inversión. En todo caso, no se considerarán como nuevas inversiones los gastos de reparación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.

B) *La ordenación urbanística*

Además de la competencia en materia de servicios públicos, la Ley Orgánica regula la competencia municipal en materia de ordenación urbanística, estableciendo una precisión de la concurrencia de esta competencia con el poder nacional.

En tal sentido, el ordinal 3.º del artículo 7.º de la Ley atribuye a los municipios competencias para elaborar planes de desarrollo urbano local, en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional de acuerdo al artículo 136, ordinal 14.º de la Constitución. Ahora bien, la norma agrega que «estos planes entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14.º del artículo 136 de la Constitución». En todo caso, toda modificación a estos planes será igualmente sometida a la aprobación del organismo nacional competente.

Además, en esta materia, el ordinal 4.º del artículo 7.º de la Ley Orgánica atribuye competencia a los municipios en materia de arquitectura civil, nomenclatura y ornato público, de conformidad con el mismo ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución. En todo caso, de conformidad con el artículo 10 de la Ley Orgánica, en los núcleos urbanos con más de 5.000 habitantes es obligatorio el Plano de Desarrollo Urbano local y la nomenclatura y señalización urbana.

C) *La policía municipal*

La Ley Orgánica también atribuye a los municipios en el ordinal 13 del artículo 7 de la Ley Orgánica, competencia en materia de «servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal». También son competencias que encuadran dentro del concepto de policía administrativa, la regulación de la circulación urbana (art. 7, ord. 5) y el régimen de los espectáculos públicos y publicidad comercial (artículo 7, ord. 7).

D) *El fomento municipal*

Por último, el artículo 7.º de la Ley Orgánica define una serie de competencias municipales que encuadran en el campo del fomento: organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación; proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local (art. 7.º, ord. 8); y la regulación y organización de los institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional (art. 7.º, ord. 11).

E) *El catastro municipal*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 87, cada municipio debe formar el catastro de los inmuebles comprendidos dentro de las zonas urbanas. A tal efecto, agrega este artículo, el Ejecutivo Nacional deberá prestar la ayuda técnica y financiera que sea necesaria para la pronta realización de este propósito.

4. Las materias de la competencia municipal y las diversas entidades locales

El régimen de las competencias municipales antes comentado, se refiere a las que corresponden al municipio. En cuanto a las demás entidades locales, la competencia local se reglamenta así:

En cuanto a los Distritos Metropolitanos, de acuerdo al artículo 22, éstos tendrán la competencia para atender las materias comprendidas en los siguientes ordinales del artículo 7.º:

1.º Acueductos, cloacas y drenajes;
2.º Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción;
3.º Planes de desarrollo urbano local;
4.º Transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana;
9.º Aseo urbano y domiciliario;
10. Servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.

Además, corresponde a los Distritos Metropolitanos la competencia establecida en el ordinal 1.º del artículo 8 (contribuir y cooperar con el

saneamiento ambiental) y los servicios de policía municipal correspondientes a la vigilancia y control de las actividades relativas a la materias de la competencia del Distrito Metropolitano.

En cuanto a las mancomunidades, éstas pueden constituirse «para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos» (artículo 26) y en sus Estatutos deben determinarse «los fines para los cuales se crea» (art. 27, ord. 2.º), y que pueden ser relativos a cualesquiera de las competencias municipales.

III. EL REGIMEN DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACION MUNICIPAL

1. El carácter colegiado del gobierno local

A) *Los órganos colegiados*

a) *Los Concejos en los municipios*

De acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y siguiendo la tradición política nacional, el gobierno municipal es atribuido a un órgano colegiado. Por tanto, no existe en nuestro medio el gobierno unipersonal local, sino que siempre es de carácter colegiado atribuido a un Concejo.

En los municipios, de acuerdo al artículo 30 de la Ley Orgánica, el gobierno municipal se ejerce por un Concejo Municipal, el cual tiene carácter no sólo de órgano deliberante y normativo sino administrativo, integrado por los concejales electos de acuerdo a la Ley Orgánica del Sufragio. Señala además la Ley que el administrador municipal es el órgano ejecutivo de la Administración Municipal.

El artículo 81 de la Ley Orgánica varió la tradición legislativa estadal de la integración uniforme de los Concejos Municipales con siete (7) concejales, y ahora prevé que el número de concejales electos varía según la población que tenga el municipio en la siguiente forma:

— hasta 50.000 habitantes, 7 concejales;
— de 50.001 a 250.000 habitantes, 9 concejales;
— de 250.001 a 500.000 habitantes, 11 concejales;
— de 500.001 a 750.000 habitantes, 13 concejales;
— de 750.001 a 1.000.000 habitantes, 15 concejales;
— más de 1.000.000 habitantes, 17 concejales.

b) *El Cabildo Metropolitano*

En los Distritos Metropolitanos el Gobierno Municipal se ejerce por el Cabildo Metropolitano, también con carácter de órgano deliberante, normativo y administrativo. También se prevé la existencia de un administrador metropolitano como órgano ejecutivo (art. 30).

Este Cabildo Metropolitano está integrado por un representante de cada uno de los municipios que formen el Distrito Metropolitano, quien será un concejal de dichos municipios designado anualmente de su seno por cada Concejo Municipal; y por, al menos, tres concejales de elección directa, uno por cada 100.000 habitantes del Distrito Metropolitano (artículo 72). También forma parte del Cabildo Metropolitano un representante del organismo nacional de Desarrollo Regional respectivo, es decir, de la Corporación de Desarrollo Regional de la Región respectiva, escogido por el propio Cabildo en su sesión de instalación (arts. 32 y 34).

B) *Los concejales*

a) *Requisitos*

De acuerdo al artículo 47 de la Ley Orgánica, para ser concejal es necesario llenar los siguientes requisitos: ser venezolano; estar residenciado en el municipio en donde va a desempeñar el cargo; ser mayor de edad; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

Sin embargo, están inhabilitados para ejercer el cargo de concejales los que por contrato ejecuten una obra o presten un servicio público por cuenta del municipio, Distrito Metropolitano, fundación local y empresa en que la participación de la entidad sea mayoritaria, así como los que tuvieren acciones, participaciones o derechos en empresas que sean parte de dicho contrato, aun cuando transfieran sus derechos a terceras personas; y los deudores de la entidad que ejecutados legalmente, no hubieren cubierto sus deudas (art. 48).

Estas inhabilitaciones cesarán una vez finalizado el contrato o cuando el concejal pagare totalmente su deuda.

b) *Elección de los concejales*

De acuerdo a la Ley Orgánica del Sufragio, la elección de los concejales en cada municipio, en el número que resulte de la población del

mismo, se hace en circunscripciones plurinominales, mediante listas cerradas y bloqueadas con aplicación del sistema de representación proporcional de las minorías, en elecciones universales y secretas separadas de las elecciones para Presidente de la República y órganos deliberantes nacionales y estadales, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Sufragio. En cada elección de concejales deben también proclamarse sus suplentes, conforme a lo prescrito en el artículo 30 de la Ley.

En principio, el artículo 32 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé dos mandatos municipales en cada período constitucional: uno de tres años y otro de dos años, por lo que a mitad de período constitucional nacional, debería haber nuevas elecciones municipales. Esto, sin embargo, está sujeto a una decisión especial del Congreso previsto en el artículo 173 de la Ley, para entrar en vigencia, lo cual no se ha producido hasta ahora.

c) *Situación jurídica de los concejales*

a') *Características del cargo: carga pública*

El cargo de concejal, conforme al artículo 49 de la Ley, «es de obligatoria aceptación», por lo que está concebido legalmente como una carga pública. En consecuencia, en una elección municipal para el cargo de concejal, el postulado, de resultar electo, está obligado a aceptar y ejercer el cargo. Por supuesto, la misma obligación surge para los suplentes, en caso de que sean legalmente convocados (art. 50). En todo caso, de tal característica es la carga pública que implica las posiciones edilicias, que la única causa eximente de la obligación de aceptar el cargo es la prevista expresamente en el artículo 49 de la Ley, para quien además de concejal, resulte electo para cualquier otro cargo parlamentario, en cuyo caso debe optar por una de las dos investiduras antes de comenzar el período correspondiente, situación que sólo podría darse en caso de que las elecciones parlamentarias se realicen simultáneamente con las municipales. Por tanto, en caso de realizarse elecciones municipales separadas, como ha sucedido en 1979 y 1984, la eximente de la obligación no se puede dar, razón por la cual se acentúa el carácter de carga pública del cargo de concejal.

b') *La remuneración del cargo*

De acuerdo a las normas de la Ley Orgánica, puede decirse que la remuneración de los concejales no se establece en base a un sueldo fijo, sino como una dieta por la asistencia a las sesiones del Concejo Muni-

cipal. Esto se deduce de varias de las normas de la Ley y de la Constitución.

En efecto, el artículo 36, ordinal 10 de la Ley Orgánica, atribuye competencia al Concejo Municipal para «fijar para el período legal siguiente, dentro de los límites establecidos en la Ley Nacional respectiva, las dietas y emolumentos que deben percibir los concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con los ingresos del municipio y el número de concejales». De esta norma se deduce, en general, lo siguiente:

En primer lugar, que los concejales pueden percibir dietas y emolumentos «en los casos en que haya lugar», por lo que no se está estableciendo un sueldo general y fijo para ellos. En efecto, la remuneración consiste en dietas y emolumentos, fijados para cada período legal por anticipado, de acuerdo a los ingresos del municipio y al número de concejales. Las dietas son las remuneraciones que deben percibir los concejales por asistencia a las sesiones del Concejo; y conforme al artículo 139 de la Ley, de las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo durante un mes, sólo podrán ser remuneradas hasta cuatro, si la Cámara está integrada por siete o nueve concejales, y hasta ocho sesiones cuando el número de sus miembros exceda de nueve. En los casos en que la Cámara celebre un número mayor de sesiones, sólo se remunerará el número de sesiones antes señalado. En todo caso, la Ley establece expresamente que el concejal que se presente después de los treinta minutos inmediatamente posteriores a la hora fijada para el inicio de la sesión o que se retirase antes de finalizar ésta sin permiso del presidente, perderá la dieta.

Ahora bien, en cuanto a los otros emolumentos que pueden percibir los concejales, éstos dependen del trabajo concreto que tengan asignado: por ejemplo, si presiden alguna comisión del Concejo o forman parte de la misma, pueden tener determinada una remuneración acorde con el tiempo dedicado a las actividades edilicias. Asimismo, el presidente del Concejo y los vicepresidentes pueden tener asignada una determinada remuneración por el ejercicio de tales actividades.

Y en segundo lugar, de la norma del artículo 36, se deduce que la Ley Nacional puede establecer límites para la remuneración de los concejales. Esto, en realidad, es una repetición de lo previsto en el artículo 229 de la Constitución, conforme al cual, la Ley podrá «fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios o empleados de las entidades federales y municipales». En la primera versión de la Ley Orgánica de Coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional de 5 de agosto de 1974, se recogió el mismo principio, estableciendo el artículo 18 que «en la Ley de Presupuesto de la República de cada ejercicio fiscal, se fijarán los límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las actividades federales y municipales». Dichos

límites debían establecerse por el Consejo de Ministros, a proposición de los ministros de Relaciones Interiores y de Hacienda, los cuales debían incorporarse anualmente en los proyectos de Ley de Presupuesto que el Ejecutivo Nacional presentare al Congreso. A pesar de estas previsiones, sin embargo, ninguna Ley anual de Presupuesto estableció esos límites y, posteriormente, en las reformas sucesivas de la Ley Orgánica de Coordinación del Situado, la norma del mencionado artículo 18 fue eliminada.

Por otra parte, la afirmación de que la remuneración de los concejales no consiste en un sueldo ni la función de concejal sea necesariamente de tiempo completo, se confirma por la excepción a la incompatibilidad del desempeño de cargos públicos, que la Constitución establece respecto de los cargos edilicios. En efecto, de acuerdo al artículo 123 de la Constitución «Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, *edilicios* o electorales que determine la ley». Por tanto, los cargos de concejal son compatibles con un cargo público en la Administración Pública Nacional, y el concejal, además de su sueldo en la Administración Pública, puede percibir sus dietas por asistencia a las sesiones del Concejo, pero, por supuesto, no puede recibir un sueldo fijo en el Concejo, ni otros emolumentos, como los concejales que realicen actividades edilicias adicionales.

En todo caso, la norma del artículo 123 de la Constitución en cuanto a la excepción a la incompatibilidad, ha sido limitada por la propia Ley Orgánica al prohibir a los concejales, en su artículo 55, «Desempeñar con carácter remunerado cargos administrativos municipales o metropolitanos, así como en funciones o empresas en los cuales la entidad local tenga participación mayoritaria, salvo en los casos en que el concejal represente a la Cámara en dicho organismo. La contravención de esta prohibición acarrea pérdida de la investidura de concejal (art. 56, ordinal 2.º).

c') *Prerrogativas de los concejales*

Los concejales de acuerdo a los artículos 52 y 53 de la Ley, gozan de las siguientes prerrogativas: no podrán ser detenidos policialmente sino por orden escrita y motivada del gobernador del Estado; y no podrán ser trasladados, sin su consentimiento, a otro lugar que les impida el ejercicio de su función edilicia cuando desempeñen algún otro destino público compatible.

En todo caso, conforme a lo previsto en el artículo 54 de la Ley, a los concejales se deberá prestar la colaboración necesaria para el me-

jor desempeño de sus funciones por parte de los funcionarios nacionales, estadales o municipales.

d') *Prohibiciones a los concejales*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal, en su artículo 55, prohíbe a los concejales:

1. Intervenir en la resolución de asuntos municipales en que estén interesados personalmente o lo estén su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o empresas en las cuales sean accionistas.
2. Celebrar contratos, por sí o por interpuestas personas, sobre bienes o rentas de la entidad local de cuyo Concejo formen parte, o con las fundaciones locales y las mancomunidades en que participe la entidad. Quedan exceptuados de esta prohibición los como usuarios de los servicios públicos locales.
3. Desempeñar con carácter remunerado cargos administrativos municipales o metropolitanos, así como en fundaciones o empresas de los cuales la entidad local tenga participación mayoritaria, salvo en los casos en que el concejal represente a la Cámara en dicho organismo.

El artículo 55 declara como nulos los actos efectuados en contravención de las dos primeras prohibiciones mencionadas. La contravención de la tercera acarrea, según el artículo 56, ordinal 2.º, la pérdida de la investidura del concejal.

e') *Pérdida de investidura*

En efecto, el artículo 56 de la Ley prevé la pérdida de la investidura de concejal por las causas siguientes:

1. La inexistencia de alguna de las condiciones de elegibilidad exigidas en el artículo 47.
2. Contravenir a lo dispuesto en el artículo 55, ordinal 3.º (incompatibilidades).
3. Por sentencia condenatoria, definitivamente firme, a pena de presidio o prisión superior a tres (3) años por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas.

En estos casos, el Concejo declarará la pérdida de investidura en sesión especialmente convocada con dos días de anticipación, por lo menos. Si, dado el caso, que el Concejo se abstuviese de esta declaración, cualquier ciudadano del municipio o Distrito Metropolitano podrá solicitarla por ante la Corte Suprema de Justicia.

Se puede recurrir esta decisión ante la Corte Suprema de Justicia en Sala-Político-Administrativa, la cual debe decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

C) *La responsabilidad de los concejales*

El artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipial estableció, que «no podrá exigirse a los concejales responsabilidad en ningún tiempo por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones» agregando que «sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con el Reglamento Interno».

Este artículo 51 de la Ley, sin duda, estableció la irresponsabilidad de los concejales, en violación de lo prescrito en los artículos 46 y 121 de la Constitución. Por ello, la Corte Suprema de Justicia en sentencia 15-4-80 declaró la nulidad de dicho artículo, por inconstitucionalidad, por contrariar el principio de la responsabilidad personal de los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones, previsto en los artículos 46, 121 y 220 de la Constitución.

En efecto, con fecha 18 de septiembre de 1978 al mes de vigencia de la Ley, introdujimos por ante la Corte Suprema de Justicia un recurso de inconstitucionalidad del artículo 51 en el cual solicitamos de la Corte: 1.º) que declarara la nulidad, por inconstitucionalidad, del artículo 51 de la Ley por violación de los artículos 46 y 121 de la Constitución; 2.º) que en defecto de la declaratoria anterior, resolviera la colisión del mencionado artículo 51 con los artículos 93, 95 y 96 de esa misma Ley, y en consecuencia, declarase cuál de esas normas debía prevalecer.

Con fecha 15 de abril de 1980, la Corte Suprema en Corte Plena y bajo la ponencia del magistrado Carlos Trejo Padilla, declaró la nulidad, por inconstitucionalidad, del mencionado artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, conforme a los planteamientos por nosotros formulados, los cuales fueron los siguientes:

a) *La inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley de Régimen Municipal*

a') *El principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos*

Es un principio fundamental del ordenamiento constitucional venezolano, el de la responsabilidad civil, penal y administrativa de los funcionarios públicos, por todos los actos que realicen en ejercicio de sus funciones y en los cuales violen la Ley, abusen de su poder o violen o menoscaben los derechos garantizados por la Constitución.

En tal sentido, los artículos 46 y 121 de la Constitución establecen lo siguiente:

> «Artículo 46. Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que los ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusas órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes.»
> «Artículo 121. El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de ley.»

Se consagra así, constitucionalmente y con carácter general, la responsabilidad personal e individual de los funcionarios o empleados públicos y de todos los servidores del Estado que ejerzan el Poder Público; principio que ha reafirmado el propio texto constitucional respecto del presidente de la República y los ministros del Despacho Ejecutivo en sus artículos 192 y 196.

Ahora bien, esta consagración constitucional de la responsabilidad individual de los funcionarios o empleados públicos se refiere a todas aquellas personas que ejerzan el Poder Público en cualquiera de sus ramas, y no se limita a los del Poder Nacional.

Por otra parte, no sólo se refiere a los funcionarios que ejerzan funciones ejecutivas, sino también a los que ejerzan funciones legislativas y judiciales. Es decir, se abarca con el principio a todos los servidores del Estado, tanto a nivel nacional, como estadal y municipal, y a los que en esos niveles ejercen funciones ejecutivas, legislativas o judiciales.

Los artículos 46 y 121, en este sentido, son claros y terminantes: la responsabilidad surge respecto de «Todo acto del Poder Público» (artículo 46) y con motivo del «ejercicio del Poder Público» y, por tanto, abarca a todos los funcionarios o servidores públicos de cualquiera de las ramas del Poder Público tanto del Poder Nacional, como del Poder

de los Estados o del Poder Municipal. La consagración de la responsabilidad individual de los funcionarios públicos, por tanto, abarca a los que presten servicios a la República, a los Estados y a las municipalidades y a cualesquiera otras entidades de derecho público (institutos autónomos, por ejemplo) que ejerzan el Poder Público en forma descentralizada; sea en funciones ejecutivas, legislativas o judiciales.

b') *Las excepciones al principio*

Al consagrarse el principio de la responsabilidad individual de los funcionarios públicos en los artículos 46 y 121 de la Constitución, el constituyente se ha reservado la materia y no ha permitido, en forma alguna, que el legislador ordinario establezca excepciones a dicha responsabilidad invidual. La responsabilidad de los funcionarios o servidores públicos se ha regulado así, en la Constitución, como una materia de reserva constitucional, que sólo el constituyente puede regular y que el legislador no puede restringir.

En esta forma, es la propia Constitución la que ha establecido una excepción al principio general que ella prevé respecto de la responsabilidad individual de los funcionarios o servidores públicos, al establecer el principio contrario de la irresponsabilidad de los senadores y diputados por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. En tal sentido, el artículo 142 de la Constitución establece lo siguiente:

> «Artículo 142. No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los senadores ni a los diputados por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos.»

Esta excepción constitucional al principio, también constitucional, de la responsabilidad individual de los funcionarios públicos o de los servidores del Estado que en cualquier forma ejerzan el Poder Público en cualquiera de sus ramas y en cumplimiento de cualesquiera de las funciones estadales, es, sin duda, una «prerrogativa constitucional», la cual, como tal, sólo corresponde a los senadores y diputados al Congreso Nacional, y no puede extenderse ni a los Diputados a las Asambleas Legislativas ni mucho menos a los concejales de los municipios.

El fundamento de esta irresponsabilidad de los senadores y diputados nacionales consagrada en el artículo 142 de la Constitución está en la naturaleza de las funciones de los parlamentarios: decidir sobre asuntos públicos con independencia, y controlar a la Administración pública sin constreñimientos, para asegurar lo cual se los desvincula de las reglas comunes sobre la responsabilidad, sea civil o penal.

Se trata, por tanto, de una excepción constitucional al principio de la responsabilidad individual de los servidores públicos, que se fundamenta en la naturaleza deliberante y de control del órgano a través del cual se ejerce la soberanía popular.

c') *La irresponsabilidad de los concejales y la violación de la Constitución*

Ahora bien, el legislador, al establecer en el artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 la irresponsabilidad de los concejales, incurrió en una violación directa de la Constitución, razón por la cual dicha norma fue declarada inconstitucional.

Este artículo de la Ley de Régimen Municipal, al establecer la irresponsabilidad de los concejales, sin duda era inconstitucional, pues violó el contenido de los artículos 46 y 121 de la Constitución en los cuales se establece el principio contrario: el de la responsabilidad de los funcionarios o servidores del Estado en todos los niveles del Poder Público. Tal como se dijo, esos artículos no admiten excepciones, y la sola excepción contenida en el artículo 142 del texto fundamental, también es de orden constitucional.

Al establecer una ley, por tanto, una excepción no prevista en la Constitución en una materia que es de reserva constitucional, esa ley está viciada de inconstitucionalidad, lo que ha sucedido con el artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por otra parte, la inconstitucionalidad en que incurrió la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 51, además no tenía justificación de ninguna naturaleza ni podía tener una motivación similar a la que llevó al constituyente a consagrar la irresponsabilidad de senadores y diputados.

En efecto, no debe olvidarse que conforme a lo establecido en la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, los Concejos Municipales no sólo tienen carácter «*deliberante y normativo*», sino «*administrativo*» (artículo 30). Por tanto, los Concejos Municipales, además de ser los órganos deliberantes y de legislación local o municipal, en cuyo carácter dictan actos normativos, como las Ordenanzas y actos de control político-local; son también órganos administrativos, en cuyo carácter dictan actos administrativos de efectos particulares, relativos a casos concretos, que pueden lesionar derechos e intereses particulares y mediante lo cual puede quedar comprometida la responsabilidad de la municipalidad. Es un contrasentido inadmisible en un Estado de Derecho donde la administración municipal está cuestionada y en crisis, que la Ley Orgánica de Régimen Municipal venga a establecer, formalmente, la irresponsabilidad de los concejales. Lo que se impone en la actualidad

en la necesaria reforma del régimen local es el principio contrario: prever la responsabilidad de los concejales por las violaciones de ley y abuso de poder en que incurren con frecuencia, como un medio adecuado para adecentar la institución municipal.

Por todo lo expuesto, no hay duda en considerar que el artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipial era inconstitucional, pues al establecer la irresponsabilidad de los concejales, violaba directamente lo establecido en los artículos 46 y 121 de la Constitución, en los cuales se establece, sin posibilidad de que el legislador prevea excepciones, el principio de la responsabilidad individual de los funcionarios o empleados públicos o al servicio de todas las ramas del Poder Público y en ejercicio de todas las funciones públicas entre los cuales están, sin la menor duda, los concejales.

b) *La colisión entre el artículo 51 y los artículos 93, 95 y 96 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal*

Por otra parte, de la lectura del articulado de la Ley Orgánica de Régimen Municipal resulta, además, una colisión entre el artículo 51 y los artículos 93, 95 y 96 de la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En efecto, tal como se señaló, el artículo 51 de la Ley Orgánica estableció la irresponsabilidad de los concejales, pero contradictoriamente con esa disposición, los artículos 93, 95 y 96 de la misma Ley Orgánica establecen el principio opuesto, el de la responsabilidad individual de los concejales en los siguientes términos:

> «En ese sentido, la Corte observa que el artículo transcrito consagra el principio de la irresponsabilidad de los concejales por los actos cumplidos en ejercicio de sus funciones, entre los cuales además de los deliberantes y normativos, se encuentran los relativos a la administración del erario municipal con lo cual el legislador contraría en esa forma el principio constitucional opuesto de la responsabilidad civil, penal y administrativa de todos los servidores del Estado, salvo la única excepción, como ya se dijo, de los senadores y diputados, a quienes la Constitución de modo expreso libera de responsabilidad en los términos previstos en su artículo 142 y por los justificados motivos, antes sucintamente enunciados.»
>
> «Es manifiesto, por tanto, que el citado artículo 51 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal colide abiertamente con los artículos 46 y 121 de la Constitución, por lo que la nulidad del primero de los citados debe ser declarada, de conformidad con lo previsto en el ordinal 3.° del artículo 215 de la propia Constitución, y ordinal 1.° del artículo 42, en concordancia con el artículo 43, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.»

«Por haber prosperado el pedimento principal de declaratoria de nulidad de dicho artículo 51, es innecesario, de acuerdo con principios de técnica procesal, el examen del pedimento subsidiario, referente a la supuesta colisión del mencionado texto con otras normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que también aparece formulado en la demanda.»

Estos artículos 93, 95 y 96 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con buen sentido, han establecido, formalmente, la responsabilidad civil o penal de los concejales por sus acciones u omisiones, tanto frente a la propia Administración Municipal, como frente a los particulares; es decir, consagran el principio de la responsabilidad individual de los Concejales, lo cual colida abiertamente con el artículo 51 de la misma Ley, que, como se vio, consagró el principio de la irresponsabilidad de los Concejales por los votos y opiniones emitidos en ejercicio de sus funciones.

c) *La decisión de la Corte Suprema*

Ahora bien, con base en estos argumentos, con los cuales coincidió la opinión del Fiscal General de la República, la Corte Suprema declaró la nulidad del artículo 51 de la Ley Orgánica mencionada, en la siguiente forma:

«Artículo 93. Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del municipio.»
«Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente. *Los concejales serán responsables personalmente del cumplimiento de este artículo...*»
«Artículo 95. *Los concejales* y demás funcionarios municipales que, con intención, o por negligencia, impericia, imprudencia, o con abuso de poder o violación de las leyes, ordenanzas, reglamentos, resoluciones, decretos o instrucciones administrativas, causaren algún daño o perjuicio al municipio, *están obligados a repararlo.*»
«*La responsabilidad civil* en que puedan incurrir los mencionados funcionarios conforme a este artículo, *es independiente de la responsabilidad administrativa o penal que les corresponda por delitos o faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y no excluye, en ningún caso, las que existan frente a terceros.*»
«Artículo 96. *Los concejales* o funcionarios de la Hacienda Pública Municipal que concedieren exoneraciones, condonaciones o remisiones de obligaciones atrasadas, sin el previo cumplimiento de las for-

malidades establecidas en las ordenanzas municipales, *responderán personalmente* al municipio por la cantidad que, por tal causa, haya dejado de ingresar al Tesoro Municipal.»

2. El funcionamiento de los Concejos Municipales

A) *Instalación*

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley Orgánica, los Concejos Municipales se instalarán en su sede natural a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del día treinta (30) de abril del primer año del período municipal, sin necesidad de previa convocatoria, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. En esta sesión de instalación se elegirá la Junta Directiva del cuerpo, y en esa misma fecha y hora de los años subsiguientes del período municipal se elegirá nuevamente su Junta Directiva.

En todo caso, los requisitos y procedimientos para la instalación del Concejo Municipal, deberán ser determinados por el Reglamento Interno del Cuerpo.

En el caso de los Cabildos Metropolitanos, de acuerdo al mismo artículo 34 de la Ley Organica, éstos se instalarán a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del quince de junio del año de comienzo del período metropolitano, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros y en esa misma oportunidad, elegirá su Junta Directiva y escogerá al representante de la Corporación de Desarrollo Regional respectiva que formará parte del Cabildo (art. 32). En esa misma fecha y hora de los años siguientes del período metropolitano elegirá su Junta Directiva. En este caso la ley también remite en cuanto a los requisitos y procedimientos para la instalación del Cabildo a su regulación por el Reglamento Interno del Cuerpo.

En todo caso, conforme al artículo 144 de la Ley, cuando se trate de la sesión de instalación del Concejo Municipal o Metropolitano, si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como director de la misma el concejal presente que hubiere obtenido mayor votación en las elecciones. El director debe proceder a tomar las medidas pertinentes para la formación del quórum mediante convocatoria por escrito a los suplentes a quienes corresponda en orden de su elección. Si alguno de los convocados se excusare o no se hiciese presente el día fijado para la nueva reunión, se debe convocar al suplente siguiente y así hasta agotar la lista respectiva. Las convocatorias para la instalación del cuerpo deben hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos.

B) *Elección del presidente y directiva*

El presidente del Consejo será elegido por mayoría absoluta de los integrantes del Cuerpo. Si dicha mayoría absoluta no se obtuviere en tres (3) votaciones consecutivas, el anterior titular de la Presidencia continuará en el ejercicio del cargo durante el año siguiente. Los vicepresidentes serán elegidos por el mismo procedimiento.

Cuando se trate de la designación de la Directiva del Concejo en el primer año del período edilicio, si no se obtuviese la mayoría absoluta en tres (3) votaciones consecutivas, se elegirá como presidente al primer concejal en la plancha que obtuvo en las elecciones respectivas, el mayor número de votos, y como vicepresidentes a quienes obtuvieron el segundo y el tercer cuociente electorales.

C) *Funcionamiento*

De acuerdo al artículo 27 de la Constitución, la organización municipal debe ser siempre democrática y responder a la naturaleza propia del gobierno local. Por ello el artículo 137 de la Ley Orgánica prescribe que para su funcionamiento interno, los Concejos deberán aprobar normas que aseguren el efectivo ejercicio de la democracia y del régimen parlamentario. Sin embargo, la propia Ley establece los principios generales al respecto.

a) *Sesiones*

Los Concejos sesionarán en su sede oficial en forma ordinaria, los días y hora que se determinen en el Reglamento Interno de la Cámara. Las sesiones extraordinarias deben ser convocadas por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, indicando el objeto de la misma, en la forma que también se determine en el Reglamento Interno de la Cámara (art. 138).

Las sesiones de los Concejos Municipales serán públicas; y sólo cuando el asunto a tratar sea de naturaleza reservada, a juicio del presidente o del propio Cuerpo, podrá acordarse que la sesión sea secreta. En este caso, deberá quedarse absoluta reserva acerca de lo tratado y decidido en ella.

b) *Actas de las sesiones*

De cada sesión debe levantarse un acta, que el artículo 141 califica como instrumentos de carácter público. Su efecto es determinante, pues el mismo artículo prescribe que los actos del Concejo que no consten en las actas carecen de valor legal.

Las actas, una vez aprobadas por la Cámara, deben asentarse en el libro de actas que se debe abrir anualmente, el cual deberá estar foliado, sellado en cada una de sus páginas y rubricado por el presidente del Concejo, quien debe estampar en la primera de sus páginas una nota en la que constará la fecha en que se abrió el libro. Al final de cada año se debe estampar una nota donde termine el último asiento, haciéndose constar que hasta allí se utilizó el libro en las sesiones de ese año.

Las actas deben ser suscritas por el presidente y secretario de la Cámara, y los concejales asistentes a la sesión, pueden igualmente firmarlas, si lo desean.

En cuanto a las actas de las sesiones públicas de los Concejos deben ser publicadas mensualmente en la Gaceta Municipal.

c) *Quorum*

De acuerdo con el artículo 142 los Concejos Municipales sólo pueden deliberar con la presencia de la mayoría de sus miembros. En cuanto a las decisiones de los Concejos, de acuerdo al artículo 143, ellas quedan sancionadas por el voto de la mayoría absoluta de los concejales presentes, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, las Ordenanzas y los Reglamentos. Se entiende por mayoría absoluta la mitad más uno de los concejales presentes cuando ese número fuese par, y la mitad más uno del número par inmediato inferior cuando el número de concejales presentes fuese impar.

En todo caso, cuando se produjera empate por tres (3) veces consecutivas en la votación de una decisión, el presidente del Concejo debe incluir la materia para ser considerada en la próxima sesión y si en esta última oportunidad no se logra la mayoría absoluta, la proposición se considerará rechazada.

En todo caso, de acuerdo a lo previsto en el artículo 145 y salvo los casos previstos especialmente en esta Ley, cuando la votación tenga por objeto practicar una elección y no se logre la mayoría absoluta en la primera vuelta, se procederá a una segunda vuelta concretándose la votación a los candidatos que hubiesen obtenido mayor número de votos y se proclamará electo el candidato que obtenga mayoría, aunque ésta sea relativa. En caso de empate se decidirá por la suerte, a menos que el

cuerpo opte por declararse en Comisión General y en ésta se convenga en la elección de un candidato escogido de común acuerdo, haciendo abstracción, si fuere necesario, de aquéllos sobre los cuales se haya concretado la votación.

D) *Facultades de los Concejos Municipales*

De acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica, las facultades de los Concejos Municipales son las siguientes:

a) *En relación con su régimen interno*

1. Elegir su presidente y su vicepresidente, y cuando el Concejo esté integrado por más de siete (7) miembros, elegir dos (2) vicepresidentes (ord. 1).
2. Establecer su régimen interno y de debates (ord. 7).
3. Aprobar el presupuesto de ingresos y egresos públicos municipales (ord. 10).
4. Conocer en apelación, previo depósito o fianza de acuerdo con las disposiciones legales respectivas, de las decisiones que en el ejercicio de sus atribuciones legales dicten el administrador y demás funcionarios municipales (ord. 16).

b) *En relación con el personal al servicio del Concejo*

En cuanto a los nombramientos de funcionarios:
5. Nombrar fuera de su seno al secretario municipal, al administrador municipal y al síndico procurador municipal, así como a los funcionarios que los suplan en caso de ausencia de los mismos (ord. 2).
6. Nombrar a los directores o jefes de los distintos departamentos de la Administración Municipal, solicitando, al efecto, ternas al administrador (ord. 3).
7. Nombrar al personal de la Secretaría y de la Sindicatura Municipal, así como de los organismos asesores de la Cámara (ord. 4).
8. Nombrar a los integrantes de las Juntas Comunales dentro de los quince (15) días siguientes al 30 de abril de cada año (ord. 5).
En cuanto a la remuneración y demás beneficios económicos:
9. Fijar para el período legal siguiente; dentro de los límites establecidos en la Ley Nacional respectiva, las dieta y emolumentos que deben percibir los Concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con lo ingresos del municipio y el número de concejales (ord. 19).

10. Conceder ayudas, becas, pensiones y jubilaciones de acuerdo con las ordenanzas respectivas (ord. 23).

En cuanto a las demás situaciones jurídicas de los funcionarios:

11. Conceder licencia a sus miembros para separarse del ejercicio de sus funciones por el tiempo solicitado y previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el Reglamento Interno (ord. 20).

12. Otorgar licencia al secretario municipal, administrador municipal, síndico procurador municipal y contralor municipal para separarse temporalmente de sus funciones por causa justificada, de conformidad con la normas establecidas al respecto, previa la designación del funcionario que haya de suplir la vacante (ord. 21).

13. Conocer de las excusas e inhabilitaciones para el desempeño del cargo de concejal (ord. 22).

c) *En relación con la gestión de los asuntos municipales*

14. Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión municipal (ord. 8).

15. Aprobar los planes de desarrollo urbanístico (ord. 9).

16. Velar por la buena marcha del gobierno, administración y servicios públicos municipales (ord. 15).

d) *En relación con los contratos municipales y demás relaciones con los particulares*

17. Autorizar al administrador municipal para la iniciación de los estudios relativos a los contratos administrativos cuya celebración convenga al municipio (ord. 11).

18. Aprobar los contratos administrativos o de interés municipal, con excepción de los previstos en el ordinal 13 del artículo 65 que el municipio haya de celebrar con la Nación, los Estados, el Distrito o los Territorios Federales y demás personas naturales o jurídicas de carácter público o privado (ord. 12).

19. Admitir y decidir sin dilación las solicitudes que recibe sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacionen con el interés público o privado (ord. 24).

20. Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad (ord. 25).

e) *En relación a la defensa de los intereses municipales*

21. Autorizar al síndico procurador municipal para designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación del municipio en determinados asuntos de su competencia, facultándolo para otorgar los poderes o mandatos respectivos si fuere el caso (ordinal 17).

22. Autorizar de manera expresa las demandas que deban intentarse, el desistimiento de acciones y recursos, la renuncia de lapsos o pruebas, los convenimientos, la celebración de transacciones y la designación de árbitros de hecho o de derecho (ord. 18).

f) *En relación a las demás entidades locales y a la creación de entes descentralizados*

23. Dictar los acuerdos de formación de mancomunidades, y tomar la iniciativa para la incorporación a otro municipio o para la formación de un distrito metropolitano (ord. 13).

24. Crear o constituir fundaciones, empresas municipales, u otras asociaciones encargadas de realizar actividades de carácter local, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes del Concejo, y con las limitaciones que estableciere la Ley Nacional (ordinal 14).

g) *En relación a sus actos formales*

25. Sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones para nombrar el gobierno y la Administración Municipal (ord. 6).

Ahora bien, en cuanto a las ordenanzas, de acuerdo a la ley (art. 43), estos son los actos que sancionen los Concejos o los cabildos para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local. Estos actos deben recibir por lo menos dos (2) discusiones en Cámara plena y en días diferentes, deben ser promulgados por el presidente del Concejo Municipal o del Cabildo Metropolitano, y publicados en la Gaceta Oficial o Metropolitana, según los casos.

En cuanto a los *Acuerdos*, éstos son los actos que dicten los Concejos sobre el régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particulares. Estos actos deben recibir una sola discusión y deben ser publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana (art. 44).

Por último, se denominan *Resoluciones* a los actos de efectos particulares que dicten el administrador municipal, el síndico procurador municipal, los directores y demás funcionarios competentes (art. 45).

En todo caso, por supuesto, las Ordenanzas, Reglamentos, Decretos, Resoluciones y Acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, estadales, metropolitanas y municipales.

E) *Obligaciones de los Concejos Municipales*

Además, el artículo 37 de la Ley Orgánica establece la obligación de los Concejos Municipales de dictar normas y adoptar medidas concretas, por supuesto a través de las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones mencionadas, para asegurar una adecuada Administración y gobierno municipal, en particular en los siguientes aspectos:

En el *aspecto interno:*

1. Sesionar ordinariamente por lo menos una vez a la semana (ordinal 10).

En el *aspecto administrativo:*

2. Que la Administración Municipal sea correcta, económica y eficaz (ord. 4).

En relación a los *bienes municipales:*

3. Llevar al día, mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del Municipio (ord. 1).

4. Hacer proteger y conservar los bienes del municipio y establecer los casos de responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo y custodia (ord. 2).

En relación a la *planificación de sus actividades propias:*

5. Elaborar y controlar la ejecución del Plan Local al Desarrollo, a través del organismo local de planificación y coordinación correspondiente, y de conformidad con las orientaciones y directivas definidas en el Plan Regional (ord. 3).

En relación a las *obras y servicios públicos municipales:*

6. La construcción de obras necesarias para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica (ord. 5).

7. Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, al progreso de la educación y la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad (ord. 6).

En sus *relaciones con otros poderes públicos:*

8. Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y resoluciones emanadas de las autoridades nacionales y estadales (ord. 7), así como las atribuciones que señalen las ordenanzas y reglamentos (ord. 11).

9. Llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y regionales, así como en otros municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de los fines de los mismos (ord. 8).

En relación con la *comunidad local:*

10. Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas.

3. La organización administrativa de los municipios

La organización administrativa de los municipios de acuerdo a la Ley Orgánica, permite distinguir la Administración Central de la Administración Descentralizada de la entidad; y en relación a la Administración Central, la que está a cargo de los órganos del propio Concejo de la que se realiza territorialmente.

A) *La Administración Central del municipio*

La Administración Central del municipio corresponde al Concejo Municipal y a los funcionarios que le son directamente subordinados. Entre ellos están los miembros de la propia Directiva del Concejo, el administrador municipal y el síndico procurador municipal.

a) *La Junta Directiva del Concejo*

Como se dijo, la Junta Directiva del Concejo está compuesta por el presidente, el o los vice-presidentes y el secretario municipal.

a') *Presidente*

El presidente de los Concejos es el representante legal del cuerpo (art. 57), y será elegido, como se señaló, por la mayoría absoluta de los integrantes del cuerpo.

Conforme se establece en el artículo 58 de la Ley Orgánica, el presidente está facultado para lo siguiente:

1. Presidir las sesiones del Cuerpo y representarlo en los actos protocolares.
2. Firmar las ordenanzas, actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo, así como velar por su cumplimiento y ejecución.
3. Suscribir la correspondencia y demás documentos en los cuales

tenga interés la entidad de conformidad y en acatamiento a las decisiones del Concejo.

4. Nombrar y remover el personal subalterno de ternas que le proponga el administrador municipal, salvo los nombramientos y remociones atribuidos a otros órganos por esta Ley.

5. Llevar las relaciones entre la entidad que representa y los organismos públicos y privados, así como con la ciudadanía en general.

6. Convocar a los suplentes, en el orden de su elección, en caso de ausencia absoluta o temporal de los principales.

7. Convocar, por sí o a pedimento de la tercera parte de los concejales, a sesión extrordinaria del Concejo.

8. Cumplir con las obligaciones que imponga el Código Civil en relación a los actos y registros referentes al estado civil y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estadales, metropolitanas y municipales.

9. Cuidar del funcionamiento de las oficinas, dependencias e instituciones de la entidad; y

10. Lo demás que le atribuya el Reglamento interno.

b') *Vice-presidente*

Los vicepresidentes tienen por función suplir las ausencias del presidente, en el orden de su elección (art. 57); y ella se realiza por el mismo procedimiento que para la elección del presidente, según el artículo 144.

c') *El secretario*

a") *Requisitos.*—De acuerdo al artículo 59 de la Ley Orgánica, para ser secretario municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener aprobado el Primer Ciclo de Educación Media, haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio y tener la idoneidad y competencia necesarias para ejercer dicho cargo.

b") *Designación y remoción.*—El secretario será designado por el Concejo el día de su instalación y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante, podrá ser removido mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo, por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. Esta decisión de remoción puede recurrirse ante el Tribunal de lo Con-

tencioso-Administrativo correspondiente, el cual debe decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146 de la Ley Orgánica (art. 60).

c") *Competencia.*—Los deberes del secretario son, tal como lo indica el artículo 61:

1. Asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las actas correspondientes;
2. Refrendar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte la Cámara;
3. Hacer llegar a los Concejales las convocatorias para las sesiones extraordinarias;
4. Llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos de la Cámara, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas;
5. Despachar las comunicaciones que emanen del Concejo y llevar con exactitud un registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen por su órgano;
6. Expedir de conformidad con la ley, certificaciones de las actas de la Cámara o de cualquier otro documento que repose en los archivos del Concejo, previa autorización del presidente o de la Cámara;
7. Dar cuenta en las sesiones de todos los asuntos que le ordene la Presidencia;
8. Dirigir el personal y los trabajos de Secretaría del Concejo;
9. Auxiliar a las Comisiones designadas por el Concejo y facilitar el trabajo que se les encomiende; y
10. Los demás que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

b) *El administrador municipal*

a') *Carácter y requisitos*

Una de las innovaciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal fue la previsión de la figura del administrador municipal, como órgano ejecutivo de la Administración del municipio (art. 30).

Este funcionario, cuya existencia es obligatoria en los municipios con más de 50.000 habitantes, tiene diversas funciones administrativas, muchas de las cuales coliden con atribuciones que la Ley asigna a otros funcionarios municipales y al mismo presidente del Concejo Municipal, lo cual ha hecho difícil la implementación del cargo. Debe señalarse, en todo caso, que en los municipios con menos de 50.000 habitantes, las funciones del administrador municipal las debe desempeñar el presidente del Concejo Municipal (art. 62).

En todo caso, para ser administrador municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los

derechos civiles y políticos, no tener interés económico directo o indirecto en asuntos relacionados con el municipio y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio (art. 62).

b') *Designación y remoción*

De acuerdo al artículo 63 de la Ley, el administrador municipal debe ser designado por la Cámara previo concurso y durará en sus funciones por todo el período municipal, pudiendo ser reelecto.

Su remoción se hará por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Cuerpo, por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispueto en el artículo 146.

c') *Competencia*

Tal como lo indica el artículo 65, las atribuciones y deberes del Administrador municipal son las siguientes:

1. Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas y los acuerdos del Concejo;
2. Dirigir y supervisar al personal de la Administración Municipal, de acuerdo con el régimen establecido en las respectivas ordenanzas;
3. Proponer nombres de candidatos conforme a lo establecido en el ordinal 3.º del artículo 36 y en el ordinal 4.º del artículo 58.
4. Dirigir los servicios administrativos;
5. Dirigir, coordinar y hacer que marchen eficientemente las actividades y el funcionamiento de las distintas unidades administrativas del municipio, incluyendo las Juntas Comunales;
6. Someter a la consideración del Concejo el Plan y los Programas de Trabajo de la gestión municipal, así como anualmente el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de acuerdo a las normas previstas en el ordenamiento jurídico municipal;
7. Cuidar de que se elaboren, aprueben y ejecuten los planes de desarrollo urbanístico;
8. Preparar estudios y proyectos que tiendan al logro de una buena administración municipal;
9. Asesorar al Concejo en materias técnicas y administrativas;
10. Presentar a la consideración del Concejo proyectos de ordenanzas con las exposiciones que los fundamenten;

11. Ejercer las atribuciones que esta Ley le confiere en la administración de los bienes y la recudación, manejo e inversión de los ingresos municipales;

12. Hacer formar y mantener al día los censos de contribuyentes de los diversos tributos municipales;

13. Celebrar contratos con la aprobación del Concejo Municipal, sin la cual el acto carecerá de toda validez; sin embargo, no requerirán esta aprobación los contratos de menor cuantía que estén sometidos a otro procedimiento de acuerdo con la ordenanza respectiva;

14. Promover la participación del municipio en el proceso de la planificación nacional, regional y local;

15. Presentar al Concejo, en el curso del mes de mayo de cada año, el Informe anual de las gestiones a su cargo. Asimismo, presentará los informes periódicos que establezca el ordenamiento jurídico municipal o que le sean solicitados por el presidente de la Cámara; y

16. Los demás que le asignen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

d') *Prerrogativas*

Es prerrogativa del administrador municipal el derecho de palabra en la Cámara y en las Comisiones del Concejo, en las materias de su competencia. Sin embargo, está obligado a concurrir a ellas cuando sea llamado a informar al respecto (art. 64).

c) *Síndico procurador municipal*

a') *Requisitos*

Según el artículo 66, en cada Concejo Municipal habrá una Sindicatura a cargo de un síndico procurador municipal, quien deberá ser venezolano, mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el municipio, ser abogado de la República y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

La condición de abogado es obligatoria en municipios que tengan más de cincuenta mil (50.000) habitantes.

El desempeño del cargo de síndico procurador a tiempo completo es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de abogado o con cualquier función pública remunerada, a menos que se trate de cargos académicos, docentes o electorales.

b') *Designación y remoción*

El síndico procurador será designado por el Concejo en el acto de su instalación o en los siete (7) días hábiles siguientes, y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal.

No obstante, podrá ser removido mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

c') *Competencia*

De acuerdo al artículo 68 de la Ley Orgánica, corresponde al síndico procurador:

1. Representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del municipio relacionados con los bienes y derechos municipales, conforme al ordenamiento jurídico y a las instrucciones del Concejo; y

2. Representar y defender al municipio, conforme a las instrucciones que le comunique el Concejo, en lo referente a derechos e intereses relacionados con ingresos júblicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las leyes y ordenanzas. Cumplirá las mismas funciones en los juicios contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos administrativos del municipio.

3. Asesorar jurídicamente, cuando sea abogado, al Concejo y al administrador municipal en los asuntos que por su naturaleza requieran dictamen legal a cuyo efecto rendirá los informes que le pida el presidente del Concejo o el administrador municipal;

4. Someter a la consideración del Concejo proyectos de ordenanzas o de reforma de las mismas;

5. Asistir, con derecho de palabra, a las sesiones del Concejo relacionadas con las materias de su competencia;

6. Elevar a conocimiento del Concejo las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales. En cumplimiento de este deber podrá, por sí o por intermedio del personal bajo su dependencia, practicar las investigaciones que tuviere a bien, sin limitación alguna;

7. Denunciar los hechos ilícitos en que incurran los funcionarios o empleados municipales en ejercicio de sus funciones e intentar, previa autorización del Concejo, las acciones judiciales a que haya lugar; y

8. Cumplir con los demás deberes y atribuciones que le señalen las leyes y ordenanzas.

Salvo disposición expresa en contrario, los informes y dictámenes del síndico procurador no tienen carácter vinculante (art. 69).

d') *Otras funciones*

Además de ser el representante judicial y extrajudicial del municipio y el asesor jurídico de su administración, el artículo 70 de la ley le atribuye el carácter de inspector fiscal de la Hacienda Pública municipal. En tal función puede realizar de oficio o a requerimiento del Concejo o del administrador municipal, según el caso, toda clase de inspecciones e investigaciones en las oficinas, dependencias y servicios municipales, debiendo dar cuenta al Concejo o al administrador del resultado de tales inspecciones e investigaciones.

B) *La Administración territorial del municipio*

Tradicionalmente, los distritos Autónomos, que transitoriamente aún perduran, se dividían territorialmente en municipios, los cuales eran y han sido las divisiones territoriales de los distritos a efectos administrativos, en los cuales funcionaban y funcionan unas Juntas Comunales designadas por los Concejos Municipales del Distrito, de acuerdo a lo regulado en las leyes de Régimen Municipal de los Estados. Este régimen, al no haberse creado aun los municipios autónomos regulados en la ley y la Constitución, permanece en vigencia.

Ahora bien, una vez que se creen los municipios autónomos, cuando se dicten las leyes de división territorial en los Estados, las Asambleas Legislativas también deberán regular las divisiones territoriales futuras de los municipios, cosa que la Ley Orgánica Nacional no establece claramente. En realidad, esta ley sólo prevé la figura imprecisa de los municipios foráneos, y la organización y funcionamiento de sus Juntas Comunales.

a) *El municipio foráneo*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la ley, el municipio foráneo es una figura limitada que solo surge cuando un municipio dejare de llenar los requisitos previstos en el artículo 15 para la existencia de un municipio durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años. En tal caso, la Asamblea Legislativa debe proceder a la reforma

de la Ley de División Político-Territorial del Estado, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales.

Cuando la Asamblea Legislativa no se reúna en forma ordinaria en el primer semestre del último año del período municipal, la Comisión Delegada o el gobernador del Estado deberán convocarla a sesiones extraordinarias, a efecto de deliberar acerca de esta conversión de un municipio en municipio foráneo. El pronunciamiento de la Asamblea Legislativa se producirá con seis (6) meses de anticipación a la fecha de las elecciones municipales.

b) *Las Juntas Municipales*

a') *Integración*

Conforme al artículo 38 de la Ley las Juntas Municipales de los municipios foráneos está integrada por un (1) presidente, quien ejerce su representación, y dos (2) vocales con sus respectivos suplentes, designados cada año entre los residentes del respectivo municipio foráneo, por el Concejo Municipal, en uso de la facultad prevista en el artículo 36, ordinal 4.º

Los miembros de la Junta deberán reunir las mismas condiciones exigidas para ser concejal (art. 47) y podrán ser reelegidos.

Las Juntas Municipales, en todo caso, deben designar un secretario de fuerza de su seno, que será de su libre nombramiento y remoción.

b') *Designación y remoción*

El Concejo Municipal debe designar a los miembros de las Juntas Municipales sobre la base de la votación obtenida en el municipio foráneo por cada partido político o grupo de electores. A tal fin, las agrupaciones a las cuales corresponda ese derecho, deben presentar oportunamente al Concejo Municipal una lista de candidatos (art. 38).

Los miembros de las Juntas Municipales pueden ser removidos de sus cargos por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual debe ser instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

c') *Competencias*

Ahora bien, conforme a lo previsto en el artículo 39, la Junta Municipal sólo tendrá facultades administrativas y de prestación de servicios, las cuales determinará el Concejo Municipal en la Ordenanza respectiva. Además, la Junta debe ser el vehículo a través del cual deben canalizarse las aspiraciones de la comunidad, a cuyo efecto el artículo 40, indica que: la Junta Municipal elevará a la consideración del Concejo las aspiraciones de la comunidad que se relacionen con la prioridad y urgencia de la ejecución, reforma o mejora de las otras y servicios locales de su jurisdicción y que se estime merecen atención, anexando los informes y propuestas pertinentes. Estas comunicaciones serán atendidas al elaborar los planes y programas de inversión para el respectivo municipio foráneo. Al asignar los correspondientes recursos en el Presupuesto Municipal se oirá, además, la opinión de la Junta Municipal.

Como resultado de sus actividades, la Junta debe presentar el Concejo Municipal un informe trimestral de las mismas y de sus programas de trabajo y tendrá la obligación de informar sobre sus gestiones a dicho Concejo cuando ésta así lo solicita. Dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de cada reunión la Junta remitirá al Concejo, copia del acta correspondiente (art. 47).

Estas reuniones, conforme al artículo 41, en forma ordinaria, se deben realizar una vez al mes en días fijos, y extraordinariamente cuando lo disponga el presidente mediante convocatoria notificada con cuarenta y ocho horas de anticipación (art. 41).

C) *La Administración descentralizada del municipio*

La autonomía territorial de los municipios, producto del peculiar sistema de distribución vertical del poder en nuestra Constitución, permite afirmar que los municipios pueden descentralizar sus funciones y tareas administrativas mediante la creación de entes descentralizados de derecho público o de derecho privado municipales. Estos están previstos en la Ley Orgánica, cuando el artículo 12 prescribe que la prestación de lo servicios municipales puede ser hecho por «organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal» y cuando el artículo 130 habla de las entidades de cualquier naturaleza de propiedad municipal. Sin embargo, en concreto, el artículo 88, ordinal 5.º, habla de los Institutos Autónomos Municipales, y empresas comercio-industriales de propiedad del municipio; y el artículo 36, ordinal 14, prescribe como una facultad de los Concejos Municipales, la de «crear o constituir funda-

ciones, empresas municipales u otras asociaciones encargadas de realizar actividades de carácter local, con el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes del Concejo, y con las limitaciones que estableciere la Ley Nacional.

Por tanto, en los municipios puede existir un cuerpo de administración descentralizada funcionalmente, cuyo régimen estaría establecido en los respectivos actos de creación de los entes respectivos, formado tanto por institutos autónomos, empresas municipales y fundaciones municipales.

IV. EL REGIMEN HACENDISTICO DE LOS MUNICIPIOS

1. La Hacienda Pública municipal

De acuerdo a lo establecido en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Hacienda Pública municipal comprende el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del municipio.

Sin embargo, la Hacienda Pública municipal, en el contexto de la Constitución, y de acuerdo a su peculiar sistema de distribución vertical del poder, es parte de la Hacienda Pública (arts. 233 y sigts.), la cual se divide en Hacienda Pública nacional, Hacienda Pública estadal y Hacienda Pública municipal.

Precisamente por esta consideración integral de la Hacienda Pública, la Constitución prescribe que las disposiciones que se refieren a la Hacienda Pública nacional deben regir a las dos restantes en cuanto sean aplicables (art. 233).

Procede, por tanto, ante todo, analizar las disposiciones del Título VIII de la Constitución relativas a la Hacienda Pública y que rigen íntegramente respecto de la Hacienda Pública municipal, para luego analizar los principios constitucionales destinados a regir la Hacienda Pública municipal, y los principios que rigiendo la Hacienda Pública nacional son aplicables a la Hacienda Pública municipal.

A) *Principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública, aplicables a la Hacienda Pública municipal*

Nuestra Constitución recoge una serie de principios de carácter general relativos a la Hacienda Pública referidos a diversos aspectos de la misma, y en particular un importante elemento de ella: los tributos, término que abarca no sólo los impuestos sino también las tasas y las contribuciones especiales. Tales principios aplicables a la Hacienda Pública municipal, son los siguientes: los principios tributarios; los

principios presupuestarios; los principios relativos a la descentralización funcional; los principios relativos al crédito público; y los principios relativos a la competencia para la contracción de obligaciones.

a) *Los principios tributarios*

a') *Principio de la legalidad del tributo*

Este principio ha existido a través de todas las Constituciones nacionales y atiende al clásico aforismo «Nullum tributum sine lege». Está consagrado en el artículo 224 de la Constitución, el cual dispone que no podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos. En esta forma, la ley debe determinar los elementos esenciales de la relación jurídico-tributaria, a saber: los sujetos, pasivo y activo; el hecho imponible; la base imponible; la materia imponible y finalmente, el tipo o alicuota del tributo.

En cuanto a la Hacienda Pública municipal este principio de la legalidad del tributo rige completamente con las siguientes modalidades: en primer lugar, los tributos que pueden establecer los municipios son los que enumeran en el ordinal 3.º del artículo 31 de la Constitución y los demás que crearen de conformidad con la ley nacional; y en segundo lugar, la creación y regulación de todos esos tributos municipales sólo puede hacerse por ley local, es decir, mediante Ordenanzas.

Este principio, por otra parte, se regula en la Ley Orgánica de Régimen Municipal cuyos artículos 90 y 92 establecen expresamente:

> «Artículo 90. No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo mediante la promulgación de una ordenanza. La ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes.»
> «Artículo 92. El municipio no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, sino en los casos y con las formalidades previstas en sus ordenanzas.»

En cuanto a las exoneraciones, sin embargo, debe decirse que la Ley Orgánica establece una importante restricción, en el sentido de que las mismas no pueden acordarse o reacordarse por más de un año, para lo cual se requerirá una resolución especial del Concejo, aprobada por los

votos de las 2/3 partes de los miembros del mismo. En ningún caso, agrega la norma, el plazo total de las exoneraciones podrá exceder de cinco años.

b') *Principio de la generalidad del tributo*

El artículo 56 de la Constitución establece que todos están obligados a contribuir a los gastos públicos no sólo nacionales sino también municipales. Tal disposición consagra el principio de la generalidad del tributo. Ha de advertirse que esta obligación de «todos» no impide el establecimiento de exenciones y exoneraciones, tal como lo establece la misma Constitución en el ya referido artículo 224, sólo que las mismas estarán sometidas a la reserva de la ley. Aunque tales franquicias tributarias constituyen excepciones al principio de la generalidad, el Constituyente las ha consagrado por cuanto son instrumentos generalmente aceptados de política fiscal.

c') *Principio de la igualdad tributaria*

De conformidad con lo establecido en el artículo 223 de la Constitución, el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, atendiendo al principio de la progresividad, así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo. Esta disposición consigna el principio de la igualdad tributaria. El contenido de la norma conlleva lo siguiente:

En primer lugar consagra el principio de la justicia distributiva de las cargas públicas. La obligación general de contribuir a las cargas públicas (consagrada en el art. 56) debe, según esto, ser repartida en forma justa. La igualdad ante el tributo, así como la generalidad del mismo, son las dos columnas en que reposa la justicia tributaria. Por ello el principio de la justicia tributaria no se regula aisladamente, sino junto con los principios de la igualdad y generalidad, a través de los cuales se logra esa justicia tributaria.

Según el artículo 223, la igualdad ante el tributo se logra cuando las cargas se distribuyen en base a dos criterios: en primer lugar, un criterio objetivo: «la capacidad económica del contribuyente», la cual, en términos muy generales, viene dada por la magnitud de su riqueza. Pero este dato objetivo es insuficiente para lograr la igualdad, y de consiguiente, realizar la justicia tributaria; por ello la Constitución consigna otro elemento: el principio de la progresividad del sistema tributario (no de cada tributo en particular) que constituye un criterio subjetivo

que introduce la condición personal en la consecución de la igualdad ante el tributo. En términos generales, se puede decir que un tributo es progresivo cuando el tipo impositivo, la tarifa (generalmente expresada en un tanto por ciento), aumenta a medida que crece aquella parte de la riqueza que se fija como base del tributo. La progresión se fundamenta, según la doctrina más extendida, en el hecho de que a medida que aumentan los niveles de riqueza la utilidad disminuye; por ello los niveles altos de riqueza son gravados con tipos impositivos más elevados. Por otra parte, la progresividad del sistema tributario tiende a la consecución de uno de los fines específicos del Estado: la redistribución de los ingresos.

Finalmente, el artículo 223 de la Constitución, contiene dos disposiciones de carácter programático que señalan las metas que debe perseguir el sistema tributario incluyendo su componente municipal: la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo.

Todos estos principios se aplican también a los tributos municipales.

d') *Principio de la no confiscación*

Nuestra Carta Magna consagra el derecho de propiedad, el cual en virtud de su función social, estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que la ley establezca (art. 99), y por otra parte, prohíbe las confiscaciones (salvo el caso previsto en el art. 250).

En vista de tal normativa, es indiscutible que la tributación no puede llegar a niveles que menoscaben estos derechos. Es por ello que la doctrina ha sostenido que la tributación no puede tener carácter confiscatorio. El problema radica en determinar los límites de la confiscación.

e') *Prohibición de establecer impuestos pagaderos en servicio personal*

El principio de que no podrá establecerse ningún impuesto pagadero en servicio personal consagrado en el artículo 225 de la Contitución actual es considerado también como tradicional, y por otra parte, armoniza directamente con el título III de la Constitución al hablar de los deberes, derechos y garantías ciudadanas.

f') *Exigencia de un término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria*

El artículo 226 de la Constitución establece una disposición, por demás justa, al exigir que para poderse aplicar una ley en materia impositiva, debe establecerse un término previo a su aplicación, con el fin de que sea conocida por el público antes de que se haga eficaz para evitar las repercusiones económicas inmediatas. En efecto, el artículo 226 dispone: «La Ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución deberá fijar un término previo a su aplicación».

Ahora bien, agrega la Constitución que en caso de que la Ley no contenga ninguna disposición de este tipo, establece el mismo artículo, que la ley no podrá aplicarse sino sesenta (60) días después de haber quedado promulgada. Esta disposición residual, en materia municipal, es el principio general para la aplicación de las ordenanzas tributarias municipales, en virtud de lo dispuesto por el artículo 90 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

b) *Los principios presupuestarios*

El capítulo I sobre Disposiciones Generales del título VII de la Constitución relativo a la Hacienda Pública, establece una serie de principios de orden presupuestario, aplicables a la Hacienda Pública municipal. Estos son:

a') *El principio de la previsión presupuestaria de los gastos*

De acuerdo al artículo 227 de la Constitución, no se puede hacer gasto municipal alguno que no haya sido previsto previamente en la Ordenanza de Presupuesto respectiva.

Excepcionalmente pueden decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes siempre que el Tesoro Municipal cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. Los créditos adicionales, en todo caso, requieren de la autorización del Concejo Municipal.

b') *El equilibrio presupuestario y los gastos burocráticos*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 228 de la Constitución, el Presupuesto Municipal no puede ser aprobado con una autorización de gastos que excedan el monto de la estimación del ingreso municipal.

Por otra parte, el artículo 229 de la Constitución autoriza al legislador nacional a fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades municipales, en cuyo caso, el Presupuesto Municipal no puede prever gastos burocráticos que excedan dichos límites.

c) *Los principios relativos a la descentralización funcional*

Como se ha dicho, la autonomía municipal en nuestro sistema constitucional permite afirmar que los Municipios pueden descentralizar sus funciones creando entes con personalidad jurídica propia, sean de derecho público o de derecho privado, conforme lo autoriza la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En esta materia, en todo caso, rigen los principios derivados del artículo 230 de la Constitución. Si se trata de institutos autónomos municipales, ellos sólo pueden ser creados por Ordenanza Municipal; y en todo caso, todos los entes descentralizados estarán sometidos al control del Concejo Municipal.

d) *Los principios relativos al crédito público municipal*

De acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Constitución, los municipios podrán hacer uso del crédito público con las limitaciones y requisitos que establezca la Ley.

Esta Ley es, sin duda, la Ley Orgánica de Crédito Público, la cual prescribe la normativa aplicable a los municipios.

En todo caso, el principio del artículo 231 de la Constitución rige respecto del ámbito municipal: los empréstitos que pueda contratar un municipio, sólo se destinarán a obras reproductivas; y las operaciones de crédito público municipal requieren de una Ordenanza que las autorice, como requisito de validez.

e) *La competencia en materia de obligaciones municipales*

Por último, el principio establecido en el artículo 232 de la Constitución se aplica íntegramente a los municipios: éstos, en efecto, no reconocerán otras obligaciones que las contraídas por los órganos legítimos del Poder Municipal, de acuerdo con las leyes y ordenanzas.

B) *Los principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal*

Pero además de los principios constitucionales que rigen la Hacienda Pública y se aplican a los municipios, en la propia Constitución se establecen una serie de principios que rigen directamente la Hacienda Pública Municipal. Entre ellos están las normas relativas a los ingresos municipales, a los ejidos y a las limitaciones tributarias.

a) *Los ingresos municipales*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución, los municipios tendrán los siguientes ingresos:

1. El producto de sus ejidos y bienes propios;
2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios;
3. Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;
4. Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas;
5. Las subvenciones estadales o nacionales y los donativos; y
6. Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.

Estos ingresos municipales, por supuesto, requieren de una regulación en Ordenanzas Municipales para poder ser recaudados.

b) *Los ejidos*

En cuanto a los ejidos, el artículo 32 los declara «inalienables e imprescriptibles». Sin embargo, agrega que «sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las Ordenanzas municipales y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se deben dejar a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos».

c) *Las limitaciones tributarias*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 34 de la Constitución, los municipios están sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de

la misma, en el cual se prohíbe a los Estados crear y gravar determinados bienes. De acuerdo a ello, los municipios no pueden:

a') Crear aduanas ni impuestos de importación, exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de competencia nacional;
b') Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;
c') Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.
d') Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o sub-productos.

Además, conforme al mismo artículo 34, los municipios no pueden:

e') Gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre detales de comercio.

C) *Los principios que rigen la Hacienda Pública Nacional aplicables a la Hacienda Pública Municipal, con especial referencia a las prerrogativas y privilegios del Fisco*

Tal como se señaló, de acuerdo con la previsión del artículo 233 de la Constitución, «las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional, regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y los municipios en cuanto sean aplicables».

Esta previsión constitucional la recoge en igual término, el artículo 80 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Además, otras leyes aplicables a la Hacienda Pública Nacional, recogen el mismo principio. Por ejemplo, el artículo 1.º del Código Orgánico Tributario establece expresamente que «Las normas de este Código regirán igualmente, con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los tributos de los Estados y municipios». En cuanto a las Leyes Orgánicas de Régimen Presupuestario y del Crédito Público, expresamente establecen, que su normativa se aplica a los municipios.

Ahora bien, en cuanto a los principios que rigen la Hacienda Pública Nacional y que se aplican a los municipios deben mencionarse expresamente los privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, salvo las disposiciones contenidas en esa misma Ley. Interesa por tanto, analizar dichos privilegios y prerrogativas.

a) *Prerrogativas procesales*

En las Leyes Orgánicas de la Hacienda Pública Nacional y de la Procuraduría General de la República se establecen una serie de prerrogativas procesales, que se aplican a los municipios y que implican excepciones a los principios procesales relativos a las citaciones, a la contestación de la demanda y las excepciones dilatorias opuestas, a la exigencia de caución judicial, y a la condición de que «las partes están a derecho».

a') *La excepción a la forma de las citaciones*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, las citaciones que hayan de hacerse al síndico procurador municipal para contestar demandas ante la jurisdicción ordinaria (art. 183, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Juticia), se practicará por medio de oficio al cual deberá acompañarse copia del libelo y de los recaudos producidos por el actor. El oficio será entregado personalmente al síndico o a quien haga sus veces, y desde la fecha de la consignación por el alguacil en el expediente respectivo de la constancia firmada, comenzará a correr un lapso de quince días hábiles a cuya terminación se considerará consumada la citación del funcionario y comenzará a correr el término correspondiente para la contestación de la demanda.

El síndico procurador municipal podrá darse por citado en cualquier momento del lapso de citación.

b') *La excepción a la confesión ficta*

De acuerdo a lo previsto en el artículo 6.º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional cuando los apoderados o mandatarios del municipio no asistan al acto de la contestación de demandas intentadas contra él, o de excepciones que hayan sido opuestas, se tendrán unas y otras como contradichas en todas sus partes, sin perjuicio de las responsabilidades que la omisión apareja al representante del fisco municipal. Se trata, aquí, de la excepción a la confesión ficta del derecho procesal, la cual se regula de similar manera en el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

c') *La excepción a la exigencia de caución*

De acuerdo al artículo 15 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en ningún caso podrá exigirse caución al Fisco Municipal para una actuación judicial, principio que se regula de similar manera en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

d') *La excepción al principio de que las partes están a derecho*

El artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece una excepción al principio procesal que obvia las notificaciones a las partes de un proceso, para los actos ordinarios de los mismos, lo cual también se aplica a los municipios. Entonces, de acuerdo a dicha norma, en los juicios en que un municipio sea parte, los funcionarios judiciales estarían obligados a notificar al síndico procurador municipal de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. En estos casos, las notificaciones podrían efectuarse en cualquiera de las personas que ejerzan la representación del municipio en el referido asunto. Vencido un plazo de ocho días hábiles, se tendría por notificada la República. La falta de notificación sería causal de reposición a instancia del síndico procurador municipal.

Sin embargo, esta prerrogativa procesal no es de aplicación absoluta y queda reducida a los casos que se ventilen ante tribunales distintos a los contencioso-administrativos, en cuyo caso rigen las normas procesales establecidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es posterior y especial en cuanto a lo contencioso-administrativo. Por tanto, sólo se aplicaría la segunda parte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República a los municipios, en primer lugar, en juicios originados en cualquier recurso o acción que se proponga contra los municipios siempre que no sean de nulidad contra actos administrativos de los municipios, y en segundo lugar, cuando se trate de juicios derivados de acciones de cualquier naturaleza que intenten los municipios contra los particulares, en cuyos casos, el conocimiento corresponde a los tribunales competentes de acuerdo con las previsiones del derecho común o especial (art. 183, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

e') *La excepción a las medidas preventivas o ejecutivas*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes al municipio, no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En consecuencia, los jueces que conozcan de ejecuciones contra el fisco municipal, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal estado los juicios, sin decretar embargo, y notificarán al Concejo Municipal para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado.

f') *La regulación de la condena en costas*

Ha sido un principio tradicional en la regulación hacendística nacional, el establecer la prerrogativa procesal del fisco nacional de que la República en ninguna instancia puede ser condenada en costas, aun cuando se declaren confirmadas las sentencias apeladas, se nieguen los recursos interpuestos, se declaren sin lugar, se dejen perecer o se desista de ello. Así se establece en el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional. El principio se aplicaba también a los municipios, hasta que la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 admitió la posibilidad que los municipios puedan ser condenados en costas, al establecer lo siguiente:

> «Artículo 82. Para que proceda la condenatoria en costas contra el municipio será necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicio de contenido patrimonial. El monto de la condenatoria en costas no podrá exceder del 10 por 100 del valor de la demanda. La retasa será siempre obligatoria.»

En todo caso, el Juez podrá eximir de costas al municipio cuando aparezca que éste ha tenido motivos racionales para litigar.

g') *Las excepciones a las normas de ejecución de condenas*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 81 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la ejecución de las condenas pronunciadas contra un municipio, está sometida a las siguientes modalidades:

«Artículo 81. Cuando el municipio resultare condenado en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia comunicará al Concejo, para que éste, dentro del término que al efecto señale el Tribunal, proponga la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia. El interesado, previa notificación, aprobará o rechazará la proposición del Concejo, y en este último caso el Tribunal fijará otro plazo para presentar una nueva proposición. Si ésa tampoco fuere aprobada o en ningún momento el municipio hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de cumplir lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1. Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal podrá a instancia de parte, ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Concejo copia certificada de lo actuado. El monto que los Tribunales ordenen pagar, se hará con cargo a una partida presupuestaria no imputable a programas.
   El monto anual de dicha partida no podrá exceder en total del 5 por 100 de los ingresos ordinarios del presupuesto del municipio respectivo. Cuando la orden del Tribunal, dentro de los límites establecidos, no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a instancia de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento ordinario pautado en el Código de Procedimiento Civil;
2. Si se tratare de entrega de bienes, el Tribunal pondrá en posesión de ellos a quien corresponda, pero si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a actividades de utilidad pública prestados en forma directa por el Concejo, el Tribunal acordará la fijación del precio mediante peritos, en la forma estatuida en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social y, determinado el precio, ordenará su entrega a quien corresponda conforme a lo previsto en el numeral anterior. En este último caso, la fecha de la sentencia se equiparará a la fecha del Decreto de Expropiación.»

h') *La brevedad de los procedimientos*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 50 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los Tribunales de Justicia tienen el deber de despachar en los términos más breves los juicios en los que sea parte el Fisco Municipal.

b) *Privilegios*

Pero además de las prerrogativas procesales, la legislación nacional acuerda al Fisco Nacional una serie de privilegios, que rigen igualmente para los municipios, y que se refieren al privilegio general de los créditos tributarios, al privilegio de juicio ejecutivo, al privilegio de conocimiento, al privilegio de gratuidad, y a la prescripción decenal.

También fue tradicional incluir en los privilegios del Fisco Nacional, la no compensación en contra del mismo, regulado en el artículo 5.º de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y recientemente modificado por el Código Orgánico Tributario, el cual admite plenamente la compensación contra el Fisco (arts. 46 y ss.), lo cual es aplicable a los municipios.

a') *Privilegio general de los créditos tributarios*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 62 del Código Orgánico Tributario, los créditos por tributos municipales gozan de privilegio general sobre todos los bienes del contribuyente o responsable y tendrán prelación sobre los demás créditos con excepción de:

1. Los garantizados con derecho real;
2. Las pensiones alimenticias, salarios y demás derechos derivados del trabajo y seguridad social. El privilegio, sin embargo, sólo alcanza a los tributos correspondientes al año en que se invoque y de los dos años anteriores, y no es extensivo a los intereses ni a las sanciones de carácter pecuniario.

b') *Privilegio de juicio ejecutivo*

De acuerdo a lo establecido en los artículos 190 y siguientes del Código Ordinario Tributario, cuando los créditos a favor del Fisco Municipal por concepto de tributos, sanciones, intereses o recargos, no hayan sido pagados al ser determinados y exigibles, se demandarán judicialmente siguiéndose el procedimiento del juicio ejecutivo establecido en los mismos. Con esta regulación se deroga el artículo 4.º de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional. En todo caso, a los efectos de dicho juicio ejecutivo, el artículo 190 del Código Ordinario Tributario establece que constituirán título ejecutivo los documentos que evidencien los créditos mencionados, los cuales al ser presentados en juicio aparejan em-

bargo de bienes, con lo cual se recoge el principio de la ejecutividad de los actos administrativos, precisado desde hace años por la doctrina y la jurisprudencia.

c') *Privilegio de conocimiento*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los municipios tienen el privilegio de tener que ser notificados por las autoridades públicas, de los asuntos extrajudiciales o judiciales que puedan interesarle.

En efecto, de acuerdo al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los Tribunales, registradores y demás autoridades, deben enviar al Concejo Municipal y a la Contraloría Municipal respectivos, copia certificada de los documentos que les presenten los particulares y de cuyo texto se desprenda algún derecho en favor del Fisco Municipal, a no ser que en el otorgamiento de dichos documentos hubiese intervenido el funcionario fiscal competente.

Asimismo, de acuerdo a esa norma y al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, deben notificarse, por la vía más rápida, al síndico procurador municipal y al contralor municipal respectivos, toda demanda, oposición, sentencia o providencia, cualquiera que sea su naturaleza, que obre contra los intereses patrimoniales del Fisco Municipal. Dichas notificaciones se harán por oficio y deberán ser acompañadas de copia certificada de todo lo que sea conducente para formar criterio acerca del asunto.

d') *Privilegio de gratuidad*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, los Tribunales, registradores y todos los demás funcionarios y autoridades de la República deberán prestar gratuitamente los oficios legales de su ministerio a favor del Fisco Municipal, siempre que sean requeridos por autoridades competentes, para cualquier acto o diligencia en que deban intervenir por razón de sus funciones. Las solicitudes, actuaciones, documentos y copias que se extiendan en estos casos, en interés del Fisco Municipal, se formularán en papel común, sin estampillas y no estarán sujetos a impuestos ni contribución alguna.

e') *La prescripción decenal*

Conforme al artículo 83 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, contrariamente a los lapsos de prescripción regulados en las leyes nacionales respecto de los créditos del Fisco Nacional, los créditos a favor de la entidad local prescriben a los diez años, contados a partir de la fecha en la cual el pago se hizo exigible.

La prescripción se interrumpe por el requerimiento de cobro, hecho personalmente o mediante publicación en la «Gaceta» respectiva, o por la admisión judicial de la demanda, todo ello sin perjuicio de las disposiciones del Código Civil sobre la materia.

2. El régimen de los bienes municipales

A) *Clases de bienes*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 538 del Código Civil, los municipios, por supuesto, pueden ser titulares de bienes, y conforme al artículo 84 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, son bienes municipales los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título, ingresen al Patrimonio Municipal o hayan adquirido o adquiera el municipio o se hayan destinados o se destinen a algún establecimiento público municipal.

Los bienes de las municipalidades, de acuerdo al Código Civil, son bienes del dominio público o del dominio privado. Son bienes del dominio público: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes (art. 539). Los bienes del dominio público municipal, son de uso público o de uso privado de las municipalidades (art. 540); y los bienes que dejen de estar destinados al uso público, pasan del dominio público al dominio privado (art. 541). Esta es la normativa básica que regula los bienes del dominio público municipal. Los bienes del dominio público municipal por supuesto, son inalienables e imprescriptibles, pero de acuerdo al artículo 84 de la Ley Orgánica, el Concejo Municipal puede desafectar los bienes del dominio público con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus integrantes.

Ahora bien, la determinación de qué bienes son públicos y cuáles son privados constituye una cuestión de derecho «civil», pues significa establecer la distinción o clasificación básica en la condición legal o naturaleza jurídica de los bienes y estando reservada la legislación civil al Poder Nacional (art. 136, ord. 24), es indudable que sólo el Poder Na-

cional puede establecer la clasificación y los criterios para delimitarla. De allí las disposiciones citadas del Código Civil.

Por supuesto, una vez establecido, como lo ha hecho el Código Civil, cuáles son los bienes que integran el dominio público, es indudable que éste constituye una institución de Derecho público, y más precisamente, de Derecho administrativo. Serán, por tanto, los criterios del Derecho administrativo, los que pueden contribuir a la adecuada interpretación de las previsiones del Código Civil, sobre todo en la determinación de los «demás bienes semejantes» a que hace referencia el artículo 539 del Código Civil, y de la afectación al uso público a que hacen referencia los artículos 540 y 541 del mismo Código.

En el campo urbanístico, por ejemplo, indudablemente que pueden identificarse los bienes del dominio público municipal urbanístico con ayuda de las normas de las Ordenanzas sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general, que se refieren a «las avenidas, calles, plazas, ramales de cloacas, instalaciones de alumbrado público y demás construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean de propiedad particular, sino que correspondan al uso público, lo cual contribuye a identificar aquellos «demás bienes semejantes» afectados al uso público a que se refieren las normas del Código Civil.

En esta forma, de acuerdo a las disposiciones de las Ordenanzas, son bienes del dominio público urbanístico municipal, por su afectación al uso público, los siguientes: las calles (vías destinadas al uso público, cuyo ancho es menor de 20 metros), las avenidas (unas calles de más de 20 metros), las aceras (la parte de las calles destinadas a tránsito de peatones), los parques (espacio arbolado de libre acceso a la comunidad y destinado a solaz de una población), y las plazas (espacio libre que sirve de solaz público, o que tiene por objeto descongestionar o regularizar el tránsito).

Por otra parte, también son bienes del dominio público urbanístico municipal, por su afectación a un servicio público, los siguientes: los ramales de cloacas (servicio de alcantarillado) y las instalaciones de alumbrado público (servicio público de alumbrado). Todos estos bienes, «por su origen, naturaleza y destino» están afectados al uso público y no son de aquellos que son normalmente de propiedad privada, por lo cual deben ser cedidos obligatoriamente a la municipalidades.

B) *Adquisición de los bienes*

Ahora bien, un bien determinado no puede afectarse legítimamente a un uso público, en otras palabras, un bien no puede adquirir la categoría de bien del dominio público de uso público, si dicho bien no se encuentra en poder del ente público (la municipalidad) en virtud de un

título jurídico que le haya permitido adquirir el dominio de ese bien, pues el Estado no puede afectar al uso público cosas que no le pertenezcan. De lo contrario, vulneraría la garantía constitucional de la propiedad. Ahora bien, el medio jurídico mediante el cual el municipio adquiere la propiedad de una cosa, puede ser indistintamente de Derecho público, por ejemplo, expropiación, o de Derecho privado, por ejemplo, compra-venta, donación, cesión, pero en todo caso, se trata de uno de los títulos de adquisición previstos en el ordenamiento jurídico. Por ello la expresión del artículo 84 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal el cual al definir los bienes municipales insiste en que son los que por cualquier *título* ingresen al patrimonio municipal o hayan *adquirido* o *adquiera* el municipio.

Por tanto, no basta que un bien de propiedad particular se afecte a un uso público, para que éste pase a ser del dominio público, sino que el mismo, para adquirir esta categoría, tiene que ser adquirido formalmente por el municipio, por los medios regulados en el ordenamiento jurídico, incluido la expropiación. Ello resulta claramente regulado en la Ley Orgánica, pues se prevé en su artículo 85 los principios para las expropiaciones urbanísticas, en la forma siguiente:

> «Artículo 85. Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales, o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo en ningún caso podrá exceder de cuatro años, vencido el cual sin que el municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.»

Esta disposición, sin embargo, dice el mismo artículo 85, no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

Ahora bien, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983, ha modificado el contenido de esta norma en varios aspectos: en primer lugar, que la afectación de la propiedad a efectos expropiatorios no la puede hacer el Plan directamente, sino que debe hacerse por Decreto de Expropiación para la ejecución del Plan. Por tanto, la sola promulgación del Plan no produce afectación ni limitación sobre la propiedad, y es indispensable que se dicte posteriormente un Decreto de Expropiación.

En segundo lugar, que en general, la ejecución de la expropiación debe hacerse en un lapso determinado, y que si bien en la ejecución de otros planes de ordenación del territorio puede ser mayor en materia urbanística debe ser de cuatro años. En todo caso, se aplica el artículo 64 de la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, en el sentido de que si el lapso es superior a tres años, la autoridad municipal debe necesaria-

mente establecer un régimen transitorio de uso efectivo de la propiedad afectada.

En tercer lugar, con la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio se ha modificado el régimen, en cuanto a los efectos que produce la inejecución de la expropiación. Conforme a esta Ley Orgánica de 1983, aquéllos no implican dejar sin efecto la afectación establecida por el Plan, sino que aun cuando dicha afectación continúe, lo que debe es indemnizarse al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad, derivadas de dicha afectación. En efecto, el artículo 64 de la Ley Orgánica, luego de establecer que en los casos de expropiación, el Plan respectivo de Ordenación del Territorio, comprendidos los de Ordenación Urbanística, deberá establecer un lapso para la ejecución de la misma, conforme con la naturaleza y alcance de la actividad a realizar, prevé lo siguiente:

> «Vencido el lapso para la ejecución de la expropiación previsto en el Decreto respectivo, sin que los entes públicos competentes hubieren procedido consecuentemente se deberá indemnizar al propietario por las limitaciones al uso de su propiedad y deberá establecerse un uso compatible con los fines establecidos en el plan respectivo.»

C) *El uso de los bienes municipales del dominio público*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal establece regulaciones en relación al uso de los bienes municipales, distinguiendo los del dominio público de los del dominio privado.

En cuanto a los bienes del dominio público municipal, además del uso común y general regulado, por ejemplo, en la Ley de Tránsito Terrestre respecto de las calles y avenidas, el uso especial de dichos bienes debe ser objeto de permiso especial o concesión. Por ejemplo, el uso exclusivo de las vías públicas para estacionar vehículos puede ser permisado por la autoridad municipal, y el uso exclusivo de aceras, por ejemplo, debe ser objeto de concesión. En estos casos, el artículo 13 de la Ley municipal, las cuales se regirán por las siguientes condiciones mínimas:

1. Plazo de la concesión, que en ningún caso podrá ser mayor de veinte años (20 años).
2. Participación del municipio en las utilidades o ingresos brutos que produzca la explotación de los bienes municipales.
3. Garantizar por parte del concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones.
4. Tarifa o precio por cobrar a los usuarios de sus servicios o compradores de sus bienes.

5. Forma en que el municipio supervisará la gestión del concesionario y fiscalizará el uso apropiado de los equipos e instalaciones.
6. Derecho del municipio a intervenir temporalmente la concesión.
7. Derecho del municipio a revocar en cualquier momento la concesión, previo el pago de la indemnización correspondiente, la cual no incluirá el monto de las inversiones ya amortizadas ni el lucro cesante.
8. Traspaso gratuito al municipio libre de gravamen, de todos los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al extinguirse ésta por cualquier causa.

Por otra parte, el uso de bienes del dominio público, como las calles, por ejemplo, para estacionar puede ser objeto de una tasa (parquímetros) establecida en ordenanza.

D) *El uso y disposición de los bienes municipales del dominio privado*

En cuanto a los bienes inmuebles del dominio privado municipal, el artículo 86 de la Ley Orgánica establece una serie de limitaciones a su uso y disposición.

En primer lugar se establece que el Concejo no puede *donar*, ni dar en *usufructo* o *comodato* los bienes inmuebles del dominio privado, salvo a entidades públicas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante acuerdo especial aprobado en dos discusiones y con el voto favorable en cada una de ellas, de las dos terceras partes de sus integrantes. Cuando los inmuebles antes indicados, dejen de cumplir el fin específico en virtud del cual se hizo la adjudicación (donación, usufructo o comodato), revertirán al municipio, sin pago alguno por parte de éste.

En segundo lugar, el artículo prohíbe a los Municipios dar en *enfiteusis* los inmuebles municipales.

La consecuencia de la violación de lo prescrito en este artículo 86, es que los actos que la produzcan se consideran inexistentes. A los efectos de la declaratoria de inexistencia, la ley considera dichos actos como nulos de nulidad absoluta, que puede ser reconocida en cualquier momento por el municipio y objeto de una solicitud por cualquier vecino del municipio.

En efecto, el mismo artículo 87 en su parte final, establece que a los efectos de que se establezca la inexistencia de lo que se realice en contravención con lo que dispone:

> «... bastará resolución declaratoria del Concejo publicada en la "Gaceta Municipal", cualquier vecino del municipio podrá solicitar al

Concejo esta declaratoria, y en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los sesenta días siguientes a la solicitud, podrá recurrir al juez de Primera Instancia de la Jurisdicción, quien constatada la contravención, declarará la inexistencia.»

Como consecuencia de estas disposiciones, se deduce que los municipios pueden disponer, siempre que se trate de una disposición onerosa, sus bienes inmuebles municipales del dominio privado. Por supuesto, la compra de estos terrenos, que la Ley Orgánica califica de propios, se hace a riesgo del comprador, quien no puede reclamar saneamiento por evicción (art. 107).

En todo caso, el Concejo Municipal queda facultado por el artículo 104 de la Ley Orgánica para adoptar, por Ordenanza, una política general de no enajenación de sus terrenos propios, así como de sujetar su administración y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del municipio.

E) *El régimen de los ejidos*

Los ejidos son bienes inmuebles del dominio privado de los municipios, sometidos a un régimen jurídico peculiar que aun cuando parte del principio constitucional de que son «inalienables e imprescriptibles» (art. 32), recogido en el artículo 104 de la Ley Orgánica, se establecen modalidades para su enajenación en determinadas condiciones. Los ejidos habían estado tradicionalmente regulados en el artículo 3.º de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1936, remitiendo allí su régimen a lo previsto en las ordenanzas municipales (art. 4.º); pero ahora la Ley Orgánica de Régimen Municipal destina el Capítulo V de su Título VI, a regular los ejidos, habiendo quedado derogados, por tanto, los artículos 3 y 4 de la vieja Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

a) *Enumeración de los ejidos*

De acuerdo al artículo 101 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, son terrenos ejidos:

1. Los que con dicho carácter hayan venido disfrutando los municipios.
2. Los que hayan adquirido, adquieran o destinen los municipios para tal fin.
3. Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas no adquiridos legalmente por terceras personas.

4. Los terrenos baldíos que circundan las poblaciones de los municipios en una extensión no menor de dos mil quinientas hectáreas (2.500 Has.), la cual estará en relación con la previsible expansión de aquéllas, conforme a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana. La mensura y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo, a los fines de que el Ministerio de Agricultura y Cría, previa la verificación del caso, expida el título correspondiente dentro del año siguiente, dejando siempre a salvo los derechos de terceros, y
5. Los terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional que circunden las poblaciones de los municipios, cuando ellos sean necesarios para el ensanche urbano. El Ejecutivo Nacional en la autorización que otorgue determinará el número de hectáreas que se destinarán a ejidos. Los municipios celebrarán con el Instituto Agrario Nacional los correspondientes convenios.

b) *La adquisición del inmueble a los efectos ejidales*

A los efectos de la concesión y ampliación de ejidos a los municipios o municipios foráneos que carezcan de ellos o no los tengan en cantidad suficiente, el artículo 103 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal declara de utilidad pública e interés social la actividad, a los efectos de la aplicabilidad de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o social.

En todo caso, en cuanto a la adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, sin que la Ley distinga el modo de adquisición (compraventa o expropiación) se establece a favor del ente público adquirente un privilegio de pago mediante bonos. En efecto, la segunda parte del artículo 103 establece lo siguiente:

> «Artículo 103. Se declara de utilidad pública e interés social la concesión y ampliación de ejidos al municipio o al municipio foráneo que carezca de ellos o no los tenga en cantidad suficiente.»
> «En el caso de adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, el pago podrá hacerse en bonos emitidos por la República, redimibles en un plazo no mayor de veinte (20) años y al interés que se fije en cada caso, previa la autorización del Ejecutivo Nacional. Los bonos y sus intereses serán pagados en el plazo convenido entre la República y el Municipio, con un tanto por ciento de la porción del situado municipal que corresponda al respectivo municipio y que se fijará anualmente en el presupuesto correspondiente del Estado, porcentaje que podrá ser retenido por el Ejecutivo Nacional.»

c) *La enajenación de ejidos*

El principio de la posibilidad, por vía de excepción, de la enajenación de ejidos está previsto en el artículo 32 de la Constitución, luego de declarar que «son inalienables e imprescriptibles», en la siguiente forma:

> «sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en la ordenanzas municipales y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requiera el desarrollo de los núcleos urbanos.»

Esta norma ha sido desarrollada y limitada por los artículos 104 a 107 de la Ley Orgánica, al prescribir en general que la enajenabilidad de los ejidos, sólo puede hacerse para construcciones, sometida a los siguientes requisitos:

En primer lugar, que se trate de ejidos que circundan las poblaciones dentro de la extensión prevista para la expansión urbana, la cual se debe establecer conforme se determina en el artículo 52 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio. Esto excluye, por tanto, la enajenación de cualquier inmueble ejido situado en el casco urbano de una población. En cuanto a los terrenos municipales situados fuera de la extensión prevista para la expansión urbana, podrán ser transferidos sólo al Instituto Agrario Nacional de acuerdo a los convenios que celebre el municipio con el Ejecutivo Nacional.

En segundo lugar, la enajenación de los mencionados ejidos sólo es posible, siempre que se urbanicen previamente por el municipio. A los efectos de esta urbanización, el artículo 105 de la Ley Orgánica dispone lo siguiente:

> «Artículo 105. Cuando el Concejo acuerde urbanizar terrenos de origen ejidal deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Venta de Parcelas. El documento de parcelamiento será aprobado por el Concejo e inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectiva. La enajenación que se haga de cada parcela estará referida al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral. El documento de parcelamiento sólo podrá aprobarse una vez que el Concejo, por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, haya desafectado dichos terrenos de su condición ejidal. Cuando el desarrollo del parcelamiento de los terrenos ejidales no sea hecho por el Concejo, el contrato que celebre este organismo con tal fin deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Cuerpo.
> La enajenación de ejidos para construcciones estará sometida al control previo de la Contraloría Municipal y, a falta de ésta, de la Contraloría General de la República.

Serán inexistentes los contratos que se celebren en contravención a este artículo.»

De acuerdo a esta norma, por tanto, es el municipio el que puede urbanizar, aun cuando el desarrollo del parcelamiento pueda ser realizado, mediante contrato, por particulares.

En tercer lugar, una vez urbanizados los terrenos ejidos, y desafectada su condición ejidal, las parcelas resultantes son las que puede enajenar el municipio, siempre de acuerdo al documento de parcelamiento y al número catastral. La forma de enajenación de estas parcelas está regulada con precisión en el artículo 106 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la siguiente forma:

«Artículo 106. Los terrenos originalmente ejidos que conforme al artículo 105 puedan ser enajenados para construcciones, se adjudicarán inicialmente en arrendamiento con opción de compra. En el contrato deberá señalarse, además del canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, la cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación que la Cámara haga al arrendatario de la aprobación de su solicitud. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente podrá venderse un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud haber obtenido la promesa de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50 por 100) la vivienda prevista, el Concejo, previa la comprobación correspondiente y mediante acuerdo de la Cámara, declarará resuelto de pleno derecho el contrato, sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno, conforme a lo previsto en el Código Civil. En la escritura de venta se hará constar esta condición.

El acuerdo de la Cámara se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva a los fines que se estampe la nota marginal correspondiente.»

En todo caso, de acuerdo con el artículo 107, la compra de terrenos que resulte de la parcelación de ejidos así como de terrenos propios del municipio, se hará a riesgo del comprador, quien no podrá reclamar saneamiento por evicción.

En cuarto lugar, para la enajenación de ejidos, exige el artículo 104 la condición de que se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la Ordenanza respectiva y previas las formalidades que la misma señale.

d) *Las restricciones a la enajenación de ejidos y a su uso*

El artículo 86 de la Ley Orgánica prohíbe a los municipios dar en *enfiteusis* los ejidos, y el artículo 104 autoriza a los municipios para adoptar, por Ordenanza, una política general de no enajenación de sus ejidos y terrenos propios, así como la de sujetar su arrendamiento y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y el interés del municipio.

F) *La recuperación de los bienes municipales*

De acuerdo al artículo 159 de la Ley Orgánica, cuando se compruebe que ejidos e inmuebles municipales en general han sido enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, las ordenanzas y leyes respectivas, o son detentados sin causa o justo título, el municipio tomará las medidas pertinentes para el reconocimiento de su propiedad o posición.

En todo caso, cuando el municipio no ejerza las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, la Asamblea Legislativa o cualquiera de los vecinos, podrá solicitar la intervención de un Fiscal del Ministerio Público para que inste al municipio a actuar o, en su defecto, dicho funcionario podrá subrogarse en el ejercicio de tales acciones.

3. El régimen de los ingresos municipales

A) *La enumeración de los ingresos*

Siguiendo la orientación del artículo 31 de la Constitución ya comentado, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, enumera los ingresos, distinguiendo los ordinarios de los extraordinarios.

Así, de acuerdo al artículo 88 son ingresos ordinarios del municipio:

1.º El producto de los impuestos y tasas municipales;
2.º El producto de las penas y sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales competentes, así como las multas que se liquiden con destino al Fisco Municipal de conformidad con la ley;
3.º Los intereses producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal;
4.º El producto de la administración de los bienes o servicios municipales;

5.º Los proventos que satisfagan al municipio los Institutos Autónomos Municipales y Empresas Comercio-Industriales de su propiedad;
6.º Los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género;
7.º El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en los ordinales 2.º y 3.º del artículo 89;
8.º Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de crédito;
9.º El Situado Municipal que le corresponde de acuerdo con la ley; y
10. Cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 89, son ingresos públicos extraordinarios del municipio:

1.º Las contribuciones especiales previstas en la ley nacional;
2.º El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la ley de la materia;
3.º El precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales;
4.º Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor, y
5.º Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estadales.

En todo caso, como principio, de acuerdo al artículo 93, los ingresos públicos extraordinarios sólo pueden destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del municipio, con excepción de los mencionados en los ordinales 4 y 5 del artículo 89 cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado.

En cuanto a los ingresos provenientes de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente, de lo cual son responsables personalmente los concejales en caso de incumplimiento de esta exigencia.

B) *Los impuestos municipales*

De entre los ingresos municipales, sin duda, tiene interés destacar los impuestos municipales autorizados en la Constitución, y que configuran la fuente principal de ingresos de los municipios. Estos impuestos municipales son los siguientes:

En primer lugar, el denominado impuesto de «patente de industria y comercio», el cual es un impuesto a las actividades lucrativas que se realizan en el territorio de cada municipio, y que tiene como base imponible el monto de las ventas, los ingresos brutos o el monto de las operaciones efectuadas por el contribuyente durante el año anterior.

En segundo lugar, el impuesto sobre inmuebles urbanos, es decir, sobre la propiedad inmobiliaria, el cual es el único impuesto territorial o predial existente en el país en la actualidad. Se le denomina, con frecuencia, «derecho de frente», y su base imponible es la productividad real o prevista del inmueble o el valor del mismo.

En tercer lugar, el impuesto sobre vehículos, denominado también patente de vehículos. Se trata de un impuesto que grava el uso de un bien durable, los vehículos, estando la base imponible determinada por la clasificación de los diversos vehículos, estableciéndose cuotas fijas para cada uno de ellos.

En cuarto lugar, está el impuesto sobre espectáculos públicos, el cual es un impuesto sobre el valor de billetes de tales espectáculos, pagadero por el espectador al adquirir el billete. La base imponible de este impuesto es el valor de la entrada a todo espectáculo.

En quinto lugar, está el impuesto sobre apuestas lícitas, cuyo hecho generador es la apuesta lícita que se pacte con motivo de espectáculos públicos permitidos, y cuya base imponible es el valor de cada apuesta, que debe pagar el apostador. Sobre este impuesto, en particular el artículo 98 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece que se trata del «gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción. Dicho impuesto no excederá del 5 por 100 del monto de lo aportado, cuando se origine en sistemas de juego establecidos nacionalmente por algún Instituto Oficial. En este caso, el monto del impuesto se adicionará a los apostadores, pudiendo el municipio recaudarlo directamente o por medio de los selladores de formularios de juego o expendedores de boletos o billetes, quienes en tal caso actuarán como agentes de retención del impuesto, todo de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza respectiva». Agrega el artículo que «las ganancias derivadas de estas apuestas sólo estarán sujetas al pago de impuestos nacionales», concluyendo con una prohibición al municipio para su actividad normativa local: «El municipio no podrá dictar normas sobre la creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general».

En sexto lugar, está el impuesto sobre la propaganda comercial que, al igual que los mencionados impuestos de «patente», tiene su regulación, una finalidad de policía.

C) *Las tasas municipales*

Además de los ingresos municipales por impuestos, están los que derivan de las tasas, es decir, de las prestaciones pecuniarias exigidas a los usuarios de bienes o servicios municipales. Sobre estas tasas en lo que se refiere a las derivadas del uso de los servicios públicos, el artículo 91 de la Ley Orgánica prescribe, que aquéllas «deberán establecerse de manera que garanticen la amortización de la inversión en un plazo máximo de veinte años, que cubran el costo de la operación y mantenimiento, y que permitan acumular reservas suficientes para atender a la reposición o renovación de equipos».

D) *Las contribuciones especiales*

Hemos señalado que de acuerdo a la Constitución, corresponde a los municipios, como ingresos, «las demás ... contribuciones especiales que crearen de conformidad con la Ley» (art. 31, ord. 6.º). En tal sentido, hasta el momento dos leyes prevén estas contribuciones: En primer lugar, la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, en cuyo artículo 98, ordinal 2.º, se establece, que los municipios tendrán también como ingreso:

> «La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con la construcción de obras o el establecimiento de servicios por el municipio y que sean de evidente interés para la comunidad, de acuerdo a lo que determine la ley nacional de la materia y las ordenanzas respectivas.
> El monto total de la contribución de mejoras no podrá exceder del señalado en la ley nacional y, en su defecto, del setenta y cinco por ciento (75 por 100) del costo de las obras o de la instalación del servicio, según presupuesto aprobado y verificado por la Contraloría General de la República.
> Salvo disposición en contrario de la ley nacional respectiva, el monto de la contribución de mejoras se calculará en relación al valor real de las propiedades afectadas, pero no podrá ser, para cada propiedad, mayor del cinco por ciento (5 por 100) del valor de dicha propiedad, por cada obra, conjunto de obras o instalación de servicios que se efectúe en una misma oportunidad.»

En segundo lugar, la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio de 1983, prevé también una contribución especial por plusvalía, pero cuando ésta se deriva de los cambios de uso urbanístico. En tal sentido, el artículo 68 de dicha ley establece lo siguiente:

> «Artículo 68. Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación en la forma que establezcan las ordenanzas que deben dictar a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.
> En ningún caso, la contribución especial que crearen los municipios conforme a lo establecido en este artículo, podrá ser mayor al cinco por ciento (5 por 100) del valor resultante de la propiedad del inmueble, en cuya determinación se garantizará, en las ordenanzas respectivas, la participación de los propietarios, y los correspondientes recursos.
> El producto de la contribución especial prevista en este artículo, se aplicará a la realización de las obras y servicios urbanos que se determinen en las ordenanzas.»

E) *El situado municipal*

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional con los Planes Administrativos desarrollados por el Poder Nacional, cuya última reforma es de 30 de diciembre de 1980, conforme a la orientación que formula la última parte del primer párrafo de la Constitución («La Ley Orgánica respectiva determinará la participación que corresponda a las entidades municipales en el situado»), establece que en las leyes de Presupuesto de los Estados se debe incorporar una partida denominada Situado Municipal, no menor del 12,5 por 100 ni mayor del 20 por 100 de la porción del Situado Constitucional no sujeta a coordinación, para ser distribuida entre los Concejos Municipales.

Dicho Situado Municipal se debe distribuir en la forma siguiente: un 30 por 100 por partes iguales; y el 70 por 100 restante en proporción a la población de cada entidad. Esta forma de distribución se ratifica exactamente en el artículo 108 de la LORM.

Sin embargo, los municipios no tiene absoluta libertad para disponer de este ingreso, pues la misma Ley Orgánica de Coordinación prescribe que la inversión del 50 por 100 del Situado Municipal se hará en coordinación con los Ejecutivos Regionales en términos similares a los previstos en la misma Ley Orgánica para la coordinación de los Situados de los Estados.

En cuanto a la LORM, ésta exige en su artículo 110 que el Situado Municipal se invierta en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en los gastos imprescindibles para su funcionamiento. En los casos en los cuales en un municipio existan municipios foráneos, la ley exige que se invierta en la jurisdicción de aquéllos, una cantidad que guarde proporción con el número de sus habitantes.

En esta materia de inversión del Situado Municipal, se establece la posibilidad de que se acuerde la retención del pago de la cuota-parte del situado correspondiente a algún municipio, cuando exista evidencia de ilegalidad en la inversión, a cuyo efecto el artículo 111 de la LORM establece lo siguiente:

> «Los gobernadores de los Estados, con la opinión favorable de la respectiva Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada y de la Contraloría General de la República, podrán retener el pago de la cuota-parte del situado correspondiente a algún municipio cuando existan hechos ciertos que revelen que su inversión no se ajusta a lo previsto en esta ley, en cuyo caso las cantidades retenidas se depositarán en una cuenta bancaria especial hasta cuando cesen las causas determinantes de la retención. En los territorios federales la retención será acordada por el gobernador cuando proceda.
> En todo caso, la retención se hará mediante resolución motivada, impugnable por ante el correspondiente Tribunal de la Jurisdicción al procedimiento y plazos establecidos en el artículo 146.»

Sin embargo, para limitar los posibles abusos de los gobernadores en la retención ilegal de todo o parte de la asignación por Situado Municipal, el artículo 112 atribuye a la Contraloría General de la República facultad para sancionar personalmente al gobernador, con multa de hasta Bs. 10.000,00 cuyo producto ingresará al Tesoro Municipal respectivo.

Por último, debe mencionarse que en caso de que exista un Distrito Metropolitano que agrupe varios municipios, el artículo 109 LORM, prescribe que éste debe percibir el 50 por 100 de la cuota parte del Situado asignado a los municipios que lo integran, el cual debe ser invertido, en lo posible, en forma proporcional al número de habitantes de cada municipio.

F) *Las multas*

En cuanto a las multas impuestas por la autoridad municipal y que se prevean en las leyes nacionales o estadales o en las ordenanzas en las materias de la competencia municipal, la LORM sólo prevé en su

artículo 99 que la autoridad que las imponga debe hacer la correspondiente participación a la oficina recaudadora de ingresos municipales, la cual es la única autorizada para hacerlas efectivas.

G) *Las operaciones de crédito público*

De acuerdo al artículo 33 de la Constitución, los municipios pueden hacer uso del crédito público, pero con las limitaciones y requisitos que establezca la Ley Nacional, y esa no es otra que la Ley Orgánica de Crédito Público, cuya última reforma es de agosto de 1981, y cuyo artículo 2.º declara sujetos a su normativa, a las municipalidades (ord. 1.º).

En particular, en lo que concierne a las operaciones de crédito público que pueden realizar las municipalidades (art. 89, ord. 2.º, LORM), la Ley Orgánica de Crédito Público excluye la posibilidad de que realicen operaciones de Crédito Público Externo (art. 40).

En cuanto a las operaciones de Crédito Público Interno, el artículo 41 de la Ley exige que para que las municipalidades las realicen, obtengan previamente una autorización del Congreso mediante ley especial. A tal efecto, los Concejos Municipales deben formular, mediante acuerdo especial, la solicitud de autorización, la cual debe ser transmitida al Congreso, a través del Ejecutivo Nacional, previa opinión del Banco Central de Venezuela.

En todo caso, las operaciones de Crédito Público que hayan de celebrar los municipios deben ser sancionadas por los Concejos Municipales mediante Ordenanzas (art. 42 de la LOCP).

4. El pasivo de la Hacienda Pública Municipal

En cuanto al pasivo de la Hacienda Municipal, el artículo 94 de la LORM los enumera en la forma siguiente:

1.º) Las obligaciones legalmente contraídas por el municipio, derivadas de la ejecución del Presupuesto de Gastos;
2.º) Las deudas provenientes de la ejecución de presupuestos fenecidos y que hayan sido reconocidas conforme al ordenamiento legal vigente;
3.º) Las obligaciones provenientes de la deuda pública municipal contraída de conformidad con la ley;
4.º) Las acreencias o derechos reconocidos por el municipio de acuerdo con el ordenamiento legal correspondiente, o a cuyo pago esté obligado por sentencia definitivamente firme de los Tribunales competentes, y

5.º) Los valores legalmente consignados por terceros y que el municipio esté obligado a devolver de acuerdo con la ley.

V. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE LOS MUNICIPIOS

Además de las previsiones de la Ley Orgánica relativas a la Hacienda Pública Municipal, este cuerpo normativo trae una serie de regulaciones concernientes a los sistemas administrativos de los municipios, concernientes, en particular, al sistema de presupuesto, al sistema de contabilidad, al sistema de personal y al sistema de control.

1. El sistema de presupuesto

La Ley Orgánica de Régimen Municipal ha regulado, quizá con excesivo detalle, todo un conjunto de principios sobre régimen presupuestario de los municipios, los cuales en realidad están destinados para los grandes municipios urbanos, y tienen muy difícil aplicación en los pequeños municipios urbanos y rurales. En todo caso, de acuerdo al artículo 124 de la Ley, la tendencia es al establecimiento de un sistema presupuestario uniforme a escala nacional, a cuyo efecto la Oficina Central de Presupuesto y la Dirección Nacional de Contabilidad deben prescribir los procedimientos relativos a la Administración Presupuestaria Municipal, conforme a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario

En todo caso, estas regulaciones comienzan por establecer la obligatoriedad para los municipios, de «normar su acción administrativa y de gobierno por un Presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas y el cual se inicia el 1.º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

A) *Contenido del Presupuesto Municipal*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 113, la Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal. El Concejo podrá incorporar otros anexos cuando así lo considere necesario o lo determine el Congreso Nacional o el Ejecutivo Nacional.

a) *Disposiciones Generales*

Las Disposiciones Generales están constituidas por todas aquellas normas que se consideren complementarias a las ya establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y a las dictadas por el Ejecutivo Nacional en uso de su facultad reglamentaria.

b) *El Presupuesto de Ingresos*

El Presupuesto de Ingresos debe contener la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice, con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico que siga a su aprobación, así como cualesquiera otros recaudos financieros permitidos por la Ley. La ejecución del Presupuesto de Ingresos se regirá por las correspondientes Ordenanzas de Hacienda Municipal y por las disposiciones que le sean aplicables de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Los Ingresos se clasificarán de acuerdo con los criterios que al efecto establezca la Oficina Central de Presupuesto.

c) *El Presupuesto de Gastos*

El mismo artículo 113 de la ley también establece que el Presupuesto de Gastos contendrá por sectores, los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias bajo responsabilidad directa del municipio, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Central de Presupuesto. En las categorías programáticas de gastos se identificarán las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que se adquieran, así como las finalidades de las transferencias de recursos. Se podrán establecer partidas de gastos no imputables directamente a un programa.

El monto del Presupuesto de Gastos no podrá exceder del total del Presupuesto de Ingresos. Cuando fuere indispensable para cumplir con esta disposición, en el Presupuesto de Ingresos se podrá incluir hasta la mitad de las existencias del Tesoro no comprometidas y estimadas para el 31 de diciembre del año de presentación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto, para lo cual se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Por otra parte, de acuerdo a la Ley Orgánica, para la configuración

de este Presupuesto de Gastos existen ciertas limitaciones porcentuales en cuanto a los denominados gastos de Gobierno y Administración General.

En efecto, el artículo 125 de la LORM establece lo siguiente:

> «Los gastos de gobierno y administración general no podrán exceder los porcentajes de los ingresos ordinarios probables, excluidos el situado constitucional, que se señalan a continuación:
> Del 40 por 100 en municipios con menos de Bs. 250.000,00.
> Del 30 por 100 en municipios con menos de Bs. 1.000.000,00.
> Del 25 por 100 en municipios con menos de Bs. 5.000.000,00.
> Del 20 por 100 en municipios con menos de Bs. 100.000.000,00.
> Del 15 por 100 en municipios con más de Bs. 100.000.000,00.
> La Asamblea Legislativa podrá modificar esta escala a solicitud de algún Concejo Municipal, cuando circunstancias graves así lo justifiquen.
> A los efectos de este artículo, se consideran gastos de gobierno y Administración general, todas aquellas erogaciones presupuestarias fijadas a las unidades organizativas encargadas de dichas funciones, tales como la Cámara Municipal, la Oficina de la Presidencia, la Oficina de Relaciones Públicas, la Secretaría Municipal, la Oficina del administrador municipal, la Sindicatura Municipal, la Contraloría Municipal, la Oficina de Coordinación y Planificación, la Oficina de Presupuesto, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Servicios Generales o Administrativos o cualesquiera otras unidades auxiliares o de apoyo a las unidades que atienden servicios públicos municipales.
> El reglamento precisará las reglas de aplicación de este artículo.»

Corresponde a la Contraloría General de la República velar por el cumplimiento de esta norma (art. 126).

d) *Las Rectificaciones al Presupuesto*

Por último, en cuanto al contenido del Presupuesto de Gastos, el artículo 118 prescribe que en él se debe incorporar una partida denominada «Rectificaciones al Presupuesto», cuyo monto no podrá ser inferior al cinco por mil (5 $^{0}/_{00}$) ni superior del cinco por ciento (5 %) del total de los ingresos estimados en la Ordenanza del Presupuesto, excluyendo el monto del Situado sujeto a coordinación con el Ejecutivo Estadal. El administrador municipal puede hacer uso del crédito asignado a dicha partida para cubrir las insuficiencias que se pudieren producir en los diferentes conceptos del gasto. Sin embargo, la ley prohíbe aprobar créditos adicionales a la partida «Rectificaciones al Presupuesto», ni ésta ser incrementada mediante traspasos de créditos.

e) *La especificación de las inversiones*

Por último, en cuanto al contenido del Presupuesto, el artículo 114 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal exige que en el mismo se determinen en forma especificada las inversiones, así como los gastos de operación de las diversas unidades de la entidad y los aportes para fundaciones, empresas, mancomunidades y demás organismos de carácter municipal o intermunicipal.

Agrega la norma el principio de la unidad del Tesoro, en el sentido de que no se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos. No obstante, conforme a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Crédito Público, el producto de los empréstitos deberá ser objeto de afectaciones especiales. El Concejo podrá acordar que se inviertan en determinadas obras de utilidad pública las compensaciones o participaciones que a favor del municipio se estipulen en la concesión de regímenes especiales sobre bienes o servicios. Queda también a salvo la aplicación de los ingresos por contribuciones de mejoras y las otras excepciones establecidas en esta Ley.

B) *La elaboración y aprobación del Presupuesto*

De acuerdo a la Ley Orgánica, corresponde al administrador municipal formular el Proyecto de Presupuesto correspondiente al año inmediatamente siguiente, para lo cual debe oir la opinión de los concejales, directores y jefes de servicios y de las demás dependencias, municipales, procurando conciliar sus observaciones y aspiraciones con los objetivos y metas propuestas (art. 115).

Este Proyecto de Ordenanza del Presupuesto, con el contenido antes indicado, debe someterse a la consideración del Concejo, antes del 15 de noviembre de cada año. El Concejo podrá modificar el Presupuesto de Gastos, pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ordenanza de Presupuesto (art. 116).

En todo caso, si para el 1.º de enero no se hubiere sancionado el Presupuesto del año económico que se inicia ese día, se reconducirá el presupuesto anterior. Para la reconducción del Presupuesto se deben observar, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

C) *Las modificaciones al presupuesto: los créditos adicionales*

De acuerdo con el artículo 119 de la Ley Orgánica, el Concejo podrá aprobar créditos adicionales al presupuesto de gastos, para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ordenanza de Presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes.

Estos créditos adicionales pueden ser financiados, de acuerdo con la Ley, en la forma siguiente:

1.º Con los recursos que provengan de un mayor rendimiento de los ingresos calculados en la Ordenanza de Presupuesto o estimaciones de los mismos que garanticen que el Tesoro contará con dichos recursos;

2.º Con economías en los gastos que se hayan logrado o que se estimen en el resto del ejercicio;

3.º Con existencias del Tesoro no comprometidas y debidamente certificadas por el funcionario responsable de la Hacienda Municipal;

4.º Con aportes especiales acordados por los Gobiernos Nacional y Estadal; y

5.º Con otras fuentes de financiamiento que apruebe el Concejo Municipal de conformidad con las leyes.

En todo caso, cuando los créditos adicionales hayan de financiarse con economías en los gastos, éstas deben ser expresamente determinadas a cuyo efecto deben acordarse las respectivas insubsistencias o anulaciones de créditos. Se entienden por insubsistencias las anulaciones totales o parciales de créditos presupuestarios de programas, subprogramas, proyectos y partidas que reflejen economías en los gastos.

D) *La ejecución del Presupuesto*

a) *Carácter de los créditos presupuestarios*

De acuerdo al artículo 123, los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Concejo acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria, todo conforme al Reglamento. Sin embargo, a solicitud del administrador municipal o presidente del Concejo, según los casos, la Cámara podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas y programas u otras categorías presupuestarias, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estadal. El traspaso, en todo caso, consiste en una resignación de créditos presupuestarios que no afecta el total de gastos.

b) *El principio de la legalidad del gasto y los requisitos formales de la ejecución presupuestaria*

El artículo 120 de la Ley remite al Reglamento, al establecimiento de las normas sobre la ejecución y ordenación de los compromisos, los requisitos que deben llenar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deben contener los expedientes en que se funden dichas ordenaciones y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la ley.

Estos principios formales son de la primera importancia, pues, conforme al artículo 122, ningún servicio o gasto da derecho contra el Tesoro Municipal si no consta que ha sido autorizado en forma legal por el funcionario competente.

En todo caso, además, se exige en la Ley que los comprobantes de gastos se sujeten a lo previsto en las Ordenanzas de Hacienda Municipal (art. 132).

c) *El principio de la sinceridad del gasto*

De acuerdo al artículo 121, ningún pago puede ser ordenado con cargo al Tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas, salvo los avances o adelantos que autorice el Concejo Municipal conforme al Reglamento de la Ley. A estos efectos, se consideran avances o anticipos los adelantos de fondos del Tesoro Municipal administrado por funcionarios autorizados para ello con el objeto de cancelar obligaciones válidamente contraídas.

d) *La programación de la ejecución presupuestaria*

Por último, la Ley Orgánica prescribe, como principio, que para cada ejercicio presupuestario los organismos ejecutores de la Ordenanza de Presupuesto programarán la ejecución física y financiera especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrán contraer o efectuar para cada subperíodo del ejercicio presupuestario. Igualmente deberán participar los resultados de la ejecución del presupuesto con la periodicidad que se establezca.

Cuando el responsable de un programa prevea el incumplimiento de una meta comunicará al administrador municipal la naturaleza del problema y propondrá las soluciones necesarias. En el caso de los programas desarrollados con los Ejecutivos Nacional y Estadal, cuya ejecución corresponda exclusivamente a estos gobiernos, el respectivo respon-

sable informará al administrador municipal acerca del posible incumplimiento de metas y propondrá las soluciones necesarias.

El incumplimiento de una meta podrá dar origen, a instancia del administrador municipal o de los funcionarios competentes, a realizar una averiguación administrativa. En caso de establecerse responsabilidades, la autoridad competente aplicará las sanciones legalmente previstas.

2. El sistema de contabilidad

A) *Competencia de la Contraloría General de la República*

De acuerdo con lo establecido en el artículo 127, los municipios están obligados a regirse por el sistema de contabilidad que establezca la Contraloría General de la República, conforme lo prescrito en el artículo 67 de la Ley Orgánica de este organismo, con el propósito de lograr una estructura contable unificada, sin perjuicio de las variaciones necesarias que permitan el registro de sus operaciones, así como la regulación y coordinación de los procedimientos contables en cada municipalidad. Anualmente se formará el Balance del Tesoro y la Hacienda Municipal, que será enviado a la referida Contraloría.

Todo ello sin perjuicio de la información periódica que deben enviar al Ejecutivo Nacional de acuerdo con lo que señale la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

B) *Las cuentas de la ejecución*

La Ley Orgánica establece como principio que las cuentas de los municipios deben ser de tal naturaleza que permitan la anotación de las operaciones y la demostración de los sueldos, en resumen y en detalle, para lo cual se llevarán los registros necesarios (art. 128).

En cuanto a las cuentas de los entes descentralizados de los municipios, el artículo 130 prescribe que éstas deben llevarse de acuerdo con las necesidades propias de cada organismo y las normas que dicte el Concejo municipal, sin perjuicio de la aplicabilidad de lo dispuesto en los Títulos IV y VI de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

C) *Las competencias de las Contralorías Municipales*

Por último, en materia de contabilidad gubernamental, el artículo 129 atribuye competencia a las Contralorías Municipales donde éstas

existan, y donde no, al administrador municipal, para prescribir procedimientos auxiliares de la contabilidad, los cuales en todo caso, deben guardar la necesaria coherencia con el Sistema Unificado de Contabilidad Nacional que prescriba la Contraloría General de la República.

3. El sistema de personal

La Ley Orgánica, en materia del sistema de administración del personal al servicio de los municipios, establece sólo unas reglas de principio, en los artículos 135 y 136.

De acuerdo a estas normas, los municipios deben establecer un régimen de administración de personal que garantice la escogencia, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las tareas que se desempeñen; estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional, al cual deba afiliarse obligatoriamente el personal municipal.

A los fines de actualizar estos principios, los municipios pueden establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, para lo cual podrá asociarse con otros para el mismo fin, y conforme a ello, sobre todo en las grandes municipalidades urbanas, se han dictado Ordenanzas de Carrera Administrativa, pero aplicables al personal de cada entidad municipal, aisladamente.

El régimen del personal de los municipios, por tanto, es parte de su autonomía, y cada uno puede establecer el suyo propio, no existiendo ninguna norma de ámbito nacional aplicable a los mismos, salvo las mencionadas del seguro social obligatorio, y las que se dicten por el Congreso en materia de jubilación que conforme a la Enmienda Constitucional núm. 2 de marzo de 1983, podrán regir también respecto de los municipios.

4. El sistema de control

A) *Facultades de la Contraloría General de la República*

El control fiscal y administrativo de los municipios corresponde, de acuerdo con la Constitución y la Ley Orgánica, tanto a la Contraloría General de la República como a las Contralorías Municipales, donde existan.

En efecto, de acuerdo a la Constitución, la Contraloría General de la República tiene a su cargo el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales (art. 234); sin embargo, por Ley sus funciones pueden extenderse a controlar las administraciones esta-

dales o municipales, sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la propia Constitución (art. 235). Es así como la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1975 estableció, por primera vez en el ordenamiento legal, potestades de control de este organismo en relación a los municipios, y en particular dispuso en su artículo 65 que la Contraloría podía ejercer sobre las administraciones municipales las funciones de inspección, fiscalización e investigación reguladas en los artículos 75 a 91 de dicha Ley Orgánica.

Por su parte, el artículo 133 de la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal va más allá y prescribe que la Contraloría General de la República «ejercerá», en coordinación con las Contralorías Municipales donde existan, la vigilancia, fiscalización y control a posteriori sobre las Administraciones Municipales, empresas, fundaciones o mancomunidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia establecida en la Legislación Nacional.

En todo caso, prescriben los artículos 66 de la LOGR y 134 de la LORM, el resultado de las investigaciones que realice la Contraloría General de las Administraciones Municipales y organismos que de ellas dependan, le será informado al Concejo y a la Asamblea Legislativa del Estado, con indicación de las omisiones, negligencias, violaciones legales, faltas o delitos que puedan haberse cometido, señalando el procedimiento adecuado para corregir las deficiencias o sancionar las faltas o delitos.

Por último, debe señalarse que conforme al artículo 71 de la LORM, la Contraloría General de la República puede constituir unidades permanentes de control en los municipios, cuando así lo considere necesario, por propia iniciativa o en cumplimiento de un acuerdo expreso del Congreso, en cuyo caso no hay lugar a la existencia de Contraloría Municipal.

B) *Las Contralorías Municipales*

Las Contralorías Municipales, de acuerdo al artículo 72 de la Ley Orgánica, deben existir obligatoriamente en los municipios con ingresos anuales superiores a los Bs. 10.000.000, y corresponde a ellas ejercer, por propia autoridad, con independencia orgánica y funcional, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales y estará sometida a las Leyes y ordenanzas. La Contraloría General de la República, en todo caso, debe asesorar a las Contralorías Municipales o Metropolitanas en la organización, funcionamiento y demás aspectos que éstas requieran (art. 74).

C) *Funciones de las Contralorías Municipales*

De acuerdo a lo indicado en el artículo 75 LORM, las Contralorías Municipales sin menoscabo de las atribuciones de la Contraloría General de la República, tendrá las funciones que se les asignen las Ordenanzas y las cuales serán fundamentalmente las siguientes:

1.º El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública Municipal y el control de los organismos descentralizados, empresas y fundaciones del Municipio; la Ordenanza respectiva podrá excluir del control previo los compromisos que no excedan de diez mil bolívares (Bs. 10.000), así como establecer los requisitos que deberán cumplirse en tales casos; todo ello sin perjuicio del control posterior que ejercerá la Contraloría Municipal sobre tales operaciones.

2.º La fiscalización y el control sobre el patrimonio.

3.º La sistematización y centralización de la contabilidad de ingresos, egresos, derechos, obligaciones, bienes y materias de todas las dependencias de la entidad.

4.º El examen de las cuentas y operaciones financieras de las oficinas de la entidad.

5.º El registro del personal municipal con indicación de la fecha del nombramiento y del sueldo o salario y otras remuneraciones que le esté asignado, así como los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y becas. Queda prohibido pagar sueldos, salarios o remuneración alguna a quien no se encuentre registrado.

6.º El control en el cumplimiento de los programas anuales de las gestiones administrativas del municipio.

7.º La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República y otros organismos públicos al Concejo, o a sus dependencias, empresas y fundaciones o las que hiciere el Concejo a otras entidades públicas o privadas sean invertidos en las finalidades, para los cuales fueron efectuados. A tal efecto podrá realizar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes.

8.º El velar por el cumplimiento de las atribuciones de los fiscales e inspectores de la Hacienda Municipal.

9.º La publicación trimestral, en la Gaceta Municipal, del estado y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos municipales.

10. La formación y actualización anual del inventario de bienes, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República; y

11. Las demás atribuciones y deberes que se le asignan en la presente Ley, en las ordenanzas municipales o en otras disposiciones legales.

Además, el artículo 76 atribuye a las Contralorías Municipales com-

petencia para instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción que hayan incurrido en falta en el cumplimiento de sus deberes, y si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas las hagan efectivas. Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, se seguirán las normas prescritas en el capítulo II del título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

En todo caso, y sin perjuicio de las atribuciones que se conceden a las Contralorías Municipales para realizar investigaciones, fiscalizaciones y averiguaciones administrativas en el respectivo municipio, la Contraloría General de la República podrá iniciarlas y llevarlas a cabo directamente, de conformidad con el artículo 81 y siguientes de la Ley Orgánica de esa institución, como también asumirlas en cualquier momento, una vez iniciadas por la Contraloría Municipal, para lo cual ésta le hará entrega del expediente respectivo.

En todo caso, debe señalarse que las regulaciones de la reciente Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público de 1983, y las competencias allí atribuidas a la Contraloría General de la República para declarar la responsabilidad administrativa, incluso de los funcionarios municipales, se prevén sin perjuicio de las competencias de las Contralorías Municipales para hacer dicha declaratoria respecto de los propios funcionarios municipales.

Por último, debe señalarse que las Contralorías Municipales deben remitir anualmente a la Contraloría General de la República, en los tres meses siguientes a la finalización de cada período fiscal, un informe de sus actuaciones y de las gestiones administrativas del municipio, una relación de ingresos y gastos de éste, los estados de ejecución del Presupuesto, los balances contables con sus respectivos anexos y el inventario anual actualizado de los bienes del respectivo municipio (art. 78).

D) *El contralor municipal*

Las Contralorías Municipales deben actuar bajo la responsabilidad y dirección del Contralor Municipal, quien será nombrado por el Concejo Municipal en el primer trimestre siguiente a su instalación y durará en sus funciones todo el período municipal, pudiendo ser reelegido (art. 72).

Los Contralores Municipales deben ser nombrados mediante concurso, en cuyo jurado debe estar representada la Contraloría General de la República (art. 73). La reglamentación de la forma conforme a la cual deben realizarse estos concursos y de la integración de los jurados se ha efectuado mediante Decreto número 1.443 de 22-3-82, contentivo del

Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre nombramiento de contralores municipales («Gaceta Oficial» núm. 32.438, de 22-3-82).

Los Contralores Municipales sólo pueden ser destituidos de su cargo por sentencia penal condenatoria o decisión que declare su responsabilidad administrativa (art. 72). En todo caso, el incumplimiento de la obligación impuesta a los contralores municipales de enviar información a la Contraloría General de la República en el artículo 78 de la Ley Orgánica, se considerará como falta grave y acarreará la inmediata remoción del contralor, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

Por último, el artículo 77 de la Ley Orgánica prescribe la necesidad de que el personal de la Contraloría se nombre, sujetándose el contralor a los principios del sistema de administración de personal previstos en los artículos 135 y 136 de la Ley; y a los efectos de evitar que disminuya el control por efectos de reducción de gastos de personal respecto de las Contralorías, la misma norma exige un voto de las 2/3 partes de los miembros del Concejo para que puedan disminuirse las asignaciones para dichos gastos de personal de las Contralorías.

VI. LA PARTICIPACION POLITICA EN EL REGIMEN MUNICIPAL

A pesar de la aparente indiferencia que se le atribuye a la ciudadanía por las cuestiones municipales, es evidente que la situación es distinta. Al contrario, debe constatarse cómo en los últimos tiempos se ha despertado en el país, una avidez y curiosidad desusadas por los problemas del régimen local. Puede que no se haya hecho suficiente propaganda a las elecciones municipales, y que el ciudadano tenga recelo, realmente, frente a la actitud de los partidos políticos, los cuales han sido los principales actores en esos comicios; pero, de allí a concluir en la apreciación de que no hay interés por las cuestiones municipales hay un largo trecho.

En efecto, si en alguna institución política de la Venezuela contemporánea, el ciudadano siente que puede participar, esa es la institución municipal. En el municipio es donde puede concretarse entonces la tan mentada democracia participativa, y precisamente, por la lucha de los vecinos, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, se consagraron diversos mecanismos de participación política.

1. La participición política en la Ley Orgánica de Régimen Local

En efecto, a pesar de todas sus imperfecciones, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, contrariamente a lo que se establecía en el Proyecto que le dio origen y que se discutió en el Congreso en 1977, estableció una serie de mecanismos de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales. Estos mecanismos de participación pueden clasificarse en cuatro grupos: los de participación política; los de participación en asuntos vecinales, y los de participación en asuntos de urbanismo; y los de participación en defensa de los bienes municipales.

A) *Los mecanismos de participación política*

En cuanto a las disposiciones sobre participación política, la Ley Orgánica ratifica el principio de la autonomía municipal previsto en la Constitución y que implica la elección, por el propio municipio, de sus autoridades (art. 4, ordinal 1.º), pero agregando que la organización del municipio «será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad» (art. 3).

Corresponde, por tanto, a la comunidad del municipio, integrada por los residentes en su jurisdicción, no sólo nacionales sino a los extranjeros con más de diez años de residencia en el país y con más de un año de residencia en el municipio (art. 8 de la L.O.S.), la elección de las autoridades municipales. El vínculo político de la comunidad con la unidad política municipal es, por tanto, la residencia, es decir, el lugar donde se desarrollan habitualmente las actividades normales de la vida humana. Este concepto civil de la residencia adquiere su significado público en el de vecindad como permanencia habitual del individuo en una comunidad.

Pero no basta la simple permanencia habitual en un lugar para que surja la vecindad: es necesario un acto administrativo que la declare, y a falta de otro control, ese acto es el de registro en el Registro Electoral Permanente.

El ser residente de un Municipio en esa condición, no sólo posibilita el ejercicio del derecho a elegir las autoridades municipales, sino también a ser electo concejal (art. 49) o miembro de una Junta Municipal (art. 38). En ambos casos se necesita ser residente del respectivo municipio.

Por otra parte, y también desde el punto de vista de la participación política, la Ley Orgánica atribuye la iniciativa para la creación de un municipio, su función o su incorporación a otro, además de a la Asam-

blea Legislativa y a los Concejos Municipales interesados, «a los ciudadanos integrantes de la comunidad o comunidades interesadas, en número no menos del 20 por 100 de los inscritos en el Registro Electoral Permanente» (art. 17, ord. 1.º), con lo cual se vincula, de nuevo, la vecindad con la inscripción en el Registro Electoral Permanente.

También como mecanismo de participación política, la Ley Orgánica de Régimen Municipal otorga a los vecinos la iniciativa legislativa en materia de Ordenanzas y la posibilidad de solicitar a los Concejos Municipales la reconsideración de ciertas ordenanzas.

En efecto, en cuanto a la iniciativa legislativa la Ley Orgánica (artículo 151) atribuye a las Asociaciones de Vecinos, así como a las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad legalmente constituidas, la posibilidad de presentar a los Concejos Municipales proyectos de Ordenanzas. Esta iniciativa, de acuerdo a la Ley, debe ser respaldada por un número no menor de mil electores, vecinos de la comunidad, debidamente identificados por la autoridad electoral, es decir, teniendo como base el Registro Electoral Permanente. Sin embargo, la Ley autoriza a que también participen en la iniciativa los domiciliados en el municipio y no sólo los residenciados.

En cuanto a la posibilidad de solicitar la reconsideración de Ordenanzas, la Ley Orgánica limita el pedimento a aquéllas que no sean de carácter tributario, y pueden pedir la reconsideración un grupo de 20.000 electores vecinos de la comunidad, identificados por los organismos electorales conforme al Registro Electoral Permanente (arts. 152, 153 y 151). Si el número total de electores vecinos del respectivo municipio es inferior a 100.000, basta que la solicitud sea suscrita por el 20 por 100 de los mismos.

La solicitud de reconsideración de una Ordenanza, si bien no suspende sus efectos (art. 155), obliga al Concejo Municipal a decidir en un plazo de sesenta días, vencido el cual, sí se suspenden sus efectos (artículos 154 y 155) por un lapso de sesenta días durante el cual cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ordenanza objetada ante el Concejo. Si esta nulidad no se solicita, cesa la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

Por último, también puede verse como un mecanismo de participación política la iniciativa que el artículo 56 de la Ley Orgánica otorga a cualquier ciudadano residente de un municipio de solicitar por ante la Corte Suprema de Justicia, la declaratoria de pérdida de la investidura de un concejal, si el Concejo Municipal se abstuviese de hacerla conforme a las causales especificadas en dicho artículo.

B) *Los mecanismos de participación en asuntos vecinales*

Además de los mecanismos de participación política propiamente dichos, la Ley Orgánica de Régimen Municipal reguló diversos mecanismos de participación de la comunidad en asuntos vecinales, y de estímulo a la misma.

En efecto, entre las facultades de los Concejos Municipales está la de «estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad» (arts. 36, ord. 25): y entre las obligaciones de dicho organismo está la de «mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas» (art. 37, ord. 9.º). Por otra parte, al presidente de los Concejos Municipales corresponde «llevar las relaciones entre la entidad que representa y los organismos públicos y privados, así como con la ciudadanía en general» (art. 58, ord. 5.º); y al síndico procurador municipal le corresponde «elevar a conocimiento del Concejo las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales» (art. 68, ord. 6.º).

Pero entre las normas de la Ley Orgánica que consagran mecanismos de participación vecinal, está la contenida en su artículo 147 y que consagra la figura de los Cabildos Abiertos. Este artículo establece, en tal sentido, que cada tres meses por lo menos, los Concejos Municipales deben celebrar una sesión en la cual se deben considerar las materias que *los vecinos* hayan solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión, el público asistente puede formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. La Ley Orgánica remite al Reglamento Interno de los Concejos la determinación de las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de esas sesiones, exigiendo que, en todo caso, la convocatoria debe formularse a las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas y de cualquier otra índole de la comunidad. Por supuesto, entre ellas están las Asociaciones de Vecinos a las cuales nos referiremos más adelante.

Por último, la Ley Orgánica establece también como mecanismo de participación de la comunidad en el manejo de los asuntos vecinales o de cooperación vecinal, la incorporación de personas o representantes de la comunidad en comisiones asesoras, permanentes o especiales del propio Concejo Municipal; en Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas; y en cualesquiera otra forma de organización o colaboración vecinal (art. 156). La Ley exige que en tales organismos se procure que

tengan representación las organizaciones sindicales, gremiales u otras representativas de los sectores de la comunidad, legalmente constituidas, incluyendo las Asociaciones de Vecinos y no sólo ellas.

C) *Los mecanismos de participación en asuntos de urbanismo*

Pero dentro de los mecanismos de participación en los asuntos vecinales, se destacan, sin duda, por su importancia, las vías de participación en los asuntos de urbanismo.

Han sido precisamente los problemas derivados del proceso de urbanización que ha sufrido nuestro país en las últimas décadas, los que, sin duda, han provocado el florecimiento del movimiento de vecinos, como movimiento social. Los vecinos organizados en asociaciones surgidas espontáneamente, se enfrentaron a los abusos y desafueros de las autoridades municipales derivados de la manipulación de los cambios de zonificación. La presión de los vecinos siempre se hizo sentir, por tanto, en el campo urbano, y de allí la especial regulación que trae la Ley Orgánica de mecanismos de participación de la comunidad en los cambios de zonificación; regulación de carácter transitorio hasta tanto se dicte la Ley Nacional de ordenación urbanística.

En efecto, la Ley Orgánica de Régimen Municipal (art. 168), comienza por prohibir los cambios de zonificación aislados o singulares, precisamente, contra los que han venido luchando más abiertamente las Asociaciones de Vecinos, pues son los de mayores consecuencias degradantes. Esta prohibición general de la Ley, es, sin duda, uno de los mayores triunfos del movimiento de vecinos, desde el punto de vista urbano.

Ahora bien, en cuanto a los cambios de zonificación integral, es decir, que abarquen un área urbana amplia o un determinado sector urbano, la Ley establece como criterio general que ellos no se pueden hacer antes de diez años de aprobada la zonificación original o la rezonificación posterior. Sin embargo, si dentro de ese lapso, a juicio de la Oficina Municipal de planificación urbana se justifica el cambio de zonificación, éste podrá realizarse, siempre que la solicitud respectiva esté respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hubiere, o por lo mayoría absoluta de los vecinos del área permitida como unidad urbanística, o de los vecinos residentes en el área que determine la Oficina Municipal de planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística.

El mismo artículo 168 de la Ley Orgánica, sin embargo, establece una excepción general a esta exigencia del acuerdo de los vecinos, al señalar que en los cambios de zonificación que se efectúen cuando se requie-

ra adecuar un determinado sector urbano a políticas y programas nacionales o municipales, no se requerirá el respaldo de los vecinos.

En todo caso, la Ley Orgánica, al consagrar la necesidad de la aceptación previa de los vecinos para los cambios regulares de zonificación por sectores, ha revolucionado el manejo del proceso de urbanización por las autoridades municipales. Hasta la promulgación de la ley sólo se habían establecido, a nivel local, normas que requerían tomar en cuenta la opinión de la comunidad afectada por los cambios de zonificación, tal como sucedió en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda en 1978, pero no había regulaciones similares a las ahora establecidas nacionalmente.

En esta materia debe advertirse, sin embargo, que ha sido tradicional en el ordenamiento urbanístico del país, la exigencia de que los cambios de zonificación sean sometidos a información y consultas públicas durante el proceso de discusión del Acuerdo Municipal respectivo, antes de efectuarse la segunda discusión del mismo. Así se establecía en las Ordenanzas de Zonificación y de Urbanismo del Area Metropolitana de Caracas; y así lo regula ahora, con carácter general la Ley Orgánica de Régimen Municipal al disponer en la misma Disposición Transitoria antes comentada (art. 168), que una vez aprobado en primera discusión el proyecto de Ordenanza de cambio de zonificación, el Concejo debe determinar el día y hora cuando la Cámara debe oír públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada. Por supuesto, las Asociaciones de Vecinos también pueden participar a este nivel en las cuestiones urbanísticas.

D) *Los mecanismos de participación en defensa de los bienes municipales*

La Ley Orgánica establece, por último, dos supuestos de participación de los vecinos en la defensa de los bienes municipales.

En primer lugar, el artículo 86 atribuye la legítimación a cualquier vecino del Municipio, para solicitar al Concejo Municipal la declaratoria de inexistencia de una donación o de un usufructo o comodato de bienes muebles del dominio privado del municipio realizada en contravención con dicha norma. Además, en caso de negativa del Concejo a hacer dicha declaratoria o falta de pronunciamiento dentro de los sesenta días siguientes a la solicitud, podrá recurrir al juez de primera instancia de la jurisdicción, quien constatada la contravención, declarará la inexistencia.

En segundo lugar, el artículo 159 atribuye a cualquiera de los veci-

nos la legitimación necesaria para solicitar la intervención del Ministerio Público para que inste al municipio a tomar las medidas pertinentes para el reconocimiento de su propiedad o posesión respecto de ejidos e inmuebles municipales enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, ordenanzas y leyes respectivas, o sean detentados sin causa o justo título.

2. Las Asociaciones de Vecinos

A) *Características generales*

Ahora bien, no hay duda en poder afirmar que una de las manifestaciones más características de las formas de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales, está en las denominadas Asociaciones o Juntas de Vecinos o Residentes, y que como movimientos sociales urbanos, han venido haciendo su aparición en las últimas décadas.

No hay que olvidar que en sus orígenes, la institución municipal no era otra cosa que una asociación de vecinos, autónoma políticamente hablando. La progresiva burocratización o institucionalización del municipio, alejó esta institución local de los vecinos y residentes, quienes dejaron de encontrar en el municipio una fuente de participación, y más bien lo comenzaron a sentir como un enemigo de sus intereses vecinales. Las Asociaciones de Vecinos o Residentes, vienen así a llenar el vacío de participación dejado por el antiguo municipio, y al aparecer como un fenómeno espontáneo y como un auténtico movimiento social urbano, han venido a enfrentarse al poder local en la defensa de los intereses vecinales.

El movimiento de vecinos, entonces, es desde su nacimiento, temido por los poderes locales; y ello, por varias razones. Se trata de Asociaciones de derecho privado, y por tanto, no sometidas al control de los municipios, pero por su actuación, son organismos con acción pública manifiesta, generalmente frente a la autoridad municipal. Esta actuación pública trae, en general, consecuencias políticas de enfrentamientos de la comunidad y los electores con los gobernantes elegidos. Las Asociaciones de Vecinos, por ello, no sólo no son saludadas por las autoridades municipales, sino que, por su mismo poder real, pueden llegar a distorsionar, ellas mismas, su verdadera función.

Políticamente hablando, por tanto, el movimiento de vecinos debe ser cuidadosamente tratado: desde el punto de vista de los poderes públicos, debe impulsarse como cauce de participación política, pero sin ahogárselo en reglamentaciones y sin burocratizárselo; desde el punto de vista del propio movimiento social urbano, deben precisarse sus

objetivos de defensa de intereses auténticamente vecinales frente a la autoridad municipal y no convertirse en instrumentos de lucha guiados por la sola emotividad de algunos de sus miembros o conductores.

Nos interesa analizar a las Asociaciones de Vecinos en Venezuela, como fenómeno urbano contemporáneo, a la luz de las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Ello lo haremos tratando de precisar las características de estos movimientos sociales urbanos en torno a los siguientes elementos: agrupan vecinos en un ámbito territorial determinado; tienen una pluralidad de funciones, de carácter vecinal; son autónomos, permanentes y actúan dentro del ordenamiento jurídico; y tienen por objeto la defensa de intereses vecinales frente a la Administración.

B) *El ámbito personal y territorial de las Asociaciones de Vecinos*

El primer elemento a precisar respecto de las Asociaciones de Vecinos es su ámbito personal y territorial. Tal como hemos señalado, éstos vienen determinados por la vecindad, es decir, por la vinculación que por la residencia tienen un grupo de personas con un ámbito territorial determinado: barrio o urbanización. Este concepto de vecindad está basado en el concepto jurídico de residencia, es decir, el lugar donde habitualmente una persona desarrolla sus actividades humanas. Por tanto, la vecindad no está ligada a la existencia del derecho de propiedad. Ciertamente, muchas de las Asociaciones de Vecinos que se constituyeron en la década pasada en Venezuela, fueron asociaciones de propietarios y residentes, pero realmente la calidad de miembro de la Asociación nunca estuvo vinculada a la propiedad, sino a la residencia.

Por otra parte, el carácter de vecino surge independientemente del estado civil de la persona. La vecindad, por tanto, no tiene relación con la familia como categoría sociológica, y la pertenencia a las Asociaciones de Vecinos nunca ha estado vinculada a la familia o al número de familias que pueda existir en un área determinada.

Pero en todo caso, la vecindad, es decir, la comunidad de intereses vecinales que existe entre un grupo de personas, viene referida a un ámbito territorial determinado. Normalmente las Asociaciones de Vecinos se constituyeron, en el Area Metropolitana de Caracas, en las urbanizaciones y en ciertos barrios del centro de la ciudad y aun en barrios marginales.

Algunas tienen un ámbito territorial equivalente a una división político-territorial preexistente como la parroquia o el municipio; pero en general, el ámbito territorial es la urbanización o el barrio, es decir, un territorio en el cual surge una comunidad de intereses vecinales derivados de una cierta homogenidad, incluso física o de sus propias

peculiaridades, y que da origen a una interrelación humana relativamente importante. Por supuesto, este ámbito territorial varía entre ciudad y ciudad. En las grandes ciudades se identifica con la urbanización o el barrio, pero en los pequeños centros poblados, el pueblo todo puede dar origen a un ámbito territorial definido de vecindad.

Para la promoción de las Asociaciones de Vecinos, por tanto, no pueden ni limitarse artificialmente el número de asociados, ni demarcarse artificialmente el ámbito territorial en los cuales pueden constituirse. La Ley Orgánica de Régimen Municipal en este sentido, es bastante ambigua, lo cual no fue solucionado por el Reglamento Parcial número 1 de la ley dictada por Decreto número 3.130, de 6 de marzo de 1979 («Gaceta Oficial» núm. 31.692, de 8-3-79).

Por una parte, en cuanto al ámbito personal de las Asociaciones de Vecinos, establece, en su artículo 148, como principio general, que «los habitantes que integren una comunidad de doscientas (200) familias, por lo menos, podrán constituir una Asociación de Vecinos, la cual tendrá personalidad jurídica». En esta forma, artificialmente fija un número mínimo de población para la constitución de una Asociación de Vecinos, y a ello se le pueden formular varias observaciones: en primer lugar, que introduce el concepto de familia, extraño al de vecindad, como se ha dicho; en segundo lugar, que el límite poblacional que implican las doscientas familias es totalmente arbitrario, pues la vecindad tiene relación con un ámbito territorial determinado y que en muchos casos da origen a una población inferior; y en tercer lugar, que con dicha norma se establece una odiosa e injustificada limitación al derecho de asociarse con fines lícitos previstos en el artículo 70 de la Constitución.

Este derecho a asociarse con fines vecinales, por otra parte, se remite, en cuanto a su regulación, a lo que decida el Poder Ejecutivo por vía reglamentaria. El mismo artículo 148 de la Ley establece así que «El Ejecutivo nacional, al reglamentar esta ley, determinará las formalidades para constituir dichas Asociaciones, el número mínimo de sus integrantes, su estructura interna, la cual en todo caso deberá ser democrática, y los mecanismos de control sobre el funcionamiento de las mismas». Así, un movimiento participativo de tanta importancia como el de los vecinos, ha sido hasta cierto punto burocratizado mediante el Reglamento número 1 mencionado, que coarta la libertad y espontaneidad de su constitución.

En cuanto al ámbito territorial de las Asociaciones de Vecinos, la ley también tiene regulaciones que pueden ser limitantes. En efecto, conforme al artículo 150 de la Ley Orgánica, «La oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana determinará el ámbito espacial donde pueden constituirse las Asociaciones de Vecinos». Sin embargo, en un intento de flexibilizar la regulación, el mismo artículo establece que «en aquellas comunidades que por su extensión territorial

o por su número de habitantes así lo requieran, la mencionada oficina municipal podrá autorizar la constitución y funcionamiento de más de una asociación, para lo cual señalará en cada caso, la circunscripción donde podrá actuar cada una de ellas».

Esta norma deja demasiado poder discrecional a las oficinas municipales de planeamiento urbano para la existencia de las Asociaciones de Vecinos y con ello se corre el riesgo de romper un movimiento social de primera importancia en el país. Así se deriva de lo previsto en el artículo 3.º del Reglamento Parcial número 1.

C) *Las funciones de las Asociaciones de Vecinos*

Ahora bien, en cuanto a las funciones de las Asociaciones de Vecinos, como cuerpos intermedios de participación, debe insistirse en que su característica es la de ser movimientos sociales con pluralidad funcional. Es decir, no tienen, en la defensa de los intereses vecinales, una función concreta ni de carácter sectorial. Así se distinguen las funciones múltiples de las Asociaciones de Vecinos, de las funciones concretas de otras sociedades intermedias: asociaciones sindicales, gremiales, profesionales, culturales, deportivas, de usuarios, o de consumidores.

Las funciones múltiples de las Asociaciones de Vecinos que giran en torno a un objetivo definido: la defensa del interés vecinal, la cual puede abarcar múltiples aspectos: defensa de la integridad urbana de su ámbito territorial; solución de los problemas derivados de la renovación urbana; actividad reivindicativa para el logro de dotaciones de equipamientos urbanos o la prestación de servicios públicos eficientes; la defensa de valores históricos y tradicionales del ámbito territorial; la colaboración con la Administración en la planificación urbana del ámbito vecinal; la representación de los vecinos ante las autoridades municipales; y en fin, la cooperación vecinal en todas sus manifestaciones, de acuerdo a lo indicado en el artículo 6.º del mencionado Reglamento número 1.

Estas diversas funciones las realizan las Asociaciones de Vecinos como organismos autónomos y, por tanto, no dependientes de cualquier otra organización social superior, y por supuesto, no dependientes de las autoridades municipales. De allí que las regulaciones legales que se establezcan deban garantizar esta autonomía, en lugar de minimizarla.

La autonomía, por otra parte, deriva de la propia forma jurídica que adoptan las Asociaciones de Vecinos. Se trata de personas jurídicas de derecho privado, cuya personalidad jurídica la adquieren como sociedades civiles sin fines de lucro, mediante la inscripción de su acta constitutiva y estatutos en la correspondiente oficina subalterna de registro (art. 149). Esta forma jurídica de derecho privado se acompaña, ade-

más, con la característica de que se trata de personas jurídicas no estatales, en el sentido de que no están integradas a la organización general del Estado, aun en el supuesto de que puedan participar en ciertas actividades de gestión de intereses locales. En tal sentido, el Registro de las Asociaciones de Vecinos legalmente constituidas que debe llevar cada Concejo Municipal en su jurisdicción, y en el cual debe asentarse el Acta Constitutiva y Estatutos de la Asociación, el nombre de los miembros de la Junta Directiva y los cambios o reformas de los mismos (art. 149), deben tenerse como un simple elemento de información a los efectos de promover la participación vecinal.

El carácter de personas jurídicas de derecho privado no estatales de las Asociaciones de Vecinos, resulta, además, del hecho de que son asociaciones de carácter voluntario, donde la afiliación no es obligatoria; de que, en general, no ejercen autoridad; y de que sus directivos son electos por la propia comunidad vecinal sin ingerencia de la Administración Municipal. Las decisiones que adopten, y que puedan producir daños a terceros, por otra parte, comprometen la responsabilidad de la propia asociación y no la de la Administración Municipal.

Otra característica de las Asociaciones de Vecinos, es que sus funciones las ejercen en forma permanente y formal. No se trata de la simple reunión de vecinos ante un problema concreto urbano de carácter espontáneo, aun cuando sin duda, así surgieron la mayoría de las Asociaciones de Vecinos constituidas en los últimos tres lustros. Por ello, sin duda, el reto de la permanencia es el más importante de las Asociaciones de Vecinos: es fácil la aglutinación de una voluntad vecinal ante un problema concreto circunstancial; pero no es tan fácil lograr su permanencia, cuando el fenómeno coyuntural desaparece.

En todo caso, la permanencia distingue a las Asociaciones de Vecinos de los Comités de lucha de muchos barrios marginales, de existencia circunstancial.

La permanencia por otra parte, canaliza la acción de las Asociaciones de Vecinos dentro del ordenamiento jurídico. Su acción debe ser de tipo legal, y esto las diferencia de los movimientos espontáneos de lucha que basan su acción, fundamentalmente, en las vías de hecho, o en la búsqueda de una ruptura con el sistema jurídico político imperante. Las Asociaciones de Vecinos, por tanto, no pueden identificarse ni fundamentarse en las solas manifestaciones callejeras.

Por último, otra de las características de las Asociaciones de Vecinos, es que sus funciones y objetivos de defensa de los intereses vecinales se plantea, siempre, frente a la Administración. Esta es su finalidad específica, por lo que en el movimiento vecinal se encontrará siempre la antinomia, interés vecinal, interés de la administración. Esta por una parte, ha sido la razón del surgimiento de las Asociaciones de Vecinos,

y por la otra, es la razón del recelo con el cual se las trata por la Administración Local.

Esta contraposición de intereses, por supuesto, no impide la cooperación y colaboración de las Asociaciones de Vecinos en la gestión de los intereses locales; más bien la facilita, siempre y cuando aquellas continúen actuando con autonomía. La participación no implica sumisión ni dependencia, sino cooperación mediante la defensa de los propios intereses.

De allí que, aun cuando no sea su función primordial, las Asociaciones de Vecinos podrían ejercer tareas dentro de la organización local, como la de asumir las funciones que puedan atribuirse a las Juntas Comunales. ¿Qué mejor cooperación para la Administración Municipal que una organización de defensa de intereses vecinales asuma, precisamente, la gestión de dichos intereses? Y a la vez, ¿qué mejor garantía para los vecinos, que los intereses estrictamente vecinales estén representados y gestionados por su propia asociación?

Entendemos que es precisamente la contraposición de intereses, la base de una efectiva participación.

VII. PECULIARIDADES DEL CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

1. El control sobre los actos municipales

Es un principio fundamental de la autonomía municipal en Venezuela, el de que los actos de los municipios no pueden ser impugnados sino ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes. Así se establece, expresamente, en los artículos 29 y 206 de la Constitución.

La consecuencia de este principio es que los actos de los municipios no están sujetos a revisión, veto o control por parte de otras autoridades administrativas o legislativas, por lo cual en Venezuela no existe forma alguna de tutela sobre las entidades locales. Por tanto, el control sobre los actos municipales se reduce a un control jurisdiccional.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico vigente, podemos distinguir tres tipos de cuestiones jurisdiccionales que conciernen a los municipios: los juicios que tienen por objeto el contro de la constitucionalidad o legalidad de los actos municipales; los juicios que tienen por objeto la solución de las controversias y conflictos entre entes territoriales y los municipios o entre autoridades municipales; y los juicios en los cuales, por razones distintas al contencioso-administrativo de anulación, un municipio sea parte, como demandante o como demandado.

2. El control de la constitucionalidad y legalidad de los actos municipales

A) *El control de la constitucionalidad de los actos de los municipios*

En cuanto al control de la constitucionalidad de las Ordenanzas y demás actos de efectos generales (normativa) de los municipios, de acuerdo a lo establecido en el artículo 215, ordinal 4.º de la Constitución y en el artículo 42, ordinal 3.º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde ejercerlo en única instancia a la propia Corte Suprema en Corte Plena. El recurso para obtener una declaratoria de nulidad parcial o total por razones de inconstitucionalidad de estos actos de efectos generales, es la acción popular regulada en los artículo 112 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que puede ser interpuesta por cualquier «persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o intereses por la Ordenanza o el acto de efectos generales.

En cuanto a los actos administrativos de efectos particulares de los municipios, si su vicio es la inconstitucionalidad, éstos pueden ser objeto de un recurso contencioso-administrativo de anulación regulado en los artículos 121 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y el conocimiento del recurso también corresponde en única instancia a la Corte Suprema de Justicia, pero en Sala Político Administrativa, conforme a lo establecido en los artículos 42, ordinal 11 y 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

B) *El control de la constitucionalidad o legalidad de las ordenanzas*

En cuanto a las Ordenanzas Municipales en particular, la competencia para conocer de los recursos de anulación contra las mismas, sea por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, corresponde en única instancia a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena conforme al artículo 112 de la Ley Orgánica. No siendo las Ordenanzas actos administrativos, sino «leyes locales» como las ha denominado la Corte, no se aplica la Disposición Transitoria del artículo 181 destinada a la impugnación de los actos administrativos por razones de ilegalidad.

C) *El control de la legalidad de los actos administrativos municipales*

En cuanto al control de la legalidad de los actos administrativos municipales, sea que se trate de actos de efectos generales o actos administrativos de efectos particulares, de acuerdo al artículo 181 de la Ley

Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de los recursos contencioso-administrativos de anulación corresponde en primera instancia a alguno de los ocho Tribunales Superiores con competencia en lo civil, mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región respectiva en la cual está ubicado el municipio, y el procedimiento, según los casos, está regulado en los artículos 112 y siguientes, y 121 y siguientes. La segunda instancia en estos juicios corresponde a la Corte Primera de lo contencioso-administrativo, con sede en Caracas, conforme a lo establecido en los artículos 181 y 185, ordinal 4.º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

D) *Supuestos especiales de control de legalidad*

Aparte del régimen general sobre el control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos municipales, establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece diversos supuestos conforme a los cuales se puede recurrir por la vía contencioso-administrativa ante los Tribunales Superiores con competencia en la materia contencioso-administrativa, pero sometido al Tribunal, en su decisión, a un procedimiento especial.

En efecto, en los casos de remoción de los miembros de las Juntas Municipales de los municipios foráneos (art. 38), del secretario municipal (art. 60), del administrador municipal (art. 63) del síndico procurador municipal (art. 67); o en caso de declaración de pérdida de la investidura de un concejal, el funcionario interesado puede recurrir contra la decisión del Concejo Municipal ante el Tribunal Supremo con competencia contencioso-administrativa correspondiente, el cual, sin embargo, debe decidir conforme al procedimiento regulado en el artículo 146 de la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta norma establece que el Tribunal debe decidir en un plazo de treinta días contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producir la decisión los recaudos que se acompañen a esa. Cuando el Tribunal solicite recaudos adicionales, éstos deben ser consignados dentro de un plazo de diez días y la decisión del Tribunal se producirá dentro de los ocho días siguientes. La segunda instancia corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (art. 181).

E) *El control de la abstención o negativa de actuar de los funcionarios municipales*

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en su artículo 182, ordinal 1.º, establece competencia de los Tribunales Superiores en lo civil, mercantil y contencioso administrativo para co-

nocer de la abstención o negativa de las autoridades municipales a cumplir determinados actos a que están obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas. Una excepción a la competencia de estos Tribunales para conocer de la abstención de actuar de los órganos municipales, sin embargo, es la establecida en el artículo 56 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que atribuye competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de la solicitud que cualquier ciudadano de un municipio le formule, cuando un Concejo Municipal se abstuviere de declarar la pérdida de la investidura de un concejal en los casos enumerados en dicho artículo 56.

3. La solución de las controversias y conflictos entre entes territoriales y los municipios o entre autoridades de un municipio

De acuerdo a los artículos 215, ordinal 8.º, de la Constitución y 42, ordinal 13, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa dirimir las controversias en que una de las partes sea la República o algún Estado o Municipio, cuando la contraparte sea otra de esas mismas entidades.

Por otra parte, cuando se trate de conflictos entre las autoridades municipales, de manera que ello amenace la normalidad institucional de un municipio, la Ley Orgánica de Régimen Municipal dispone en su artículo 146, que dichas autoridades municipales o el Gobernador del Estado pueden solicitar de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa que adopte la decisión respectiva. Si se trata de decisiones relativas a la legitimidad de las autoridades municipales, la ley concede a la Corte Suprema un lapso para decidir, de treinta días contados a partir de la admisión de la solicitud, bastando para producirla los recaudos que se acompañen a ésta.

4. Las otras demandas en las que sea parte un municipio

En el caso de demandas en las que sea parte un municipio, sea como demandante sea como demandado, y siempre que no se trate de un juicio contencioso-administrativo de anulación, de acuerdo al artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de las mismas, en primera instancia, corresponde a los tribunales competentes de acuerdo a las previsiones del derecho común o especial.

Los Tribunales Superiores con competencia contencioso-administrativa, sin embargo, son competentes para conocer en segunda instancia, por vía de apelación, contra las decisiones que dicten otros tribunales de

su jurisdicción en los juicios intentados ante ellos contra un municipio «así lo dispone el artículo 182, ordinal 3.°, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En cambio, si la parte demandada es un particular, aun cuando el demandante sea un municipio, las apelaciones se intentarán ante los tribunales a quienes corresponda «en conformidad con el derecho común» (art. 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

En todo caso, la excepción a estas reglas la constituyen los juicios que tengan por objeto «cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sean parte las municipalidades», en cuyo caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 42, ordinal 14 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de ellas corresponde a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa. Por supuesto, esta norma ha planteado legislativamente la necesidad de distinguir entre «contratos administrativos» y otros contratos de la Administración, que no lo son, y que se consideran como de derecho privado, la cual ha sido cuestionada por la doctrina. Sin embargo, la Corte Suprema recientemente (1983) ha aplicado la norma, y utilizado en sus decisiones, los criterios de la cláusula exorbitante y de la finalidad perseguida para establecer la distinción.

VIII. ALGUNOS ASPECTOS DE LA CRISIS DEL MUNICIPALISMO

1. Introducción

Durante el siglo pasado, en contraste con la situación contemporánea, nuestros países fueron asiento de una intensa vida municipal. Nuestra independencia la hicieron los Cabildos, siendo su acción, el origen de la formación de una condición política de muy considerables consecuencias históricas en nuestro país.

El 19 de abril de 1810, en efecto, el Cabildo de Caracas asumió un poder político autonómico, que inició la revolución independentista. Y no podía ser otra la institución política colonial que asumiera en ese momento facultades soberanas, pues dentro del contexto histórico político, se trataba de un cuerpo realmente representativo de los diversos estratos sociales libres, que reflejaban legítimamente los derechos populares.

Recordemos que el Cabildo de Caracas de 1810, inicia la revolución de independencia y asume el poder político local, con sus diputados por el clero, el pueblo y por el gremio de los pardos, con voto libre en

las discusiones y con los mismos derechos que los otros miembros, lo cual le dio un carácter representativo inicial.

Pero la revolución de independencia surge, también, de un Cabildo participativo. No hay que olvidar que es el pueblo de Caracas quien rechaza el mando del capitán general Vicente de Emparan, presidente del propio Ayuntamiento. Después de reiniciada la sesión del Ayuntamiento del 19 de abril de 1810, provocada, en parte, por la concentración de vecinos en las inmediaciones de las Casas Consistoriales; ante su pregunta dirigida al pueblo amotinado, desde el balcón de la Casa Capitular, de «si quería que él continuase en el ejercicio del Poder», respondió el pueblo, por la voz de los conjurados, «no lo queremos», «por lo cual quedó aquél despojado, en el acto, de la autoridad que investía, e interrumpida y protestada así la dominación de España en Venezuela». De este hecho deja constancia el acta respectiva así: «notificaron al pueblo su deliberación; y resultando conforme en que el mando supremo quedase depositado en este Ayuntamiento».

Venezuela, como República independiente, tuvo así su origen en un Cabildo representativo y participativo, y su estructuración política posterior, puede decirse que fue de naturaleza descentralizada.

Venezuela se construyó en sus inicios, institucionalmente, como un sistema de descentralización política, en el cual el poder político, económico y administrativo era compartido por el nivel nacional (confederado o federal), por el nivel provincial o estadal, y por el nivel comunal o municipal.

Había, por tanto, un sistema de reparto de competencias entre diversas entidades políticas autónomas. Así se configuraron las provincias que luego fueron Estados de nuestra Federación durante el inicio del siglo pasado, y asimismo, la institución municipal.

Pero cuán lejos están los Estados y municipios de la Venezuela contemporánea, de aquellas instituciones descentralizadas de los inicios de nuestra República. El municipio de nuestros días, en lugar de presentársenos como aquel cuerpo representativo y participativo de hace siglo y medio, se nos presenta ahora como una institución desprestigiada, agobiada por el centralismo, utilizada por los partidos políticos, y sumida en una grave crisis de representatividad, de participación y de autonomía.

Nuestro gobierno local, en efecto, ni es representativo ni participativo. El sentimiento general de la colectividad, de los grupos sociales y del ciudadano es que los Concejos Municipales no los representan realmente; los concejales, en general, en la mayoría de los casos, representan a los partidos políticos, pero no a la comunidad ni a la vecindad. La comunidad, por tanto, se ha sentido huérfana de representatividad política; y el ciudadano, en general, no cuenta con adecuados medios para participar en la vida política del régimen local.

Queremos en esta parte insistir en primer lugar, en tres aspectos de la crisis de las instituciones municipales de nuestro país: la crisis de la representatividad, la crisis de la participación, y la crisis de la autonomía (competencias); en segundo lugar, destacar en contraste el sentido de las instituciones locales en el mundo contemporáneo; y en tercer lugar, evaluar la actual Ley Orgánica de Régimen Municipal.

2. La crisis del régimen local

A) *La crisis de la representatividad política de los municipios*

Nuestro régimen municipal actual puede decirse que se caracteriza por haber sufrido una progresiva ausencia de representatividad política. Los Concejos Municipales no han representado realmente a las comunidades que los han elegido y sobre las cuales ejercen su autoridad y, a lo sumo, representan a los partidos políticos que han postulado a los concejales.

Esta falta de representatividad de la comunidad por las autoridades municipales electas, tiene una causa entre otros aspectos, básicamente, en la excesiva amplitud de los ámbitos territoriales de las municipalidades y en la forma y sistema de elección de los miembros de los Concejos Municipales.

a) *La excesiva amplitud de los ámbitos territoriales*

En primer lugar, en la excesiva amplitud de los ámbitos territoriales de los actuales distritos en los cuales existen las entidades municipales. En efecto, como hemos dicho, y a pesar de las declaraciones constitucionales, el municipio, como tal unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, aún no existe en el país. Han existido municipalidades a nivel de los distritos en que se dividen los Estados, y a ese nivel es que ha funcionado y funciona la autoridad municipal y tradicional: el Concejo Municipal; pero a nivel de los municipios, no ha habido autoridad política electa y, por tanto, no ha habido representatividad político-local.

Esta situación de la existencia de municipalidades a nivel de los distritos y de la inexistencia del municipio como unidad política, en las Constituciones anteriores a la vigente, desde 1904 y particularmente en las de 1936, 1945, 1947 y 1953, tenía una consagración formal. Los distritos eran los que gozaban de autonomía municipal y elegían sus autoridades, siendo los municipios una mera división administrativa de aquéllos. Esta situación produjo un alejamiento excesivo de la autoridad

local electa en relación a los electores y gobernados. El distrito es un ámbito territorial excesivamente amplio, que fomenta una difusión de la representatividad.

La Constitución de 1961 pretendió corregir esta situación, al declarar la autonomía del municipio, y no del distrito, y al exigir la elección de las autoridades locales a nivel del municipio. Esta reducción del ámbito territorial de la autoridad local electa, sin duda, hubiera podido contribuir a darle a los Concejos Municipales un carácter más representativo de las comunidades y vecindades electoras, derivado de su acercamiento a éstas. Sin embargo, la inacción de nuestro Poder Legislativo, dejó en suspenso estas disposiciones de la Constitución de 1961 al no sancionarse durante diecisiete años, hasta 1978, una Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta abstención del Congreso prolongó la aplicación de la Disposición Transitoria primera de la Constitución, la cual mantuvo en vigencia el régimen y organización municipal de la República que existía antes de 1961 hasta tanto se dictase la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta Ley se promulgó el 18 de agosto de 1978, pero sin embargo, la misma no solucionó este problema de la falta de representatividad, que podía lograrse con el necesario descenso de la autoridad local del nivel del distrito o del municipio, sino que por temor a reformar, realmente, en una nueva Disposición Transitoria, señaló que para el período municipal 1979-1984 sólo se elegirán las autoridades de los Concejos Municipales que existían en ese momento, es decir, a nivel de los distritos de los estados (art. 165). Así, en las elecciones municipales de junio de 1979 se eligieron, por un período de cinco años, de nuevo, Concejos Municipales a nivel de los 191 distritos que existían, y no a nivel de municipios. El reto planteado al futuro, en las elecciones municipales de 1984, y que para el mandato en principio de tres años, correspondientes a la primera mitad del período constitucional 1984-1989, era que se eligieran verdaderas autoridades municipales, es decir, alcaldes y Concejos Municipales a nivel de municipios, siempre que se reformara la propia Ley Nacional y que las Asambleas Legislativas de los Estados se realizaran una verdadera reforma de su división político-territorial, lo cual a comienzos de 1984, aún no se había hecho. Este solo hecho podría contribuir a aumentar la representatividad de aquéllos al acercarlos más a los electores mediante la reducción del ámbito territorial de su elección.

En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la situación en el futuro si ella no se reforma es la siguiente: en primer lugar, la división territorial de los Estados ya no tendrá que ser, necesariamente, en distritos como había sido de acuerdo al régimen constitucional anterior; la división territorial de los Estados debe ser en municipios, pudiendo éstos, sin embargo, en algunos casos, ser agrupados en distritos; y en segundo lugar, habiendo establecido la Ley Orgá-

nica de Régimen Municipal que la población mínima para que exista un municipio es de 12.000 habitantes, resultará por supuesto, que la casi totalidad de los municipios actuales no alcanzarán el carácter de municipios autónomos y que 24 de los 191 de los distritos que existían a fines de 1983 no llegarían a ser municipios.

Por ello, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en lugar de reforzar el carácter representativo de los municipios, en la realidad, si no se reforma, los va a alejar más, en el futuro, de las comunidades electoraras. Por ello, en lugar de ser una ley para reforzar la autoridad local, es una ley centralista y centralizadora, antítesis de la autonomía política local. Por ejemplo, ¿se ha percatado, las autoridades legislativas del Estado Cojedes, que de acuerdo a los datos del último censo nacional de población de 1981, de los catorce municipios del Estado, muy pocos tenían más de 12.000 habitantes, y que de los siete distritos sólo tres tenían más de esa población? Es decir, ¿se han percatado de que no sólo tendrían que eliminar todos los municipios actuales, sino que sólo tres de sus distritos adquirirán el carácter de municipios autónomos?

Debe señalarse una vez más que lamentablemente esa ley se dictó sin que se hubiesen realizado previamente estudios de ordenación territorial adecuados, y la realidad es que aún en la actualidad, casi ningún Estado sabe cómo va a quedar su división político territorial, y lo que es más grave aún, las Asambleas Legislativas, no han tomado conciencia de la obligación que tienen de reformar la división político territorial de los Estados, salvo el caso aislado del Estado Monagas que, materialmente, convirtió en 1983 sus antiguos distritos en municipios autónomos.

b) *La elección de los concejales por listas bloqueadas, en amplia circunscripción electoral*

Pero la falta de representatividad de las autoridades locales surge, también de la forma de elección de los concejales. En efecto, éstos, en número que varía entre siete a diecisiete, según la población del Distrito, se eligen por listas bloqueadas y únicas por todo el ámbito territorial de la entidad local, y la adjudicación de los puestos se realiza por cociente, mediante la aplicación del principio de la representación proporcional. Este sistema de elección es el que ha estado vigente durante todo el período democrático y se caracteriza por la elección en bloque de todos los Concejos en una amplia circunscripción electoral.

Esta forma de elección ha alejado, sin duda, al concejal del elector ciudadano y de la comunidad-vecindad. El elector vota por una larga lista de concejales más sus suplentes, configurándose, en cada caso, listas

de varias decenas de candidatos, no representando efectivamente, a las comunidades que los eligen.

La aplicación de este sistema en las elecciones locales ha provocado una distorsión del sufragio directo, pues la selección para concejales, la realizan, realmente, los comités directivos de los partidos, negándose al elector toda posibilidad real de selección directa; ha provocado una falta de coincidencia entre la circunscripción electoral formal y el interés electoral de la comunidad; y ha provocado también, que el cuerpo electo sea más una asamblea de representantes de los partidos políticos que de legisladores locales representantes de la comunidad.

Frente a esta forma de elección hemos planteado repetidamente la necesidad de que se sustituya esta elección por listas bloqueadas en amplias circunscripciones electorales, por otro sistema de elección que acerque más a los elegidos, a los electores. Así, desde hace años hemos planteado la elección uninominal de concejales en pequeñas circunscripciones electorales, de manera que cada comunidad o vecindad elija sus representantes municipales, y que éstos sean, efectivamente, representantes de esas comunidades.

En esta forma, si en una municipalidad de menos de 50.000 habitantes deben elegirse siete concejales, el territorio del actual distrito o del futuro municipio podría ser dividido en siete pequeñas circunscripciones con población relativamente uniforme, de manera que en cada una de ellas se elija un concejal.

Frente a esta propuesta de elección uninominal de los concejales, se había argumentado que ello sería inconstitucional en virtud de que no garantizaba la aplicación absoluta de la representación proporcional de las minorías. Por ello se sancionó en marzo de 1963, la Enmienda Constitucional número 2, con lo cual se admite ahora definitivamente, la posibilidad del sistema uninominal a nivel de elecciones municipales. Sin embargo, pensamos que esta Enmienda no era necesaria, pues aparte de que el sistema d'Hondt que se aplica en Venezuela y del cual se apartaría la elección uninominal local, no es el único que asegura la representación proporcional, no hay que olvidar que la Constitución exige expresamente la aplicación del principio de la presentación proporcional de las minorías sólo en las elecciones de senadores y diputados al Congreso y a las Asambleas Legislativas (arts. 19, 113, 148 y 151), no indicando nada respecto de la elección de Concejales Municipales, pues ésta no es una institución de orden constitucional. El artículo 113 de la Constitución, al exigir, en general, la aplicación de aquel principio en la legislación electoral, lo que implica es que si se eligen los concejales por listas bloqueadas en grandes circunscripciones plurinominales por supuesto, debe aplicarse el principio de la representación proporcional de las minorías, pero no implica, en modo alguno, que esa elección de

autoridades locales no pueda realizarse uninominalmente como debería ser.

Esta elección uninominal de los Concejales, en todo caso, aumentaría la representatividad de la autoridad local, al permitir, tanto el establecimiento de una relación directa y estrecha entre electores y representantes, como la exigencia de responsabilidad de éstos por aquéllos. La elección uninominal hace al elegido responsable directo ante la comunidad que lo eligió.

Por otra parte, la elección uninominal obligaría a los partidos políticos a tener más cuidado en seleccionar los candidatos a concejales, pues tendrán que escoger a personajes realmente vinculados con la comunidad.

B) *La crisis de la participación política en los municipios*

Pero la democracia local no solamente se ha caracterizado por la crisis de representación política, sino, también, por una crisis de participación política del ciudadano en el poder político. El gobierno local no ha sido conducido por el pueblo por la falta de representatividad, sino que tampoco ha sido del pueblo por la falta de participación política, y mucho menos ha sido un gobierno hecho con el pueblo, por falta de organización social del mismo para asegurar su participación.

a) *La ausencia de participación de las sociedades intermedias en los órganos representativos municipales*

La primera manifestación de la crisis de participación está en ausencia, por parte de las sociedades intermedias, en los órganos representativos municipales.

En efecto, una de las exigencias de la participación política, es decir, de la democracia participativa, es la necesaria organización social del pueblo para la estructuración de sociedades intermedias entre el aparato del Estado en sus diversos niveles y el ciudadano, con el objeto de, a través de ellas, asegurar la participación del pueblo en los procesos políticos y administrativos.

La propia Constitución de 1961 ya ha dado la pauta en este campo al indicar que «la Ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida econó-

mica» (art. 109). Además, la propia Constitución es clara al precisar que «las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad», pudiendo la ley imponer «el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario» (art. 57). La participación y la solidaridad social tienen, por tanto, un claro fundamento constitucional.

Pero frente a esto, puede admitirse que el sistema político venezolano se ha caracterizado por la ausencia de participación de sociedades intermedias, excepción hecha de los partidos, en los procesos políticos locales, y particularmente, en los Concejos Municipales.

Esta ausencia de participación política tiene, sin duda, una causa directa: la crisis de descentralización política. Es ilusorio pensar en participación, si no hay descentralización, por lo que el centralismo municipal es el primer elemento que conspira contra la participación.

b) *El fenómeno de las Asociaciones de Vecinos en el ámbito municipal*

En el ámbito municipal, particularmente, el sistema político que se ha desarrollado en nuestro país en los últimos veinticinco años, ha puesto en evidencia la ausencia de participación política a nivel del ciudadano-vecino. Entre éste y el Estado ha existido un abismo que no se ha ni colmado ni reducido, sea por los partidos políticos, sea con el ejercicio quincenal del derecho al sufragio activo. El ciudadano vecino, sobre todo en las áreas urbanas, ha sido progresivamente aplastado por el Estado y la municipalidad, quedando inerme e impotente. El Estado y la municipalidad han sido, sí, dadivosos y paternalistas, pero no han desarrollado las potencialidades del individuo ni logrado su participación en la conducción de los asuntos locales y comunitarios. En esa forma, la democracia local se ha convertido en una idea teórica y en una realidad etérea: el vecino no la ve ni la siente, y el ciudadano ni siquiera sabe cómo actúa en Concejo Municipal ni cómo maniobran los representantes edilicios. El ciudadano-vecino, en realidad, lo que ha sentido en las últimas décadas es la ineficiencia de las autoridades municipales y la centralización progresiva hacia niveles nacionales de tareas tradicionalmente consideradas como de carácter local; y además, ha sufrido la acción de los entes locales que se ha manifestado en la degradación del medio urbano a través de un proceso de urbanización guiado sin criterios urbanistas y por sólo intereses especulativos.

Frente a esta situación del ciudadano-vecino, a partir de la década de los sesenta, y siguiendo un fenómeno universal, hemos visto aparecer, particularmente en el Area Metropolitana de Caracas, Asociaciones de

Vecinos y Residentes, constituidos en movimientos sociales urbanos para la defensa de intereses vecinales frente a la Administración municipal.

Estas Asociaciones de Vecinos y Residentes de Comunidades Urbanas han venido sosteniendo una larga lucha por presentar a sus comunidades ante las autoridades locales, y para que se las oiga en los procesos de toma de decisiones que han venido afectando la calidad de la vida y el medio ambiente, y que vienen provocando una degradación de aquéllas, provenientes de la violencia de la urbanización.

Muchas veces fueron las vías de hecho las utilizadas para que las vecindades y comunidades pudieran ser oídas, y luego, después de una década de surgimiento a través de la lucha cívica, el Congreso de la República acogió parcialmente las proposiciones que formuló la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR), en mayo de 1977, y se logró que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, fueran incorporadas normas de reconocimiento de las Asociaciones de Vecinos, como mecanismos de participación de la comunidad en la conducción de los asuntos locales.

Las Asociaciones de Vecinos, sin embargo, a pesar del reconocimiento legal, aún no participan directamente en el manejo de algunos asuntos locales y todavía existe una tensión creciente entre los representantes municipales y los dirigentes vecinales; y ello, sin duda, por culpa de ambas partes.

Algunos concejales, en efecto, han visto en los representantes vecinales sus rivales, que han adquirido real representatividad frente a la ausencia de tal representatividad de los ediles. Por otra parte, los representantes vecinales, a veces, han abusado de su poder de hecho y lo han utilizado para venganzas o ambiciones personalistas, aprovechándose de la buena fe y de la emotividad de los vecinos.

Esta situación debe ser superada, y para ello, quizá debería hacerse participar directamente a las Asociaciones de Vecinos en parte del poder local, responsabilizándose de ciertas tareas comunales.

En efecto nuestro régimen local, al establecer la municipalidad como autoridad local a nivel de distrito implicó la creación, a nivel de municipio, de las llamadas Juntas Comunales que, de acuerdo con las leyes estatales del Poder Municipal, debían ejercer la representación de las comunidades de cada municipio ante el Concejo Municipal del distrito respectivo. Estas Juntas Comunales siempre han sido designadas a dedo por el respectivo Concejo Municipal; nunca, por tanto, han sido electas por la comunidad respectiva; y así, no han sido realmente representativas de dichas comunidades. La vecindad o comunidad no ha tenido real y efectiva participación en la conducción de los asuntos que le conciernen.

Una de las reformas reclamadas al régimen local en Venezuela era, precisamente, el establecimiento de la elección directa de las Juntas

Comunales que debían existir a nivel de las «Comunas» o «Parroquias» que, como subdivisión de los municipios, se establecían en el Proyecto de Ley de Régimen Municipal de 1977, y la asignación a las Asociaciones de Vecinos que existieran en dichas Comunas, de las funciones de las Juntas Comunales. Inexplicablemente, por esas razones de ineficiencia legislativa incomprensible, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, no sólo no se consagró la elección directa de las Juntas Comunales ni la asunción de sus funciones por las Asociaciones de Vecinos que existieran en las Comunidades, sino que se eliminó toda referencia a esta subdivisión de los municipios y a las mismas Juntas Comunales, quedando sólo una referencia imprecisa respecto de las Juntas municipales de los municipios foráneos. La única referencia a las Juntas comunales que, por lo visto, apareció por inadvertencia de los legisladores, está en el artículo 36 de la Ley, el cual, al asignar funciones a los Concejos Municipales, le atribuye la de «Nombrar a los integrantes de las Juntas Comunales dentro de los quince días siguientes al 30 de abril de cada año» (ord. 15). Salvo esta referencia, la Junta Comunal y las Comunas, por tanto, no existen en la Legislación Nacional de Régimen Municipal, por lo que corresponderá a las Leyes Orgánicas de municipios que deben dictar los Estados, regularlas como efectivos mecanismos de participación de la comunidad. En este sentido, las Asambleas Legislativas de los Estados deben dictar al menos tres leyes en relación al régimen local: las Constituciones, como ya lo han hecho los Estados Yaracuy y Aragua; la Ley Orgánica de Municipios del Estado, que desarrollen las normas de la Ley Orgánica Nacional; y la Ley de División político-territorial del Estado, a la cual se ha hecho referencia, lo cual sólo se ha hecho en el Estado Monagas.

En nuestro criterio, aun sin la reforma de la Ley Nacional, en estas normas estadales podrían establecerse las «Comunas» o «Parroquias», como subdivisión territorial de los municipios, y podría establecerse que las Juntas Comunales, aun sin que sean electas por vía del sufragio universal directo y secreto, por no preverlo así la Ley Orgánica Nacional, podrían ser ejercidas por las Juntas Directivas de las Asociaciones de Vecinos y Residentes que existan en las respectivas Comunas. Estas, por otra parte, como división político-territorial de los municipios, deberían corresponder a una demarcación espacial, real y efectiva de las comunidades urbanas, a nivel de barrios o urbanizaciones, a los efectos de lograr la más completa participación de aquéllas en la conducción de los intereses locales.

C) *La crisis de la autonomía derivada de la ausencia de descentralización*

Pero además de la crisis de participación y representación política, las municipalidades del país sufren una crisis de autonomía. Estas, constitucionalmente hablando, son autónomas, pero esa autonomía se ha venido conviertiendo, progresivamente, como hemos dicho, en una autonomía inútil y vacía, pues no hay reales y efectivas competencias sobre las cuales puedan ejercerse.

Las municipalidades, como hemos visto, han sido dotadas de competencias formalmente, pero su deficiente estructura, y la complejidad del proceso de desarrollo, ha provocado la asunción nacional, directa o indirecta de muchos servicios y actividades que en principio son materias propias de la vida local. En este campo se impone poner fin a la improvisación centralizante, delimitándose con precisión el ámbito de acción municipal en las competencias concurrentes que establece la Constitución. Solamente clarificándose las competencias municipales en leyes que están por dictarse en materia de urbanismo, de educación, de sanidad, de transporte, etc., es que se podrá lograr, efectivamente una descentralización adecuada a las exigencias de nuestro tiempo, que permita y dé sentido a la participación.

3. El sentido de las instituciones locales

Como consecuencia de las crisis mencionadas, en la actualidad, puede decirse que muy pocas personas creen en las estructuras locales; y lo que hay son más bien reticencias frente a las mismas, consecuencia de que hay una insuficiencia administrativa y política del ámbito local. Los municipios, puede decirse, han llegado en Venezuela, a su nivel de incompetencia. Por ello se ha planteado, sin duda, la necesidad de una reforma del régimen local. Pero hablar de una reforma del régimen local, exige plantearnos antes algunas interrogantes: ¿qué son los municipios?, ¿para qué sirven o pueden servir los municipios?, ¿son éstos necesarios en el ámbito político y en el ámbito administrativo?, ¿deben eliminarse?, o ¿podemos prescindir de ellos?

La Constitución vigente de 1961, como hemos señalado, con una visión que ha rebasado a los políticos actuales, establece un principio fundamental respecto a los municipios, que todavía no hemos llegado a interpretar: habla de que los municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización del país; y por otra parte, atribuye a los municipios una serie de competencias dentro de la distri-

bución que hace en el esquema del Estado Federal, que denomina «materias propias de la vida local».

Por tanto hay dos problemas planteados en torno a la reforma y a la necesidad de las estructuras locales: por una parte, un problema político: ¿qué debe entenderse por la expresión de que los municipios son unidades políticas primarias y autónomas en el ámbito de la organización nacional?; y por otra parte, el análisis de estas materias propias de la vida local, que plantea un problema de carácter administrativo.

Hablar del sentido de las estructuras locales, nos exige analizar tanto el sentido político del régimen local como su sentido administrativo.

A) *El sentido político de las instituciones locales*

Para hablar del sentido político del régimen local quizás tenemos que recordar cuál es el inicio de esta institución que es el municipio. En efecto, no debemos olvidar, que el municipio, en el origen de nuestra República, fue «el Gobierno». No había otro gobierno que el gobierno del Cabildo, es decir, que el gobierno local. Basta recordar que quien inició la independencia de nuestro país fue el Cabildo de Caracas; y este mismo Cabildo fue el que llamó a los otros Cabildos de la Capitanía General y del resto de América Latina a sumarse al proceso independentista.

El Estado que surge en la Constitución de 1811, es un Estado disgregado en autoridades locales, en ciudades que eran a la vez Estados, y estas ciudades-Cabildos eran las que gobernaban. Allí residía el Gobierno de esta naciente República, y sin duda, en esa disgregación inicial está una de las causas de la caída de la Primera República, acompañada de la debilidad de las estructuras nacionales.

Pero una vez integrado el país, una vez construido el Estado Nacional, no se puede seguir pensando en el municipio, como lo que fue. Sin embargo, es todavía lo que algunos siguen pensando cuando se habla de municipio.

Hoy por hoy, ya está superado el criterio de que el municipio es anterior al Estado; al contrario, el municipio es parte de la estructura del Estado, y una parte que, precisamente, debería servir de comunicación entre el ciudadano, el elector y las estructuras estatales. Sin embargo, el municipio no sirve para ese fin.

Desde el punto de vista político, en efecto, la realidad actual del país nos muestra que hay un enorme abismo entre los niveles estatales y el elector o los ciudadanos. El municipio debería ser uno de los medios de comunicación del ciudadano con las estructuras políticas; sin embargo, insistimos, no constituye, en la actualidad, ese medio de comunicación del ciudadano hacia los niveles superiores del Estado.

En este sentido, el municipio debería ser el medio por excelencia de participación política; el medio, si se quiere, para la reconquista del Estado por los ciudadanos. El Estado se les ha escapado a los ciudadanos; se le ha ido muy lejos a los ciudadanos, y precisamente, la pieza para la reconquista del Poder y del Estado por el elector, por los ciudadanos, debería ser el municipio.

Por ello, pensamos que el concepto actual del gobierno local y del régimen local, debe ser el de la participación política, el del instrumento para el ejercicio de la democracia, el de la vinculación de la comunidad con las estructuras políticas. Precisamente, dentro de esta idea, en el proyecto que en 1977 sirvió de base para la discusión y sanción de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se había enunciado, en los primeros artículos, la noción de vecindad como base de esa unidad política-primaria del país; y es quizás en esta noción de vecindad, en la idea de comunidad, donde debería estar la clave de una reforma política del régimen local.

Bajo este ángulo de la participación política como elemento para la reforma del régimen local, pensamos que para un efectivo gobierno de los intereses locales (locales entendidos como vecinales), deberían existir niveles político territoriales menores que los actuales distritos y que los actuales municipios.

Debería haber un mecanismo para que en cada comunidad, en cada vecindad, en cada barrio, en cada urbanización existan representantes netamente locales, elegidos por las propias comunidades. En la actualidad, esto sucede muy incipiente y parcialmente, pero sin ninguna institucionalización política y con el sólo reconocimiento formal de su existencia por la Ley Orgánica promulgada en 1978. En las urbanizaciones, por ejemplo, se eligen a las Juntas Directivas de las Asociaciones de residentes y vecinos, y en los barrios de Caracas se eligen o designan, sus propias autoridades distintas a las formalmente constituidas por los Concejos Municipales o Juntas Comunales.

En todos estos casos, la realidad fáctica nos muestra que han comenzado a actuar, como autoridad, organismos que no son «autoridad» formalmente establecida; y cómo, inclusive, se han venido constituyendo en efectivos mecanismos de control y defensa de los intereses de esas comunidades y vecindades. Sin embargo, lo absurdo y lo paradójico es que muchas veces se han convertido en instrumentos de control, pero frente al Poder Municipal, para defenderse de la autoridad municipal; cuando debería ser todo lo contrario, que la autoridad municipal tendría que ser el instrumento de defensa de esos intereses locales o comunales.

De manera que esta idea de la participación política, que creemos debe estar en el fondo de la reforma del régimen local, exige todo un esfuerzo de organización política nacional, de organización de las es-

tructuras políticas para la participación, comenzando por ese nivel comunal, local o vecinal. Bajo este ángulo quizá, habría que establecer, más mecanismos locales de participación, como ámbitos territoriales menores a los actuales que están regulados en la Constitución Nacional y que repite la Ley Orgánica: quizás deberíamos llegar a mecanismos de participación todavía más atomizados que las deficientes estructuras locales actuales, dentro de las estructuras políticas del país.

La idea de que el municipio debería ser la unidad política primaria en la organización política nacional, en definitiva, debería actualizarse a nivel local o municipal, mediante el establecimiento de efectivos mecanismos de participación política. En la actualidad, al contrario, los Concejos Municipales que existen a nivel de Distritos, no son instrumentos de participación política; no representan, efectivamente al elector; no representan, efectivamente al pueblo. Como consecuencia de esta insuficiencia, se han convertido en centros de poder partidista y de reparto de burocracia partidista, y en muchos casos, inclusive, en la fuente de supervivencia de ciertos partidos políticos, que a nivel local y con los presupuestos locales, normalmente pagan sus activistas.

La crisis del régimen local, por lo tanto, políticamente, debería conducir a la necesidad de hacer del municipio y del régimen local, un instrumento efectivo de participación, para lo cual hoy no sirve. Podría decirse, en este sentido, que el municipio no sirve para lo que debería servir, es decir, como medio de participación política; y que, en cambio, sirve para lo que no debería servir, es decir, como alimento pura y simplemente, a burocracias de carácter partidista.

B) *El sentido administrativo de las instituciones locales*

Pero el problema no es sólo político; también hay un problema administrativo envuelto en la reforma del régimen local, es decir, el municipio tiene también una connotación de carácter administrativo.

En efecto, el municipio es, desde el punto de vista administrativo, una división político-territorial del Estado; es una estructura y una unidad administrativa dentro de las estructuras globales del Estado, que debería tener por objeto la atención a los servicios de la comunidad. Pero no de comunidades aisladas, como pudieron ser durante el siglo pasado, con tendencia a la autarquía y a la autosuficiencia, a la autonomía absoluta de carácter normativo, tributario, fiscal y administrativo; sino de niveles inferiores del Estado para la atención de los asuntos locales. Esto, por supuesto, debería obligarnos a replantear el problema de la determinación de las materias propias de la vida local en nuestro país. ¿Qué es realmente vida local, en un país que dejó de ser rural, pues el 80 por 100 de su población es urbana?, ¿cuáles eran esas mate-

rias de la vida local durante el siglo pasado, o en los años cuarenta?, ¿cuáles son las materias de la vida local en la Venezuela del año 84?, ¿es realmente este país el mismo de hace treinta años?, ¿podemos manipular las estructuras locales con los mismos criterios, no ya del siglo pasado, sino de los años cuarenta o cincuenta?, ¿son inmutables estas materias propias de la vida local a las que se refiere la Constitución? No olvidemos, inclusive, que la Constitución se redactó hace veintitrés años, y algunas materias propias de la vida local que allí se identifican, si las analizamos hoy, no resisten realmente la menor crítica, pues muchas de ellas dejaron de tener tal carácter.

En efecto, la Constitución y la Ley Orgánica enumeran como materias propias de la vida local, entre otras, el Urbanismo. Ahora bien, cómo podemos sostener que el urbanismo sea un problema estrictamente local. El urbanismo dejó de ser un problema local en un país donde, como se dijo, el 80 por 100 de su población, es urbana. El urbanismo es, realmente, además de local, un problema nacional, un problema de ordenación del territorio; un problema de delimitación, por ejemplo, de grandes ciudades; de donde deben localizarse los asentamientos urbanos.

Pero la Constitución y la Ley Orgánica, además, hablan de los abastos y de la circulación como problema local. Imaginémonos a los Concejos Municipales emitiendo placas para los vehículos. El problema de la circulación, salvo a nivel de policía, no es un problema local, es un problema nacional. La cultura también se enumera dentro de las materias de la vida local, junto con la salubridad; la asistencia social; los institutos populares de crédito, el turismo y la policía municipal. Muchas de estas materias, sin que realmente pierdan su connotación local, en ciertos aspectos, dejaron, sin embargo, de ser puras materias de estricto orden local.

Debe insistirse, por otra parte, en que todas estas materias, de acuerdo al texto constitucional, son de competencias concurrentes, es decir, ninguna de estas materias es exclusivamente local; la propia Constitución atribuye competencias en estos mismos aspectos al Poder Nacional. Sin embargo, ha habido una absoluta insuficiencia en la delimitación de las competencias entre los ámbitos nacionales y locales en estas materias. Por eso, pensamos que además de una Ley Orgánica del Régimen Municipal, es necesario dictar la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística; la Ley Orgánica de los Transportes; reactualizar la vieja Ley de Sanidad Nacional, etc.; es decir, que la Ley Orgánica del Régimen Municipal no ha solucionado los problemas administrativos locales, para lo cual era y es necesario dictar Leyes Nacionales, que delimiten la competencia entre el ámbito nacional y el ámbito local, en estas llamadas materias propias de la vida local.

En todo caso, el municipio, hoy, se nos muestra como insuficiente

para atender esas materias que la Constitución denomina propias de la vida local, en forma aislada; por eso pensamos que, así como desde el punto de vista político, la reforma de las estructuras locales debe llevar a una mayor atomización para buscar una mayor participación de los ciudadanos en el poder político; desde el punto de vista administrativo, debe buscarse el fenómeno contrario; antes que una mayor descentralización y una mayor atomización, debemos buscar, al contrario, una mayor concretación, una mayor fusión de entidades, a los efectos de que éstas puedan atender adecuadamente, las funciones que pueden manejarse administrativamente a nivel local. En los municipios urbanos, por ejemplo, además de establecerse estos mecanismos políticos inferiores, tendrá que establecerse una autoridad local única para todo el ámbito urbano. No puede darse el supuesto absurdo de que una ciudad, por ejemplo, como Caracas, esté atendida por dos autoridades locales que se pelean y se boicotean entre sí. En los municipios rurales, en cambio, habrá que establecerse mayores ámbitos territoriales, para que puedan tener una entidad suficiente que les permita mantener una administración racional, eficaz y efectiva de los servicios y de las materias que les puedan corresponder.

4. Evaluación crítica de la Ley Orgánica de Régimen Municipal

Ahora bien, frente a la crisis del municipalismo contemporáneo, y al sentido que tienen las estructuras políticas locales, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, que hemos analizado en sus aspectos fundamentales, no es el texto normativo que requiere el régimen municipal de la Venezuela contemporánea y futura. No sólo tiene fallas fundamentales desde el punto de vista político y administrativo, sino que no satisfizo las exigencias que, en el mismo momento en el cual se sancionó, planteaba el régimen municipal venezolano.

A) *Algunos elementos de evaluación política*

Desde el punto de vista político, la ley se limitó a repetir las normas constitucionales relativas a los municipios como unidad política primaria y autónoma (art. 3), pero sin referencia a criterios «vecinales» que traía el proyecto que se discutió en 1977.

Por otra parte, la ley se refiere al número y al nivel de las autoridades locales, las cuales deben existir en todo espacio con más de 12.000 habitantes, que tenga un territorio continuo y tenga un centro poblado de 2.500 habitantes (art. 15). Esta norma, de aplicarse, como hemos dicho, producirá la reducción de las municipalidades que existen hoy a

nivel de Distrito. Como consecuencia se reducirían no sólo los 714 municipios existentes, sino las 191 autoridades locales a nivel de Distrito que existían en el período 1979-1984. Esta reforma ni satisfizo la exigencia de participación que implicaba; al contrario, el necesario aumento de las autoridades políticas locales para asegurarla, ni satisfizo, por otra parte, la necesidad de estructurar autoridades territoriales de cierta magnitud para asegurar una adecuada administración. Más conveniente, desde el punto de vista de la participación y representatividad política, quizás, era el Proyecto de 1977, el cual establecía, como límite mínimo de población para los municipios, 6.000 habitantes.

En materia de elección de los concejales, la Ley, aparte de permitir la elección separada de la elección presidencial y de la elección nacional, lo cual constituye un aspecto positivo, no dijo nada sobre el sistema electoral, es decir, remitió a la determinación si debe ser mediante representación proporcional o uninominal a lo que establezca la Ley Orgánica del Sufragio (art. 30); ésta, a la vez, regulaba la materia transitoriamente, precisamente, mientras se dictaba la Ley Orgánica del Régimen Municipal, exigiendo la aplicabilidad del principio de la representación proporcional. Estimamos que una de las fallas de la Ley, está en que parte de la presunción de que la elección seguirá siendo mediante el sistema de representación proporcional y abandona la idea de la elección uninominal, para nosotros esencial desde el punto de vista de la reforma política local.

Por otra parte, desde el punto de vista político, la Ley otorgó a los concejales una especie de fuero parlamentario, ya que señaló que no eran responsables por los votos y opiniones que emitieran en las deliberaciones (art. 51). Esto era inconstitucional y así lo declaró la Corte Suprema de Justicia en 1980, anulando el artículo 51, pues es sólo a nivel de los diputados y senadores, que la Constitución lo consagraba. Pero además de inconstitucional, sin duda, incluso a nivel local parecía desmedida, sobre todo cuando, como hemos dicho, el Concejo Municipal no sólo es un órgano deliberante y de control, sino administrativo.

Pero una de las fallas fundamentales de la Ley está en su concepción del gobierno local. La Ley se basó, en efecto, en la estructura tradicional: un Concejo «deliberante, normativo y administrativo» (art. 30), y si bien señala que en algunos casos debe haber, también, un órgano ejecutivo municipal, que se llama el «Administrador Municipal», éste lo designa el propio Concejo. Además, no hay que pasar por alto que en la propia Ley, se atribuyen «funciones administrativas», tanto al Concejo como al administrador municipal lo que, sin duda, será y ha sido una fuente permanente de conflictos entre el administrador municipal y el Concejo Municipal.

Esta indiferenciación de funciones administrativas surge, por otra parte, de varias normas de la Ley. Por ejemplo, conforme la misma, el

administrador municipal tiene competencias para suscribir contratos en representación del municipio, siempre previa aprobación del Concejo; pero el Concejo puede autorizar directamente al síndico para lo mismo en representación del municipio.

En esta forma, la Ley admite dos formas de comprometer contractualmente al municipio: la del Concejo a través del síndico, y la del administrador municipal, con la aprobación, siempre, del Concejo.

Por otra parte, este administrador municipal, aparece, siempre, como un delegado del Concejo, en una especie de sistema parlamentario de Gobierno local, donde el ejecutivo depende totalmente del órgano deliberante y donde no puede actuar, sin la confianza del órgano deliberante. Este administrador municipal, cuyo nombramiento no es revocable, salvo causas expresas de remoción, en lugar de mejorar el problema administrativo de los Distritos podría ser el inicio de graves conflictos administrativos a nivel local.

Por otra parte, la Ley Orgánica consolidó la situación anterior de siete concejales para los Concejos Municipales del país; pues si bien establece una diferenciación, según la población de las entidades locales, que va desde diecisiete concejales a siete concejales para la autoridad local, resulta que la gran mayoría de las poblaciones del país no tienen la población suficiente para tener más de siete concejales. En definitiva, no estamos en presencia de una reforma fundamental.

En cuanto a las Juntas Comunales, que podrían ser ese inicio de instrumento de participación política a nivel local, el proyecto de ley que se discutió en 1977, consolidaba la situación anterior: Juntas Comunales designadas por el Concejo Municipal, que no provenían de la comunidad y, por tanto, mal podían representar los intereses de esa comunidad ante la autoridad local. La Ley aprobada, sin embargo, ni siquiera siguió esta orientación, y eliminó a las Juntas Comunales.

B) *Algunos elementos de evaluación administrativa*

Desde el punto de vista estrictamente administrativo, la Ley trae una serie de normas que vale la pena destacar. En general, estimamos conforme a lo antes señalado, que la Ley agravó la situación administrativa anterior, porque estableció un sistema administrativo básicamente por el propio Concejo Municipal, por el órgano deliberante, consolidando un sistema de administración colegiada superada en la Administración Pública contemporánea de hace siglos, pero con una variante, basada en la adopción del llamado Sistema Norteamericano del Gerente Municipal.

Este sistema norteamericano de administración y gerente municipal, consiste en lo siguiente: la entidad local es dirigida, siempre, por una comisión compuesta dc 5 a 9 miembros, según la población de la entidad,

que se designan por elección popular. El manager es nombrado por la Comisión Municipal, quien puede también removerlo en cualquier momento. Este es el sistema de administrador municipal que adoptó la Ley, el de la figura del mánager municipal norteamericano, pero con una variante: en los Estados Unidos de Norteamérica, el sistema de mánager, implica que si bien el gerente es nombrado y puede ser removido por la Comisión Municipal, sin embargo, es presidente de la Comisión Municipal y es el único órgano administrativo de ámbito local, teniendo la Comisión estrictamente competencia de carácter normativo. La Ley Orgánica de Régimen Municipal ha querido importar el sistema de mánager municipal, pero reformándolo, dándole al Concejo Municipal competencias en materias administrativas, además de las que asigna al administrador municipal, lo cual, sin duda, ocasiona mayores conflictivos administrativos.

Por otra parte, la Ley si bien establece la figura del administrador municipal, señala que en poblaciones con menos de 50.000 habitantes no habrá tal administrador municipal (art. 62), pues en esos casos será administrador el presidente del Concejo Municipal, con lo cual lo único que se logró fue la consolidación de la situación anterior.

Conforme a la Ley (arts. 36, ord. 3, 4, y 65, ord. 2) ambos órganos, Concejo Municipial y administrador, pueden nombrar funcionarios públicos con lo que se repetirá el tradicional conflicto existente en el Distrito Federal, donde tanto el Gobernador como el Concejo Municipal nombran funcionarios, y como consecuencia, tanto la Gobernación como el Concejo Municipal tienen sus burocracias y administraciones paralelas. Con el texto de la Ley se están reproduciendo esos conflictos a todos los niveles locales. Ni hablar, en todo caso, del sólo conflicto de intereses que ha habido en los Concejos Municipales para el nombramiento del administrador municipal (art. 36, ord. 2).

En todo caso, la Ley trae algunas innovaciones de carácter administrativo importantes, las cuales se señalaron al inicio, y son, por una parte, la regulación legal, por primera vez en nuestro país, de la figura de la mancomunidad (art. 26) que tiende a la integración de municipios sin que éstos desaparezcan, para la atención común de ciertos servicios; y, por la otra, la figura también muy importante, de los Distritos Metropolitanos (art. 2) que sigue la orientación de las figuras de «federaciones de municipios», que ha caracterizado la reordenación de las grandes áreas metropolitanas del mundo, y que permite un Gobierno local a dos niveles: un nivel superior que tiene competencias generales para el ámbito territorial mayor, metropolitano, y un nivel local, compuesto por entidades locales para la competencia limitada.

En cuanto al problema de las competencias o materias propias de la vida local, pensamos que la Ley no resolvió nada; al contrario, repite y desarrolla las regulaciones de carácter constitucional, sin resolver el

problema de las competencias concurrentes. Sin embargo, se insiste, la resolución del problema de las competencia concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Local, respecto de estas llamadas materias propias de la vida local, en realidad depende no de esta Ley Orgánica del Régimen Municipal, sino de las leyes nacionales que regulen el ordenamiento urbanístico, el transporte, la policía nacional, la cultura, el abastecimiento, etc., etc., es decir, depende de una regulación nacional, aún no dictada, por lo que la Ley no ha resuelto absolutamente nada, al repetir las competencias constitucionales. Queda a salvo la regulación transitoria de algunas normas relativas al urbanismo y a los cambios de zonificación, las cuales dan, por otra parte, una participación importante a las Juntas de Vecinos.

C) *Algunas frustraciones provocadas por la ley*

a) *La Ley Orgánica de Régimen Municipal no solucionó la crisis municipal*

La Ley Orgánica de Régimen Municipal sancionada en agosto de 1978, consideramos que no solucionó absolutamente nada, respecto a la crisis municipal; crisis que algunos se empeñan en negar, sólo para justificar una Ley que, en definitiva, fue y es un fraude al país, porque con ella se pretendieron solucionar problemas que, no sólo no se han solucionado, sino que se han consolidado y regulado.

En efecto, para juzgar la Ley Orgánica hay que partir del supuesto, en primer lugar, de que las municipalidades en la actualidad no sirven para lo que deberían servir, es decir para ser instrumentos de participación política efectiva a nivel local, o si se quiere, para ser instrumento de una efectiva democracia local; y al contrario sirven para lo que no deberían servir, es decir, para ser fuente de alimentación de burocracias partidistas. Sólo con base a estos dos elementos que muy pocos de los habitantes del país podrían negar y más bien reconocen, se justificaría una radical reforma del régimen local.

La Constitución venezolana de 1961, definió al municipio como la unidad política primaria de la organización nacional. Con esto la Constitución ha querido identificar la estructura local con la unidad donde puede haber, siendo que estamos en un régimen democrático, una efectiva y real participación política. Sin embargo, el municipio hoy no sirve como mecanismo de participación política y las municipalidades que hoy existen a nivel de Distritos, tampoco sirven como mecanismos de participación política. Muy pocos ciudadanos podrían reconocerse representados en ninguno de los Concejos Municipales que existen hoy en el país: ahí están representados los partidos políticos, las burocracias y

maquinarias políticas de los partidos, pero no puede decirse que ahí está representada la ciudadanía, la vecindad o la comunidad. El problema de la reforma del régimen local, por tanto, debe tender a hacer de los municipios un efectivo y verdadero instrumento de participación y no a consolidar lo que hoy son: un instrumento de alimentación de burocracias partidistas y de activistas políticos.

Para una reforma de este tipo, sin duda, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sancionada en 1978 no sirvió, ya que esa Ley lo que hizo fue consolidar la situación anterior y los vicios tradicionales, y no resolvió ninguno de los problemas políticos que están dentro del ámbito municipal.

b) *La Ley Orgánica no solucionó los problemas administrativos locales*

Hoy por hoy, el sistema administrativo local en la mayoría de las municipalidades del país, se fundamenta en una administración por un cuerpo colegiado que es el Concejo Municipal; es decir, se sigue el sistema de «administración por comisión» donde las decisiones se adoptan, no porque sean más o menos convenientes a la comunidad, sino porque sean apoyadas por un número determinado de votos. Este sistema de administración colegiada conspira contra la propia eficiencia de la administración municipal. El presidente de los Concejos Municipales, en la actualidad, es el administrador de la municipalidad, por delegación y subordinado al Concejo, y la Ley, en definitiva, no cambió en nada este sistema: se introdujo la figura del administrador municipal, pero el tal administrador no es más que un delegado del Concejo, subordinado al mismo y que, en definitiva, ha tenido pocas posibilidades administrativas. Es más, la Ley consolidó la situación anterior al confundir y consagrar poderes administrativos en manos del Concejo Municipal y poderes administrativos en manos del administrador, de manera que la confusión entre funciones administrativas a nivel del órgano colegiado y a nivel del administrador municipal, continúa. Con esto, uno de los problemas fundamentales que debería haber resuelto la Ley Orgánica, es el deslinde entre las funciones deliberantes y legislativas y de control de la administración municipal a cargo del Concejo Municipal, por una parte, y las funciones administrativas a cargo de un administrador municipal por la otra, no se solucionó, sino que más bien se agravó.

c) *La Ley Orgánica no transformó el sistema de elección de los concejales*

Por otra parte, la Ley no estableció absolutamente nada en relación al sistema de elección con lo que, en definitiva, aceptó como bueno el sistema de elección por listas cerradas y representación proporcional, y rechazó, al contrario, el sistema de elección uninominal.

Ahora bien, no hay duda de que no puede haber efectiva democracia y representatividad local, si no se le permite al elector, al vecino, al que forma parte de una comunidad, de intervenir, real y efectivamente, en la elección de su representante. Por ello, la idea de la elección en forma uninominal y por unidades territoriales más pequeñas, de manera que cada elector pueda escoger adecuadamente a su representante, y cada representante sea efectivamente responsable ante la comunidad o vecindad que lo eligió.

En la actualidad, los representantes, es decir, los elegidos, no son responsables ante nadie, y ni siquiera ante los partidos políticos que los eligen; y mucho menos son responsables ante los electores, porque ésto en definitiva, no los han realmente designado. Si estuviésemos en presencia de una forma de elección uninominal, nos encontraríamos que cada representante procedería de una determinada unidad territorial, municipio, parroquia, urbanización o comunidad, y que es ante esa comunidad, que debe responder de sus actos, y es esa comunidad, la que puede exigirle a ese representante el cumplimiento de sus funciones. Esta es, sin duda, la forma más efectiva de gobierno local. La Ley Orgánica de Régimen Municipal acogió, al contrario, un sistema antirepresentativo a nivel local, como es el sistema de representación proporcional, que provoca en realidad, que los únicos beneficiarios del mismo sean los partidos políticos que pueden, mediante la manipulación del mismo, aprovecharse de las estructuras políticas locales. Con dicho sistema no se beneficia a la comunidad, que no se siente ni se ha sentido nunca representada en los Concejos, por las deficiencias del sistema en el gobierno local.

d) *La Ley Orgánica no garantizó una efectiva democracia local y una adecuada participación política*

Por otra parte, la reforma del régimen local debería tender a llevar el proceso democrático al nivel inferior. Hoy por hoy, el ciudadano está ausente del Estado; hay un abismo entre el Estado y el particular, y la única forma de llenar ese abismo es a través del establecimiento de mecanismos de participación política a nivel local. Para ello, es nece-

sario crear autoridades locales a niveles territoriales inferiores inclusive a los actuales municipios. En este sentido, las juntas comunales, las asociaciones de vecinos, las asociaciones de residentes de barrios y de urbanizaciones, deberían ser autoridades locales y deberían ser el núcleo inicial de la administración local y de esa unidad política primaria como la Constitución llama al municipio. El Proyecto de Ley que se discutió en el Congreso en 1977, ciertamente, preveía la existencia de las Juntas Comunales, pero lo que pretendía era regular la situación anterior: unas juntas que designaba el Concejo Municipal y que funcionaban teóricamente a nivel de municipios; sin embargo, no se trataba de efectivos mecanismos de participación local. La Ley Orgánica, sin embargo, como se dijo, eliminó toda regulación respecto de las tradicionales Juntas Comunales.

Pensemos, al contrario, que una reforma política del régimen local para hacer de este régimen un instrumento de participación, debería darles una configuración política distinta a las Juntas Comunales e identificarlas con las Juntas de Vecinos, Juntas de Residentes y Propietarios que, por otra parte, son normalmente elegidas por vías de elección general. Piénsese sólo, por ejemplo, en las Juntas de Vecinos y Residentes de urbanizaciones, que tanta importancia han tenido en los últimos años, y cuyas directivas normalmente son elegidas por voto directo y abierto entre los diversos residentes y vecinos de las urbanizaciones, y que, la Ley Orgánica reconoció formalmente. Pues a ese nivel de urbanizaciones, de barrios, de vecindades o comunidades que debería comenzar por establecerse esta participación política que ahora se reduce al mero reconocimiento de las asociaciones de vecinos, pero sin que se les atribuyan las funciones que antes tenían las Juntas Comunales.

Por otra parte, y vinculado al problema de la participación política a nivel local, debe hacerse un comentario en relación a una propuesta que se formuló cuando se discutía el proyecto de ley de un pretendido condicionamiento de la investidura de concejal al hecho de ser miembro de un partido político. Propuesta que, por supuesto, no se acogió en la ley. En relación a esta absurda propuesta que propugnaba una elección totalmente ligada a los partidos políticos en el sentido de que si un concejal electo por un partido dejaba de ser miembro de él, debía también perder su investidura edilicia, debemos insistir que ello no sólo sería totalmente antidemocrático —por antirrepresentativo—, sino que negaría la esencia política del municipio que radica en la participación.

Precisamente la propuesta contraria es la que ha reclamado la colectividad: que la elección sea uninominal, para despartizarla. El argumento de que la elección uninominal provocaría un mayor control de los elegidos por los grupos de presión económica, no es suficiente, pues, en definitiva la elección uninominal permite vincular más al elegido con

la comunidad que lo elige y a eso, parece que le tienen cierto temor algunos políticos.

En efecto, la verdadera democratización de la elección a nivel local radica en eliminar la elección mediatizada que existe en la actualidad. En efecto, hasta ahora, el elector realmente, no elige a sus representantes. Estos lo eligen las burocracias partidistas y el elector realiza, en realidad, una elección de segundo grado, al tener que votar por una larga lista en la cual hay de todo: buenos y malos candidatos. La democracia está mediatizada e intervenida. Se requiere democratizar la democracia, es decir, acercar el elegido al elector, permitir que el ciudadano reconquiste el Estado y el poder, y para ello, a nivel local estimamos indispensable que se establezca la elección uninominal por circunscripciones electorales pequeñas.

Por otra parte, para que la participación política a nivel local sea efectiva, se hace necesario estructurar autoridades electas a niveles territoriales menores, no sólo a los actuales Distritos, sino a los municipios. Es indispensable, en este sentido, que la reforma del régimen local asegure la elección de autoridades locales, a nivel de barrios, urbanizaciones y pequeñas comunidades urbanas. A estos niveles es que deberían estructurarse, por ejemplo, las Juntas Comunales, las cuales deben ser elegidas para que sean realmente representativas. En esta forma, por ejemplo, las Juntas Directivas de las Asociaciones de residentes y vecinos de urbanizaciones y barrios deberían convertirse en Juntas Comunales, carácter que de hecho ya han venido adquiriendo.

Es una falacia pretender que las comunidades, mediante sus representantes, tendrán participación en el gobierno local, a través de los famosos —por inútiles— cabildos abiertos. Estos pueden servir para que los Concejos municipales se enteren de ciertos problemas, pero no como mecanismos políticos de real participación.

En definitiva, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que se había prometido como la gran solución para el problema de la crisis del régimen local, que se niega intencionalmente, en general no resolvió nada, fue un engaño que se le hizo al país; en definitiva, fue un gran fraude político al país.

5. Las exigencias de una reforma de las instituciones locales

Ahora bien, ¿qué exigencias plantea en Venezuela la reforma de las estructuras locales desde el punto de vista político y desde el punto de vista administrativo?

En Venezuela, para el año 1979, cuando se realizan por primera vez elecciones municipales separadas, habían 711 municipios y 191 distritos,

es decir, se eligieron 1.475 concejales para 191 distritos y estos distritos estaban divididos en 711 municipios.

Partiendo de esta realidad, la principal exigencia de la reforma de las estructuras locales debería ser, por una parte, crear más entidades locales como mecanismos de participación política, e inclusive, por ejemplo, darle a las desaparecidas Juntas Comunales, no el carácter que tenían de órganos delegados de los Concejos, que las nombraban y removían directamente, sino de entidades electas directamente por la comunidad. Es decir, desde el punto de vista político tendríamos que organizar, para la participación, a las entidades locales con mecanismos electivos de menor nivel; y por otra parte, desde el punto de vista administrativo, tendríamos que crear niveles administrativos superiores, intermedios entre esas estructuras participativas locales y los poderes estadales o nacionales.

Los municipios, por otra parte, son parte de la administración del Estado, y deben ser en este sentido, mecanismos de administración del desarrollo. Por ello se hace necesario encuadrar también a los municipios dentro de una política de regionalización del país, lo cual no está presente en la Ley Orgánica del Régimen Municipal. Por otra parte, es necesario crear entidades locales a nivel metropolitano, para las grandes comunidades urbanas, elemento que si puede considerarse como un aporte positivo de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Además, resulta necesario estructurar a los efectos administrativos, grandes entidades locales de carácter rural (distritos municipales) no previstos en la ley. En definitiva, en materia de régimen local, la reforma debe tender, a la vez, a una descentralización política y a una centralización de carácter administrativo.

Pero desde el punto de vista político, se insiste, hay otro aspecto que plantea la reforma del régimen local, y es el sistema de elección de las autoridades locales, sea cual sea el nivel en el cual se establezcan, es decir, sea que se establezca la elección a nivel de Juntas Comunales o entidades políticas menores, sea que la elección se efectúe tal como ahora está previsto en el mismo nivel de los Concejos Municipales de los distritos de la República. Es necesario reformar el sistema de elección de las autoridades locales que hoy existe y que se ha aplicado en los últimos años, y que está basado en el sistema de representación proporcional, a través de listas cerradas. Mediante este mecanismo, en las últimas elecciones de 1979 se designaron 25 concejales para el Concejo Municipial del distrito federal y desde 7 a 17 concejales en los diversos Concejos Municipales del país, lo que significó que en dicha oportunidad se eligieron 1.475 funcionarios municipales. Ahora bien, ¿cuál ha sido el resultado de esta elección por el sistema de representación proporcional del nivel local?

Por una parte, en nuestro criterio, ha alejado a los representantes

electos del elector; el sistema electoral los aleja de la comunidad, pues en la elección de los concejales operan y actúan las burocracias partidistas, y la elección se convierte en una elección indirecta, y mediatizada. Los electores, realmente, no eligen a los concejales; éstos los designan directamente las burocracias partidistas, a través de sus mecanismos internos, y muchas veces un puesto de Concejal es el premio al activismo político y no el premio a la representatividad comunal o vecinal.

Ahora bien, para que se logre una efectiva participación política a nivel local estimamos que habría que establecer, en lugar del sistema de representación proporcional de las minorías, un sistema de elección uninominal, mediante el cual se elijan individualmente y uninominalmente a los representantes locales. Esto ya se propuso en el proyecto de Ley Orgánica del Sufragio, presentado al Congreso por el Consejo Supremo Electoral en el año 1969, Proyecto que, por supuesto y lamentablemente, al llegar al Congreso, fue modificado y se eliminó todo vestigio de la búsqueda de una reforma política de este tipo para la elección de los concejales.

No debemos olvidar que si bien la Constitución establece como un principio fundamental del sistema electoral, el sistema de sufragio de representación proporcional, esto lo hace a nivel de elecciones para autoridades nacionales y estadales, pero no establece, en ninguno de sus artículos, que la elección a nivel local, deba hacerse mediante la aplicación del sistema de representación proporcional. La Constitución, en este aspecto de la elección a nivel local, dejó abierta, a la regulación del legislador, el sistema electoral el cual puede ser diferente al sistema de representación proporcional, lo cual ahora queda claro después de la Enmienda Constitucional número 2, de 1983. Por eso pensamos que, precisamente, una de las propuestas y reformas políticas de mayor importancia que debería tener una Ley Orgánica de Régimen Municipal, es el cambio del sistema de elección y establecer una elección uninominal de los concejales, en lugar de esta elección por listas cerradas de representación proporcional, que bloquea toda iniciativa del elector.

Pero también la reforma debería tener un aspecto administrativo que debería implicar el establecimiento de un sistema de administración y gobierno municipal que diferencie, con precisión, las funciones estatales que se cumplen a nivel local. En efecto, a nivel local hay, básicamente, dos funciones: la función legislativa y la función administrativa, ya que no hay función judicial, porque ésta fue nacionalizada hace ya muchos años en nuestro país. El sistema tradicional en Venezuela implicaba una mezcla, en un Concejo Municipal como órgano colegiado local, de funciones legislativas y administrativas; los Concejos Municipales eran y todavía son, a la vez, legisladores y administradores. Inclusive, en una misma sesión de un Concejo Municipal se discute indistintamente una

ordenanza, se otorga una beca, se aprueba un contrato o se concede un permiso remunerado a un funcionario municipal.

La consecuencia de un organismo que es a la vez legislador y a la vez administrador, es que lamentablemente no todo se resuelve porque sea bueno o malo para la comunidad; sino que, en general, los asuntos se resuelven por mayoría, por los convenios abiertos o cerrados, entre los concejales, que conllevan a la negociación de votos como mecanismo normal de decisión a nivel local. El voto normalmente se negocia; no se da porque sea realmente conveniente lo que está votando o porque realmente sea adecuado lo que se está negando, sino porque forma parte de un intercambio de apoyos.

A nivel local, este sistema de administración colegiado ha conducido a que los organismos locales, en muchos casos, se coloquen de espaldas a la comunidad, pues lo que no tiene dividendos políticos, generalmente, ni se trata ni se discute.

El sistema venezolano tradicional de fusión en un solo órgano local colegiado de funciones legislativas y administrativas, había sido una copia, hasta cierto punto, del sistema francés tradicional. De acuerdo a este sistema, en cada Comuna existía una asamblea deliberante, designada por elección popular, que asumía la plenitud de todos los poderes locales y municipales; una asamblea que elegía de su seno un órgano unipersonal, que era el presidente (Maire), pero que a la vez que presidente del Concejo, era representante y agente del Poder central, debido al creciente centralismo francés. Nosotros habíamos copiado la figura, salvo este último aspecto: copiamos la figura de la asamblea elegida, la figura de una Asamblea (Concejo) que designa de su seno un representante para que haga las funciones del presidente, pero conservando el Concejo todos los poderes; y luego, le hemos quitado el que el presidente de dicho organismo sea un órgano o agente del Poder central a nivel local, por la creciente autonomía municipal que hemos tenido.

Ahora bien, pensamos que debería realizarse en el futuro un gran esfuerzo para establecer una diferenciación funcional a nivel local, de manera que haya un Concejo Municipal electo, pero exclusivamente de carácter legislativo y deliberante; y a la vez, un organismo político-administrativo también electo, pero separado del órgano deliberante. En esta forma llegaríamos a la figura del alcalde, perfectamente admisible, pero electo directamente como autoridad administrativa y de gobierno local, separado del Concejo Municipal, que funcionaría como cuerpo deliberante para resolver los asuntos legislativos de carácter legal.

Pensamos que la reforma político-administrativa del ámbito local debería orientarse en este sentido, y no debe olvidarse que ya, en 1968, se propuso esta reforma en nuestro país, en el Primer Congreso Venezolano de Cooperación Intermunicipal. El dicho Congreso se discutió

un Proyecto de Ley Orgánica del Poder Municipal que estableció que el gobierno municipal estaría formado por un Concejo Municipal como órgano de carácter legislativo, deliberante y de control de la administración municipal, electo por votación popular, y un órgano ejecutivo, designado o elegido según el ámbito de la población municipal; pero en municipios que tuviesen más de 100.000 habitantes, deberían ser siempre electos. En esta forma, aquel proyecto consagraba la separación de funciones legislativas y administrativas, en manos de autoridades electas por sufragio universal, directo y secreto.

IX. BASES PARA LA REFORMA DEL REGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA

Hemos visto cómo la Constitución Venezolana establece formalmente, un sistema de distribución vertical del Poder Público y de descentralización territorial. Sin embargo, este sistema, origen de la estructura federal es imperfecto e incompleto: la descentralización es formal y realmente lo que tenemos es un Estado centralizado. El nivel intermedio (estadal) ha sido vaciado de competencias y los Estados no son, realmente, instrumentos de descentralización; y el nivel municipal no está estructurado en una escala suficiente como para ser instrumento de participación.

Hemos visto también cómo el municipio a pesar de que la Constitución lo califica como «la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional» (art. 25), no llega a serlo, y no sirve como instrumento de participación local, pues actualmente está lejos del ciudadano.

Por otra parte, la Constitución regula al municipio dentro de las entidades locales, es decir, destina su capítulo IV del título I a «La República y su división territorial», y en esta división a nivel local no sólo se refiere a los municipios, sino también a las «demás entidades locales» (art. 26). Es decir, la Constitución no reduce el nivel local a los solos municipios, sino que permite que existan otros niveles que denomina «entidades locales». Estas no han sido reguladas ni imaginadas por el legislador y más bien, hemos seguido una tradición reformista limitada en el sentido de que lo único que hemos estructurado, como autoridad a nivel local, es a los solos municipios.

Pero a pesar de que la Constitución destine a los municipios este capítulo IV del título I, y además hable de otras entidades locales, la verdad es que en la actualidad puede decirse que no existen ni el uno ni las otras, desde el punto de vista político. Hemos visto así que el régimen transitorio de la Constitución, a pesar de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, no ha cambiado en el sentido de que la estruc-

tura territorial de la República sigue siendo una división en Estados, los Estados en distritos y los distritos en municipios, pero los «municipios» de esta división territorial no se corresponden con los municipios como realidad política, a los cuales se refiere la Constitución. En la actualidad las municipalidades, como entidad política, están ubicadas a nivel de los distritos, y en esta forma, en realidad lo que tenemos son «distritos autónomos», establecidos desde 1904, pero ni hemos tenido ni aún tenemos realmente municipios autónomos. La Constitución de 1961 sentó las bases para cambiar esta tendencia, y si se quiere, devolvió la autonomía a los municipios, pero por razón del régimen transitorio en 1984 aún estaba pendiente de ejecución.

Por otra parte, la Constitución no estableció como obligatoria la división de los Estados en distritos, sino sólo dice: ... «que los municipios podrán ser agrupados en distritos...» (art. 28) como una posibilidad, pero no como una obligación de la estructura político-territorial de los Estados; y esos Distritos, como agrupación de municipios también son «entidades locales».

Sin embargo, hoy por hoy, por la transitoriedad, primero de la Constitución en la Disposición Transitoria Primera hasta que se dictó la Ley Orgánica del Régimen Municipal de 1978 y luego, en virtud de esta Ley Orgánica, sigue todavía vigente un régimen municipal diferente al que quiere la Constitución: existe autonomía en los distritos y municipalidades a nivel de los distritos y no a nivel de los municipios.

La situación en la actualidad, por lo tanto, es la siguiente: el país está dividido en 20 Estados (además del distrito federal, dos territorios federales y las dependencias federales), y estas entidades están divididas (1984) en algo más de 200 distritos. En las últimas elecciones municipales de 1979 teníamos 191 municipalidades en los 191 distritos autónomos, y estos 191 distritos autónomos están divididos entre 714 municipios, pero éstos no tenían ni tienen ninguna autonomía político-territorial, sino que eran y son simples demarcaciones administrativas de los distritos autónomos, es decir, de las municipalidades.

En la actualidad, por tanto, si la Constitución se aplica, en cuanto al régimen municipal ello sucede a nivel de los distritos, los cuales, por otra parte, tienen una configuración territorial y poblacional muy variada.

En efecto, en base a los datos de población del censo de 1981 a nivel de distrito, y teniendo en cuenta la cifra de 191 distritos que existían para ese momento, podemos destacar estos elementos: sólo había una municipalidad de más de un millón de habitantes, la del distrito federal; había cuatro municipalidades en distritos con más de 500.000 habitantes y hasta un millón; y había 24 municipalidades que tenían una población entre 100.000 y 500.000 habitantes. Por tanto, de las 191 muni-

cipalidades o distritos autónomos, sólo 29 tenían más de 100.000 habitantes; por lo que la gran mayoría (162) tenía menos de 100.000.

Pero de estas 161 municipalidades o distritos autónomos, 29 tenían una población entre 50.000 y 100.000 habitantes. Por tanto, de las 191 municipalidades, 133 tenían menos de 50.000 y sólo 58 tenían más de 50.000 habitantes; y de esas 133 municipalidades, había 64 que tenían 25.000 y 50.000, y 45, entre 12.000 y 25.000 habitantes.

Esta realidad pone en evidencia que en la actualidad, la mayoría de las municipalidades están ubicadas en unidades poblacionales menores de 50.000 habitantes y no en poblaciones mayores; y ésta es una de las críticas que se puede formular a la Ley Orgánica de Régimen Municipal y es que, si se analiza su contenido detenidamente, se constata que es una Ley concebida para un municipio de 500.000 habitantes o más, y para cuya redacción se pensó más en las municipalidades de la capital de la República que en la gran mayoría de las municipalidades que están entre esos niveles de 12.000 y 50.000 habitantes.

Pero, además la propia Ley estableció una base de población fija para la existencia de los municipios, en 12.000 habitantes, sin percatarse sus redactores que 24 de los 191 distritos autónomos que existían al momento de su promulgación tenían menos de 12.000 habitantes, por lo que si se aplicara la Ley desaparecían al no calificar estos distritos como municipios.

Realmente, esta base de población de 12.000 habitantes que estableció la Ley no tiene ningún fundamento o base, y esa es quizá una de las razones por las cuales no se ha aplicado la Ley. Por ejemplo, como hemos dicho, si se analiza la situación del Estado Cojedes, nos encontramos con que conforme al censo de 1981 de los siete distritos, cuatro no tenían 12.000 habitantes. Dicho Estado tenía una población muy pequeña, de 135.000 habitantes: El distrito San Carlos, cuya capital es la del Estado, tenía 55.000 habitantes; el distrito Tinaco tenía 19.000, donde está la segunda población; luego el distrito Falcón que tenía 31.000. Estos son los tres que tenían más de 12.000. Luego está el distrito Anzoátegui que tenía 8.000, el distrito Girardot que tenía 5.000; el distrito Pao, 9.000, y el distrito Ricaurte, 5.000 habitantes.

Frente a esa situación, frente a la regulación que está en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y frente a la transitoriedad del régimen anterior a 1961, deberíamos preguntarnos sobre ¿cuál es el sistema que debería establecerse para hacer de los municipios, realmente la entidad que hoy no existe; es decir, para crear el municipio?

Estamos convencidos que la reforma del régimen local, realmente, tiene por objeto más que modificar al municipio, crearlo o inventarlo, pues el que está previsto en la Constitución no existe. Para crear ese municipio inexistente proponemos desarrollar cinco principios fundamentales: en primer lugar, superar la base artificial de población para

su existencia; en segundo lugar, superar el uniformismo en el régimen organizativo municipal; en tercer lugar, superar el régimen colegiado en el gobierno y administración local; en cuarto lugar, superar el uniformismo en la configuración de las entidades locales, y en quinto lugar, superar el uniformismo del sistema electoral de representación proporcional.

1. La superación de la artificial base de población

En primer lugar, debemos superar la artificial base poblacional para la existencia del municipio. En efecto, en la Constitución no se establece límite mínimo de población para que exista un municipio, y sólo se regula como la unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional (art. 25). Esta norma permite ubicar el municipio territorialmente como persona jurídica a cualquier nivel espacial. No necesariamente, debe tener una gran extensión de territorio o una determinada población, sino que en realidad, lo que se refiere es que sea efectivamente una unidad política, primaria y autónoma.

Pero para determinarla, el legislador no optó por descubrir las realidades sociales o los vínculos de vecindad, sino que estableció uniformemente que «para la creación de un municipio deben concurrir: 1) una población no menor de 12.000 habitantes; 2) un territorio determinado; 3) un centro de población no menor de 2.500 habitantes que sirva de asiento a sus autoridades; y 4) la posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos del gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios» (art. 15).

Por supuesto, esos elementos son necesarios, todos para la existencia de un municipio: la población, el territorio, el centro poblado y la generación de recursos; sin embargo, no necesariamente deben ser valorados cuantitativamente sino cualitativamente. La Ley, al exigir una población determinada, desequilibró las exigencias de la norma, pues pudo también exigir un número de kilómetros cuadrados como territorio, lo cual afortunadamente no hizo. La cuantificación poblacional, sin embargo, no obedece a ningún criterio racional, y hemos visto cómo la gran mayoría de los distritos autónomos tiene menos de 50.000 habitantes. Por tanto, más que un número de habitantes, el legislador debió preguntarse realmente, sobre ¿qué es lo que caracteriza a un municipio? ¿Acaso sólo un número de habitantes o, al contrario, el ser una realidad sociológica que deriva de la existencia de vínculos estables y permanentes de una población cualquiera? En realidad, lo que importa para calificar un municipio es que sociológicamente permita configurarse en una unidad política primaria dentro de la organización territorial del

país: puede tratarse de una comunidad pequeña, siempre que tenga vida y existencia propias y sea capaz de tener su propia autoridad local.

Por ello, estimamos que la primera base para una reforma del régimen local tiene que ser la superación de la base artificial de población de 12.000 habitantes, para que exista un municipio que, como medida para la existencia de ellos establece la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Al contrario, pensamos que debe concebirse el municipio como una unidad con vínculos permanentes, donde el elemento de la vecindad esté actualizado y donde exista, por tanto, una comunidad.

Ahora bien, cabría preguntarse: ¿de dónde salió esta norma que establece las condiciones básicas de un municipio?

Realmente, tenemos que convenir en que el legislador tuvo temor de que de no establecerse un límite poblacional, se pudiera producir una proliferación incontrolada de nuevos municipios autónomos, en número superior a los actuales distritos autónomos, quedando ello a la sola decisión de las Asambleas Legislativas en cada Estado, tal y como sucedía con la creación de distritos autónomos en los Estados.

Esto último, incluso, tuvo sus repercusiones en cuanto al número de los diputados de las Asambleas Legislativas. En efecto, antes de la última reforma importante de la Ley Orgánica del Sufragio (1973), los diputados a las Asambleas Legislativas estaban conformados por un número variable, pero no en base a la población del Estado, sino en base al número de distritos en los cuales éste se dividía territorialmente. Así, por ejemplo, si un Estado se dividía en 11 distritos, se elegían dos diputados por cada distrito, y la creación de distritos por la propia Asamblea provocaba que algunas de ellas tuvieran un número muy considerable de miembros. Tal fue el caso de los Estados Táchira, Sucre, Anzoátegui y Nueva Esparta, que con la relativa poca población tenían Asambleas Legislativas numerosas.

Esta situación, que sin duda se configuró como una forma de ampliar la base de sustentación política de los activistas de partidos, fue corregida en la Ley Orgánica del Sufragio, al establecer para la elección de diputados a las Asambleas Legislativas una base de población, independientemente del número de distritos que componían cada Estado.

El mismo criterio, hasta cierto punto, privó en el legislador para establecer ahora una base de población para la existencia de municipios: se trata de una forma, uniforme, de controlar la proliferación de entidades municipales autónomas.

Sin embargo, debe convenirse en que ese límite es totalmente artificial y para llegar a la cifra de los 12.000 habitantes no se realizó ningún estudio poblacional previo a la sanción de la Ley Orgánica. Tanto no se realizó que, como señalaba, si se aplicase la norma actualmente, desaparecerían 24 de los 191 distritos que existían en 1981, es decir, casi el 12 por 100 de las municipalidades.

En lugar de esa rigidez poblacional, en cambio, estimamos que el legislador debe optar por el establecimiento de un sistema que atienda, para la existencia de un municipio, más a aspectos sociológicos y políticos que al número de pobladores, y para ello había que comenzar por admitir la idea de que para que haya un municipio es necesario que existan vínculos permanentes de vecindad de carácter político.

Pero por supuesto, para llegar a esta idea tendría que cambiarse otro supuesto del régimen actual, que es el uniformismo en la organización municipal. En efecto, tenemos que ir hacia una diferenciación de regímenes municipales según la condición geográfica de las entidades, su población y desarrollo económico y, según que el municipio sea rural o urbano. Necesariamente, nuestro país tiene que llegar a esa diferenciación, pues no puede pretenderse regular hoy un municipio de 12.000 habitantes en la misma forma que uno de un millón de habitantes.

Por tanto, conforme a lo establecido en el artículo 27 de la Constitución, el legislador debe optar por establecer un sistema diferenciado de regímenes para los municipios, atendiendo a su desarrollo económico, y su situación geográfica, y así permitir el establecimiento de municipios en áreas rurales y urbanas, siempre que haya núcleos de población donde existan vínculos de vecindad suficientemente estables como para que exista vida local concreta, tanto desde el punto de vista social como desde el punto de vista político.

Con una reforma del régimen municipal en estos términos, antes que ir hacia la eliminación de entidades locales, más bien deberíamos buscar la proliferación de comunidades. En otros términos, a nivel de municipios, antes que provocar la eliminación de algunos, más bien tenemos que ir hacia la multiplicación de municipios, en relación a las 191 municipalidades que existían en 1981. Una auténtica reforma del régimen municipal, por tanto, tendría que conducir a que existan más municipios que las 191 municipalidades, pero quizá sin llegar a los 714 municipios en los cuales aquéllas se dividían.

2. La superación del uniformismo en el régimen organizativo municipal

El segundo principio de la reforma del régimen local es la superación del uniformismo del régimen organizativo de los municipios en la actualidad y su sustitución por un sistema que permita la diferenciación de regímenes municipales. Puede decirse que este uniformismo es, quizá, una de las constantes del régimen municipal venezolano, que no proviene de la Ley Orgánica de 1978, sino que es un producto de una larga evolución de varias décadas.

En efecto, durante toda la evolución de nuestro régimen municipal, particularmente durante este siglo y antes de que se dictara la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el rasgo fundamental del municipio, en cuanto a su régimen, era su carácter uniforme establecido en las leyes o códigos orgánicos que los Estados dictaban sobre organización municipal, copiados unos de otros. Así, a pesar de que habían 20 leyes, entre ellas se encuentra una asombrosa similitud. En particular, por ejemplo, después de la Constitución de 1961, todos los Estados dictaron sus leyes de Régimen Municipal, pero lo que hicieron fue copiar las normas constitucionales, en lo necesario, y en materia de organización, copiar el sistema anterior conformado desde principios de siglo. Por ejemplo, el único órgano municipal que todas esas leyes preveían, era el Concejo Municipal, como órgano colegiado compuesto de siete concejales, y que tenía todos los poderes de gobierno, legislación y administración local, independiente del tamaño de la entidad municipal. Por ello, el segundo principio de la reforma del régimen local busca la superación del uniformismo en el régimen organizativo, consolidado por la Ley Orgánica de Régimen Municipal conforme al régimen anterior, partiendo del supuesto de que el único principio uniforme que exige la Constitución es que la organización municipal sea siempre democrática y responda a la naturaleza del gobierno local.

Puede decirse que el legislador de 1978, ciertamente, no atendió al llamado que le hizo el artículo 27 de la Constitución, en el sentido de que la ley podía establecer «diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia», pues a pesar de esa exigencia, sin embargo, el legislador optó por el uniformismo. En efecto, las diferencias en el régimen de los municipios en la Ley vigente son realmente risibles.

En primer lugar, está la prevista en el artículo 31, según el cual el número de miembros de los Concejos Municipales varía de 7 a 17, según la población: en esta forma, si la población llega a 50.000 habitantes, como es el caso de la mayoría de los distritos autónomos actuales, los Concejos Municipales tienen siete concejales; y sólo tienen 17 concejales, cuando la población es mayor de 1.000.000 de habitantes; y entre esos dos límites, la ley establece una graduación de cinco escalas para 9, 11, 13 y 15 concejales, según que la población, llegue a 250.000, 500.000, 750.000 y 1.000.000 de habitantes, respectivamente. Sin duda, esta escala se elaboró en forma arbitraria, sin saberse realmente cuál era la población del país distribuida en los municipios y mucho menos pensando en los pequeños municipios. De acuerdo a las cifras del último censo de población de 1981, de los 714 municipios que existían, 489 tenían menos de 12.000 habitantes, es decir, bastante más del 50 por 100;

y 589 tenían menos de 25.000 habitantes. En cuanto a los distritos autónomos, como se dijo, de los 191, 24 tenían menos de 12.000 habitantes.

En segundo lugar, otra diferencia en el régimen organizativo de los municipios, también basada en la población, establece que en los municipios con más de 50.000 habitantes es obligatoria la existencia de un administrador municipal, y si el municipio tiene más de 10.000 habitantes, ese administrador municipal debe poseer un título de educación superior y suficiente experiencia en la Administración Pública. En cambio, en los municipios con menos de 50.000, no hay administrador municipal como tal, sino que el presidente del Concejo desempeña sus funciones.

Estas dos son, en definitiva, las grandes diferencias que establece la Ley en el régimen organizativo de los municipios, lo cual por supuesto, no tiene relevancia alguna.

Al contrario, estimamos que si se quiere fortalecer el régimen municipal, el segundo principio para su reforma plantea la necesidad del establecimiento de distinciones, por ejemplo, según que el municipio sea un municipio urbano o rural y asimismo en los municipios urbanos, entre los grandes municipios urbanos y los pequeños. Por tanto, al menos tendríamos que establecer tres regímenes distintos para los municipios del país. En esa forma pensamos que se podrá crear el municipio en el interior del país, rehacer la vida política en el interior del país y realizar la vida municipal de acuerdo a las peculiaridades propias de cada unidad poblacional, de cada comunidad, de cada localidad, de cada vecindad.

3. La superación del régimen colegiado de gobierno y administración local

El tercer principio de la reforma del régimen local, está basado en la necesidad de superar el régimen colegiado como principio básico de gobierno y administración municipial, y establecer en sustitución del mismo, un régimen en el cual se diferencien orgánicamente las entidades ejecutivas de las legislativas a nivel local. Como se sabe, la Constitución no califica el órgano que debe tener a su cargo el gobierno y administración del municipio; sólo dice el artículo 25 que la representación de los municipios la ejercen los órganos que determine la Ley y que la organización municipal debe ser democrática. Hasta allí los principios constitucionales, pero el texto fundamental no dice qué organismo debe ejercer la representación municipal en el gobierno y administración local.

La tradición uniformista venezolana, sin embargo, estableció siempre en las leyes de los Estados, lo cual recogió luego la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el principio de la administración municipal co-

legiada, conforme al cual, es un órgano colectivo el que gobierna y administra los distritos autónomos actuales, el Concejo municipal, y el que en el futuro, de acuerdo a sus normas, deberá gobernar y administrar los futuros municipios. En ese sentido, la Ley Orgánica califica a los Concejos Municipales como órganos deliberantes, normativos y administrativos (art. 30), agregando la norma que existirá además un «órgano ejecutivo de la Administración que es el administrador municipal». Sin embargo, el administrador municipal aparece simplemente como un director de administración de la entidad municipial, pues, desde el momento en que se atribuye al Concejo, además de las funciones deliberantes y normativas, funciones administrativas, el órgano que efectivamente gobierna y administra la municipalidad, sin duda es el Concejo Municipal. Además, en virtud de que la Constitución exige que la organización municipal «será democrática y propia del gobierno local», no puede concebirse un administrador municipal efectivo nombrado por un Concejo, sino que el mismo debe ser electo: si es nombrado, no es más que un agente del Concejo Municipal y no administrador realmente del municipio; si es electo, vendría a ser un alcalde, que es lo que debería ser.

En todo caso, fue esta norma del artículo 30 de la Ley, que atribuye funciones administrativas al Concejo Municipal, la que provocó la declaratoria de nulidad por la Corte Suprema de Justicia, del artículo 51 de la misma ley que declaraba irresponsables a los Concejales. En efecto, ¿cómo podría concebirse que a los miembros de un órgano, como los Concejos Municipales, que la misma ley (art. 30) declaraba como de carácter administrativo, conforme al artículo 51, no se les pudiera exigir responsabilidad en ningún tiempo por las opiniones emitidas en el desempeño de sus funciones, como si ese órgano fuera sólo de carácter deliberante? Este artículo 51 frente al artículo 30, era contradictorio e inconstitucional, porque al ser el Concejo un órgano administrativo, sus miembros tenían que ser responsables, y por ello su declaratoria de nulidad.

Ahora bien, frente a ese régimen uniforme de gobierno y administración colegiados, y que concibe al Concejo Municipal como un órgano en el cual se confunden las funciones legislativas, deliberantes, de control, administrativas y de gobierno local, surge el tercer aspecto de la reforma propuesta, y que atiende a sustituirlo por un sistema en el cual se diferencie la autoridad ejecutiva de la entidad local, el alcalde, de las autoridades legislativas, deliberantes y de control que deben ser los Concejos Municipales.

Siempre hemos pensado que la situación actual de los Concejos, como órganos deliberantes, legislativos, de control y de administración a la vez, ha sido uno de los factores que más ha conspirado contra la ordenada vida local en Venezuela, y estimamos que es uno de los aspectos

que más ha contribuido a convertir a las municipalidades, en la forma más elocuente de ineficiencia administrativa. Inclusive estimamos que los Concejos Municipales actuales, nunca podrán ser eficientes con un sistema colegiado de gobierno y administración, pues nunca se podrá gobernar y administrar eficientemente la entidad local, con el sistema colegiado. No se trata de un problema de recursos o de personas, pues sin duda, en los últimos años, en muchos Concejos Municipales ha habido como concejales personas muy honorables, pero que, colegiadamente no pudieron funcionar, pues en definitiva no se puede administrar una ciudad como un órgano colegiado, en base a votaciones de sus miembros.

La gran revolución administrativa originada por la Revolución francesa, consistió, precisamente en sustituir la administración colegiada del Estado absoluto por la administración unipersonal, propia de la administración napoleónica, es decir, sustituir los cuerpos colegiados o cámaras como órganos de administración por órganos unipersonales. Nosotros en materia local nos hemos olvidado hasta de la Revolución francesa y pretendemos administrar las ciudades con órganos colegiados.

Basta para darse cuenta de lo imposible que ello es, con asistir a una sesión de un Concejo Municipal, y constatar como, en una misma sesión se discuten algunos artículos de una ordenanza; se da un permiso no remunerado a una enfermera de un hospital; se aprueba un contrato; se concede una beca; o se revoca un permiso de construcción. Lo grave es que por la dispersión política en la configuración de los Concejos, igual vale un voto para aprobar una Ordenanza, que es una ley local, que para dar el permiso a una enfermera. Ello, en ciertas ocasiones, ha generado un sistema de compromisos que a veces hacen incomprensibles ciertas votaciones, lo cual se agrava si ningún partido político controla mayoritariamente a los Concejos, lo cual no es frecuente.

Frente a esto, hemos pensado que uno de los puntos centrales de la reforma del régimen venezolano a nivel local, es diferenciar la autoridad ejecutiva local, el alcalde, de la autoridad legislativa local, los Concejos, y atribuirle el gobierno y la administración de las ciudades a un alcalde, como órgano ejecutivo, electo por votación popular; y que ese órgano esté controlado por un órgano colegiado que a la vez tenga funciones deliberantes y normativas. Debe señalarse, en todo caso, que en nuestro sistema actual el presidente de los Concejos Municipales no es un órgano ejecutivo, sino es sólo lo que literalmente es: presidente del Concejo, es decir, presidente del órgano colegiado, pero sin poderes ejecutivos propios. En el sistema que proponemos, el alcalde sería la autoridad ejecutiva efectiva y además presidiría el órgano colegiado.

En definitiva, estimamos que en Venezuela debe superarse el régimen colegiado tradicional por un régimen municipal que establezca la mencionada separación orgánica entre los órganos ejecutivos: los

alcaldes y los órganos legislativos deliberantes y de control que serían los Concejos Municipales, con la peculiaridad de que el alcalde debe presidirlos. Ambos órganos, por supuesto, deben ser electos por votación popular, pues por mandato constitucional el régimen municipal debe ser democrático.

En todo caso, no sería conveniente que se estableciese un alcalde electo popularmente y un Concejo Municipal también electo popularmente, presidido por uno de los concejales, y no por el alcalde, pues de inmediato surgiría un enfrentamiento entre el presidente del Concejo que se creería todavía presidente del Concejo tradicional y el alcalde. El Alcalde tendría así dos funciones: alcalde-presidente del Concejo y autoridad ejecutiva electa. Por tanto, las reuniones del órgano colegiado las presidiría el alcalde, y a la vez éste sería la autoridad ejecutiva electa directa. Además, los concejales del Concejo serían electos en forma uninominal a cuyo efecto, el territorio del municipio se dividiría en pequeñas circunscripciones, coincidentes con las entidades locales menores, para elegir en cada una de ellas a un concejal.

En todo caso, esta diferenciación de funciones que proponemos, permitiría racionalizar más las funciones administrativas y de gobierno local en relación a las funciones legislativas, deliberantes y de control.

Como consecuencia de la separación orgánica propuesta, también deben regularse las remuneraciones de los concejales. En tal sentido, si el Concejo Municipal deja de ser administrador y se convierte en un órgano normativo, deliberante y de control, la remuneración del concejal debe estar en relación con las tareas municipales que se les asignen, tal como incluso es la orientación formal de la ley actual: en el Concejo Municipal su tarea será asistir a las sesiones y por ello recibirá una dieta; y en su tarea de ser presidente de la Junta Parroquial, Comunal o Vecinal de la entidad local menor donde fue electo, tendrá también una remuneración, pero en este caso de carácter permanente de acuerdo al trabajo que realice.

4. La superación del uniformismo en la configuración de las entidades locales

El cuarto aspecto de la reforma del régimen local que planteamos, busca superar el uniformismo en la configuración de las entidades locales y su reducción al municipio, y en su lugar, establecer un sistema escalonado de gobierno y administración local, no sólo por arriba del municipio que es la unidad básica, sino también por debajo del mismo.

En esta forma, en lugar del uniformismo actual del distrito autónomo, como única autoridad local, se debería establecer un sistema escalo-

nado variable de dos o tres niveles, según las peculiaridades propias de la entidad local respectiva.

En efecto, en la actualidad, la entidad local básica es el distrito autónomo y excepcionalmente se regulan por sobre ellos las figuras del distrito metropolitano y de las mancomunidades. En su lugar, al crearse realmente los municipios, estimamos que éstos deben estar divididos territorialmente, para dar paso a nuevas entidades locales menores, y a esas divisiones territoriales, bien podría denominárselas parroquias, vecindades o comunidades. En el caso de ser parroquias se seguiría la terminología del distrito federal, y mejor, la terminología eclesiástica conforme a la cual las parroquias tienen un territorio y una población más o menos racional.

En esta forma, con un municipio más pequeño territorialmente, al liberarse la exigencia de los 12.000 habitantes como rígida base de población y por tanto, al colocárselo más cerca del ciudadano, podría a su vez ser subdividido en parroquias, comunidades o vecindades, como nuevas entidades locales, con autoridades electas y autonomía, en las cuales se confundan como órganos de gestión local las asociaciones de vecinos.

Además, los municipios en algunas regiones podrían ser agrupados en distritos, pues los Estados se dividirían en municipios y no en distritos; pudiendo ser dichos distritos, distritos metropolitanos si se trata de agrupar municipios urbanos o distritos municipales, si se trata de municipios rurales.

En esta forma se establecería un sistema escalonado de gobierno local a dos o tres niveles, dependiendo del Estado y de su realidad geográfica y de población, conforme al cual el municipio sería la entidad básica primaria; las parroquias, comunidades o vecindades serían una subdivisión de los municipios y habría la posibilidad de que los municipios se agruparan en distritos municipales o en distritos metropolitanos, según que sean urbanos o rurales.

En todo caso, tanto en los nuevos municipios como en sus subdivisiones en entidades locales menores, las autoridades deben ser electas y esto distingue lo que hemos llamado parroquia, comunidad o vecindad del actual «municipio», que lo que tiene es una Junta Comunal designada «*a dedo*» y un jefe civil, comunmente llamado «alcalde», también designado a dedo.

De acuerdo a ello la entidad local menor (vecindad, comunidad, parroquia), estructurada políticamente cerca del ciudadano estaría gobernada por una Junta Parroquial, Vecinal o Comunal, presidida por el concejal del Concejo del municipio, electo uninominalmente en la circunscripción electoral de la entidad local, e integradas, además por 2 ó 4 miembros designados de entre los presidentes de las Asociaciones de Vecinos que funcionan en la misma.

Por ejemplo, en un municipio cuyo Concejo Municipal tenga 17 miembros, el alcalde-presidente y 16 concejales, su territorio debe dividirse en un número de entidades locales menores, igual a 16. En cada una de ellas se elige un concejal uninominalmente. Ese concejal es miembro del Concejo Municipal, que es un órgano deliberante, pero a la vez es presidente de su Junta Parroquial, Comunal o Vecinal, integrada además por dos o cuatro consejeros más, escogidos de entre los dirigentes vecinales. En este último carácter el concejal sería alcalde de su entidad local menor.

Con esta división de los municipios en entidades locales menores (Parroquias, Comunidades o Vecindades) surgiría una nueva entidad local, como un instrumento de participación política, en las cuales actuarían las Juntas de Vecinos como instrumentos de gestión local.

Por supuesto, el aspecto clave para estructurar estas entidades locales, es la distribución de competencias locales en los diversos niveles, dejando en el nivel inferior las competencias estrictamente locales, de mantenimiento y de control. En este nivel no habría competencia, por ejemplo, para hacer un plan de urbanismo, ni un plan de vialidad urbana, sino que las competencias serían básicamente de mantenimiento y de control. Las Juntas de Vecinos encontrarían en estas Juntas Parroquiales, Comunales o Vecinales su medio de gestión local, y dejarían de ser meros organismos de presión, para que otros niveles tomen la decisión, convirtiéndose en verdaderas instancias político-locales responsables de sus decisiones. Participación es ejercer competencias con responsabilidad; presionar es pretender gobernar sin responsabilidad por las decisiones que otros adoptan.

Pero además, este sistema de gobierno local escalonado daría origen a otras entidades locales nuevas no sólo por debajo del municipio, sino por encima del municipio, y esas serían los distritos. La Constitución, en efecto, señala que «los municipios podrán ser agrupados en distritos, y que también podrán constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia...» (art. 28). Esta norma, sin embargo, no ha sido interpretada cabalmente, con imaginación. En nuestro criterio, ella puede perfectamente conducirnos a considerar que habría dos formas de agrupar municipios: una agrupación forzosa y una agrupación voluntaria.

En efecto, la Constitución dice que los municipios podrán ser «agrupados en distritos»; «¿por quién? Evidentemente que no por los propios municipios, porque éstos lo que pueden hacer es agruparse en mancomunidades. La agrupación en distritos corresponde a una instancia superior con competencia en la organización municipal, y esa no es otra que las Asambleas Legislativas de los Estados. En estos casos, la agrupación en distritos sería forzosa para los municipios; en cambio, la

agrupación de éstos en mancomunidades, sería producto de un acto voluntario de los municipios involucrados.

En esta forma, podría establecerse un sistema de agrupación forzosa de municipios en determinadas áreas, para atender servicios y tareas públicas. Ese sería el caso, por ejemplo, de Caracas. La Ley de Régimen Municipal del Estado Miranda podría establecer, por ejemplo, en el área metropolitana de Caracas, que los municipios que actúen en ella deben ser agrupados en un distrito metropolitano que tendría, por ejemplo, funciones tales como la aprobación del plan de urbanismo; el establecimiento de las tarifas uniformes de los impuestos municipales, el sistema de transporte colectivo y otras similares.

5. La superación del uniformismo del sistema electoral de representación proporcional

El quinto aspecto de la reforma del régimen local en Venezuela, tiene que incidir en el sistema electoral para la elección de las autoridades municipales y locales. Hemos dicho que la Constitución exige un régimen municipal democrático, por lo que habría que establecer un sistema electoral nuevo para los diversos niveles locales. Así, el alcalde sería electo por votación universal y directa en todo el municipio; pero los concejales serían electos uninominalmente en pequeñas circunscripciones territoriales en las que aquéllos se dividan, que hemos denominado Parroquias, Comunidades o Vecindades.

Por otra parte, en esta materia electoral debe consolidarse definitivamente la separación de las elecciones locales respecto de las elecciones nacionales y estadales, que ya se ha iniciado desde 1979, a los efectos de que la elección municipal tenga su propia entidad.

Además, en cada una de estas entidades locales, habría una Junta Parroquial, Comunal o Vecinal presidida por el concejal electo uninominalmente, como alcalde, e integrada por dos o cuatro consejeros más que serían recogidos de entre los presidentes de las Asociaciones de Vecinos que actúan en la entidad.

La duración del mandato también debería regularse completamente. En esta materia el artículo 135 de la Constitución establece que los períodos constitucionales del Poder Nacional, son de cinco años, agregando que los períodos de los poderes públicos estadales y municipales deben ser determinados por la Ley, no serán menores de dos años y mayores de cinco años. Inclusive si se establece el lapso máximo de cinco años, la Constitución no exige que tenga que ser coincidente con el período constitucional nacional. En todo caso, estimamos que la duración del mandato de los Concejos Municipales debe ser de dos años y medio, y en cambio, por su carácter de administrador y gobernante local, el

alcalde debe tener un mandato de duración coincidente con el lapso máximo de cinco años.

Debe insistirse en que de acuerdo con la Constitución, el sistema de escrutinio por representación proporcional es obligatorio sólo cuando la elección se hace en circunscripciones plurinominales, las cuales son de obligatoria utilización en las elecciones para senadores y diputados al Congreso Nacional. Para las elecciones municipales no es constitucionalmente obligatorio establecer, ni las circunscripciones electorales plurinominales, ni el sistema de representación proporcional de las minorías, lo cual se confirmó con la Enmienda Constitucional número 2. Por ello la propuesta de elegir los Concejales en circunscripciones uninominales, superando el sistema tradicional de elección en circunscripciones plurinominales, mediante listas cerradas y bloqueadas y aplicación del principio de la representación proporcional. Con la elección uninominal, la representación de los concejales sería de las comunidades y vecindades electoras y no de los partidos políticos, lo cual fomenta la elección en circunscripciones plurinominales.

6. Conclusión

Como puede observarse, en Venezuela no sólo tenemos la contradicción institucional de una federación centralista, sino que también tenemos una contradicción institucional, entre un municipio perfectamente definido en el texto constitucional, que no termina de ser desarrollado por el legislador en la práctica política, y una realidad municipal impropia de un régimen democrático.

Cierto que ha habido un período de consolidación de la democracia, con un signo claro de democracia de partidos, pero pasados estos cinco lustros hay un consenso que se empieza a advertir tanto para la reforma de este Régimen Local, como llevar adelante, quizá, uno de los más grandes retos que tiene nuestra democracia en el momento actual: comenzar a autoperfeccionarse, a través de la reforma de las instituciones del Estado, reforma que por supuesto tiene que hacerse mediante los propios mecanismos del sistema democrático y, por supuesto, por los propios partidos.

En tal sentido, la reforma del Régimen Local aparece como un reto de perfeccionamiento de nuestra democracia, porque en definitiva, si queremos que sea más participativa, como está planteado, tenemos que descentralizar el poder y reforzar el nivel municipal. En efecto, partimos del criterio de que no hay, realmente efectiva posibilidad de participación política, si no hay una efectiva descentralización política a nivel local, llevando el poder cerca del ciudadano, y ello sólo es posible lograrlo en un régimen democrático.

Fue en base, precisamente, a las ideas expuestas anteriormente, que el autor elaboró el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual fue presentado a la consideración de los partidos políticos y de las Cámaras Legislativas, al instalarse éstas en enero de 1984.

X. EL REGIMEN MUNICIPAL EN EL DISTRITO FEDERAL

De acuerdo con el artículo 9.º de la Constitución, el territorio nacional se divide, para los fines de la organización política de la República, en el de los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales. Por tanto, tratándose de un Estado Federal, la capital Caracas está vinculada, necesariamente, al Distrito Federal.

En efecto, el artículo 11 de la Constitución dispone que la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional. Tradicionalmente, sin embargo, la idea del asiento permanente de los Poderes Nacionales estaba vinculada más al Distrito Federal que a la ciudad capital. La razón por la cual en 1961 se cambió la relación se debió a que para esa época ya la ciudad capital había desbordado el territorio del Distrito Federal y se había desparramado urbanísticamente, hacía el distrito Sucre del Estado Miranda. Por ello, la propia Constitución estableció que «una ley especial podría coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal» (art. 11). Una de dichas jurisdicciones, precisamente es la del Distrito Federal, el cual, conforme al artículo 12 del propio texto constitucional, debe ser organizado por una ley orgánica, en la cual también «se dejará a salvo la autonomía municipal».

Por tanto, en la actualidad, en la regulación constitucional del Estado venezolano, encontramos la existencia de un régimen municipal peculiar para la capital de la República, Caracas, vinculada a un Distrito Federal, pero en el cual debe existir autonomía municipal. La realidad, sin embargo, es otra: aún está vigente la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936, que establece un régimen político-administrativo híbrido del Distrito Federal, el cual a la vez es una entidad federal y municipal, pero con un sistema de autonomía municipal atenuada. Esta orientación se recoge incluso en la Ley Orgánica de Régimen Municipal que prevé expresamente que sólo regirá en el Distrito Federal «en todo aquello no contemplado como régimen especial» en la Ley Orgánica de dicha entidad (art. 2).

Nos interesa analizar en las líneas que siguen el régimen municipal del Distrito Federal, el cual también está por ser reformado.

1. Caracas, el Distrito Federal y la municipalidad capitalina

A) *La capital histórica*

Caracas ha sido tradicionalmente la capital de Venezuela desde que el gobernador Juan de Pimentel trasladó la capital desde Coro a Caracas en 1577. Posteriormente, creada la Capitanía General de Venezuela, en 1731, compuesta por el centro y parte del occidente del país, Caracas continuó siendo la capital; y fue el Ayuntamiento capitalino el que, precisamente, provocó la declaración de independencia en 1810.

En 1811 el Congreso de ese año fijó a Valencia por capital provincional, constituyéndose allí el Gobierno el 3 de abril de 1812, trasladándose posteriormente a La Victoria el 27 de abril de ese año. Meses más tarde, y en plena guerra de la independencia, al triunfar los realistas y caer la Primera República, el 30 de julio de 1812, la capital vuelve a ser Caracas.

El 8 de mayo de 1817, el Congreso de Cariaco designó la ciudad de La Asunción en la Isla de Margarita, por capital provisional, siendo trasladada posteriormente a Angostura (hoy ciudad Bolívar) por el Libertador, también como capital provisional, en noviembre del mismo año. En 1819, el Congreso de Angostura designó la ciudad del Rosario de Cúcuta por capital provisional de Colombia, y allí se instala en enero de 1821. Ese mismo año, el primer Congreso Constituyente de la Gran Colombia designó a Bogotá por capital del Gran Estado del cual formaban parte los actuales Estados de Colombia, Ecuador y Venezuela. Caracas fue la capital del Departamento de Venezuela.

Posteriormente, con motivo del movimiento de separación de Venezuela de la Gran Colombia, en cuya implementación jugó un papel importante la municipalidad de Caracas, en enero de 1830 se había establecido de hecho la capital enCaracas, habiendo sido trasladada posteriormente a Valencia y declarada como tal, por el Constituyente Venezolano, de ese mismo año.

Posteriormente, por Decreto del Congreso de 25 de mayo de 1831, es erigida nuevamente Caracas como capital de la República, y desde esa fecha, salvo en el segundo semestre de 1858 que se traslada la capital a Valencia, Caracas va a permanecer hasta nuestros días como capital de la República y asiento de los Poderes Nacionales.

Este carácter de la ciudad de Caracas como capital y sede de los Poderes Nacionales se va a regularizar a partir de 1864, con la erección del Distrito Federal en su territorio. A partir de esa fecha la evolución de Caracas y de su régimen municipal va a estar ligada al Distrito Federal el cual puede analizarse en varias etapas según la existencia en él de un régimen municipal.

B) *El Distrito Federal sin municipalidad (1864-1872)*

La Constitución de 22 de abril de 1864 consagró entre las Bases de la Unión Federal de los Estados, el compromiso de éstos de «ceder a la nación el terreno que necesite para el Distrito Federal» (art. 41, ord. 3.º), siendo competencia de la Legislatura Nacional «erigir y organizar el Distrito Federal, en un terreno despoblado que no excederá de diez millas cuadradas y en que se edificará la ciudad capital de la Unión» (artículo 43, ord. 2). Por supuesto, esta disposición en la mente del mismo Constituyente estaba destinada a no cumplirse, al agregar la norma que «EL DISTRITO será provisionalmente el designado por la Asamblea Constituyente o el que designe la Legislatura Nacional». En efecto, Caracas había sido de hecho y de derecho la capital de la República, y este carácter no podía ni pudo cambiarse por decisión política alguna. De ahí que el Distrito Federal, provisionalmente, se organizó en zona ya poblada: la de Caracas.

En efecto, aún antes de que se promulgara la Constitución de 1864, el 29 de febrero del mismo año, la Asamblea Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela, «persuadida de la urgente necesidad de fijar el radio de acción del Gobierno general» resolvió provisionalmente erigir en Distrito Federal «el territorio comprendido dentro de los Departamentos de Caracas, Maiquetía y La Guaira», cuya organización, también provisionalmente, la decretaría el Poder Ejecutivo. En cumplimiento de este acuerdo de la Asamblea Constituyente, el «Gran Ciudadano Mariscal Presidente de los Estados Unidos de Venezuela», Juan C. Falcón, dictó el Decreto de 8 de marzo de 1864 que organizó el Distrito Federal en su Régimen Político y Administrativo, en el cual se precisó que para el régimen administrativo del mismo, los Poderes Públicos se dividían «en Legislativo, Ejecutivo y Judicial». El Poder Legislativo se ejerció entonces para todo el Distrito «por una Legislatura en las materias de interés general» integrada por Diputados «elegidos por votación universal, directa y secreta» y que tenía competencia para legislar sobre todas las materias que no pertenecieran al Poder Nacional. Por su parte, el Poder Ejecutivo se ejerció en todo el distrito «por un gobernador que era del libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo General», de quien era asimismo «su inmediato agente».

Queda claro entonces, que aun antes de que entrara en vigor la Constitución de 1864, fue intención de los artífices de la Federación el erigir un Distrito Federal donde tuvieran su sede los órganos del Poder Federal, pero con la particularidad de tener un régimen político que no lo hacía depender absolutamente de éste, sino que tenía una Legislatura con competencia para legislar sobre materias de interés general que no estuvieren reservados al Poder Nacional, salvo lo relativo a la Legisla-

ción Civil y Penal que se regía por las leyes nacionales. En cuanto al Poder Ejecutivo, el gobernador sí tenía una estrecha vinculación con el Poder Ejecutivo General, pues no sólo era agente inmediato de éste, sino que tenía el deber de «cumplir estricta e inmediatamente las órdenes» que el Poder Ejecutivo General le comunicara.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1864, el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, en 6 de junio de 1865 dictó un Decreto en el cual se exigía al Ejecutivo Nacional la presentación de un informe sobre cuál era «el lugar más a propósito para erigir el Distrito Federal, consultando las condiciones de salubridad y facilidad de comunicación», acompañándolo de un croquis del área que debía «ocupar el distrito, el plano de la ciudad capital y los presupuestos de los edificios y demás construcciones» que fueren necesarios. El Congreso autorizó asimismo, en esa oportunidad al Ejecutivo Nacional para organizar el para ese momento «Distrito Provisional».

En ejercicio de esta autorización y de la que ya había acordado la Asamblea Constituyente el 29 de febrero de 1864, el Ejecutivo Nacional por Decreto de 31 de octubre de 1867 organizó nuevamente al Distrito Federal en su régimen Político y Administrativo. En esta organización, el gobernador, de libre nombramiento del Ejecutivo Nacional, siguió siendo su «agente inmediato» y como tal subordinado al ministro del Interior y Justicia; por su parte, fue eliminada la Legislatura distrital, y sustituida por tres concejos departamentales compuestos por diputados elegidos provisionalmente por el ministro del Interior, y con competencia deliberante en cada uno de los tres departamentos que componían el distrito, en algunos casos restringida a la obtención de una previa aprobación de dicho ministro. En esta forma, el distrito quedó aún más ligado a los Poderes Nacionales, con un poder legislativo exiguo y con un poder ejecutivo en manos del gobernador como agente inmediato del Poder Ejecutivo Nacional. Esto fue confirmado por Decretos de 17 de junio de 1872 en los cuales se precisó que el presidente de la República era quien administraba el Distrito Federal «inmediata y directamente por medio de un gobernador de su libre elección».

C) *El Distrito Federal y su régimen municipal no autónomo (1872-1893)*

Por Decreto de 17 de junio de 1872 se reorganizó nuevamente el Distrito Federal, estableciéndose en él un incipiente régimen municipal, al sustituirse los Consejos Departamentales precedentes por un Concejo Municipal compuesto por tantos miembros como parroquias tuviera el distrito, con la particularidad de que era presidido por el gobernador del distrito. Dicho Concejo tenía facultades limitadas hasta el punto de que,

por ejemplo, debía proponer al presidente de la República «por el órgano del gobernador», las ordenanzas municipales o de impuestos y contribuciones que fueran a formar el tesoro del distrito.

La Constitución de 27 de mayo de 1874 no introdujo ningún cambio en relación a las normas referentes al Distrito Federal que consagró la Constitución de 1864, por lo que continuó bajo el régimen de carácter provisional. Ello se desprende también, del Decreto de 5 de julio de 1877 que estableció la división del distrito en dos departamentos y de los Decretos Orgánicos del Distrito Federal, de 27 de mayo de 1879, de 1 de octubre de 1880 y de 20 de noviembre del mismo año.

En estos últimos Decretos, se establecieron en el Distrito Federal dos Concejos Municipales, uno en cada uno de sus Departamentos (Libertador y Vargas), con muy poca autonomía y presididos por el gobernador y sus prefectos.

Por su parte, la Constitución de 27 de abril de 1881, a pesar de continuar atribuyendo a la Legislatura Nacional la facultad de erigir el Distrito Federal, estableció como atribución del presidente de los Estados Unidos de Venezuela «organizar el Distrito Federal y funcionar en él como primera autoridad civil y política establecida por esta Constitución», lo que se consagró asimismo en la Constitución de 16 de abril de 1891, y será todavía mejor precisado en las Constituciones posteriores.

D) *El Distrito Federal y la autonomía municipal (1893-1936)*

La Constitución de 21 de junio de 1893, puede decirse que inició el proceso de constitucionalización del Distrito Federal, cuyo régimen hasta ese momento estaba regulado, básicamente en Decretos, y abre la etapa en la cual se establece la autonomía municipal del distrito.

En efecto, en primer lugar, en ésta ya no se dejó la erección provisional del Distrito Federal al Ejecutivo Nacional, sino que se declaró: «Los Estados que forman la Unidad Venezolana son autónomos e iguales en entidad política; y se obligan: a ceder a la Nación, para el Distrito Federal, un terreno despoblado que no exceda de cien kilómetros cuadrados, en el cual se edificará la ciudad capital de la Unión. Por ahora dicho distrito será la ciudad de Caracas, con sus parroquias foráneas El Recreco, El Valle, La Vega, Antímano, Macarao y Macuto» (art. 13, ordinal 6.º). Por otra parte, no sólo correspondía al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela la erección del Distrito, sino su organización (art. 44, ord. 1.º), siendo sólo competencia del presidente de la Unión «administrar el Distrito Federal, según la ley, y funcionar en él como primera autoridad civil y política (art. 76, ord. 7.º).

De conformidad con esta última orientación, y en uso de facultades

conferidas por la Asamblea Constituyente, en Decreto de 21 de junio de 1893, de igual fecha que la promulgación de la Constitución, de ese año, el Ejecutivo Nacional dictó el 6 de julio de ese mismo año 1893, un Estatuto Provisorio del Distrito Federal, en el cual se dividió el «régimen gubernativo» del mismo en: «1.º Civil y Político; 2.º Administrativo y Económico» (art. 2). La primera autoridad civil y política del Distrito de acuerdo a ese Estatuto era el presidente de la República, quien la ejercía por órgano de un gobernador del mismo distrito, que «era su agente inmediato en todo lo relativo a este régimen y de su libre elección y remoción» (art. 3). En cuanto al régimen administrativo y económico, dicho Estatuto reconoce que «El municipio del Distrito Federal es la Entidad resultante de la unión de todas las parroquias que lo componen. El es autónomo en todo lo relativo a su régimen administrativo y económico; y en consecuencia, ejerce la soberanía, por delegación del pueblo, y por órgano de los funcionarios, autoridades, y corporaciones que establezcan sus leyes», entre otras cosas, «en todo lo relativo a la organización municipal, régimen interior, salubridad, beneficencia, ornato, abasto y consumo de las poblaciones que lo componen» (art. 20). Completa el Estatuto su normativa fundamental relativa al régimen de gobierno del distrito, señalando que «todo lo relativo al régimen administrativo y económico del Distrito Federal estará a cargo de un Concejo Municipal», compuesto por concejales nombrados por las parroquias que lo forman, «por elección popular, en votación directa y secreta» (art. 21 y 22). Este Concejo Municipal tenía una serie de atribuciones, entre ellas, mezcladas, funciones deliberantes y funciones netamente administrativas: «Dictar las leyes, ordenanzas, acuerdos y resoluciones que reglamenten el ejercicio de la soberanía que ejerce el municipio en todos los ramos» que le corresponden; «celebrar contratos de interés municipal», «crear y dotar los empleos municipales y nombrar y remover los empleados que deban servirlos» (art. 28, ordinales 3, 5 y 6). Todos los actos del Concejo Municipal sin embargo, necesitaban para ser válidos, del «cúmplase» del gobernador del distrito, quien como la autoridad ejecutiva del municipio, era su inmediato agente en todo lo tocante al régimen administrativo y económico (art. 29).

Se inicia entonces con este Estatuto la dicotomía que se mantiene hasta la ley de 1927, entre régimen civil y político y régimen administrativo y económico del Distrito, correspondiendo el primero al gobernador y el segundo al Concejo Municipal, y que tantas confusiones va a ocasionar en la interpretación de la ley de 1936. Sin embargo, y esto es lo más grave, erige al Concejo Municipal, no sólo en cuerpo deliberante y legislativo de orden local, sino en cuerpo con funciones administrativas paralelas a las de la autoridad ejecutiva, por lo que cuatro meses después va a ser en parte rectificado por el Estatuto Provisorio del Distrito Federal de 24 de noviembre de 1893.

En efecto, este Estatuto si bien mantiene los lineamientos generales del régimen del anterior, aclara que el Concejo Municipal «estará... presidido por el Gobernador del Distrito, y en su defecto, por el Prefecto que él designe», y entre las funciones del mismo prevé las siguientes: «celebrar contratos de interés municipal; y aprobar o negar los que celebre el Gobierno» y «crear y dotar los empleos municipales, y presentar al Gobierno ternas para que de ellos elija los empleados que deban servirlos» (arts. 20 y 27, ords. 4 y 5). Estas disposiciones se repiten en la primera Ley Orgánica del Distrito Federal de 29 de mayo de 1894, donde se mantiene la dicotomía, pero con la tendencia a reducir las funciones del Concejo a las propias de un cuerpo deliberante y legislativo de orden local.

A partir de la Constitución de 29 de marzo de 1901, el Constituyente renuncia definitivamente a la ilusoria idea que había dominado con mayor o menor intensidad en las Constituciones posteriores a 1864, de erigir el Distrito Federal en una zona despoblada distinta del Valle de Caracas, y al contrario, estableció como una de las bases de la Unión a la cual se obligaron los Estados Federados, de «ceder a la Nación para el Distrito Federal la ciudad de Caracas, que será la capital de la Unión, y las Parroquias El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano, La Guaira, Maiquetía y Macuto» (art. 6, ord. 7).

La Constitución de 1904 perfeccionó definitivamente esta norma al consagrar que «El Distrito Federal, que será Organizado por ley especial, se compondrá de los Departamentos Libertador, Vargas, Guaicaipuro y Sucre, y de la Isla de Margarita» (art. 5). Se trata entonces de la incorporación, por primera vez al texto constitucional, de la expresión territorial del distrito, además con amplitud metropolitana.

Pero la importancia de la Constitución de 1901, en la evolución institucional del régimen de gobierno del Distrito Federal, es la consagración que en ella se hizo de la autonomía del municipio del distrito. En efecto, el artículo 54 de la misma consagró entre las atribuciones del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, la siguente: «Dictar la ley constitutiva del Distrito y Territorios Federales y sus respectivas leyes electorales», con la aclaratoria de que el distrito «tendrá un Concejo Municipal autónomo en lo referente a su administración».

En realidad debe aclararse que si bien la Constitución hablaba de autonomía del Concejo Municipal, ello se refería más bien al municipio como entidad territorial. Así se lo consagró en las Leyes Orgánicas del Distrito Federal de 2 de mayo de 1901, 11 de mayo de 1904, 21 de agosto de 1909 y 20 de noviembre de 1909, 25 de julio de 1910, y se rectificó en la Constitución de 1904, como se indicará más adelante.

Por otra parte, la propia Constitución de 1901 continuaba estableciendo como atribución privativa del presidente de la República «ejercer, según la ley, la superior autoridad civil y política del Distrito Federal,

por medio de un gobernador de su libre elección y remoción, que refrendará sus actos» (art. 79, ord. 4).

Se continuaba consagrando entonces la dicotomía entre las funciones administrativas que correspondían a un Concejo Municipal, y las funciones civiles y políticas que las ejercía un gobernador como órgano del presidente de la República. Por ello, la propia Constitución exigió que la ley que regulara el régimen del distrito, debía determinar la manera cómo las atribuciones del municipio no entrabaren «la libertad de acción política de que deben disponer el Ejecutivo y demás altos Poderes Federales en él residentes» (art. 54, ord. 1.º).

En la Constitución de 1904 se regularon las consecuencias del régimen autonómico de la sede de los Poderes Nacionales así: «En el Distrito Federal la ley consagrará la autonomía del municipio en lo económico y administrativo, y determinará cómo haya de ejercer sus atribuciones de conformidad con los preceptos de esta Constitución, de modo que no se entrabare la libertad de acción política de los Poderes Federales que en aquél residen». Sin embargo, se estableció expresamente que «en los casos de guerra su primera autoridad civil y política asumirá la administración de los ramos mencionados» (art. 52, ordinal 3). Esto conllevaba alguna contradicción con la norma del artículo 75, ordinal 4.º de la misma Constitución que establecía como atribución del presidente de los Estados Unidos de Venezuela «administrar el Distrito Federal, según la ley, y funcionar en él como Primera Autoridad Civil y Política». Iguales disposiciones consagró la Constitución de 1909.

A partir del Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, y hasta 1936 se eliminó del texto constitucional la consagración de la autonomía del municipio del Distrito Federal. En efecto, en los textos constitucionales de este período sólo se consagró como atribución del presidente de la República con ligeras variaciones «administrar el Distrito Federal según la ley, y funcionar en él como Primera Autoridad Civil y Política». Se aclaró sin embargo en dichos textos, casi invariablemente, que la ley que regulara el régimen del Distrito Federal debía determinar cómo debía ejercer sus atribuciones el municipio de modo que no entrabara «la libertad de acción política de los altos Poderes Federales» que en él residían.

Por su parte, los textos legales reguladores del «régimen gubernativo» del distrito, a partir del Decreto Orgánico Provisorio de 15 de agosto de 1914 dictado por el presidente provisional de los Estados Unidos de Venezuela por autorización otorgada en el Estatuto Constitucional Provisorio del mismo año, hasta la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927, continuaron dividiendo el mismo en «civil y política y administrativo y económico». En esta forma, el presidente de los Estados Unidos de Venezuela era la primera autoridad civil y política

por medio de un gobernador de su libre elección, quien era su órgano legal «en todo lo relativo a la Administración de éste y su inmediato agente en lo civil y político». El municipio del distrito en cambio, continuaba siendo una entidad autónoma «que para su régimen administrativo y económico ejerce su autonomía mediante un Concejo electo por voto popular directo y secreto, y por órganos de los funcionarios y autoridades que establezcan las leyes».

Ahora bien, aun cuando se continuaba consagrando la dicotomía entre el régimen civil y político que correspondía al gobernador, y el régimen económico y administrativo que correspondía al Concejo Municipal, la orientación general que se deduce del análisis de las Leyes Orgánicas de 1915 y 1927, era la de reducir la actividad del Concejo a la de cuerpo meramente deliberante y de control de la actividad ejecutiva, sin atribuciones de administración activa. Así, en relación a la administración del municipio, por ejemplo, el Concejo tenía facultad sólo para «dar o negar su aprobación a los contratos que celebre el gobernador» o «crear escuelas primarias de uno u otro sexo y reglamentarlas de acuerdo con la ley Nacional de Instrucción Pública»; y en cuanto a los funcionarios municipales sólo tenía competencia para «presentar al gobernador, ternas para el cargo de administrador de Rentas Municipales». Por el contrario, al gobernador le correspondía como autoridad ejecutiva, ejercer la función administrativa municipal, tal como se evidencia, por ejemplo, de la lectura de los 27 ordinales del artículo 9 de la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1927, que fijaba las atribuciones del gobernador.

E) *El Distrito Federal y la constitucionalización de la autonomía municipal (1936)*

La Constitución de 20 de julio de 1936, bajo cuya vigencia se dictó la actual Ley Orgánica del Distrito Federal, consagró en su artículo 6.º los lineamientos generales del régimen legal actual, en la forma siguiente:

> «El Distrito Federal será organizado por ley especial y se compondrá de los departamentos Libertador y Vargas. El primero lo forman la ciudad de Caracas, junto con sus parroquias foráneas: El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano y Macarao. Y el segundo lo forman las parroquias La Guaira, Maiquetía, Macuto, Caraballeda, Carayaca, Naiguatá y Caruaco.»
> «Deberá quedar a salvo en la ley especial la acción política del poder federal, de modo que ésta no sea entrabada.»
> «La municipalidad del Distrito Federal, como todas las demás de la República, será completamente autónoma e independiente del poder federal en lo relativo a su régimen económico y administrativo y podrá establecer libremente su sistema rentístico.»

En relación a las demás municipalidades de la República la misma Constitución de 1936 estableció: «Los Estados se dividirán en distritos cuyas municipalidades gozarán de plena autonomía y serán por tanto independientes del Poder Político Federal y del Estado, en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo, con las solas restricciones que en esta Constitución se pautan» (art. 14).

En la Constitución se consagró además como atribución del presidente de los Estados Unidos de Venezuela: «Ejercer según la ley, la superior autoridad civil y política del Distrito Federal, por medio de un gobernador de su libre elección y remoción», siendo éste además, el órgano legal del presidente «en lo relativo a la administración del distrito» (art. 100, ord. 6 y art. 105). Disposiciones similares se consagraron en la Constitución de 1945.

Por su parte, la Ley Orgánica del Distrito Federal de 14 de octubre de 1936, reformada parcialmente en su artículo 62 por ley de 17 de julio de 1937, consagró definitivamente la tendencia que se vislumbraba en el régimen anterior, de atribuir la función administrativa del municipio a la autoridad Ejecutiva, el gobernador del distrito, y de dejar en manos del Concejo funciones meramente deliberantes y de control del ejercicio de la función administrativa. En efecto, aun cuando continúa dividiendo el «régimen gubernativo» del distrito en «Civil y Político; y Administrativo y Económico» (art. 7), al gobernador le corresponde ejercer, como órgano del presidente, una serie de atribuciones «en lo Civil y Político» (art. 13) y se le atribuye además el carácter de «Primera Autoridad Ejecutiva, en lo Administrativo y Económico» con la asignación de una serie de deberes y facultades (art. 14). Como se verá más adelante, los artículos 13 y 14 de la ley regulan en detalle la función administrativa del distrito atribuida exclusivamente al gobernador como autoridad Ejecutiva. El Concejo Municipal en cambio, si se analizan las atribuciones que consagra el artículo 41 de la ley, es la primera autoridad deliberante o legislativa local del municipio. Con la Ley de 1936 se vuelve entonces al sistema original del Decreto de 8 de marzo de 1864, que distinguía claramente, en el régimen del Distrito, entre un Poder Legislativo que ejercía una Legislatura, y un Poder Ejecutivo atribuido a un gobernador. La búsqueda de una compatibilidad de la autonomía del municipio con las funciones de las dos autoridades, Concejo Municipal y gobernador, la precisa la propia ley vigente en su artículo 28: «El municipio que forma el Distrito Federal, ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del gobernador como autoridad Ejecutiva».

La Constitución de 1947 consagró en líneas generales, el mismo régimen para el Distrito Federal que determinaba la Constitución de 1936. Eliminó, sin embargo, de su articulado, la mención esencial a todo Distrito Federal, de que el régimen de éste debía ser de tal naturaleza

de modo que no se viera entrabada la acción del Poder Federal que en él tiene su sede, limitándose a señalar que en la ley especial que organizara el Distrito debía dejarse «a salvo la autonomía del Poder Municipal en lo que respecta a su régimen económico y administrativo» (art. 5).

Al contrario, la Constitución de 1953 sí consagraba la posibilidad de que la ley estableciera «un régimen especial» para el régimen municipal del distrito, aun cuando en general establecía para el mismo, el régimen común de todas las municipalidades de la República (art. 18).

La Constitución vigente, en esta materia, como hemos visto, se limita a establecer que «el Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal» (art. 12), aun cuando se precisa que «la ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento permanente de los órganos supremos del Poder Nacional» (art. 11). Actualmente continúa siendo competencia del Poder Nacional «la organización y régimen del Distrito Federal» y del presidente de la República «nombrar y remover los gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales» (art. 136, ord. 6, y 190, ord. 17).

F) *Apreciación general*

Del análisis que se ha hecho anteriormente de los lineamientos generales que marca la evolución histórica del régimen del Distrito Federal, podemos sacar algunas apreciaciones generales.

Ante todo, se evidencia de toda esa evolución que ha sido siempre criterio del constituyente y del legislador, el intentar compaginar el régimen autonómico del ente local con el régimen propio de un distrito federal como sede de los Poderes Nacionales y con las exigencias propias de una ciudad capital, sin llegar a convertir el distrito en una mera dependencia administrativa del Poder Central. El constituyente hasta 1961, respecto del Distrito Federal mantuvo una posición intermedia de autonomía atenuada sin aniquilar el régimen local, como sucedía, por ejemplo, en el Distrito de Columbia de los Estados Unidos, previendo un sistema que se aproximaba más al que existió en el Distrito de Río de Janeiro. De ahí que siempre se haya previsto en el distrito la existencia de una legislatura o Concejo Municipal de elección popular, coexistiendo con una autoridad ejecutiva como agente del Ejecutivo Nacional; y tal como lo precisa la ley vigente, a través de ambos el municipio ejerce su autonomía, siendo la existencia del gobernador del distrito federal la esencia misma de todo distrito de esa índole.

Ese era el resultado de compaginar la autonomía municipal del distrito con la exigencia constitucional de que era la sede de los Poderes

Nacionales, cuya acción no debía verse entrabada. Así se estableció esa dicotomía de autoridades «municipales» disímiles: gobernador y Concejo Municipal, dando origen, dado el sistema federal, a la división entre un Poder Legislativo Municipal en manos del Concejo y un Poder Ejecutivo Municipal en manos del gobernador. Así, la ley vigente sigue la orientación del Decreto de 1864, y elimina la confusión de atribuciones que existió entre ambos organismos a finales del siglo pasado.

En esta forma la autonomía de la municipalidad del Distrito Federal, de acuerdo a la Ley Orgánica de 1936, es una autonomía limitada y por tanto relativa, en relación con la autonomía del resto de las municipalidades de la República, en cuanto que se ejerce no sólo por una entidad designada por elección popular, sino también por un órgano designado por el presidente de la República, en contra de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, que exige, como parte de la autonomía del municipio, «la elección de sus autoridades».

La situación actual, por tanto, es contradictoria: la autonomía municipal debe ser la prevista en el artículo 29 de la Constitución y no admite excepciones, por lo cual el gobernador no debería ser una autoridad que ejerza «parte» de esa autonomía municipal. Por tanto, la Ley Orgánica de 1936 contradice los principios constitucionales del texto de 1961. Pero además, la Constitución no tiene necesariamente que conducir a la situación actual, de mezcla institucional entre una entidad federal, como el Distrito Federal, que a la vez es una municipalidad. Estas contradicciones deben ser resueltas en la reforma que debe realizarse en el Distrito Federal, y que analizaremos más adelante.

Antes, sin embargo, debemos analizar el sistema de gobierno municipal que la Ley de 1936 establece en el distrito.

2. El régimen de gobierno municipal en el Distrito Federal

La Ley Orgánica del Distrito Federal vigente, de 1936, divide el «Régimen Gubernativo del Distrito Federal en Civil y Político; y Administrativo y Económico» (art. 7). En relación al régimen civil y político, la primera autoridad civil y política del Distrito Federal es el Presidente de la República, quien la ejerce por medio de un gobernador de su libre elección y remoción. El gobernador del Distrito Federal es en primer lugar, entonces, el órgano inmediato del presidente de la República en todo lo referente al régimen civil y político (arts. 8, 9, 11 y 13). Por otra parte, en relación al régimen administrativo y económico es necesario señalar que la Ley Orgánica, ante todo, recalca que «el municipio integrante del Distrito Federal» es una «entidad autónoma, en su régimen administrativo y económico», y que esa entidad «ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del gobernador como autoridad

ejecutiva» (arts. 27 y 28), siendo presupuesto que el gobernador es «la primera autoridad ejecutiva en todo lo administrativo y económico» (arts. 8, 11 y 14).

De la división del régimen gubernativo del Distrito Federal en civil y político, y Administrativo y económico se deduce claramente el régimen mixto e híbrido de nuestro Distrito Federal: El régimen civil y político es consecuencia de la esencia misma del distrito que como sede de los poderes federales debe estar bajo la gestión «civil y política» directa del presidente de la República. Por su parte, el régimen administrativo y económico es reflejo de la atenuada autonomía municipal del distrito, que permite la elección del Concejo Municipal por vía del sufragio, el cual con sus funciones deliberantes y normativas comparte el gobierno del distrito con el gobernador, como autoridad ejecutiva, lo cual es contrario a la Constitución.

El gobernador del Distrito Federal refunde, en sí mismo, entonces funciones federales y funciones municipales que evidentemente, dada la existencia de las primeras, atenúan la autonomía municipal del distrito en comparación con la autonomía del resto de las municipalidades del país.

A) *El gobernador y la función ejecutiva en el Distrito Federal*

En el ámbito del Distrito Federal la autoridad ejecutiva del mismo, es decir; el gobernador, ejerce dos tipos de competencias, claramente diferenciadas: las competencias políticas, como órgano directo de la primera autoridad civil y política que es el presidente de la República (régimen civil y político); las competencias administrativas como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico (régimen administrativo y económico). Veamos someramente las implicaciones legales de esas dos series de competencias del gobernador del Distrito Federal.

a) *Las competencias políticas*

En primer lugar es necesario señalar que desde el punto de vista político, el gobernador no sólo juega un papel preponderante en el Distrito Federal, sino también en el engranaje político del país, teniendo facultad para asistir al Consejo de Ministros con derecho a voz y voto en lo relativo al gobierno del Distrito Federal (art. 13, ord. 2, LODF).

Por otra parte, como órgano inmediato del presidente de la República, en lo civil y político, sus competencias políticas pueden agruparse en las siguientes categorías:

a') *Competencias en relación al Poder Nacional:*

a") Refrendar todos los Decretos y Resoluciones del presidente de la República;

b") Cumplir y velar porque se cumplan en el Distrito Federal la Constitución Nacional, las Leyes Nacionales y las del Distrito Federal:

c") Cumplir y cuidar de que se cumplan y ejecuten los Decretos, Ordenes y Resoluciones del presidente de la República;

d") Hacer reproducir en la prensa las leyes que especialmente se refieran al Distrito Federal, tan luego como hayan sido promulgadas;

e") Velar por el cumplimiento de la Ley Orgánica del Sufragio y de la Ley de Partidos Políticos, Manifestaciones y Reuniones Públicas y prestar a este fin el apoyo que fuere necesario a los cuerpos o autoridades del caso; y ejercer y cumplir las atribuciones y deberes que le imponga dicha ley;

f") Velar especialmente por el exacto y eficaz cumplimiento de las Leyes y Reglamentos de Sanidad, debiendo remitir al respectivo Ministerio, los datos, informes o denuncias que lleguen al despacho acerca de la existencia de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección o algún otro hecho que pueda afectar a la salubridad pública;

g") Desempeñar en el Distrito Federal en cuanto le sean aplicables, las funciones que a los gobernadores de Estado atribuyan las leyes en materia de Tierras Baldías y Ejidos y cualesquiera otras (ordinales 1.º, 2.º 3.º 4.º, 8.º, 16 y 18 del artículo 13 LODF).

b') *Competencias como primera autoridad de policía en el Distrito Federal:*

a") Velar por el mantenimiento del orden, la moral y la decencia pública, la seguridad social, y por la protección de las personas y de las propiedades, con facultad en el cumplimiento de estos deberes para reprimir toda tentativa o violación de las finalidades citadas, con arresto policial hasta por quince días o multas no mayores de trescientos bolívares, sin que esto obste para el sometimiento a juicio de los indiciados, según el caso. Iguales sanciones podrá imponer a los que desobedezcan las disposiciones dictadas en ejercicio de sus atribuciones, como las de otras autoridades competentes, o a quienes les falten el debido respeto;

b") Pedir el auxilio de la Fuerza Pública Federal cuando lo estime necesario o conducente para el mantenimiento del orden público y la protección de las personas y de las propiedades;
c") Prestar el debido apoyo a los funcionarios públicos que lo requieran para la ejecución de las providencias que dictaren en uso de sus facultades legales;
d") Dar o negar permisos para espectáculos públicos y ordenar la clausura de éstos cuando haya motivo suficiente para ello;
e") Velar por el orden en los espectáculos públicos y por el cumplimiento de los Reglamentos que los rigen (ords. 6.º, 7.º, 11, 14, 15 del art. 13 LODF).

c') *Competencias en relación a la administración municipal:*

a") Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, salvo en cuanto a los prefectos;
b") Presentar al presidente de la República listas de candidatos para cada uno de los cargos de prefecto en los Departamentos Libertador y Vargas y nombrar los que aquél designe;
c") Cuidar de que todos los funcionarios del Distrito Federal cumplan a cabalidad con sus deberes y pedir ante quien corresponda el enjuiciamiento de quienes los infringieren, cuando haya lugar a ello;
d") Conceder licencias a los empleados de su dependencia hasta por treinta días;
e") Ejercer el control e inspección de todos los hospitales, institutos benéficos y casas de beneficencia del Distrito Federal;
f") Visitar las distintas secciones del distrito por sí o por intermedio de comisionados, a fin de imponerse de sus necesidades, como del cumplimiento de las leyes y del proceder y conducta de los empleados, oyendo las quejas que se dirijan contra éstos para resolverlas si estuvieren dentro de sus facultades o para transmitirlas a quienes competa su decisión, caso de que no estuvieren dentro de sus atribuciones (ord. 6.º, 10, 12, 17, 19 y 20 LODF).

d') *Competencias en relación al Concejo Municipal:*

Someter a la decisión de la Corte Suprema de Justicia las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones del Concejo Municipal cuando a su juicia, colidan con la Constitución Nacional o con otras Leyes (ord. 5, artículo 13, LODF).

b) *Las competencias administrativas*

Pero de acuerdo a la propia Ley Orgánica del Distrito Federal, fundamentalmente se destacan en el gobernador, competencias netamente administrativas en su carácter de primera autoridad ejecutiva de lo administrativo y económico, que dan origen a una serie de actividades que podemos agrupar en la forma siguiente:

a') *Competencias administrativas generales:*

a") Ejercer, asistido del secretario de Gobierno, la administración del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal;
b") Representar al Distrito Federal en todo lo referente a la Administración en sus relaciones con los demás poderes y con los particulares;
c") Preparar anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos y someterlo al Concejo Municipal para su discusión y aprobación con las adiciones o modificaciones que considere del caso;
d") Cumplir y ejercer los deberes y facultades que le confieren las leyes (ord. 1, 5, 8 y 14 del art. 14 LODF).

b') *Competencias administrativas en relación al Concejo Municipal:*

a") Poner el «Cúmplase» a las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal que lo requieran, dentro de los primeros ocho días de haberlas recibido de dicho cuerpo; pero, cuando a su juicio existan fundadas razones para su revisión, podrá devolverlas al Concejo dentro de los mismos citados ocho días, con una exposición razonada, pidiendo su reconsideración. En estos casos, el Concejo procederá a la reconsideración o revisión solicitada, pudiendo ratificar la Ordenanza o Resolución, modificarla o rechazarla por una mayoría de las tres cuartas partes de los presentes, en una sola discusión, teniéndose por definitivamente firme lo que así decida;
b") Presentar al Concejo Municipal Proyectos de Ordenanzas y Resoluciones para su estudio y discusión por este cuerpo;
c") Concurrir personalmente, o por medio del secretario de Gobierno, a las sesiones del Concejo Municipal, cuando lo tenga por conveniente, con derecho de palabra. También deberá concurrir personalmente al Concejo Municipal cuando sea llamado por este cuerpo;

d") Presentar al Concejo Municipal, en los primeros quince días del mes de enero de cada año, las cuentas de la administración a su cargo y una exposición detallada de todas sus actuaciones durante el año (ords. 2, 7, 13 y 16 del art. 14, LODF).

c') *Competencias en relación a las oficinas y dependencias administrativas del Distrito:*

a") Organizar y dirigir las oficinas de administración del Distrito Federal;
b") Velar por el eficaz funcionamiento de los servicios municipales, propendiendo a su efectiva organización y mejora;
c") Practicar mensualmente por sí o por medio de un comisionado, en unión de dos delegados del Concejo Municipal, tanteo de caja de la Administración de Rentas, pasando copia de lo actuado al Concejo;
d") Establecer o contratar loterías para fines de beneficencia, con la aprobación del Concejo Municipal y velar porque los fondos provenientes de estos ramos se apliquen exclusivamente a los fines destinados;
e") Autorizar al secretario de Gobierno o a los directores de los distintos ramos de la Gobernación para el despacho de determinadas materias, cuando esto no sea contrario a las leyes ords. 4, 9, 10, 12 y 15 del art. 14 LODF).

d') *Competencias reglamentarias:*

Dictar los Reglamentos que considere necesarios referente a la ejecución de las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal, sin alterar su espíritu, propósito o razón (art. 14, ord. 3.º LODF).

e') *Competencias en relación a los funcionarios y empleados públicos municipales:*

Nombrar y remover libremente los empleados de las oficinas de administración del Distrito Federal, salvo, en cuanto al nombramiento de administrador de Rentas Municipales, que deberá hacerlo de la lista que le presente el Concejo Municipal (art. 14, ord. 4.º, LODF).

f') *Competencias administrativas en relación a los contratos municipales:*

Celebrar contratos de interés municipal, sometiéndolos a la aprobación del Concejo Municipal, sin cuyo requisito no se considerarán válidos ni podrán ponerse en ejecución (art. 14, ord. 11, L.O.D.F.).

g') *Competencias administrativas en relación a las obras públicas municipales:*

Decretar y ejecutar trabajos de obras públicas municipales cuyo costo individual no exceda de cien mil bolívares, sin que por estos respectos pueda excederse de la suma global que anualmente debe fijarle el Presupuesto. Para inversiones que individualmente excedan de mil bolívares o que sumadas a las ya acordadas excedan al total fijado en el Presupuesto, deberá obtener previamente la aprobación del Concejo Municipal (art. 14, ord. 6.º).

B) *El Concejo Municipal y la función deliberativa en el Distrito Federal*

Si bien en todos los Concejos Municipales de los Estados de la Federación venezolana, se funden competencias deliberativas con competencias netamente administrativas, en la municipalidad del Distrito Federal, estando al menos en el marco de la Ley Orgánica, las competencias administrativas en manos del gobernador, las competencias deliberante o legislativas de orden local, corresponden al Concejo Municipal. Este tiene primordialmente atribuido el ejercicio de la autonomía normativa (art. 44, ords. 2 y 5 LODF), así como la participación en actos individuales taxativamente enumerados.

Ahora bien, de acuerdo a la vigente Ley Orgánica del Distrito Federal, las competencias deliberativas del Concejo Municipal dan origen a una serie de actividades que podrían agruparse en la forma que se expresa a continuación:

a) *Actividades normativas*

La principal de las actividades del Concejo Municipal es el «dictar ordenanzas, acuerdos y resoluciones que reglamenten el ejercicio de la autonomía que ejerce el Municipio en todos los ramos que se expresan en el Capítulo IV de esta Ley» (art. 41, ord. 2, LODF).

En todo caso, las materias en relación a las cuales puede el Concejo ejercer su autonomía normativa, teniendo siempre en cuenta que en el Distrito Federal la autonomía se ejerce también por medio «del gobernador como autoridad ejecutiva» (art. 28), son las siguientes conforme al artículo 29 de la Ley Orgánica del Distrito Federal:

a') Los servicios de policía, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos y demás de carácter municipal, tales como servicios de higiene y saneamiento, vías y medios de comunicación y tránsito urbano y vecinal, distribución de aguas potables, beneficencia y corrección, abastos y consumos, reglamentación del ejercicio de industrias, artes y oficios y régimen interior de las parroquias que componen el distrito;

b') Los servicios de vigilancia contra el analfabetismo con sujeción a las leyes y disposiciones de los Reglamentos Nacionales de Educación. El servicio de higiene lo harán sujetándose a las Leyes y Reglamentos Nacionales sobre Sanidad, y bajo la inspección del servicio sanitario nacional;

c') La administración de sus ejidos y terrenos propios, sin que puedan enajenarlos, salvo para construcciones;

d') La organización de sus rentas con las restricciones enumeradas en el artículo 18 de la Constitución.

En relación a todas estas materias contenidas en el Capítulo IV de la Ley Orgánica del Distrito Federal, el municipio ejercerá la autonomía «por medio de un Concejo Municipal y el gobernador como autoridad ejecutiva» (art. 28 LODF), y el Concejo ejerce su autonomía normativa y deliberativa.

b) *Actividades deliberativas generales*

a') Admitir y resolver sin dilación las soluciones que se le dirijan sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacione con el interés público o privado;

b') Ejercer y cumplir las demás atribuciones y deberes que le señalen la presente ley o cualquier otra (art. 41, ord. 8 y 16 LODF).

c) *Actividades deliberativas en relación con el propio Concejo*

a') Nombrar de su seno un presidente y dos vicepresidentes;

b') Dictar su reglamento interior;

c') Calificar a sus miembros y resolver sobre sus renuncias;

d') Conceder licencias a sus miembros hasta por treinta días, pero estas licencias no podrán exceder de quince días sin llenar la falta por el suplente respectivo;

e') Elegir fuera de su seno, en la segunda quincena del mes de abril de cada año, al síndico procurador municipal y el que debe suplir las faltas temporales o absolutas de dicho funcionamiento (art. 41, ods. 1, 3, 10, 11 y 13, LODF).

d) *Actividades deliberativas en relación con la administración municipal*

a') Creación de servicios públicos: Crear escuelas primarias y reglamentarlas de acuerdo con la Ley Nacional de Educación (art. 41, ord. 4.º).

b') Administración financiera: Considerar el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del municipio que debe presentarle el gobernador y aprobarlo o modificarlo (art. 41, ord. 14 y art. 14, ord. 8, LODF).

c') Funcionarios públicos:

a") Presentar al gobernador, cuando éste las pidiere, las ternas para el cargo de administrador de Rentas Municipales;

b") Fijar las fianzas que debe presentar el administrador de Rentas Municipales y el recaudador de Rentas del Departamento Vargas (artículo 41, ords. 6 y 7, y art. 14, ord. 4, LODF).

d') Control de la Administración Municipal:

a") Aprobar el establecimiento o contratación de Loterías para fines de beneficencia por parte del gobernador;

b") Aprobar las obras e inversiones del gobernador que excedan individualmente de cien mil bolívares;

c") Dar o negar su aprobación a los contratos que celebre el gobernador;

d") Examinar la exposición que debe presentarle el gobernador conforme a lo dispuesto en la atribución 16 del artículo 14 de la Ley, así como también la cuenta anual que deben presentar al gobernador, el administrador de Rentas Municipales y el recaudador de Rentas del Departamento Vargas; cuentas que deben serles presentadas por el gobernador, junto con su exposición. El Concejo deberá dictaminar sobre la exposición y cuentas, aprobándolas u objetándolas (art. 41, ord. 9, y art. 14, ord. 16).

De lo anterior se deduce en definitiva que la autonomía del Concejo Municipal es una autonomía normativa, y sus atribuciones limitan esa autonomía a sólo funciones deliberativas.

C) *Consecuencias de la distribución de competencias*

Tal como ha podido observarse del análisis de las diversas actividades legales que tienen los dos órganos municipales que ejercen la au-to-

nomía de la municipalidad del Distrito Federal, surge evidente en las mismas, como principio, la aplicación de un sistema de distribución de competencias: al gobernador corresponde ejercer competencias políticas y administrativas y al Concejo Municipal, como cuerpo deliberante, la competencia legislativa local, es decir, dentro de lo estrictamente municipal.

Sin embargo, es también evidente que el órgano deliberativo no sólo dicta normas de carácter general, como podrán ser las Ordenanzas, sino que el propio artículo 41, ordinal 2 de la Ley Orgánica autoriza al Concejo para dictar acuerdos y resoluciones que puedan tener un contenido individual, como el de los actos administrativos, lo cual sólo procede cuando la misma ley, por vía de excepción lo autoriza expresamente. Tal sería el caso por ejemplo, del nombramiento del síndico procurador municipal por el Concejo, que constituye un acto administrativo individual y que la misma Ley Orgánica del Distrito Federal en el ordinal 13 del artículo 41, atribuye al propio Concejo Municipal. De resto, la actividad administrativa corresponde al gobernador del Distrito Federal, aunque deba ésta ejercerse en ejecución de la Ley y de las Ordenanzas que dicte el Concejo Municipal (art. 14, ord. 1, LODF).

Sin embargo, en la práctica esta distribución de competencias no ha tenido plena vigencia, y el Concejo Municipal con una frecuencia mayor a la imaginada, en contra de lo dispuesto en la Ley, ha asumido competencias administrativas que debían corresponder al gobernador, actuando como un Concejo Municipal más de los existentes en el país.

Esto ha sucedido en una serie de supuestos típicos, en los cuales se evidencia una usurpación de atribuciones por parte del Concejo Municipal al invadir competencias ejecutivas atribuidas por Ley al gobernador del Distrito Federal, al atribuírselas en detrimento de aquéllas, el propio Concejo Municipal, a sí mismo.

En primer lugar, en relación al ejercicio de la potestad jerárquica. En efecto, en el ámbito de la Administración Municipal del Distrito Federal, resulta evidente que estando la función ejecutiva en manos del gobernador, éste como primera autoridad ejecutiva del distrito, tiene que tener la competencia exclusiva de conocer de los recursos jerárquicos interpuestos contra decisiones de los funcionarios administrativos inferiores; competencia que existe aún cuando la ley no lo consagre expresamente, pues la apelación es un derecho que exige ley expresa que lo niegue. Siendo esto así, también resulta evidentemente un contrasentido que la autoridad deliberante del distrito, es decir, el Concejo Municipal, conozca de recursos jerárquicos interpuestos contra actos administrativos de funcionarios dependientes o que deben depender administrativamente del gobernador como primera autoridad ejecutiva. Por ello, constituye una usurpación de funciones —usurpación de la función ejecutiva por parte del órgano legislativo local— el

que el Concejo Municipal, mediante ordenanzas o resoluciones, se atribuya a sí mismo, el conocimiento de recursos jerárquicos o apelaciones contra actos administrativos de funcionarios inferiores de la administración municipal, lo cual sucede con gran frecuencia.

En segundo lugar, en relación a los poderes de organización y el nombramiento de funcionarios o empleados municipales. Tal como hemos visto, el gobernador del Distrito Federal, tiene atribuida la facultad de «organizar y dirigir las oficinas de administración del Distrito Federal con facultad para nombrar y remover libremente sus respectivos empleados». Por tanto, ninguna norma municipal dictada por el Concejo Municipal, en el ejercicio de su autonomía normativa, puede validámente extralimitar ni hacer negatorias ni menoscabar o restringir las facultades organizativas del gobernador. De lo contrario estaría viciada de usurpación de funciones, lo cual también ha sucedido, por ejemplo, cuando la Ordenanzas sobre Catastro del Distrito Federal desde 1960 estableció que la Oficina Municipal de Catastro «es una dependencia del Concejo Municipal del Distrito Federal», y en una serie de Ordenanzas vigentes en el Distrito Federal que atribuyen al propio Concejo Municipal el nombramiento de funcionarios municipales.

D) *La Administración Territorial del Distrito Federal*

De acuerdo a la Ley Orgánica del Distrito Federal, éste se divide territorialmente en dos Departamentos, Libertador y Vargas, y cada uno de ellos se divide en Parroquias.

a) *El régimen de los Departamentos*

En cada uno de los Departamentos hay un prefecto, como órgano y agente inmediato del gobernador del Distrito Federal, en las respectivos Departamentos (art. 16, LODF). Como tales, tienen las siguientes atribuciones, muchas de las cuales no se cumplen, por tratarse de una Ley desfasada con la realidad contemporánea:

1.º Cumplir y hacer cumplir las órdenes que en uso de sus facultades legales dicte el gobernador; los acuerdos, ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal y los reglamentos y disposiciones sobre sanidad.

2.º Velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad social e individual y prevenir los actos contrarios a ellos. Para estos fines podrá, por vía de represión policial, ordenar y ejecutar arrestos hasta por ocho días e imponer multas no mayores de doscientos bolívares.

3.º Prestar su apoyo a todos los funcionarios públicos para la ejecución de todas las providencias y órdenes que estos dicten en uso de sus facultades legales.

4.º Pasar en los cinco primeros días del mes de diciembre de cada año, al gobernador, un informe pormenorizado acerca de las actuaciones de la prefectura desde el 1.º de diciembre del año anterior hasta el 30 de noviembre del año en curso.

5.º Visitar las parroquias de su jurisdicción para informarse por sí del cumplimiento de las leyes y de la conducta y proceder de los empleados y oir las quejas que contra éstos se dirijan, debiendo dar cuenta al gobernador del resultado de la visita.

6.º Cuidar de que no existan casas de juegos prohibidos, ni vagos ni mal entretenidos, tomando al efecto las medidas del caso.

7.º Remitir al gobernador, dentro de los quince primeros días de cada mes, la relación de los nacimientos, matrimonios y defunciones que ocurran en las parroquias de su jurisdicción durante el mes anterior; y además, las noticias, datos y estadísticas, con arreglo a los fomularios que les pase el mismo gobernador.

También remitirán en la misma fecha una relación comprensiva de los ciudadanos que se hayan domiciliado en su jurisdicción y de los que hayan abandonado el mismo domicilio; y todo se publicará por la prensa.

8.º Dar cuenta al gobernador de todos sus actos que ejecutare, e instruirlo diariamente de cuanto ocurra.

9.º Pasar quincenalmente al gobernador una relación de los presos que hayan ingresado a la cárcel pública durante la quincena, expresando el delito por el cual están detenidos, la autoridad que los aprehendió, la fecha de encarcelamiento y el Tribunal que está conociendo de la causa. También especificará en dicha relación los excarcelados durante la quincena. Esta relación se publicará en la «Gaceta Municipal» cuando así lo ordene el gobernador.

10. Ejercer las funciones de autoridad inmediata superior de los jefes e inspectores de Policía y de los jefes civiles y comisarios.

11. Desempeñar las demás funciones que les atribuyan las Ordenanzas y Leyes especiales.

12. Los prefectos podrán ordenar arrestos hasta por cinco días e imponer multas hasta de cien bolívares a los que desobedezcan sus órdenes o les falten el respeto debido, sin perjuicio de encausarlos, si así lo requiere la gravedad de la falta, dando aviso inmediatamente al gobernador.

Por otra parte, y por cuanto el Concejo Municipal tiene su sede en Caracas, la ley prevé que en el Departamento Vargas con sede en La Guaira, debe existir una Junta Departamental, compuesta por cinco miembros: El prefecto del Departamento quien la presidirá, dos miem-

bros escogidos por el Concejo Municipal y dos por las organizaciones de comerciantes, empleados u obreros (art. 44, LODF).

Esta Junta Departamental tiene los siguientes deberes y atribuciones:

1.º Dictar su reglamento interior.

2.º Velar dentro de su jurisdicción por el buen funcionamiento de los servicios municipales y por su perfeccionamiento y mejoras, a cuyo efecto podrá dirigirse al ciudadano gobernador y al Concejo Municipal, denunciando las faltas que observe y sometiendo sus proyectos de reformas y mejoras.

3.º Oir las quejas y reclamos de los ciudadanos en todo cuanto atañe a los servicios municipales, para transmitirlos a quien corresponda, si los encontrare fundados.

4.º Visitar los hospitales, planteles de instrucción, casas de beneficencia, mercados y demás dependencias municipales del Departamento, para inspeccionar su funcionamiento y estado sanitario.

5.º Elaborar los informes y consultas que les pidan el gobernador o el Concejo Municipal, sobre asuntos de interés para el Departamento.

6.º Presentar al gobernador, cuando éste solicitare, una terna para la elección del recaudador de Rentas del Departamento.

7.º Vigilar la recaudación de las Rentas del Departamento y la contabilidad respectiva.

8.º Preparar anualmente un informe sobre los ingresos y gastos del Departamento y pasarlo al gobernador a fin de que éste lo tenga en cuenta para la formación del Presupuesto General del Distrito que debe someterse al Concejo Municipal.

b) *El régimen de las Parroquias*

Los dos departamentos del Distrito Federal están divididos, territorialmente, en Parroquias, enumeradas en el artículo 2 de la LODF, y cuya ampliación numérica o modificación se atribuye al Concejo Municipal (art. 4).

En cada Parroquia debe existir un jefe civil, nombrado por el prefecto respectivo, previa aprobación del gobernador, y que tiene el carácter de ser agente inmediato de aquél, de quien dependen (arts. 20 y 21).

Los jefes civiles de las Parroquias tienen los siguientes deberes:

1.º Cuidar del orden y de la tranquilidad públicos de la Parroquia, y de que no se atente con vías de hecho, ni de modo alguno, contra la libertad, la propiedad y demás derechos de los ciudadanos, ejerciendo su acción protectora, toda vez que descubran una tentativa de agresión.

2.º Cuidar asimismo de la salubridad, comodidad, aseo y ornato de las Parroquias. Velar porque los menores de edad no sean admitidos

en las casas de vicio o corrupción, y porque los padres manden a sus hijos a la escuela durante la edad escolar de éstos.

3.º Hacer publicar en las Parroquias las Leyes y Decretos del Gobierno Federal y las Ordenanzas y Acuerdos del Concejo Municipal, cuando se lo ordenen los prefectos, a quienes avisarán la fecha de la publicación.

4.º Pasar al prefecto de su jurisdicción, dentro de los diez primeros días de cada mes, la relación de los nacimientos, matrimonios y defunciones, de las personas nuevamente domiciliadas en la Parroquia o que hayan cambiado de domicilio en el mes anterior.

En cada una de las Parroquias debe haber tantos comisarios de Policía, cuantos exijan su extensión y población, nombrados por los prefectos a propuesta del jefe civil respectivo, de quienes son agentes inmediatos (arts. 24 y 25 LODF). Estos comisarios de Policía deben cuidar de la conservación del orden y tranquilidad en los límites de su jurisdicción (art. 26 LODF).

3. Los problemas del régimen municipal de la capital

El régimen municipal de la capital adolece, en general, de tres problemas: uno que puede captarse de inmediato, y que se deriva de la deficiente estructura del Distrito Federal; otro, del hecho de que la ciudad capital al rebasar territorialmente el área del Distrito Federal, y convertirse en un área metropolitana, carece de un régimen municipal metropolitano; y el tercero, derivado del centralismo en el régimen local de la capital y el cuarto, originado por la inconstitucionalidad del régimen municipal del Distrito Federal.

A) *La deficiente estructura del régimen municipal del Distrito Federal.*

Hemos visto del análisis realizado anteriormente del régimen municipal del Distrito Federal, que éste tiene un primer e importante problema, y es que en el mismo se mezclan elementos del régimen federal con el municipal. Así, el Distrito Federal es un territorio especial dentro de la organización territorial federal del país, donde tienen su sede los Poderes Nacionales, pero con un nivel territorial equivalente al de los Estados, lo cual se evidencia, por ejemplo, del hecho de que el Distrito Federal participa junto con los otros Estados y en plano de igualdad con éstos del Situado Constitucional (art. 229 de la Constitución). Pero, a la vez, el Distrito Federal es una municipalidad, con un régimen local inadecuado por su dimensión territorial y por la deficiente regulación funcional de sus órganos. Esta situación hace del gobernador del Dis-

trito Federal, a la vez, un funcionario federal y municipal, pues hemos visto que de acuerdo a la Ley Orgánica, el gobernador, junto con el Concejo Municipal, ejercen la autonomía municipal. Esta sola circunstancia hace que la autonomía municipal que debe garantizarse en el Distrito, de acuerdo con el artículo 12 de la Contitución, no esté de acuerdo a las exigencias del artículo 29 del Texto fundamental, y que entre otros aspectos, comprende «la elección de sus autoridades». El gobernador del Distrito Federal no es, ni puede ser constitucionalmente electo (art. 190, ord. 17), por lo que mal podría, en el sentido constitucional, ejercer parte de la autonomía municipal de la municipalidad del Distrito Federal, como lo hace ahora, de acuerdo a la Ley Orgánica.

Frente a esta deficiente estructura del Distrito Federal, se impone diferenciar en él el régimen propio, federal, del distrito, del régimen municipal que pueda estructurarse en él.

B) *La ausencia de un gobierno integral para el área metropolitana de Caracas*

El segundo de los problemas municipales del área metropolitana de Caracas es que no tiene un sistema de gobierno y administración metropolitanas. En efecto, el área metropolitana de Caracas, es decir, la zona urbana del Gran Valle del Avila, está formada por el Departamento Libertad del Distrito Federal y los Distritos Sucre y Guaicaipuro del Estado Miranda. Toda esa área, que forma un todo dentro de la región capital, carece de un sistema de gobierno y administración que permita conducir adecuadamente el desarrollo de la ciudad. Esto provoca la crisis de metropolitanización actualmente existente.

Antes que tener un sistema de gobierno y administración metropolitanas, Caracas es, al contrario, una ciudad gobernada por poderes locales, que son, en primer lugar disímiles; en segundo lugar, mal estructurados, y en tercer lugar, no uniformes, dando origen a un tratamiento parcelado de los problemas de la ciudad.

a) *Los actuales gobiernos disímiles*

En efecto, en primer lugar, el área metropolitana de Caracas está gobernada por instituciones locales disímiles, ya que una parte del área está gobernada por el antes analizado sistema institucional del Distrito Federal, y la otra parte está gobernada por el sistema municipal tradicional, que actualmente se ubica en los Distritos de los Estados.

En cuanto al Distrito Federal, como hemos visto, éste responde a un esquema peculiar del federalismo en su concepción original de 1864,

que todavía seguimos, con un sola municipalidad para todo su territorio y una autonomía local atenuada. Como hemos visto, no todas las autoridades del Distrito, en efecto, son electas para que se configure una auténtica autonomía municipal, sino que el gobernador, es nombrado por el Ejecutivo Nacional, pero participa de la autonomía municipal del Distrito, junto con un Concejo Municipal electo.

Esta situación de un gobernador designado por el presidente de la República, y un solo Concejo Municipal electo, ha dado origen, desde el siglo pasado y particularmente desde el año 1936, a una tendencia muy marcada del Concejo Municipal del Distrito Federal, de querer asimilarse y considerarse, a sí mismo, como un Concejo Municipal más de la República. Por ello, ha actuado no como un Concejo Municipal que comparte la autonomía local con un gobernador dentro de un esquema peculiar del Distrito Federal, sino que ha actuado como si fuera un Concejo Municipal similar a todos los otros Concejos Municipales del país, cuando, en realidad, es totalmente distinto.

Esto ha dado origen a la existencia, en el Distrito Federal, de una situación gravísima y que se torna cada vez más compleja, derivada de la existencia de una doble administración. En efecto, hay una que responde a la autoridad ejecutiva, al gobernador como primera autoridad política y civil, y como primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y en lo económico. Pero además, y paralelamente a esa administración a cargo del gobernador, se ha venido configurando progresivamente y no sólo imperceptiblemente, toda una enorme administración que depende del Concejo Municipal; órgano que ni en su origen ni en la regulación de la Ley Orgánica del Distrito Federal, es un órgano administrativo, sino un órgano deliberante, de control y legislativo.

En esta forma, el Concejo se ha convertido en órgano administrativo, dando origen a una realidad contraria al régimen legal y a la tradición del Distrito Federal, y que conspira, definitivamente, contra un adecuado sistema institucional de la capital y del propio Distrito Federal. El Concejo Municipal tiene oficinas administrativas propias, que administran funcionarios nombrados por el propio Concejo, totalmente autónomos de la administración municipal a cargo de la autoridad ejecutiva: el gobernador; dando origen, inclusive, a que el Concejo Municipal sea el «órgano administrativo» que actúa, en muchos casos, como superior jerárquico, conociendo de recursos administrativos intentados contra actos de autoridades administrativas de la municipalidad. Así, el control administrativo interno de la administración municipal, no se ejerce sólo por el gobernador, sino por el Concejo, convertido en órgano de apelación y administración. Este, sin duda, es el primer signo de la gravísima crisis del Distrito Federal y, por tanto, del gobierno local de la capital.

Pero la existencia de gobiernos disímiles en la capital, también surge de los gobiernos paralelos de carácter local que existen en las otras

áreas que están ubicadas en el Estado Miranda, particularmente, el Distrito Sucre y en el Distrito Guaicaipuro. Estos distritos están gobernados por Concejos Municipales autónomos dentro del esquema municipal de la República, regulado en la deficiente Ley Orgánica de Régimen Municipal, y que al ejercer su autonomía rompen totalmente con las posibilidades de metropolitanización de la capital.

b) *Los gobiernos mal estructurados*

Pero además de tener gobiernos disímiles, como signo de la crisis de la metropolitanización, esos gobiernos locales están también mal estructurados, y ello se origina en un elemento central, la colegialidad, sobre el cual debemos meditar, a los efectos de futuras reformas del régimen local.

En Venezuela, como hemos dicho, en la actualidad, seguimos el esquema de gobiernos locales basados en el sistema del régimen colegiado. Estimamos, de entrada, que con gobiernos locales dirigidos por órganos colegiados, simplemente, es imposible gobernar una gran ciudad, y mucho menos, con varios gobiernos disímiles dirigidos por varios órganos colegiados. Sean quienes sean los que ejerzan los cargos de concejales, mientras tengamos un sistema puro de elección por representación proporcional de minorías en amplísimas circunstancias electorales y toda la ciudad se maneje por órganos colegiados, el régimen político local permanecerá igual de deficiente en la capital.

Insistimos, no es posible administrar una gran ciudad con órganos colegiados, donde las decisiones se toman por mayoría, derivada de votaciones originadas en negociaciones y concesiones. Lo cierto es que ninguna gran ciudad se administra por órganos colegiados; tienen, sin duda, órganos colegiados, pero de carácter deliberante, legislativo y de control, pero no como entes administradores o de gestión. Las grandes ciudades, en efecto, se administran por órganos ejecutivos. Alcaldes, por ejemplo, electos o designados, asistidos por órganos deliberantes para la formulación de políticas.

Pero la situación deficiente del gobierno local colegiado, está agravada en Caracas. En efecto, sería grave si tuviéramos un solo gobierno colegiado para todo el área, pero es mucho más grave, si tenemos varios gobiernos colegiados en el área metropolitana. Un sistema de gobierno colegiado pudo ser bueno a mitades del siglo pasado, cuando la ciudad estaba conformada por unas cuantas manzanas del casco central, pero no puede ser adecuado en la situación actual, donde la ciudad es mucho más que el Distrito Federal, territorialmente hablando, y donde existe una colegialidad múltiple por la existencia de varios gobiernos locales diseminados en el área metropolitana.

c) *El sistema no uniforme de gobierno*

Pero la crisis de metropolitanización, no sólo surge de esos gobiernos disímiles y mal estructurados, sino también de que no hay un gobierno uniforme en la capital. Como se señaló, no existe un gobierno integral para toda el área metropolitana. Insistimos, tenemos varios gobiernos con autonomía, pero no hay una auténtica metropolitanización del gobierno de la capital.

No significa esto que no se hayan realizado esfuerzos por plantearse algunos problemas con enfoque metropolitano, pero han sido esfuerzos locales limitados. Por ejemplo, el Convenio de la Policía Metropolitana de 1969, y el Convenio de la Mancomunidad Urbanística de 1972, en los cuales se hicieron, en concreto, diversos esfuerzos por lograr la integración del área. Con posterioridad ha habido acciones municipales y nacionales aisladas en relación al área, al darse a determinados servicios un tratamiento administrativo único en el área metropolitana. En 1979, por otra parte, se dictó el Decreto núm. 473, de 27-12-79, mediante el cual se definió el área metropolitana a los fines de la coordinación de las actividades de los organismos públicos en materia de servicios públicos, atribuyéndose al gobernador del Distrito Federal el carácter de comisionado especial para el área metropolitana; y en 1982, se suscribió un convenio de mancomunidad para el transporte público de pasajeros.

Pero sin duda, frente al panorama derivado de la crisis de la metropolitanización, que nos muestra una realidad ineficiente, conforme a la cual no podremos obtener los resultados buscados en cuanto al tratamiento global de los problemas de la capital; surge la necesidad ineludible y que tenemos que enfrentar en el futuro, de estructurar un gobierno y una administración metropolitanas, para toda el área de la capital, lo cual, por otra parte, es la tendencia universal.

C) *El centralismo municipal en la capital*

El tercero de los problemas que confronta el régimen municipal de la capital es el excesivo centralismo del régimen municipal, tanto del Distrito Federal como de los Distritos del Estado Miranda que integran el área metropolitana de la capital.

En el Distrito Federal, el hecho de que todo el territorio del mismo sea una sola municipalidad, ha provocado un excesivo alejamiento de la autoridad municipal, de las vecindades y comunidades del Distrito, las cuales no encuentran mecanismos de participación en el gobierno local. Lo mismo puede decirse de la excesiva extensión territorial, por ejem-

plo, del Distrito Sucre del Estado Miranda, la cual materialmente ha eliminado las posibilidades de participación ciudadana y disminuido, a la vez, la representatividad de los concejales.

D) *La inconstitucionalidad del régimen municipal del Distrito Federal y la publicación de la Enmienda núm. 2 a la Constitución (1983)*

El cuarto de los problemas del régimen municipal de Caracas, es la inconstitucionalidad del régimen municipal del Distrito Federal. En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 de la Constitución, «El Distrito Federal y los Territorios Federales serán organizados por leyes orgánicas, *en las cuales se dejará a salvo la autonomía municipal*». Con ello, el Constituyente de 1961, fue terminante: en el Distrito Federal, el régimen municipal que en él se estableciera, debía ser igual al de los municipios regulados en el Capítulo IV del Título I, de la Constitución, ya que se eliminaba toda indicación de especialidad, a cuyo efecto se hizo particular mención a la *autonomía municipal que debía dejarse a salvo en el Distrito;* y la autonomía municipal de acuerdo al artículo 29 de la Constitución, entre otros aspectos, comprende *la elección de sus autoridades* (ord. 1.º).

Por tanto, de acuerdo a la Constitución de 1961, en el régimen municipal del Distrito Federal debe dejar a salvo la autonomía municipal, por lo que las autoridades a cuyo cargo esté la conducción de dicho régimen tienen que ser electos en forma democrática (art. 27), no pudiendo admitirse que ejerzan parte de la autonomía municipal, órganos cuyos representantes no sean electos mediante sufragio, universal, directo y secreto.

Contrariamente a esta prescripción constitucional, el artículo 28 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 14 de octubre de 1936, reformada parcialmente en su artículo 62 por la ley de 17 de julio de 1937, como hemos analizado, estableció lo siguiente:

> Art. 28. El Municipio que forma el Distrito Federal, ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como autoridad ejecutiva.

Sin duda, esta norma es contraria a los artículos 12 y 29 de la Constitución, pues hace copartícipe del ejercicio de la autonomía municipal de la municipalidad del Distrito Federal, al gobernador del mismo, el cual no es electo por sufragio universal, directo y secreto, sino que es nombrado por el presidente de la República (art. 190, ordinal 17).

Esta inconstitucionalidad evidente y manifiesta del artículo 28, de la Ley Orgánica del Distrito Federal, y de todas las otras normas de

dicho texto que resultan en consecuencia de lo previsto en dicho artículo (artículos 8.º, 11, 14, 30, 32, 14; ordinales 5, 6, 9 y 14; 69 y 71), sin embargo, había sido justificada transitoriamente en base a lo dispuesto en la *Disposición Transitoria Primera* de la Constitución, conforme a la cual, mientras no se dictasen las leyes previstas en el Capítulo IV (De los Municipios, del Capítulo I) (De la República, su territorio y su división política), se mantenía «en vigencia el actual régimen y organización municipal de la República», lo cual, se entendía, concernía también al régimen municipal del Distrito Federal, aun cuando el artículo 12 de la Constitución estuviese ubicado en el Capítulo II del Título I y no en el Capítulo IV de dicho Título I. En todo caso, con base en la citada Disposición Transitoria Primera de la Constitución, se había estimado que el régimen especial del Distrito Federal, con autonomía municipal atenuada, continuaba en vigencia a pesar de lo terminante del texto de los artículos 12 y 29 de la Constitución, con los cuales colidía.

Por ello, por ejemplo, en Dictamen núm. 112, de 25-5-65, la Procuraduría General de la República (véase en *20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1983, tomo I, pp. 449 a 545), a pesar de lo dispuesto en la Constitución vigente, sostenía la vigencia del régimen municipal particular del Distrito Federal, regulado en la Constitución de 1953, y en la Ley Orgánica de 1936. En particular, la Procuraduría General de la República, estimaba que la Disposición Transitoria Primera de la Constitución,

> «asegura la subsistencia del conjunto normativo que ha venido regulando hasta la fecha el régimen y organización municipal de la República, es decir, el Título I, Capítulo III, de la mencionada Constitución de 1953, como también congruentemente, la Ley Orgánica del Distrito Federal, las constituciones de los Estados y las leyes estadales de aquéllas derivadas» (págs. 449 y 450).

Argumentaba, además, la Procuraduría al referirse al régimen del Distrito Federal establecido en la Constitución de 1953, y en la Ley Orgánica de 1936, que el mismo perduraba a pesar de las normas de la Constitución de 1961, en base a lo siguiente:

> En efecto, la Constitución de 1953, dispone que «la Ley Orgánica del Distrito Federal podrá establecer un *régimen* especial de su poder municipal, siempre de acuerdo con las disposiciones de esta Constitución» (art. 18, parágrafo segundo), y que es de la competencia del Poder Nacional, «la organización y régimen del Distrito Federal...» (art. 60, ordinal 5.º).
> A dichas previsiones responde la Ley Orgánica del Distrito Federal (de 14 de octubre de 1936), cuya Municipalidad organiza no atribuyendo el ejercicio del Poder Municipal a un Concejo autónomo

> conforme al régimen de Derecho Común, sino mediante el concurso de dos órganos; uno deliberante, el Concejo Municipal —a cuya naturaleza correspondería mejor el nombre de Concejo Municipal— de elección popular, y otro ejecutivo, el Gobernador, designado por el Presidente de la República (arts. 33 y 14) (págs. 450 y 451).

Ahora bien, con fecha 24 de julio de 1983, en *Gaceta Oficial* número 3.223, extraordinario, apareció publicado el texto de la *Constitución de 1961* con motivo de la sanción de la *Enmienda Constitucional núm. 2*, de 26 de marzo de 1983, y en dicho texto, la que hasta esa fecha había sido la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, *desapareció*, estando redactada ahora así:

> *Primera: Cumplida* (Ver Enmienda núm. 2, fecha 26 de marzo de 1983).

En efecto, el artículo 9.º de la Enmienda núm. 2, al ordenar imprimir íntegramente el texto de la Constitución seguida de la Enmienda sancionada, anotándose al pie de los artículos 113, 122, 136, 139, 154, 156, 166, 167, 185, 227, 228, 231 del texto constitucional la referencia al número y fecha de esta Enmienda, prescribió que asimismo, debían publicarse «las disposiciones transitorias de la Constitución *que aún no se hubieren cumplido*».

En base a este mandato constitucional, en la mencionada *Gaceta Oficial* núm. 3.224, extraordinaria, de 24 de julio de 1983, y en la reimpresión por error de copia que aparece en la *Gaceta Oficial* núm. 3.251, extraordinaria, de 12 de septiembre de 1983, el texto de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución *desapareció*, pues se estimó que ya se había cumplido.

A partir del 24 de julio de 1983, por tanto, la mencionada Disposición Transitoria Primera de la Constitución, que estuvo vigente desde la promulgación del texto el 23 de enero de 1961, *cesó de tener vigencia y simplemente desapareció del ordenamiento constitucional.* Por tanto, a partir de esa fecha, nada jurídicamente útil podía construirse sobre la base de la Disposición Transitoria Primera, ni podía pretenderse que «el régimen y organización municipal de la República» que existía para el 23 de enero de 1961, pudiera, en forma alguna, mantener aún vigencia.

Sin duda, la norma de derecho intertemporal que estaba contenida en la mencionada Disposición Transitoria Primera, había permitido la adaptación del sistema municipal existente antes de la promulgación de la Constitución, con el que ella misma regulaba, al disponer que hasta que se promulgaran las leyes orgánicas previstas en el Capítulo IV del Título I, de la misma, continuaría en vigencia parte del texto de la Constitución de 1953 y los preceptos legislativos complementarios

concernientes al régimen municipal, comprendidos en ellos, el régimen especial de autonomía municipal atenuada del Distrito Federal.

Dicha Disposición Transitoria, así, impidió la derogación tácita de todo el régimen y organización municipal de la República, existente al 23 de enero de 1961, y a pesar de lo que el texto constitucional prescribía, permitió la supervivencia de aquel régimen, situación que lógicamente perduró hasta el 26 de julio de 1983.

A partir de esa fecha, en cambio, y en virtud de haber desaparecido y perder vigencia la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, ninguna norma de la Constitución de 1953, concerniente al régimen municipal, podía tener ni tenía vigencia, y toda norma legislativa que en esta materia resultara contraria con lo que prescribía la Constitución, colidía con ella y estaba tácitamente derogada, por lo que el Concejo Municipal del Distrito Federal, con fecha 22 de febrero de 1984, a través del síndico procurador municipal, procedió a impugnar por inconstitucionales diversos artículos de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que se indican más adelante, a los efectos de que la Corte Suprema de Justicia, en aras de la seguridad jurídica y de la buena marcha de las instituciones políticas, declaraba su nulidad.

En efecto, había sido con fundamento en la mencionada Disposición Transitoria, que se había justificado la permanencia de un régimen municipal en el Distrito Federal, contrario del prescrito en la Constución de 1961, y que estaba regulado en la Constitución de 1953, y en la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936. Desaparecida la Disposición Transitoria Primera del Texto Fundamental, en cambio, no podía admitirse que continuara en vigencia un texto legislativo, como la Ley Orgánica del Distrito Federal, contrario a la Constitución, pues no existía base constitucional de sustentación.

En tal virtud, y en base a que la Constitución en sus artículos 12 y 29, establece la autonomía municipal de la municipalidad del Distrito Federal la cual sólo puede ser ejercida por autoridades electas, resultan contrarias al texto constitucional todas las normas de la Ley Orgánica del Distrito Federal que atribuyan funciones municipales al gobernador del Distrito Federal.

En particular, y en virtud de que la referida Ley Orgánica del Distrito Federal, identifica al «Municipio integrante del Distrito Federal», como una «Entidad autónoma en su Régimen Administrativo y Económico», coliden con los artículos 12 y 29 de la Constitución, los siguientes artículos de la Ley Orgánica del Distrito Federal en los cuales se atribuyen funciones al gobernador del Distrito Federal, concernientes al mencionado «Régimen Administrativo y Económico» del municipio del distrito:

1. El artículo 8.º en la parte en la cual confiere al gobernador

del Distrito Federal el carácter de «Primera Autoridad en lo Administrativo y Económico que más adelante se le confieren».

2. El artículo 11, en la parte que atribuye al gobernador del Distrito Federal, el carácter de «Primera Autoridad en todo lo Administrativo Económico».

3. El artículo 14, que asigna deberes y facultades al gobernador del Distrito Federal en su carácter de Primera Autoridad en lo Administrativo y Económico.

4. El artículo 28, en la parte que asigna al gobernador del Distrito Federal carácter de Autoridad Ejecutiva en el ejercicio de la autonomía del municipio que forma el Distrito Federal.

5. El artículo 30, en la parte que atribuye al gobernador del Distrito Federal el nombramiento de los recaudadores locales de rentas.

6. El artículo 32, en lo que se refiere a la posibilidad de que el presidente de la República o el gobernador del Distrito Federal puedan asumir la representación del municipio del Distrito Federal.

7. El artículo 41, ordinal 5.º en cuanto a que prevé la posibilidad de que el gobernador celebre contratos concernientes a los asuntos municipales (Régimen Administrativo y Económico).

8. El artículo 41, ordinal 6.º, en cuanto a que atribuye al gobernador el nombramiento del administrador de Rentas Municipales.

9. El artículo 41, ordinal 9.º, en cuanto a la exposición y cuenta anual que debe presentar el gobernador del Distrito Federal al Concejo de acuerdo al ordinal 16 del artículo 14.

10. El artículo 41, ordinal 14, en cuanto a la atribución del gobernador de presentar al Concejo el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio.

11. El artículo 69, en cuanto a la posibilidad de que el gobernador del Distrito Federal celebre contratos concernientes al régimen municipal del Distrito Federal.

12. El artículo 71, en cuanto a que atribuye al gobernador del Distrito Federal facultad para determinar la procedencia de nuevas elecciones de concejales.

Como hemos dicho anteriormente, todas las normas antes citadas fueron impugnadas, por inconstitucionalidad, por el Concejo Municipal del Distrito Federal el 22 de febrero de 1984, basando la argumentación jurídica, en parte, en la desaparición del Texto Constitucional de la Disposición Transitoria Primera, como se ha indicado. Esta situación, además, amenazaba jurídicamente la posibilidad de que el Consejo Supremo Electoral convocara legalmente las elecciones municipales de 1984, lo cual se pretendía justificar antes de la reforma parcial de la Ley Orgánica de 1978, en la indicada Disposición Transitoria Primera, a pesar de que había sido eliminada del texto de la *Gaceta Oficial.*

Toda esta situación llevó al Congreso a proceder a determinar en sesión conjunta, cuáles Disposiciones Transitorias de la Constitución habían sido efectivamente cumplidas y cuáles no lo habían sido para marzo de 1983, fecha de la sanción de la Enmienda núm. 2, pues de la revisión de las actas de las sesiones del Congreso, resultaba que las Cámaras en sesión conjunta no lo habían resuelto formalmente a los efectos de la publicación de la Constitución y de la Enmienda núm. 2 en julio y en septiembre de 1983, y se consideraba que el destinatario del mandato establecido en el artículo 9.º de la Enmienda núm. 2, sólo podría ser el propio Congreso, en vista del vacío de la dicha norma. En esta forma, en sus sesiones de los días 28 y 29 de febrero de 1984, las Cámaras Legislativas en sesión conjunta, resolvieron que por cuanto ellas no habían decidido formalmente cuáles eran las Disposiciones Transitorias de la Constitución que habían sido cumplidas y cuáles no lo habían sido a los efectos de la publicación de la Constitución, en esas sesiones lo decidieron y ordenaron la publicación de la Constitución, pero ahora, considerando que la Disposición Transitoria Primera *no había sido aún cumplida,* con lo cual cambia solo parcialmente, nuestra argumentación anterior.

4. Algunos criterios de solución respecto a los problemas del régimen local en la capital

De lo anterior resulta claro que para comenzar a solucionar los problemas del régimen local en Caracas, es necesario, en primer lugar, estructurar el Distrito Federal como entidad federal sin mezclar en él el régimen local con el de tal entidad federal; en segundo lugar, metropolitanizar el régimen de gobierno municipal del área metropolitana; y en tercer lugar, aumentar la descentralización política del régimen municipal en el área.

A) *La estructuración del régimen del Distrito Federal diferenciado de su propio régimen municipal*

Hemos visto que en la Constitución, el Distrito Federal se concibe como una entidad político-territorial descentralizada (arts. 9, 12, 14, 148, 229, entre otros, de la Constitución) en la cual debe estructurarse, además, un régimen municipal (art. 12). Por tanto, una reforma del régimen del Distrito Federal debe tener un doble objetivo: en primer lugar, la estructuración del Distrito Federal como tal entidad política territorial descentralizada, dentro de la línea de organización de los Estados, pero con las peculiaridades propias del Distrito Federal; en segundo lugar, el

establecimiento de un sistema de gobiernos municipales autónomos en el Distrito, de manera que haya al menos dos municipios, y que los municipios, a su vez, se dividan territorialmente en entidades locales menores, las Parroquias.

En esta forma, los municipios del Distrito Federal gozarían de la misma autonomía consagrada en la Constitución para todos los municipios del país, y estarían sometidos al mismo régimen general de los municipios establecido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

En cuanto al establecimiento del Distrito Federal como entidad político-territorial descentralizada, debe realizarse una reforma para regular en el Distrito un régimen de competencias generales en la línea de las que deben corresponder a los Estados, como entidad político-territorial desmunicipalizándose, entre otros aspectos, la figura del gobernador.

Además, en el Distrito Federal debe establecerse un sistema de gobierno que diferencie la autoridad ejecutiva (gobernador) de la autoridad legislativa, deliberante y de control (Asamblea Legislativa). En cuanto al gobernador del Distrito será siempre designado por el presidente de la República (art. 190, ord. 17 de la Constitución). En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito, podría estar integrada por los miembros del Senado electos en el Distrito Federal y los miembros de los dos Concejos Municipales de los Municipios del Distrito. En este caso, sus miembros serían electos en forma indirecta.

El gobernador y la Asamblea Legislativa del Distrito, además de sus funciones como autoridades de la entidad político-territorial, podrían tener a su cargo funciones de coordinación de los municipios del Distrito, y además de los otros municipios del Distrito y autoridades que actúan en el área metropolitana de Caracas (art. 11 de la Constitución). En tal sentido, la Ley Orgánica debería establecer las materias municipales que deberían ser aprobadas, en común para los dos municipios, por la Asamblea del Distrito: por ejemplo, Plan de Desarrollo Urbano, Ordenanzas impositivas, etc.

En cuanto al régimen político-territorial en el Distrito Federal, en el mismo debería estructurarse un régimen local de los municipios y de las parroquias. El régimen municipal debería conducir a establecer dos municipios autónomos: uno en el Departamento Libertador y otro en el Departamento Vargas. Cada municipio estará gobernado por: un alcalde, electo por votación directa en cada uno de los municipios, y un Concejo Municipal, presidido por el alcalde e integrado por un número de miembros igual al número de parroquias del municipios, electos uninominalmente por cada parroquia.

En este esquema, debe establecerse una clara diferencia entre las funciones ejecutivas y administrativas municipales, a cargo de los alcaldes,

y las funciones legislativas, deliberantes y de control a cargo de los Concejos Municipales.

En cuanto al régimen parroquial del distrito, cada municipio se dividiría en un número par de parroquias, las cuales se deben establecer como entidades locales, de gestión y participación. Cada parroquia, con competencia de gestión municipal, estaría administrada por un Concejo Parroquial, integrado por el concejal (del Concejo Municipal del municipio) electo uninominalmente en la parroquia, quien lo presidirá como alcalde; y por dos o cuatro miembros más, según la población o magnitud de la parroquia, designados de entre los presidentes de las Asociaciones de Vecinos constituidas en la parroquia.

B) *La metropolitanización del régimen de Caracas: un único gobierno municipal para el área metropolitana*

En segundo lugar, que el área metropolitana de Caracas, es decir, la Zona Urbana del Gran Valle del Avila, como toda área metropolitana, requiere de un régimen único, tanto de gobierno (político) como de administración, que comprenda toda el área y que sustituya la fragmentación político-administrativa actual. Un nuevo gobierno metropolitano, para el área permitiría, ante todo, la prestación más eficiente de los servicios públicos de ámbito metropolitano, por unidades metropolitanas. Esto resulta indispensable para servicios públicos como los transportes, educación, salubridad, asistencia social y para actividades públicas como en regulación y planificación urbanística, que requieren, además, una coordinación con los servicios que presten las entidades nacionales.

Ahora bien, para formar un gobierno metropolitano como hemos planteado, resulta necesaria la reestructuración completa de los gobiernos locales existentes en el área metropolitana. En cuanto al Distrito Federal, como se ha dicho anteriormente, y en cuanto al Distrito Sucre del Estado Miranda, dentro de las líneas de reforma también planteadas en este estudio. Todas esas nuevas entidades municipales darían origen a una fórmula de gobierno metropolitano a dos niveles, que combine la metropolitanización con la participación política. Conforme a esta fórmula de gobierno a dos niveles, los gobiernos locales en pequeñas áreas territoriales permanecen, y se crea, además, un nuevo gobierno metropolitano, como nuevo escalón a nivel de toda el área metropolitana. Si se quiere, se trata de una especie de Federación de Municipios en la cual se produce una división de funciones, entre los aspectos que pertenecen a un régimen estrictamente local, para las pequeñas colectividades locales, con competencia en los aspectos esencialmente locales, y luego los que pertenecen al nuevo nivel de gobierno metropolitano, con com-

potencias metropolitanas. Esta fórmula del gobierno a dos niveles, es la que permite conciliar, la metropolitanización con la representatividad y participación política, es decir, con la descentralización política que es la otra base de la reforma que queremos plantear.

C) *La descentralización política del régimen de Caracas*

Pero paralelamente tenemos que establecer un sistema de descentralización política en el ciudad. Ello plantea la necesidad de hacer más representativos los poderes o niveles locales o municipales. En esta forma, a medida que se asciende o concentre como resultado de la metropolitanización, debe descenderse en materia de poder político, local y municipal, si es que se quiere que el municipio sea, conforme lo define el artículo 25 de la Constitución, la unidad política, primaria y autónoma, dentro de la organización nacional. Si realmente debe ser esa una unidad política, primaria y autónoma dentro de la organización nacional, se tiene que descender el municipio para acercarlo a la comunidad, para lo cual hemos planteado, por supuesto, la reforma del régimen previsto en la Ley Orgánica de 1978, la cual no reformó realmente el régimen local, sino que consolidó el viciado régimen anterior, centralizando aún más el proceso local.

Para concebir una fórmula tendente a lograr la descentralización política en el área metropolitana de Caracas, es necesario conciliar, precisamente, la metropolitanización con la descentralización política, mediante la creación de muchas entidades locales en las áreas para los asuntos estrictamente locales. Debe desarrollarse, así, un proceso paralelo de centralización metropolitana y de descentralización política local. Para ello resulta necesario delimitar las competencias correspondientes a los dos niveles, de manera de llevar al ámbito metropolitano las competencias necesariamente metropolitanas, como abastecimiento de agua, electricidad, alcantarillado, transporte, planificación urbana, policía; y llevar al nivel local múltiple, constituido muy cerca de las comunidades, las competencias de control administrativo y de mantenimiento.

Imaginémonos, por ejemplo, cómo una fórmula de reordenación municipal del área metropolitana de Caracas, la creación de un gobierno y administrativo para toda la gran área metropolitana en Caracas, con un alcalde electo como autoridad ejecutiva y un gran Concejo Municipal Metropolitano, y áreas municipales equivalentes a los Departamentos del Distrito Federal, y a los Distritos del Estado Miranda, por supuesto, con alcaldes electos y Concejos con muy pocos concejales, para ocuparse de los asuntos estrictamente locales, y promover así, no sólo el autogobierno, sino la participación política.

Por ello, además, sería necesario llevar aún más hacia abajo el pro-

ceso político local hacia las vecindades o comunidades, estableciendo Juntas Parroquiales con atribuciones propias del ámbito comunal, vecinal o parroquial, presidida por el concejal, del Concejo Municipal, electo uninominalmente en la parroquia e integrado además por dirigentes de las Asociaciones de Vecinos. Pero no se trata de establecer las clásicas Juntas Comunales designadas a dedo por los Concejos Municipales, sino de establecer un real elemento participativo a nivel comunal y vecinal, en las cuales participen las Juntas de Vecinos o premejoras de las urbanizaciones y barrios. Por ello, cuando se discutió la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1977 propusimos que las Juntas de Vecinos debían tener el carácter de Juntas Comunales, de manera que fueran reales mecanismos de participación y no sólo instrumentos de presión. Lamentablemente, el movimiento vecinal ha sido distorsionado y se lo ha utilizado como instrumento político, manipulado para presionar. No olvidemos que es muy fácil presionar para que, por ejemplo, un Concejo tome una decisión de la cual sólo responde a ese Concejo. Al contrario, démosle responsabilidad a las Juntas de Vecinos, pues es claro que sólo se puede participar teniendo responsabilidad. Para ello, hemos pensado en que las Juntas de Vecinos o de Barrios, deben ser investidas del carácter de Junta Comunal, de manera que las decisiones que tomen sean de su responsabilidad así como de la responsabilidad personal de quien las tome. Con responsabilidad habría participación y no simplemente presión que es lo que estamos viendo en buena parte del movimiento vecinal de la capital.

XI. APENDICE INFORMATIVO SOBRE EL REGIMEN MUNICIPAL

De acuerdo a la Constitución de 1961, como hemos dicho, el territorio nacional se divide en veinte Estados, un Distrito Federal y dos Territorios Federales y las dependencias federales. Los Estados se dividen en distritos y los distritos en municipios. La autonomía municipal, por el régimen transitorio que estableció la Constitución de 1961 en la Disposición Transitoria Primera, hasta 1978; y que ese año estableció la Ley Orgánica de Régimen Municipal para el período 1979-1984, se encuentra a nivel de los distritos y no de los municipios. Por tanto, en 1984 aún existen distritos autónomos (municipalidades) en los veinte Estados y los «municipios» son sólo demarcaciones administrativas de los distritos. En el Distrito Federal hay un municipio e igual sucede en los Territorios Federales.

Por tanto, de acuerdo a las cifras de 1981, oportunidad del último censo de población, en el territorio nacional había 191 municipalidades o distritos autónomos, y ellas estaban divididas en 714 municipios (no

autónomos). En 1981, en cambio, había 202 distritos y 724 municipios (no autónomos).

Teniendo en cuenta esta realidad territorial transitoria, a continuación se presentan algunos datos informativos relativos a las finanzas, la población y el personal municipal en Venezuela para 1981.

1. Algunos datos sobre las finanzas municipales

A continuación se presentan algunos datos sobre las Finanzas Municipales en Venezuela para 1981, los cuales se han elaborado tomando como base la información contenida en el *Informe anual del Banco Central de Venezuela* correspondiente a dicho año.

1) El total de los ingresos municipales en 1981 ascendió a la cantidad de 5.095 millones de bolívares, cifra que representó el 3,37 por 100 de los ingresos del Gobierno central, que para ese año ascendieron a la cantidad de 94.848 millones de bolívares. Esta cifra se componía de 71.450 millones de bolívares provenientes de los hidrocarburos y el hierro, y 23.398 millones de bolívares, como ingresos no petroleros ni mineros. En relación a esta última cifra, los ingresos municipales representaban el 21,77 por 100.

2) La composición de los ingresos municipales deriva de los provenientes de impuestos municipales y del situado municipal. En las municipalidades de los distritos de los Estados, la composición básica era de un 42 por 100 de impuestos municipales y un 30 por 100 del situado municipal. En cambio, en el Distrito Federal, como éste a la vez que una municipalidad es una entidad federal que participa directamente del situado constitucional, la composición básica de sus ingresos se distribuyó así: 43 por 100 del situado constitucional y el 41 por 100 de los impuestos municipales.

3) El 81,18 del total de los ingresos municipales es producto de las municipalidades de seis Estados y del Distrito Federal: los dos de la Región Capital (Distrito Federal y Estado Miranda) que acumulan el 57 por 100 del total de los ingresos municipales; tres de mayor desarrollo y población (Estados Zulia, Carabobo, Anzoátegui y Lara; y el de mayor concentración de la industria básica, Estado Bolívar).

4) A la vez, debe destacarse que la mayor proporción de ingresos municipales, en las seis entidades federales antes indicadas, corresponde a los distritos autónomos (municipalidades) correspondientes a las ciudades capitales de dichos Estados. Por ejemplo; el Estado Miranda está formado por 12 distritos, cuyo distrito Sucre, situado en la capital de la República (Caracas) genera el 74,4 del total de ingresos municipales del Estado. En dicho distrito Sucre, la composición de los ingresos municipales varía, en porcentajes, del patrón general mencionado: el 39,3 por 100

de impuesto de patentes de industria y comercio; el 26 por 100 de impuestos a la propiedad inmobiliaria; y el 8 por 100 de situado municipal.

En el Estado Zulia, de los 12 distritos que lo forman, el distrito Maracaibo (donde está situada la capital del Estado) general el 59 por 100 del total de ingresos municipales del Estado. La composición de ingreso municipal de dicho distrito es como sigue: el 32,3 por 100 del impuesto de patente de industria y comercio; el 17,4 por 100 por concepto de impuesto a la propiedad inmobiliaria y el 11,4 por 100 por concepto de situado municipal.

En el Estado Carabobo, formado por seis distritos, el distrito capital (distrito Valencia) genera el 78,4 por 100 del total de ingresos municipales del Estado. La composición de ingreso del distrito es como sigue: el 50 por 100 por impuesto de patente de industria y comercio; el 13,1 por 100 por impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, y el 8 por 100 por concepto de situado municipal.

5) La composición de los ingresos municipales, por supuesto, varía radicalmente si se analiza la situación de las municipalidades de los distritos capitales de los Estados con menos ingresos municipales del país, y que son los Estados llaneros: Cojedes, Apure y Guárico. En cuanto al Estado Cojedes, tiene 7 distritos, y el distrito capital (San Carlos) genera el 83 por 100 del total de ingresos del Estado. La composición de ese ingreso es, por supuesto, distinta: 23 por 100 por concepto de ingresos derivados de «venta de activos fijos» (inmuebles); 20 por 100 por situado municipal, y 18 por 100 por impuesto de patente de industria y comercio.

En el Estado Apure, de los seis distritos que lo componen, el distrito capital (San Fernando) genera el 50 por 100 de los ingresos municipales del Estado. El principal ingreso del distrito es por concepto de situado municipal (45 %), seguido por el impuesto de patentes de industria y comercio (18 %); y del impuesto a la propiedad inmobiliaria (8 %).

2. Algunos datos sobre la población municipal

La población total del país para 1981, según las cifras del XI Censo de Población de esa fecha fue de 14.602.480 habitantes.

Teniendo en cuenta que el territorio nacional estaba dividido para esa fecha en 191 distritos (municipalidades), y en 714 municipios (no autónomos), ellos se distribuyen en la forma siguiente según la población:

Distritos autónomos (municipalidades), total: 191

Mayores de 1.000.000 habitantes	1
De 500.000 a 1.000.000 habitantes	4
De 100.000 a 500.000 habitantes	24

De	50.000 a	100.000	habitantes	28
De	25.000 a	50.000	habitantes	63
De	12.000 a	25.000	habitantes	45
De	5.000 a	12.000	habitantes	24

Municipios (no autónomos), total: 714

Mayores de		500.000	habitantes	—
De	250.000 a	500.000	habitantes	5
De	100.000 a	250.000	habitantes	16
De	50.000 a	100.000	habitantes	38
De	25.000 a	50.000	habitantes	70
De	12.000 a	25.000	habitantes	93
De	5.000 a	12.000	habitantes	238
De	1.000 a	5.000	habitantes	251
Menos de		1.000	habitantes	1

En cuanto a las municipalidades ubicadas en los distritos autónomos, las cifras de población de 1981 muestran lo siguiente: de los 191 distritos, 69, es decir el 36,12 por 100, tenían menos de 25.000 habitantes; y 132, es decir, el 69,10 por 100, tenían menos de 50.000 habitantes. Al contrario, de los 191 distritos, sólo 26, es decir, el 13,61 por 100, tenían más de 100.000 habitantes y 54, es decir, el 28,27 por 100 tenían más de 50.000 habitantes.

En todo caso, es de destacar que de todos los 191 distritos, sólo seis de ellos (distrito Valencia del Estado Carabobo; distrito Maracaibo del Estado Zulia; distrito Sucre del Estado Miranda; distrito Iribarren del Estado Lara; distrito Girardot del Estado Aragua, y distrito Caroní del Estado Bolívar) más el Departamento Libertador del Distrito Federal, reúnen cerca del 40 por 100 del total de la población del país.

3. Algunos datos sobre los empleados municipales

De acuerdo a los resultados de la tercera encuesta sobre Gobierno y Administración Municipal (1979) realizada por la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, en 1979, excluyendo la municipalidad del Distrito Federal había en todos los distritos (municipalidades) del país 9.319 empleados municipales y 14.527 obreros al servicio de las municipalidades.

APENDICE DOCUMENTAL

CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA (*)

(1-5-1853, con las reformas de 25-9-1860, 1868, 1898 y 1957)

Artículo 5.° Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Artículo 67. Corresponde al Congreso:

27. Ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la nación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión, en cualquiera de las provincias, para establecer fortalezas, arsenales, almacenes u otros establecimientos de utilidad nacional.

Artículo 86. El presidente de la nación tiene las siguientes atribuciones:

3. Es jefe inmediato y local de la capital de la nación.

CONSTITUCIONES PROVINCIALES

Constitución de la provincia de Buenos Aires

Artículo 181. La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que formen la provincia estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto en que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley.

Artículo 182. La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las siguientes bases:

1.ª El número de miembros del departamento deliberativo se fijará con relación a la población de cada distrito.

(*) Artículos constitucionales que hacen referencia a los Municipios.

2.ª Serán electores los ciudadanos inscritos en el registro electoral del distrito y además los extranjeros mayores de edad que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que estén inscritos en un registro especial y paguen anualmente impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen de doscientos pesos.

3.ª Serán elegibles todos los ciudadanos mayores de veinticinco años que sepan leer y escribir, vecinos del distrito, con un año de domicilio anterior a la elección, y si son extranjeros, tengan además cinco años de residencia y estén inscritos en el registro especial.

4.ª Las funciones municipales serán carga pública, de la que nadie podrá excusarse sino por excepción fundada en la ley de la materia.

5.ª El ciudadano a cargo del departamento ejecutivo durará cuatro años en sus funciones. Para desempeñar este cargo se requiere ciudadanía en ejercicio y las condiciones necesarias para ser concejal.

6.ª Los concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del Concejo Deliberante.

Artículo 183. Son atribuciones inherentes al régimen municipal las siguientes:

1.ª Convocar a los electores del distrito para elegir municipales y consejeros escolares, con quince días de anticipación por lo menos, cuando el Poder Ejecutivo dejare transcurrir los términos legales sin hacerlo.

2.ª Proponer al Poder Ejecutivo, en la época que corresponda, las ternas para nombramientos de jueces de paz y suplentes.

3.ª Nombrar los funcionarios municipales.

4.ª Tener a su cargo el ornato y salubridad, los establecimientos de beneficencia que no estén a cargo de sociedades particulares, asilos de inmigrantes que sostenga la provincia, las cárceles locales de detenidos y la vialidad pública.

5.ª Votar anualmente su presupuesto y los recursos para costearlo; administrar los bienes raíces municipales, con facultad de enajenar tanto éstos como los diversos ramos de las rentas del año corriente; examinar y resolver sobre las cuentas del año vencido, remitiéndolas en seguida al Tribunal de Cuentas.

Vencido el ejercicio administrativo sin que el Concejo Deliberante sancione el presupuesto de gastos, el intendente deberá regirse por el sancionado para el año anterior. Las ordenanzas impositivas mantendrán su vigencia hasta que sean modificadas o derogadas por otras. El presupuesto será proyectado por el departamento ejecutivo y el deliberativo no está facultado para aumentar su monto total. Si aquél no lo remitiera antes del 31 de octubre, el Concejo Deliberante podrá proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior. En caso de veto total o parcial, si el Concejo Deliberante insistiera por dos tercios de votos, el intendente estará obligado a promulgarlo.

Toda ordenanza especial que autorice gastos no previstos en el presupuesto deberá establecer los recursos con que han de ser cubiertos.

6.ª Dictar ordenanzas y reglamentos dentro de estas atribuciones.

7.ª Recaudar, distribuir y oblar en la tesorería del Estado las contribuciones que la Legislatura imponga al distrito para las necesidades generales,

sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo nombre funcionarios especiales para este objeto, si lo cree más conveniente.

8.ª Constituir consorcios de municipalidades y cooperativas de vecinos a los fines de la creación de superusinas generadoras de energía eléctrica.

Artículo 184. Las atribuciones expresadas tienen las siguientes limitaciones:

1.ª Dar publicidad por la prensa a todos sus actos, reseñándolos en una memoria anual, en la que se hará constar detalladamente la percepción e inversión de sus rentas.

2.ª Todo aumento o creación de impuestos o contribuciones de mejoras necesita ser sancionado por mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales.

3.ª No podrá autorizarse empréstito alguno sobre el crédito general de la municipalidad, sino por ordenanza sancionada en la forma que determina el inciso anterior; pero en ningún caso podrá sancionarse ordenanza de esta clase cuando el total de los servicios de amortización e intereses afecte en más del 25 por 100 los recursos ordinarios de la municipalidad. Cuando se trate de contratar empréstitos en el extranjero o enajenar o gravar los edificios municipales, se requerirá, además, autorización legislativa.

4.ª Siempre que se haga uso del crédito será para obras señaladas de mejoramiento o para casos eventuales, y se votará una suma anual para el servicio de la deuda, no pudiendo aplicarse los fondos a otro objeto que el indicado.

5.ª Las enajenaciones sólo podrán hacerse en remate público.

6.ª Siempre que hubiere de construirse una obra municipal, de cualquier género que fuere, en la que hubieren de invertirse fondos del común, la municipalidad nombrará una comisión de propietarios electores del distrito para que la fiscalice.

7.ª Las obras públicas cuyo importe exceda de mil pesos nacionales deberán sacarse siempre a licitación.

Artículo 185. Los municipales, funcionarios y empleados, son personalmente responsables no sólo de cualquier acto definido y penado por la ley, sino también por los daños y perjuicios provenientes de la falta de cumplimiento a sus deberes.

La ley determinará las causas, forma y oportunidad de destitución de los municipales, funcionarios y empleados que, por deficiencias de conducta o incapacidad, sean inconvenientes o perjudiciales en el desempeño de sus cargos.

Artículo 186. Todos los actos y contratos emanados de autoridades municipales que no estén constituidas en la forma que prescribe esta Constitución serán de ningún valor.

Artículo 187. Los conflictos internos de las municipalidades, sea que se produzcan entre los departamentos ejecutivo y deliberativo, sea que ocurran en el seno de este último, los de las distintas municipalidades entre sí o con otras autoridades de la provincia, serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 188. En caso de acefalía de una municipalidad, el Poder Ejecutivo convocará inmediatamente a elecciones para constituirla.

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Decreto-Ley 6.769, de 29 de abril de 1958.—Ley orgánica de las municipalidades (B. O. de 30-4-1958).

LEY ORGANICA DE LAS MUNICIPALIDADES

CAPITULO I

DE LA CONSTITUCIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES

I. *Del régimen municipal*

Artículo 1.° La administración local de los partidos que forman la provincia estará a cargo de una municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de intendente, y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de concejal.

Artículo 2.° Los partidos cuya población no exceda de 5.000 habitantes elegirán seis concejales; los de más de 5.000 a 10.000 habitantes elegirán diez concejales; los de más de 10.000 a 20.000 habitantes elegirán doce concejales; los de más de 20.000 a 30.000 habitantes elegirán catorce concejales; los de más de 30.000 a 40.000 habitantes elegirán dieciséis concejales; los de más de 40.000 a 80.000 habitantes elegirán dieciocho concejales; los de más de 80.000 a 200.000 habitantes elegirán veinte concejales, y los de más de 200.000 habitantes elegirán veinticuatro concejales.

II. *Normas electorales*

Artículo 3.° El intendente y los concejales serán elegidos directamente por el pueblo, durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelectos. El Concejo se renovará por mitades cada dos años.

Artículo 4.° Las elecciones se practicarán en el mismo acto en que se elijan los senadores y diputados, de conformidad con lo establecido en la ley electoral que rija en la provincia.

III. *Desempeño de funciones municipales y excepciones*

A) *Obligatoriedad*

Artículo 5.° El desempeño de las funciones efectivas municipales de cada partido es obligatorio para quienes tengan en él su domicilio real.

B) *Excepciones*

a) *Inhabilidades*

Artículo 6.° No se admitirán como miembros de la municipalidad:

1.° Los que no tengan capacidad para ser electores.

2.° Los que directa o indirectamente estén interesados en algún contrato en que la municipalidad sea parte, quedando comprendidos los miembros de las sociedades civiles y comerciales, directores, administradores, gerentes, factores o habilitados. No se encuentran comprendidos en esta disposición los que revisten en la simple calidad de asociados de sociedades cooperativas y mutualistas.

3.° Los fiadores o garantes de personas que tengan contraídas obligaciones con la municipalidad.

4.° Los inhabilitados para el desempeño de cargos públicos.

5.° Las personas declaradas responsables por el Tribunal de Cuentas mientras no den cumplimiento a sus resoluciones.

b) *Incompatibilidades*

Artículo 7.° Las funciones de intendente y concejal son incompatibles:

1.° Con las de gobernador, vicegobernador, ministro y miembro de los poderes legislativo o judicial nacionales o provinciales.

2.° Con las de juez de paz titular o suplente, alcalde titular o suplente o defensor de menores administrativo.

3.° Con el de funcionario o empleado público a sueldo, dependiente del Poder Ejecutivo nacional o provincial, aunque sea del magisterio o docencia, así como con el de funcionario empleado municipal.

Artículo 8.° En los casos de incompatibilidad susceptible de opción el concejal diplomado antes de su incorporación o el concejal en funciones será requerido para que opte.

Artículo 9.° Los cargos de intendente y concejal son recíprocamente incompatibles, excepto las situaciones de reemplazo del intendente.

c) *Excusaciones*

Artículo 10. No regirá la obligación del artículo 5.° para quienes prueben:

1.° Tener más de sesenta años.

2.° Trabajar en sitio alejado de aquel donde se deben desempeñar funciones, o tener obligación de ausentarse con frecuencia o prolongadamente del municipio.

3.° Ejercer actividad pública simultánea con la función municipal.

4.° Haber dejado de pertenecer a la agrupación política que propuso su candidatura.

5.° Hallarse imposibilitado por razones de enfermedad.

d) *Restricciones para el concejo*

Artículo 11. No podrán formar parte del concejo parientes del intendente, dentro del segundo grado.

Artículo 12. En el concejo no se admitirán extranjeros en número mayor de la tercera parte del total de sus miembros.

Artículo 13. Llegado el caso de tener que limitar el número de concejales extranjeros, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, la selección se practicará por sorteo.

IV. *Comunicación de incapacidades e incompatibilidades*

Artículo 14. Todo concejal que se encuentre posteriormente a la aprobación de su elección, en cualesquiera de los casos previstos en los artículos anteriores, deberá comunicarlo al Cuerpo, en las sesiones preparatorias, para que proceda a su reemplazo. El Cuerpo, a falta de comunicación del afectado, deberá declarar a éste cesante tan pronto como tenga noticia de la inhabilidad.

V. *Asunción del cargo de intendente*

Artículo 15. El 1.° de mayo del año de renovación de autoridades, el intendente electo tomará posesión de su cargo.

Cuando por cualquier circunstancia, temporaria o permanente, el intendente electo no tomara posesión de su cargo, lo reemplazará en forma interina o permanente, según sea del caso, el primer candidato de la lista de concejales del partido a que perteneciera que hubieran sido consagrados juntamente con aquél. En caso de fallecimiento, excusación o impedimento del primer candidato, lo reemplazará el segundo, y así sucesivamente.

Artículo 16. El concejal que por aplicación del artículo anterior ocupe el cargo de intendente será reemplazado mientras dure ese interinato por el suplente de la lista de su elección que corresponda.

VI. *Constitución del concejo*

Artículo 17. Los concejales electos tomarán posesión de sus cargos el 1.° de mayo del año de renovación de autoridades.

Artículo 18. En la fecha fijada por la Junta electoral se reunirá el Concejo Deliberante en sesiones preparatorias, integrado por los nuevos electos, diplomados por aquélla y los concejales que no cesen en sus mandatos y procederán a establecer si los primeros reúnen las condiciones exigidas por la Constitución de la provincia y esta ley. Las sesiones serán presididas por el concejal de mayor edad de la lista triunfante.

Artículo 19. En estas sesiones se elegirán las autoridades del concejo: presidente, vicepresidente primero, vicepresidente segundo y secretario, de-

jándose constancia, además, de los concejales titulares y suplentes que lo integrarán.

Los candidatos que no resulten electos serán los suplentes natos en primer término de quienes lo hayan sido en su misma lista y el reemplazo por cualquier circunstancia de un concejal se hará automáticamente y siguiendo el orden de colocación en la respectiva lista de candidatos, debiendo ser llamados los suplentes una vez agotada la nómina de titulares.

Artículo 20. En los casos de incorporación de un suplente el concejo procederá con respecto al mismo en la forma indicada en los artículos 18 y 19 de la presente ley.

Artículo 21. Habiendo paridad de votos para la designación de autoridades del concejo, prevalecerán los candidatos con mayoría de votos en la elección municipal; y en igualdad de éstos, se decidirá a favor de la mayor edad.

Artículo 22. De lo actuado se redactará un acta firmada por el concejal que haya presidido, secretario y, optativamente, por los demás concejales.

Artículo 23. En las sesiones preparatorias el Cuerpo tendrá facultades disciplinarias y de compulsión en la forma establecida en el artículo 70. La presencia de la mayoría absoluta de los concejales del concejo a constituirse formará quórum para deliberar. Las decisiones se adoptarán por simple mayoría.

CAPITULO II

Del Departamento Deliberativo

I. *Competencia, atribuciones y deberes*

Artículo 24. La sanción de las ordenanzas y disposiciones del Municipio corresponde con exclusividad al Concejo Deliberante.

Artículo 25. Las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales.

Artículo 26. Las sanciones determinables por el concejo para los casos de transgresión de las obligaciones que impongan sus ordenanzas serán las siguientes:

1.° Multas hasta m$n. 5.000.

2.° Clausuras, desocupaciones, traslados y demolición de establecimientos comerciales e industriales y demás instalaciones.

3.° Decomisos.

4.° Arrestos no mayores de treinta días.

a) *Reglamentarios*

Artículo 27. Corresponde al concejo reglamentar:

1.° El funcionamiento, ubicación e instalación de los establecimientos comerciales e industriales.

2.° El tránsito y estacionamiento en las calles y caminos de jurisdicción municipal y las tarifas de los vehículos de alquiler.

3.° El acceso y funcionamiento de los espectáculos públicos.

4.° Las actividades de transporte en general, excepto las afectadas a un servicio provincial o nacional.

5.° La instalación, ubicación y funcionamiento de los aparatos anunciadores, altavoces, letreros y demás publicidad.

6.° La construcción de los edificios particulares y públicos, sus partes accesorias y las demoliciones.

7.° La elaboración, expendio y consumo de sustancias o artículos alimentarios, exigiendo a las personas que intervengan certificados que acrediten su buena salud.

8.° La inspección y contraste de pesas y medidas.

9.° Las casas de inquilinato, de vecindad y departamentos.

10. Las actividades en los hospitales, sanatorios, asilos y salas de primeros auxilios.

11. El funcionamiento de comisiones o sociedades de fomento.

12. Las inspecciones veterinarias de los animales y demás productos con destino al consumo, cualquiera fuere su procedencia.

13. La protección y cuidado de los animales.

14. La protección de los árboles, jardines y demás paseos públicos.

15. Las obligaciones de los vecinos respecto a los servicios de la municipalidad.

16. Las obligaciones de los escribanos en los actos de transmisión o gravamen de bienes.

17. La apertura, ensanche, construcción, conservación y mejoramiento de las calles, caminos, plazas, paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial.

18. Lo referente a las propiedades ribereñas y condominio de muros y cercos.

19. Las tabladas y demás lugares de concentración de animales.

20. Los abastos, mercados y demás lugares de acopio de frutos y productos.

21. Las condiciones para la instalación de pozos de agua, cámaras sépticas, pozos ciegos, aljibes, baños, albañales, chimeneas, hornos, hornallas, estufas, calderas y sus similares.

22. Y demás actividades de conformidad con el contenido del artículo 25.

b) *Sobre creación de establecimientos, delegaciones y divisiones del Municipio*

Artículo 28. Corresponde al concejo establecer:

1.° Hospitales, maternidades, salas de primeros auxilios, servicios de ambulancias médicas.

2.° Bibliotecas públicas.

3.° Instituciones destinadas a la educación física.

4.° Tabladas, mataderos y abastos.

5.° Cementerios.

6.° Los cuarteles del partido, y delegaciones municipales.

7.° Las zonas industriales y residenciales del partido, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización.

8.° Toda otra institución de bien público vinculada con los intereses sociales del municipio, y a la educación popular.

c) *Sobre recursos y gastos*

Artículo 29. Corresponde al concejo sancionar las ordenanzas impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la municipalidad.

Las ordenanzas impositivas que dispongan aumentos o creación de impuestos o contribuciones de mejoras deberán ser sancionadas en la forma determinada por el artículo 184, inc. 2, de la Constitución de la provincia, a cuyo efecto se cumplirán las siguientes normas:

1.° El respectivo proyecto que podrá ser presentado por un miembro del concejo o por el intendente será girado a la comisión correspondiente del Cuerpo.

2.° Formulado el despacho de la comisión, el concejo por simple mayoría sancionará una ordenanza preparatoria que oficiará de anteproyecto para ser considerado en la Asamblea de concejales y mayores contribuyentes.

3.° Cumplidas las normas precedentes, la antedicha Asamblea podrá sancionar la ordenanza definitiva.

Artículo 30. Podrá acordar remuneraciones a los jueces de paz, alcaldes y defensor de menores administrativos.

Artículo 31. No se autorizarán gastos sin la previa fijación de sus recursos.

Artículo 32. Las ordenanzas impositivas y/o de autorización de gastos de carácter especial se decidirán nominalmente, consignándose en acta los concejales que votaron por la afirmativa y por la negativa. Omitiéndose la consignación, se entenderá que hubo unanimidad. Estas ordenanzas deberán ser sancionadas por mayoría absoluta de los miembros integrantes del Cuerpo. Las ordenanzas impositivas regirán mientras no hayan sido modificadas o derogadas.

Artículo 33. Los recursos provenientes del alumbrado, riego, limpieza, aguas corrientes y demás servicios deberán comprometerse en primer término para su financiación.

Artículo 34. Todos los años, para el subsiguiente, el concejo sancionará el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la municipalidad.

Esta ordenanza para su aprobación necesitará simple mayoría de votos de los concejales presentes. Promulgado que sea el presupuesto, no podrá ser modificado sino por iniciativa del Departamento Ejecutivo.

Artículo 35. El concejo considerará el proyecto remitido por el Departamento Ejecutivo, y no podrá aumentar su monto total ni crear cargos, con excepción de los pertenecientes al concejo y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 92.

Artículo 36. No habiendo el Departamento Ejecutivo remitido el proyecto de presupuesto antes del 31 de octubre, el concejo podrá proyectarlo y sancionarlo, pero su monto no podrá exceder del total de la recaudación habida en el año inmediato anterior.

Artículo 37. El concejo remitirá al intendente el presupuesto aprobado antes del 31 de diciembre de cada año. Si vencida esta fecha el concejo no hubiera sancionado el presupuesto de gastos, el intendente deberá regirse por el vigente para el año anterior.

Artículo 38. En los casos de veto total o parcial del presupuesto, el concejo le conferirá aprobación definitiva, de insistir en su votación anterior, con los dos tercios de los concejales presentes.

Tratándose de gastos especiales, la insistencia deberá hacerse con los dos tercios del total de los miembros del concejo.

No aprobado el presupuesto o el proyecto de gastos especiales o las ordenanzas impositivas, en segunda instancia del concejo, quedarán rechazadas en las partes vetadas, supliendo a las mismas las ordenanzas del año anterior o que rijan al respecto.

Artículo 39. El concejo no está facultado para votar partidas de representación para su presidente, ni viáticos permanentes a favor del intendente, presidente del concejo, concejales, funcionarios o empleados de la administración municipal.

Artículo 40. Corresponde al concejo eximir de gravámenes municipales a personas pobres, instituciones benéficas o culturales, cooperativas y mutualidades.

Esta facultad podrá ser ejercida también en beneficio de la radicación de industrias en el partido, que se encuentren encuadradas dentro de la reglamentación general que deberá dictar el concejo.

d) *Sobre consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos*

Artículo 41. Corresponde al concejo autorizar consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos a las leyes provinciales o nacionales.

Artículo 42. Las vinculaciones con la nación surgidas por la aplicación del artículo anterior necesitarán previa autorización del Gobierno de la provincia.

1. *Consorcios*

Artículo 43. Para la prestación de servicios públicos podrán formarse consorcios intermunicipales y de una o más municipalidades con la provincia, la nación o los vecinos. En este último caso la representación municipal en los órganos directivos será del 51 por 100 y las utilidades líquidas de los ejercicios serán invertidas en el mejoramiento de la prestación de servicios.

Podrán también formarse consorcios entre la municipalidad y los vecinos con el objeto de promover el progreso urbano y rural del Municipio, mediante libre aportación de capital, sin que sea inferior al 10 por 100 el suscrito por la municipalidad. De los beneficios líquidos del consorcio se destinará el 15 por 100 para dividendos y el 85 por 100 para obras de interés general.

2. *Cooperativas*

Artículo 44. Las cooperativas deberán formarse con capital de la municipalidad y aporte de los usuarios del servicio o de la explotación a la cual se las destine.

Artículo 45. Las utilidades que arrojen los ejercicios de las cooperativas y que correspondan a la municipalidad serán destinadas al acrecentamiento del capital accionario de la misma.

e) *Sobre empréstitos*

Artículo 46. La contratación de empréstitos deberá ser autorizada por ordenanza sancionada en la forma que determina el artículo 184, inc. 2, de la Constitución de la provincia y serán destinados exclusivamente a:

1.° Obras de mejoramiento e interés público.
2.° Casos de fuerza mayor o fortuitos.
3.° Consolidación de deuda.

Artículo 47. Previo a la sanción de la ordenanza de contratación de empréstito en la forma dispuesta por el artículo anterior, el concejo pedirá dictamen a la comisión interna competente sobre la posibilidad del gasto y, cumplida esta formalidad, por simple mayoría sancionará una ordenanza preparatoria que establezca:

1.° El monto del empréstito y su plazo.
2.° El destino que se dará a los fondos.
3.° El tipo de interés, amortización y servicio anual.
4.° Los recursos que se afectarán en garantía del servicio anual.
5.° La elevación del expediente al Tribunal de Cuentas a los efectos de que éste se pronuncie sobre la legalidad de la operación y las posibilidades financieras de la Comuna.

Artículo 48. Sancionada la ordenanza a que hace referencia el artículo anterior, se remitirán al Tribunal de Cuentas los siguientes informes:

1.° Resultado de la recaudación ordinaria del ejercicio anterior.
2.° Importe de las tasas retributivas de servicios públicos, fondos para caminos y otros recursos afectados que formen parte de aquella recaudación ordinaria.
3.° Monto de la deuda consolidada que la Comuna tenga ya contraída e importe de los servicios de la misma.

El Tribunal de Cuentas se expedirá en un plazo no mayor de los veinte días hábiles de la fecha de formulada la consulta.

Artículo 49. Los servicios de amortización e intereses de los empréstitos que se autoricen no deben comprometer, en conjunto, más del 25 por 100 de los recursos ordinarios afectables. Se considerarán recursos ordinarios afectables todos los que no estén destinados por ley u ordenanza al cumplimiento de finalidades especiales.

Artículo 50. Cumplidos los trámites determinados en los artículos 47 y 48, podrá sancionarse la ordenanza definitiva de contratación del empréstito, en la forma y condiciones determinadas en el artículo 46, debiendo

además esta ordenanza disponer que se incorpore al presupuesto la partida necesaria para el pago del servicio de amortización e intereses del empréstito.

Artículo 51. Cuando se trate de contratación de empréstitos en el extranjero se requerirá, además, autorización legislativa.

f) *Sobre servicios públicos*

Artículo 52. Corresponde al concejo disponer la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, inspecciones, registro de guías, transporte y todo otro tendiente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la provincia o de la nación.

Tratándose de servicios que puedan tener vinculaciones con las leyes y planes provinciales, el concejo deberá gestionar autorización ante el Poder Ejecutivo o proceder a convenir las coordinaciones necesarias.

Artículo 53. El concejo autorizará la prestación de los servicios públicos de ejecución directa del Departamento Ejecutivo o mediante organismos descentralizados, consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos. Con tal propósito se podrá autorizar la obtención de empréstitos y la venta o gravamen de bienes municipales, con arreglo a lo dispuesto para estas contrataciones.

Por mayoría absoluta del total de sus miembros, el concejo podrá otorgar concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo VII.

g) *Sobre transmisión y gravámenes de bienes, su adquisición y expropiación*

Artículo 54. Corresponde al concejo autorizar la venta y la compra de bienes de la municipalidad.

1. *Transmisión y gravámenes*

Artículo 55. El concejo autorizará las transmisiones, arrendamientos o gravámenes de inmuebles públicos y privados municipales por mayoría absoluta del total de sus miembros.

Las enajenaciones sólo podrán hacerse en remate público.

Cuando se trate de enajenar o gravar edificios municipales, se requerirá, además, autorización legislativa.

Artículo 56. Para las transferencias a título gratuito o permutas de bienes inmuebles de la municipalidad se necesitará el voto de los dos tercios del total de los miembros del concejo.

En estas mismas condiciones se podrá conferir derecho de uso y ocupación gratuita de inmuebles municipales a entidades de bien público con personería jurídica y a órganos del Estado nacional, provincial o municipal.

Artículo 57. El concejo aceptará o rechazará las donaciones o legados ofrecidos a la municipalidad.

2. *Expropiaciones*

Artículo 58. Corresponde al concejo autorizar las expropiaciones de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la ley vigente que rija la materia.

Además podrá autorizar la expropiación de fracciones de tierra, las que se declaran de utilidad pública, para subdividirlas y venderlas a particulares, para fomento de la vivienda propia.

h) *Sobre obras públicas*

Artículo 59. Corresponde al concejo autorizar la construcción de obras públicas municipales, su mantenimiento y conservación, según las modalidades siguientes:

1.° Por ejecución directa con fondos de la municipalidad.

2.° Por acogimiento a las leyes de la provincia o de la nación.

3.° Por contrato directo entre vecinos y empresas constructoras.

4.° Por licitación, pudiendo imponer a la empresa constructora la percepción del costo de la obra a los beneficiarios.

Artículo 60. Constituyen obras públicas de competencia municipal:

1.° Obras de instalación de servicios públicos.

2.° Obras de pavimentación, veredas y cercos.

3.° Obras correspondientes al ornato, salubridad y urbanización del municipio.

4.° Obras concernientes a los establecimientos o instituciones municipales.

Artículo 61. Cuando medie acogimiento a las leyes de la nación se necesitará aprobación legislativa.

Artículo 62. Corresponde al concejo proveer a la conservación de las obras municipales y monumentos.

i) *Administrativos*

Artículo 63. Constituyen atribuciones y deberes administrativos del concejo:

1.° Considerar la renuncia del intendente, disponer su suspensión preventiva y la destitución en los casos de su competencia.

2.° Considerar las peticiones de licencias del intendente.

3.° Proponer anualmente al Poder Ejecutivo, antes del 31 de mayo, una terna alternativa de candidatos para juez de paz titular, juez de paz suplen-

tes, alcaldes titulares, alcaldes suplentes, y defensor de menores administrativo. En caso de vacante de los titulares o suplentes de estos cargos, el concejo podrá proponer nueva terna alternativa.

4.° Organizar la carrera administrativa con las siguientes bases: acceso por idoneidad, escalafón, estabilidad, uniformidad de sueldos en cada categoría e incompatibilidades.

5.° Aplicar sanciones disciplinarias a los concejales.

6.° Acordar licencias con causa justificada a los concejales y secretarios del Cuerpo.

Artículo 64. Para resolver las suspensiones preventivas y destitución del intendente el concejo procederá de acuerdo con lo establecido en el capítulo X.

j) *Contables*

Artículo 65. Corresponde al concejo el examen de las cuentas de la administración municipal en las sesiones especiales que celebrará en el mes de marzo.

Artículo 66. Examinadas las cuentas, el concejo resolverá de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 183, inc. 5.°, de la Constitución y las remitirá al Tribunal de Cuentas antes del 30 de abril de cada año.

Artículo 67. Durante el examen de las cuentas, el concejo estará facultado para compensar excesos producidos en partidas del presupuesto por gastos, que estime de legítima procedencia, hasta un monto igual al de las economías realizadas sobre el mismo presupuesto, o con el superávit real del ejercicio si lo hubiere.

El intendente y el presidente del concejo podrán solicitar esta compensación al Departamento Deliberativo, sin que éste quede por ello obligado a concederla. Podrá, sin embargo, otorgarla por iniciativa de cualquiera de sus miembros y sin necesidad de que el intendente y el presidente del concejo la reclamen.

II. *Sesiones del concejo*

Presidente y concejales

a) Sesiones

Artículo 68. El concejo realizará sesiones con el carácter y en los términos que a continuación se indican:

1.° *Preparatorias:* En la fecha fijada por la Junta electoral, para cumplir lo dispuesto en los artículos 18 al 23 del presente.

2.° *Ordinarias:* Por propia determinación abrirá sus sesiones ordinarias el 1.° de mayo de cada año y las cerrará el 31 de octubre.

3.° *De prórroga:* El concejo podrá prorrogar las sesiones ordinarias por un término de sesenta días.

4.° *Especiales:* Las que determine el Cuerpo dentro del período de sesiones ordinarias y de prórroga, y las que deberá realizarse en el mes de marzo

por propia determinación, para tratar el examen de las cuentas, previsto en el artículo 183, inc. 5.°, de la Constitución.

5.° *Extraordinarias:* El concejo podrá ser convocado por el intendente a sesiones extraordinarias, siempre que un asunto de interés público y urgente lo exija, o convocarse por sí mismo cuando, por la misma razón, lo solicite un mínimo de un tercio del número de sus miembros.

En estos casos, el concejo sólo se ocupará del asunto o asuntos que fije la convocatoria, empezando por declarar si ha llegado el caso de urgencia e interés público para hacer lugar al requerimiento.

Artículo 69. La mayoría absoluta del total de concejales que constituyen el concejo formará quórum para deliberar y resolver todo asunto de su competencia, excepto expresa disposición en contrario.

El concejo conferirá sanción definitiva a las ordenanzas vetadas por el intendente de insistir con el voto de los dos tercios del total de sus miembros.

Artículo 70. La minoría compelerá, incluso con la fuerza pública, a los concejales que por inasistencia injustificada impidan las sesiones del concejo. Se entenderá por minoría un tercio del total de sus miembros.

Artículo 71. Las sesiones serán públicas. Para conferirles carácter secreto se necesitará mayoría del total de los miembros del concejo.

Artículo 72. Las opiniones expresadas por los miembros en sesiones del concejo no constituirán antecedentes para la intervención de ninguna autoridad. Serán regidas por las normas del concejo.

Artículo 73. Producidas vacantes durante el receso, el concejo proveerá los respectivos reemplazos en reuniones preparatorias en los años de renovación de autoridades o en la primera reunión ordinaria en los otros.

Artículo 74. La designación de presidente, vicepresidentes y secretario es revocable en cualquier tiempo por resolución de la mayoría, tomada en sesión pública, convocada especialmente para ese objeto.

Artículo 75. Cada concejo dictará su reglamento interno en el que establecerá el orden de sus sesiones y trabajo, el servicio de las comisiones, las atribuciones de los presidentes y las disposiciones concernientes al régimen de sus oficinas.

Artículo 76. La designación de las comisiones de reglamento se hará en la primera sesión ordinaria de cada año.

Artículo 77. Las disposiciones que adopte el concejo se denominarán:

a) *Ordenanza,* si crea, reforma, suspende o deroga una regla general, cuyo cumplimiento compete a la Intendencia Municipal.

b) *Decreto,* si tiene por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna del concejo y en general toda disposición de carácter imperativo que no requiera promulgación del Departamento Ejecutivo.

c) *Resolución,* si tiene por objeto expresar una opinión del concejo sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad de practicar algún acto en tiempo determinado.

d) *Comunicación,* si tiene por objeto contestar, recomendar, pedir o exponer algo.

Artículo 78. Las ordenanzas y los decretos deberán ser concisos y de carácter preceptivo.

Artículo 79. En los libros de actas del concejo se dejará constancia de las sanciones de éste y de las sesiones realizadas. En caso de pérdida o sustracción del libro harán plena fe las constancias ante escribano público, hasta tanto se recupere o habilite, por resolución del Cuerpo, uno nuevo.

De las constancias del libro de actas del concejo se expedirá testimonio autenticado, el que se remitirá mensualmente, para su guarda, al Tribunal de Cuentas.

Artículo 80. Toda la documentación del concejo estará bajo la custodia del secretario.

Artículo 81. El concejo puede proceder contra las terceras personas que faltaren el respeto en sus sesiones a alguno de los miembros del mismo o a éste en general, ordenando el arresto del culpable, por un término que no exceda de tres días, y someterlo a la justicia por desacato, en caso de mayor gravedad.

Artículo 82. En caso de notable inasistencia o desorden de conducta, el concejo podrá sancionar a cualquiera de sus miembros en la forma y con los procedimientos determinados en el capítulo X.

b) *Presidente*

Artículo 83. Son atribuciones y deberes del presidente del concejo:

1.° Convocar a los miembros del concejo a las reuniones que deba celebrar.

2.° Dirigir la discusión en que tendrá voz y voto. Para hacer uso de la palabra deberá abandonar la presidencia y ocupar una banca de concejal, y votará, en todos los casos, desde su sitial.

3.° Decidir en casos de paridad, en los cuales tendrá doble voto.

4.° Dirigir la tramitación de los asuntos y señalar los que deben formar el orden del día, sin perjuicio de los que en casos especiales resuelva el concejo.

5.° Presidir las asambleas del concejo, integradas con mayores contribuyentes.

6.° Firmar las disposiciones que apruebe el concejo, las comunicaciones y las actas, debiendo ser refrendadas por el secretario.

7.° Disponer de las partidas de gastos asignadas al concejo, remitiéndole al Departamento Ejecutivo los comprobantes de inversiones para que proceda a su pago.

8.° Ejercer las acciones por cobro de multas a los concejales.

9.° Nombrar, aplicar medidas disciplinarias y dejar cesantes a los empleados del concejo con arreglo a las leyes y ordenanzas sobre estabilidad del personal, con excepción del secretario, al que sólo podrá suspender dando cuenta al Cuerpo en la primera sesión, en cuyo caso el concejo deberá pronunciarse de inmediato sobre la procedencia o improcedencia de la medida.

10. Disponer de las dependencias del concejo.

Artículo 84. En todos los casos, los vicepresidentes reemplazarán por su orden al presidente del concejo y podrán convocar a los concejales cuando el presidente dejare de hacerlo.

En caso de vacante en la presidencia o vicepresidencia, no será necesaria nueva elección, salvo que faltaren todos los miembros de la mesa directiva.

c) *Concejales*

Artículo 85. Los concejales no pueden ser interrogados o acusados judicialmente por las opiniones que emitan en el desempeño de su mandato.

Artículo 86. Los concejales no podrán ser detenidos sin orden o resolución de juez competente basada en semiplena prueba de delito penal sancionado con prisión o reclusión mayor de dos años.

Artículo 87. Si por cualquier circunstancia se produjera la vacante, suspensión, separación del cargo o licencia del intendente en ejercicio, su reemplazo se efectuará en la forma dispuesta en el artículo 15 y el concejal que deba reemplazarlo asumirá el cargo con las atribuciones y deberes que a aquél competen. El concejal que ocupe la Intendencia con carácter transitorio o permanente será reemplazado con el mismo carácter por el suplente que corresponda.

Artículo 88. Los concejales suplentes se incorporarán no bien se produzca la vacante, licencia o suspensión del titular o cuando éste deba reemplazar al intendente.

El concejal suplente que se incorpore al Cuerpo Deliberativo, sustituyendo a un titular en forma temporaria, se restituye, al término del reemplazo, al lugar que ocupaba en la respectiva lista. Si la sustitución fuere definitiva, se colocará en el lugar correspondiente al último puesto de la lista de titulares.

Si durante la sustitución temporaria se produjera una vacante definitiva, el suplente llamado para ese interinato la ocupará en carácter de titular.

Artículo 89. Regirán para los concejales, como sobrevinientes, las inhabilidades e incompatibilidades previstas en el capítulo I. Esas situaciones serán comunicadas al concejo dentro de las veinticuatro horas de producidas o al intendente en caso de receso.

Artículo 90. Ningún concejal podrá ser nombrado para desempeñar empleo rentado que haya sido creado o cuyos emolumentos fueron aumentados durante el período legal de su actuación, ni ser parte de contrato alguno que resulte de una ordenanza sancionada durante el mismo.

Artículo 91. Los concejales no deberán abandonar su cargo hasta recibir comunicación de la aceptación de sus excusaciones o renuncias. Las excusaciones del capítulo I regirán para los concejales.

Artículo 92. Los concejales no gozarán de sueldo u otra remuneración, pudiendo percibir, exclusivamente, una indemnización por la afectación de sus actividades privadas. Dicha indemnización se liquidará a cada concejal en proporción al número de reuniones del Cuerpo a que asista mensualmente y su monto total no podrá exceder en este lapso al equivalente de un mes y medio del sueldo mínimo fijado por el presupuesto de gastos para el personal municipal.

CAPITULO III

De la Asamblea de concejales y mayores contribuyentes

Artículo 93. A los fines determinados en el artículo 184, incs. 2.° y 3.°, de la Constitución, se constituirá una Asamblea de concejales y mayores contribuyentes, cuya integración y funcionamiento se regirá de acuerdo con las normas del presente capítulo.

a) *Integración*

Artículo 94. Para la integración de la Asamblea de concejales y mayores contribuyentes se procederá conforme a las siguientes reglas:

1.° Del 1.° al 15 de mayo de cada año el presidente del concejo recabará del intendente municipal una lista de mayores contribuyentes del año anterior, en número triple a los miembros que componen el Departamento Deliberativo, con indicación del monto que a cada uno haya correspondido abonar en dicho período de los impuestos, tasas, etc., a que se refiere el artículo 226 y teniendo en cuenta para la calificación de mayor contribuyente lo dispuesto en el artículo 106. El intendente deberá remitir al concejo la lista mencionada antes del día 31 de mayo.

2.° No pueden incluirse en estas listas:

a) Los que no tengan su domicilio real y permanente en el Municipio.

b) El intendente ni los concejales.

c) Los quebrados y concursados civiles.

d) Los que estén comprendidos en las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en los artículos 6.° y 7.°

3. Recibida esta lista, el presidente del concejo comunicará a los incluidos en la misma y ordenará su publicación dentro de un término de cinco días.

4.° Los que no figuren en la lista y se consideren con derecho a estarlo podrán reclamar ante el concejo con las pruebas del caso, dentro del término de cinco días de la fecha de la publicación. En igual forma y término podrá reclamar cualquier contribuyente por inclusión indebida de un tercero en la lista. En ambos casos el concejo resolverá lo que corresponda, dejando aprobada la lista.

5.° Son causas de excusación para formar parte de la lista de mayores contribuyentes:

a) Enfermedad o edad mayor de sesenta años.

b) Cambio de su domicilio real.

6.° Cumplidas las disposiciones de los incisos precedentes, el concejo, en la primera sesión ordinaria que realice, transcurridos cinco días de la publicación de la lista de mayores contribuyentes, procederá a determinar por sorteo la nómina definitiva de los mismos, que integrarán la Asamblea en número igual al de los miembros del concejo.

Los restantes mayores contribuyentes serán los suplentes y el concejo en la misma sesión fijará también por sorteo el orden de colocación en la respectiva lista. Esta sesión será de carácter público.

7.° Si ocurriera el fallecimiento de alguno de los miembros de la lista o se radicara en otra localidad o fuese decretada la quiebra o concurso civil de la persona, será reemplazada por el suplente en el orden que ocupe en la lista.

8.° La vigencia de cada lista definitiva caduca el 30 de junio del año siguiente al de su aprobación.

Artículo 95. Las funciones de los mayores contribuyentes son carga pública, de la que no podrán excusarse sin causa legítima.

Artículo 96. Corresponde al concejo resolver sobre las renuncias o excusaciones de los mayores contribuyentes.

En caso de aceptación, serán reemplazados por los suplentes en el orden que ocupen en la lista.

Artículo 97. Las autoridades de la Asamblea de concejales y mayores contribuyentes serán las determinadas en el artículo 19 para el Concejo Deliberante.

b) *Funcionamiento*

Artículo 98. Sancionada por el concejo la ordenanza preparatoria prevista en el artículo 29, inc. 2, y cumplidas las exigencias del artículo 48 al ser aprobada la ordenanza preparatoria prevista en el artículo 47, el presidente del concejo procederá a citar, con ocho días de anticipación, a todos los concejales y mayores contribuyentes que deban constituir la Asamblea, señalando fecha y acompañando copia del despacho a tratar.

El presidente del concejo deberá fijar la fecha de reunión de la Asamblea de concejales y mayores contribuyentes dentro de un término que no podrá exceder de los quince días de sancionada la ordenanza preparatoria prevista en el artículo 29, inc. 2, o de recibida del Tribunal de Cuentas la documentación respectiva, según lo dispuesto en el artículo 48.

Artículo 99. Si a esta primera citación no concurriesen la mitad más uno de los mayores contribuyentes y un número igual de concejales, por lo menos, se procederá a una nueva citación.

La minoría, desde la segunda citación, podrá hacer uso de la fuerza pública y aplicar las penalidades para obtener quórum.

Los inasistentes quedan sujetos a las penas establecidas en el artículo 251.

Artículo 100. Efectuada la segunda citación, la Asamblea podrá quedar constituida con un número de mayores contribuyentes que con los concejales presentes formen mayoría absoluta.

Artículo 101. Constituida la Asamblea, previa lectura de la ordenanza preparatoria materia de la convocatoria, se pronunciará respecto de la misma.

Artículo 102. Las discusiones en estas asambleas se regirán por el reglamento interno del concejo.

Artículo 103. La votación de la Asamblea se registrará nominalmente, consignándose en acta los miembros que lo hicieron por la afirmativa y por

la negativa. Omitiéndose esta consignación, se entenderá que hubo unanimidad.

La Asamblea designará, además del presidente y secretario, un concejal y un mayor contribuyente para redactar el acta y firmarla, la que, llenado este requisito, quedará de hecho aprobada.

Este trámite se terminará dentro de las cuarenta y ocho horas de levantada la sesión de la Asamblea.

Artículo 104. La sanción de una ordenanza por parte de la Asamblea necesitará para su aprobación la mayoría establecida en el artículo 184, incisos 2 y 3, de la Constitución.

Artículo 105. Todo procedimiento que se aparte de lo establecido en el artículo anterior, sin que se hayan llenado los requisitos enunciados en él, será considerado nulo.

Artículo 106. La denominación genérica de «impuestos» comprende la contribución de mejoras y la retribución de servicios municipales, oblados en forma directa, no así las tarifas de los servicios de vehículos automotores, transporte colectivo de pasajeros y cargas, aguas corrientes, aguas sanitarias, teléfono, gas, electricidad y análogos.

CAPITULO IV

Del Departamento Ejecutivo

I. *Competencia, atribuciones y deberes*

Artículo 107. La administración general y la ejecución de las ordenanzas corresponde exclusivamente al Departamento Ejecutivo.

a) *En general*

Artículo 108. Constituyen atribuciones y deberes, en general, del Departamento Ejecutivo:

1.° Convocar a elecciones de concejales y consejeros escolares, en el caso previsto en el inciso 1.° del artículo 183 de la Constitución.

2.° Promulgar y publicar las disposiciones del concejo o vetarlas dentro de los diez días hábiles de su notificación. Caso contrario, quedarán convertidas en ordenanzas.

3.° Reglamentar las ordenanzas.

4.° Expedir órdenes para practicar inspecciones.

5.° Adoptar medidas preventivas para evitar incumplimientos a las ordenanzas de orden público, estando facultado para clausurar establecimientos, decomisar y destruir productos, demoler y trasladar instalaciones. Para allanar domicilios, procederá con arreglo a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución.

6.' Convocar al concejo a sesiones extraordinarias en casos urgentes.

7.' Concurrir, personalmente o por intermedio del secretario o secretarios de la Intendencia, a las sesiones del concejo, cuando lo juzgue oportuno o sea llamado por éste a suministrar informes, pudiendo tomar parte

en los debates, pero no votar. La falta de concurrencia del intendente o secretarios, cuando sea requerida su presencia por el concejo, o la negativa de los mismos a suministrar la información que le sea solicitada por dicho Cuerpo, será considerada falta grave.

8.° Comunicar al Ministerio de Gobierno las separaciones que se produzcan y los interinatos que se dispongan en su cargo y en el Concejo Deliberante, con fecha de iniciación y terminación de los plazos.

9.° Nombrar, aplicar medidas disciplinarias y disponer la cesantía de los empleados del Departamento Ejecutivo con arreglo a las leyes y ordenanzas sobre estabilidad del personal.

10. Fijar el horario de la Administración Municipal.

11. Representar a la municipalidad en sus relaciones con la provincia o terceros.

12. Hacerse representar ante los Tribunales como demandante o demandado, en defensa de los derechos o acciones que correspondan a la municipalidad.

13. Solicitar licencia al concejo en caso de ausencia mayor de cinco días.

14. Celebrar contratos, fijando a las partes la jurisdicción provincial.

15. Fijar los viáticos del personal en comisión.

16. Ejercer las demás atribuciones y cumplir los deberes inherentes a la naturaleza de su cargo o que le impongan las leyes de la provincia.

b) *Sobre finanzas*

Artículo 109. Corresponde al Departamento Ejecutivo proyectar las ordenanzas impositivas y el presupuesto de gastos y recursos, debiendo remitirlo al concejo con anterioridad al 31 de octubre de cada año.

Artículo 110. El proyecto de presupuesto comprenderá la universalidad de los gastos y recursos ordinarios, extraordinarios y especiales de la municipalidad para cada ejercicio.

Artículo 111. Los recursos y los gastos figurarán por sus montos íntegros, los cuales no admitirán compensación.

Artículo 112. Los recursos y los gastos con las especificaciones necesarias para determinar su naturaleza, origen y monto se agruparán de la manera siguiente:

Primera parte.—Recursos:

a) En efectivo: ordinarios, extraordinarios, especiales.
b) Del crédito.

Segunda parte.—Gastos:

a) Personal: sueldos, con fijación del mínimo; compensaciones, sobresalarios; suplementos; pensiones; otros gastos similares.
b) Otros gastos: gastos generales; inversiones; reservas; subvenciones, subsidios.

Los servicios de la deuda formarán inciso especial, debiendo estar separados en ítem de acuerdo con su procedencia u origen.

Artículo 113. El proyecto se organizará en capítulos, divididos en incisos, ítem y partidas. No se harán figurar normas desvinculadas con la naturaleza del presupuesto.

Artículo 114. El Departamento Ejecutivo podrá dictar el Clasificador de Gastos, enumerando las especies comprendidas en cada rubro del presupuesto. Dicho clasificador formará parte del presupuesto anual que el intendente eleve al Concejo Deliberante en cumplimiento del artículo 109.

Artículo 115. Devuelto el proyecto de presupuesto con modificación total o parcial, y terminado el período de sesiones de prórroga, el Departamento Ejecutivo convocará a sesiones extraordinarias para su consideración.

Del mismo modo procederá cuando el concejo no lo hubiere considerado.

Artículo 116. No obteniéndose aprobación del proyecto de presupuesto en las sesiones extraordinarias, el Departamento Ejecutivo pondrá en vigencia el presupuesto del año anterior, con las modificaciones de carácter permanente introducidas en el mismo.

Iniciadas las sesiones ordinarias del concejo, el Departamento Ejecutivo insistirá ante éste en la consideración del proyecto de presupuesto que no obtuvo aprobación.

Artículo 117. Corresponde al Departamento Ejecutivo la recaudación de los recursos y la ejecución de los gastos de la municipalidad, con la excepción determinada en el artículo 83, inc. 7).

Artículo 118. El presupuesto anual constituye el límite de las autorizaciones conferidas al intendente y al presidente del concejo en materia de gastos. Los montos fijados a las partes no podrán ser excedidos.

Artículo 119. Cuando las asignaciones del presupuesto resultaren insuficientes para atender los gastos del ejercicio o fuere necesario incorporar conceptos no previstos, el Departamento Ejecutivo podrá solicitar al concejo créditos suplementarios o transferencias de créditos de otras partidas del presupuesto.

Artículo 120. El concejo no acordará crédito suplementario a ninguna partida del presupuesto, ni autorizará la incorporación de nuevos rubros al mismo si el Departamento Ejecutivo no demuestra que el importe reclamado podrá ser cubierto con recursos disponibles. A tal efecto se consideran recursos disponibles:

1.° El superávit de ejercicios anteriores existente en el crédito de la cuenta de resultados.

2.° La recaudación efectiva excedente del total de la renta calculada para el ejercicio.

3.° La suma que se estime de ingreso probable a consecuencia de la alícuota de impuestos, tasas, tarifas, etc., ya existente en la ordenanza impositiva.

4.° La suma que se calcule percibir en virtud de la creación de impuestos, tasas, tarifas, etc., inexistentes en la ordenanza impositiva.

Artículo 121. Las transferencias de créditos serán posibles entre todas las partidas del presupuesto, siempre que conserven crédito suficiente para cubrir todos los compromisos del ejercicio.

Artículo 122. Durante el receso del concejo, el Departamento Ejecutivo podrá reforzar, mediante transferencias, las partidas de gastos del presupuesto, pudiendo utilizar a tal fin hasta el 10 por 100 del total de las mismas sin alterar el monto global.

Se entiende por receso del concejo el lapso en que el Cuerpo no estuviese en período de sesiones ordinarias o de prórroga.

Todas las economías serán utilizables a este fin, con excepción de las destinadas al pago de compromisos fijos y a la amortización de deudas mientras la totalidad de estas obligaciones no haya sido cumplida. Considéranse partidas de gastos las que no corresponden a retribuciones de servicios personales, tales como sueldos, jornales, sobresalarios, bonificaciones, sueldo anual complementario y otras de naturaleza similar.

Artículo 123. Si el intendente o el presidente del concejo se excedieran en el uso de los créditos votados para el ejercicio y el concejo no los compensara en la forma prevista en el artículo 67, el Tribunal de Cuentas desaprobará los gastos extralimitados y formulará según sea el caso, al intendente o al presidente del concejo, los cargos correspondientes por el importe que fije en sus fallos.

Si por omisión el concejo no hubiese ejercido la facultad que le acuerda el artículo 67, el Tribunal de Cuentas, a pedido del intendente o presidente del Concejo Deliberante, podrá otorgarles a dichos funcionarios el margen a que alude el artículo anterior y siempre que se condicionen a lo dispuesto en el referido artículo 67.

Artículo 124. Si el Concejo Deliberante autorizara presupuestos proyectados con déficit o sancionara ordenanzas de crédito suplementario no financiadas en la forma que indica el artículo 120 y llegaran a ejecutarse, los concejales que los votasen afirmativamente y las autoridades que los ejecuten serán colectivamente responsables de la inversión efectuada en aquellas condiciones y el Tribunal de Cuentas les formulará los cargos correspondientes.

Artículo 125. El intendente gozará del sueldo que le asigne el presupuesto y de una partida mensual para gastos de representación, sin cargo de rendición de cuentas. El sueldo del intendente y la partida que se le asigne para gastos de representación no podrán ser unificados.

Artículo 126. Con autorización del Concejo Deliberante podrán constituirse cuentas especiales para cumplir finalidades previstas en las respectivas ordenanzas de creación.

Artículo 127. Los créditos asignados a las cuentas especiales se tomarán:

1.° De los recursos del ejercicio.

2.° De superávit de ejercicios vencidos.

3.° De los recursos especiales que se crearan con destino a las mismas.

Artículo 128. Cuando para la formación del crédito de cuentas especiales se tomen recursos del ejercicio, incluidos en el cálculo anual, la suma correspondiente a dicho crédito les será transferida con cargo a la partida que al efecto se incorpore al presupuesto ordinario, con financiación ajustada a las condiciones del artículo 120.

Artículo 129. Las cuentas especiales se mantendrán abiertas durante el tiempo que establezcan las ordenanzas que las autoricen. Cuando estas ordenanzas no fijen tiempo, continuarán abiertas mientras subsistan las razones que originaron su creación y funcionamiento.

Artículo 130. El Departamento Ejecutivo no podrá desafectar ni cambiar el destino de los créditos de cuentas especiales sin autorización del Concejo Deliberante.

c) *Sobre servicios públicos*

Artículo 131. La ejecución directa de los servicios de la municipalidad corresponde al Departamento Ejecutivo, quien administrará los establecimientos por medio de empleados a sueldo, comisiones de vecinos u organismos descentralizados. En los convenios, cooperativas o consorcios será obligatoria su participación en los órganos directivos.

d) *Sobre obras públicas*

Artículo 132. La ejecución de las obras públicas corresponde al Departamento Ejecutivo. En las realizaciones mediante consorcios, convenios y demás modalidades su intervención será obligatoria.

Artículo 133. Las obras cuya justipreciación exceda de m$n. 1.000 se ejecutarán mediante licitación.

Cuando el justiprecio no exceda de m$n. 50.000, podrá realizarse mediante licitación privada; excediendo dicha suma, se realizará mediante licitación pública.

Artículo 134. Licitada públicamente una obra, si se presentaran dos o más proponentes el Departamento Ejecutivo podrá proceder a su adjudicación.

Si concurriera un solo licitante, el Departamento Ejecutivo podrá, previa aprobación del concejo, adjudicarle la obra.

En todos los casos el Departamento Ejecutivo, con la aprobación del concejo, podrá desechar las propuestas sin que ello confiera derecho alguno a los proponentes y disponer la ejecución de la obra por administración, siempre que su costo no exceda de m$n. 50.000. Del mismo modo procederá cuando no se hubieran presentado propuestas.

Artículo 135. Si se desechan propuestas de una licitación, la ejecución de la obra por administración podrá encararse siempre que se considere que su realización puede serlo a un costo menor que el mínimo propuesto en la licitación realizada.

El intendente será responsable personalmente de cualquier exceso que resultare sobre el mínimo aludido, siempre que el mismo no sea producido por mayores costos originados con posterioridad a la iniciación de la obra, y producidos por actos del poder público.

Artículo 136. Antes de llamar a licitación se deberán hacer los estudios de todas las condiciones, elementos técnicos y materiales relativos a la obra. El intendente dispondrá que las oficinas especializadas confeccionen:

1.° Plano general y detalle del proyecto.
2.° Pliego de bases y condiciones.
3.° Presupuesto detallado.
4.° Memoria descriptiva.
5.° Y demás datos técnico-financieros.

Artículo 137. Será facultativo del Departamento Ejecutivo llamar a concurso de proyectos, con otorgamiento de premios, en las obras que admitan modalidades especiales.

Podrá asimismo adjudicar la dirección de la obra al proyectista triunfante. Los honorarios que deba pagar en tales casos se ajustarán al arancel profesional y serán imputados a la partida votada para abonar el costo de la obra.

Artículo 138. Toda obra a ejecutarse por administración deberá contar con la documentación siguiente:

1.° Planos generales y detalle.
2.° Cómputos métricos y presupuesto total.
3.° Memoria descriptiva.
4.° Términos de iniciación y finalización de los trabajos.
5.° Plan de ejecución de las obras, indicando el costo de los materiales, equipos, herramientas y demás gastos.

Artículo 139. Los trabajos por administración serán ejecutados con la dirección de un profesional de la municipalidad. Para la compra de los materiales se aplicarán las normas establecidas para las adquisiciones.

La mano de obra deberá integrarse con personal de la municipalidad, a menos que éste sea insuficiente, en cuyo caso el Departamento Ejecutivo podrá reforzarlo designando personal extraordinario hasta un monto no superior al crédito previsto para mano de obra en el presupuesto oficial, debiendo computarse dentro de éste, a los efectos de las posibilidades de refuerzo señaladas, las retribuciones del personal ordinario que se afecte a la misma. Queda establecido que las retribuciones del personal ordinario se atenderán con imputación a la partida del presupuesto en que estuviera designado y que las del personal extraordinario se cargarán al crédito de la obra.

Las sublocaciones de obras o de servicios deberán practicarse por licitación pública o privada, de acuerdo con lo establecido para estas contrataciones.

Artículo 140. El Departamento Ejecutivo dispondrá la habilitación de un registro de contratistas, clasificados de acuerdo con su especialidad y capacidad técnico-financiera.

Artículo 141. Las licitaciones serán comunicadas por escrito a todos los contratistas que figuren en el registro con especialidad y capacidad para la ejecución de la obra. La notificación con la firma del contratista o de su representante será agregada al expediente respectivo.

Artículo 142. Las licitaciones públicas se darán a conocer mediante publicaciones en el *Boletín Oficial* y en un diario y/o periódico de la localidad, por lo menos, y en otros centros de interés a juicio del Departamento Ejecutivo. Donde no haya diarios se utilizarán avisos murales o cualquier otro medio de difusión.

Los plazos de publicación y el diario y/o periódico local serán determinados por el Departamento Ejecutivo. Las publicaciones en el *Boletín Oficial* y en el periódico local no serán menos de dos, respectivamente, y deben iniciarse con quince días de anticipación al acto de apertura de las propuestas.

Artículo 143. En las licitaciones se admitirán contratistas que estén gestionando su inscripción en el Registro, quedando la adjudicación de sus propuestas condicionada a la comprobación de la especialidad y de la capacidad.

Artículo 144. El Departamento Ejecutivo, antes de la apertura de las propuestas, por razones debidamente fundadas, puede anular el acto sin que ello confiera derecho alguno a los proponentes.

Artículo 145. Tratándose de partidas que no prevén discriminadamente las obras públicas a realizarse, para la disposición de ellas el Departamento Ejecutivo deberá solicitar aprobación del concejo. Este requisito será prescindible cuando las obras a ejecutarse no excedan de m$n. 50.000.

Artículo 146. El importe de la obra pública podrá ser ampliado en su presupuesto original o durante la ejecución de los trabajos hasta un 20 por 100 para obras adicionales que aconsejen las oficinas técnicas, fundadas en las necesidades del servicio. Cuando el antedicho porcentaje no haya sido tratado en el presupuesto original, el Departamento Ejecutivo deberá financiarlo como crédito suplementario. Terminada la obra y labrada la correspondiente acta de recepción definitiva, la ampliación o agregado que se estimen necesarios serán considerados obras nuevas y como tales quedarán sometidos al requisito de licitación según sus costos.

Artículo 147. El Departamento Ejecutivo podrá reconocer a favor de los contratistas los mayores costos producidos por actos del poder público. El importe de los mismos se atenderá con los créditos votados para la obra, a cuyo efecto se hará la reserva pertinente en los respectivos presupuestos. En caso de ser ésta insuficiente, el importe de la diferencia se financiará con crédito suplementario, conforme al procedimiento que se establece en los artículos 119 y 120.

Artículo 148. Cuando las municipalidades carezcan de oficinas técnicas a cargo de profesionales, podrán llamar a concurso de títulos y antecedentes para adjudicar los proyectos y/o la dirección de sus obras públicas. Los honorarios que deban pagar en tales casos se ajustarán al arancel profesional y serán imputados a la partida votada para abonar el costo de la obra.

Con el mismo método podrá resolver el Departamento Ejecutivo las situaciones que se originen cuando, teniendo la municipalidad organizada su oficina técnica, ésa se declara incompetente para realizar los proyectos y asumir la dirección de las obras públicas. La precitada declaración de la competencia deberá estar fundada y ser reconocida por el Departamento Ejecutivo.

Artículo 149. Las disposiciones de las leyes provinciales de obras públicas y pavimentación se aplicarán supletoriamente para la solución de todos los aspectos de ambas materias que no estén expresamente contemplados en esta ley orgánica.

Artículo 150. Siempre que hubiere de construirse una obra municipal en la que deban invertirse fondos del común, el intendente, con acuerdo del concejo, nombrará una comisión de propietarios electores del distrito para que la fiscalice.

e) *Sobre adquisiciones*

Artículo 151. Las adquisiciones por valor de hasta m$n. 5.000 se efectuarán en forma directa; de más de 5.000, hasta m$n. 20.000, mediante concurso

de precios; de más de 20.000, hasta m$n. 50.000, por licitación pública o privada, y excediendo esta última cantidad, mediante licitación pública.

Artículo 152. Realizada una licitación pública y no habiendo proponente o propuestas ventajosas, se admitirán adquisiciones por licitación privada, previa autorización del concejo, superiores a m$n. 50.000.

Artículo 153. En los concursos de precios se solicitará cotización como mínimo a tres comerciantes. En las licitaciones privadas se solicitará cotización como mínimo a cuatro comerciantes, designándose día y hora para la apertura de propuestas. En las licitaciones públicas se notificará directamente a los comerciantes especializados de la localidad y se insertarán avisos en el *Boletín Oficial* y en un diario y/o periódico de la localidad, por lo menos, y en otros centros de interés a juicio del Departamento Ejecutivo, los que deberán iniciarse con quince días de anticipación a la apertura de las propuestas; tratándose de segundo llamado, el plazo mínimo será de cinco días.

El intendente determinará el diario y/o periódico del municipio y decidirá el número de publicaciones, que no serán menos de dos. Igual mínimo regirá para el *Boletín Oficial.*

Artículo 154. En los concursos de precios y licitaciones la municipalidad no estará obligada a aceptar ninguna propuesta. El intendente y el presidente del concejo, cada cual en su esfera, son las únicas autoridades facultadas para decidir adjudicaciones.

Artículo 155. Si en las licitaciones realizadas con las formalidades de esta ley se registrara una sola oferta y ésta fuera de evidente conveniencia, la autoridad administrativa podrá resolver su aceptación con autorización del concejo. En circunstancias distintas, el segundo llamado será procedente y obligatorio.

Artículo 156. Como excepción a lo prescrito en el artículo 151, sobre licitaciones y concursos, se admitirán compras y contrataciones directas en los siguientes casos:

1.° Cuando se trate de artículos de venta exclusiva.

2.° Cuando se compre a reparticiones oficiales.

3.° Cuando los efectos a adquirir estén sometidos a régimen de control oficial de precios.

4.° Cuando existan evidentes razones de urgencia, abonadas con información fehaciente.

5.° La compra de inmuebles y semovientes en remate público.

6.° Originales de obras de arte.

7.° La publicación de avisos oficiales.

8.° Cuando habiéndose realizado dos concursos de precios o licitaciones no se hubieran recibido ofertas o las recibidas no fueran convenientes. La autorización del Concejo Deliberante será indispensable para decidir la compra directa después del fracaso de la licitación pública.

9.° Las reparaciones de vehículos, motores y máquinas: *a*) cuando, por circunstancias que deberán acreditarse en las respectivas actuaciones, no puedan ser realizadas en talleres propios; y *b*) cuando, cumplido el requisito del llamado a licitación o concurso, los talleres declararan, por escrito, no poder cotizar precios.

10. La locación y arrendamiento de inmuebles, cuando por razones debidamente fundadas no resulte conveniente el concurso de precios o la licitación, debiendo firmarse el contrato respectivo ad referéndum de la aprobación del concejo.

Artículo 157. La razón de urgencia no será admitida como eximente del concurso o la licitación cuando deban adquirirse artículos de uso y consumo habituales en las municipalidades. Con respecto a estos artículos, tampoco se admitirán fraccionamientos de compras cuando los suministros estén previstos o puedan preverse globalmente.

f) *Sobre transmisión de bienes*

Artículo 158. El Departamento Ejecutivo dará cumplimiento a las ordenanzas que dispongan ventas, permutas o donaciones.

Artículo 159. Los bienes muebles, frutos o productos de la municipalidad serán enajenados por subasta pública, previa fijación de precio.

Artículo 160. Los avisos de subasta se publicarán en diario y/o periódico de la localidad por lo menos y mediante carteles murales; cuando excedan de m$n. 50.000, se insertarán, además, publicaciones en el *Boletín Oficial.*

Los plazos de publicación y el diario y/o periódico local serán determinados por el Departamento Ejecutivo. Las publicaciones en el *Boletín Oficial* y en el periódico local no serán menos de dos respectivamente y deben iniciarse con quince días de anticipación al de la fecha de la subasta, siempre que no se trate de artículos de vida perentoria.

Artículo 161. Con autorización del concejo, el Departamento Ejecutivo podrá entregar a cuenta de precio máquinas, automotores y otros útiles que se reemplacen por nuevas adquisiciones. Para hacerlo, en las condiciones de concurso o la licitación de compra deberá incluir la cláusula pertinente. Los elementos que se ofrezcan a cuenta de precio serán tasados por la correspondiente oficina técnica y el Departamento Ejecutivo no podrá aceptar propuestas inferiores al 75 por 100 de la tasación.

g) *Sobre aplicación de sanciones*

Artículo 162. Corresponde al Departamento Ejecutivo la aplicación de las sanciones establecidas en las ordenanzas.

Artículo 163. El pago de las multas en los casos de falta o contravención se tramitará de acuerdo con la Ley de Apremio ante la justicia de paz; los arrestos se ejecutarán con la intervención de la policía.

Artículo 164. Las acciones para aplicar arrestos o multas prescriben a los seis meses de producida la falta o contravención. El ejercicio de la acción interrumpe la prescripción.

h) *Sobre contabilidad*

Artículo 165. Corresponde al Departamento Ejecutivo:

1.° Habilitar los libros que el Tribunal de Cuentas determine, y consultar a éste sobre cuestiones contables.

2.° Presentar al concejo antes del 1.° de marzo de cada año la rendición de cuentas sobre la percepción e inversión de los fondos de la municipalidad, según las normas que establezca el Tribunal de Cuentas.

3.° Practicar un balance trimestral de tesorería y otro de comprobación y saldos, publicándolos en uno o más diarios y/o periódicos de la localidad durante un día y fijando ejemplares en el local de la municipalidad y juzgado de paz.

4.° Remitir al Tribunal de Cuentas un ejemplar del balance trimestral dentro de los quince días del siguiente mes justificando su publicación.

5.° Presentar al concejo, con la rendición de cuentas, la memoria y el balance financiero del ejercicio anterior y publicarlo de conformidad con las normas del inc. 3.°

6.° Remitir al Tribunal de Cuentas, dentro del mismo plazo, un ejemplar de la memoria y el balance del inciso anterior.

7.° Imprimir las ordenanzas impositivas y el presupuesto, remitiendo ejemplares autenticados al Tribunal de Cuentas.

Los libros serán rubricados en la primera hoja por el presidente y un vocal del Tribunal de Cuentas, y por un vocal las sucesivas.

Artículo 166. El intendente hará llevar la contabilidad de manera que refleje claramente la situación patrimonial y financiera de la municipalidad.

Artículo 167. La contabilidad municipal tendrá por base al inventario general de bienes y deudas, y al movimiento de fondos provenientes de sus recursos financieros, de las actividades que desarrolle como entidad de derecho privado y de los actos que ejecute por cuenta de terceros. Técnicamente abarcará estos aspectos:

1.° Patrimonial.
2.° Contabilidad del presupuesto.
3.° Cuenta del resultado financiero.
4.° Cuentas especiales.
5.° Cuentas de terceros.

Artículo 168. La contabilidad patrimonial comprenderá todos los rubros activos del inventario, con excepción de Caja y Bancos, y todos los rubros pasivos de deudas consolidadas. Registrará las operaciones correspondientes a bajas y altas de inventario y las amortizaciones e incorporaciones de deuda consolidada. La cuenta Patrimonio expresará en su saldo la relación existente entre aquellos rubros activos y pasivos.

Artículo 169. La contabilidad del presupuesto tendrá origen en el cálculo de recursos y presupuesto de gastos sancionados para regir en el ejercicio financiero. Tomará razón de todos los ingresos efectivamente realizados en virtud de la recaudación prevista en el cálculo anual y de todos los gastos imputados a partir del presupuesto, sean pagos o impagos.

La totalidad de los rubros de la contabilidad del presupuesto será cancelada al cierre del ejercicio por envío de sus saldos a las cuentas colectivas Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos.

Artículo 170. La cuenta del resultado financiero funcionará a los efectos del cierre de los rubros Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos y dará a conocer el déficit o superávit que arrojen los ejercicios. El déficit y/o el superávit anual serán transferidos a un rubro de acumulación denominado Resultado de Ejercicios, el que permanecerá constantemente abierto y reflejará el superávit o el déficit mediante la relación de los fondos en Tesorería y Bancos, correspondientes a los ejercicios financieros y la deuda flotante contraída con imputación a los presupuestos.

Artículo 171. Las cuentas especiales estarán destinadas al registro del ingreso de fondos que no correspondan a la contabilidad del presupuesto y de los pagos que con cargo a las mismas se efectúen. Sus saldos pasivos deberán estar siempre respaldados por existencias activas en Tesorería y Bancos.

Artículo 172. En las cuentas de terceros se practicarán asientos de entrada y salida de las sumas que transitoriamente pasen por la municipalidad constituida en agente de retención de aportes, depositaria de garantías y conceptos análogos. Sus saldos de cierre estarán sometidos al mismo régimen que las cuentas especiales.

Artículo 173. El ejercicio financiero y patrimonial comenzará el 1.° de enero y terminará el 31 de diciembre de cada año. Esto no obstante, el ejercicio clausurado el 31 de diciembre podrá ser prorrogado, a los efectos del ajuste de la contabilidad, durante el mes de enero inmediatamente posterior. En el transcurso de este mes de prórroga se registrarán los ingresos percibidos y no contabilizados hasta el 31 de diciembre y podrán efectuarse pagos de compromisos preventivamente imputados al ejercicio vencido, siempre que se utilicen fondos correspondientes al mismo.

Artículo 174. Los saldos de Caja y Bancos existentes al cierre del ejercicio y que no correspondan al resultado financiero, a cuentas especiales o terceros, quedarán afectados al pago de la deuda flotante. A tal efecto, el Departamento Ejecutivo podrá disponer en el ejercicio siguiente, por simple decreto y sin necesidad de autorización presupuestaria, que se efectúen pagos con cargo al rubro pasivo que tenga acumulados en sí los arrastres de deuda flotante.

Artículo 175. Cuando el ejercicio financiero cerrare con déficit, los pagos de deuda flotante que excedan del monto de los saldos afectados según el artículo anterior se imputarán a la partida que autorice el presupuesto ordinario. En estos casos, al cierre del ejercicio se efectuarán los ajustes pertinentes en la cuenta de resultados.

Artículo 176. De no haber diarios y/o periódicos en la localidad, el balance y demás publicaciones se fijarán solamente en el local de la municipalidad y juzgado de paz.

i) *Sobre cobro judicial de impuestos*

Artículo 177. El cobro judicial de los impuestos, rentas municipales y las multas correspondientes se hará por el procedimiento prescrito para los juicios de apremio y conforme a la ley de la materia.

II. *Auxiliares del intendente*

Artículo 178. El intendente tendrá como auxiliares para el cumplimiento de sus atribuciones y deberes:

1.° A los secretarios y empleados del Departamento Ejecutivo.

2.° A los organismos descentralizados.

3.° A las comisiones de vecinos que se nombren para vigilar o hacer ejecutar obras o prestar servicios determinados.

4.° A las autoridades policiales establecidas en la jurisdicción de la municipalidad.

Artículo 179. Ninguna persona será empleada en la municipalidad cuando tenga directa o indirectamente interés pecuniario en contrato, obra o servicio de ella.

Artículo 180. Los cargos de contador, tesorero y jefe de compras son incompatibles con cualquier otra función municipal y recíprocamente.

a) *Secretaría*

Artículo 181. Las notas y resoluciones que dicte el intendente serán refrendadas por el secretario o secretarios del Departamento Ejecutivo.

En los casos de dos o más secretarías, sus titulares tendrán a su cargo el despacho de los asuntos que técnicamente sean de su incumbencia, conforme lo determinen las ordenanzas especiales que deslindarán las funciones y competencias de cada secretaría.

Artículo 182. Los secretarios podrán suscribir resoluciones en las que sean de aplicación ordenanzas o decretos municipales; pero en ningún caso autorizarán resoluciones que afecten o comprometan el régimen patrimonial o jurídico de la Comuna, ni las que específicamente están reservadas al Departamento Ejecutivo.

Artículo 183. El intendente podrá autorizar por resolución al secretario o, para el caso de existir, al secretario de Hacienda a extender las órdenes de compras y pagos que no excedan de m$n. 5.000, juntamente con el contador y el tesorero y cumpliendo las exigencias que para la materia fija la presente ley.

Artículo 184. En los actos que se ejecuten en virtud de lo dispuesto en el artículo precedente, el secretario actuante será responsable de las inversiones que se realicen y el Tribunal de Cuentas le formulará los cargos que correspondan.

b) *Contaduría*

Artículo 185. Las municipalidades cuyos presupuestos excedan de m$n. 3.000.000 designarán un contador público. Las restantes podrán designar peritos mercantiles, tenedores de libros o personas con aptitudes reconocidas, previo examen ante el Tribunal de Cuentas.

Las municipalidades que en la actualidad tuvieran presupuestos inferiores a m$n. 3.000.000 y llegaran a dicha cifra durante la vigencia de esta ley podrán mantener en el cargo de contador al funcionario que tengan designado para esas funciones, aun cuando no posea título profesional.

Artículo 186. El contador municipal no dará curso a resoluciones que ordenen gastos infringiendo disposiciones constitucionales, de ordenanzas o reglamentarias. Deberá observar las transgresiones señalando los defectos de la resolución que ordene el gasto, pero si el Departamento Ejecutivo insistiera en ella por escrito le dará cumplimiento, quedando exento de responsabilidad. Esta se imputará a la persona del intendente.

Artículo 187. Son obligaciones del contador municipal:

1.° Tener la contabilidad al día y dar balances en tiempo oportuno para su publicación.

2.° Practicar arqueos mensuales de tesorería, conciliar los saldos bancarios con los municipales y denunciar inmediatamente toda falla al Departamento Ejecutivo.

3.° Contralorear la entrega de valores con cargo a los recaudadores, realizar arqueos mensuales de sus cuentas y poner inmediatamente en conocimiento del Departamento Ejecutivo las diferencias que determine.

4.° Informar todos los expedientes de crédito suplementario, ampliaciones y deducciones del presupuesto de gastos, dictaminando acerca del carácter legal de tales operaciones y de las posibilidades financieras de las mismas.

5.° Intervenir los documentos de egreso e ingreso de fondos a la Tesorería.

6.° Expedirse en todas las actuaciones vinculadas a las actividades económico-financieras del municipio.

Esta ley asegura al contador el más amplio amparo de sus derechos de funcionario en tanto actúe de conformidad con las obligaciones que el presente artículo le impone. En caso contrario, el Tribunal de Cuentas podrá declararlo personal o solidariamente responsable de los daños, perjuicios y otras consecuencias emergentes de sus actos de incumplimiento e inhabilitarlo por el tiempo que la sentencia fije.

Artículo 188. El contador municipal no podrá ser separado de su cargo sin acuerdo del Concejo Deliberante.

c) *Tesorería*

Artículo 189. La Tesorería es el órgano encargado de la custodia de los fondos municipales, los que serán recibidos por el tesorero previa intervención de la contaduría.

Artículo 190. El tesorero deberá registrar diariamente en el libro de Caja la totalidad de los valores que reciba, clasificados según su origen, y los depositará en las pertinentes cuentas de Banco, sin retenerlos en su poder más de veinticuatro horas, con la salvedad correspondiente a días feriados.

No practicará pago alguno sin orden emitida por el Departamento Ejecutivo, con firma del intendente refrendada por el secretario municipal, e

intervenida por la contaduría, con la excepción determinada en el artículo 183. De todo pago que efectúe deberá exigir firma de recibo.

Artículo 191. Los pagos que excedan de m$n. 1.000 deberán efectuarse por medio de cheques extendidos a la orden.

Artículo 192. El tesorero no tendrá en caja más suma que la necesaria para gastos menores, la cual será fijada por el Departamento Ejecutivo previa aprobación del Tribunal de Cuentas.

Artículo 193. Diariamente, con visación de la Contaduría, el tesorero deberá presentar al Departamento Ejecutivo un balance de ingresos y egresos, con determinación de los saldos que mantenga en su poder.

Artículo 194. Las cuentas corrientes que la municipalidad constituya en Bancos estarán abiertas a la orden conjunta del intendente y del tesorero. La apertura de cuentas corrientes se efectuará en el Banco de la provincia o en otro cuando éste no existiere.

Artículo 195. Si el tesorero distrajera fondos, les diera aplicación contraria a las disposiciones legales, los egresara sin orden de pago o no los depositara en las correspondientes cuentas de Banco, el Tribunal de Cuentas lo declarará responsable y le formulará cargo. Accesoriamente, podrá aplicarle otras penalidades o inhabilitarlo por el tiempo que fije al dictar sentencia.

Artículo 196. Para la remoción del tesorero se requiere acuerdo del Concejo Deliberante.

d) *Oficina de compras*

Artículo 197. Cada municipalidad organizará una oficina de compras, cuyas funciones serán reglamentadas por el Departamento Ejecutivo.

Artículo 198. El jefe de la oficina de compras, con asesoramiento de las reparticiones técnicas en los casos necesarios, tendrá a su cargo, y bajo su responsabilidad, el diligenciamiento de los suministros que deban efectuarse a la municipalidad con arreglo a las normas establecidas para la adquisición directa, el concurso de precios y las licitaciones públicas y privadas.

Artículo 199. Es obligación del jefe de compras comprobar y certificar la efectiva recepción de los artículos adquiridos por la municipalidad. Será personalmente responsable de los perjuicios que se produzcan a consecuencia de los ingresos que certifique sin estar fundado en la verdad de los hechos.

Artículo 200. El jefe de compras no podrá ser separado de su cargo sin acuerdo del Concejo Deliberante.

e) *Recaudadores*

Artículo 201. Los recaudadores encargados de la percepción de impuestos a domicilio o en delegaciones estarán obligados a entregar semanalmente el producto de sus cobranzas a la Tesorería y a arquear mensualmente sus carteras en la Contaduría, cuando actúen con documentos valorizados y recibidos con cargo.

Artículo 202. Los recaudadores serán personalmente responsables de toda suma que no pudieren justificar mediante constancia de entrega de fondos a la Tesorería o por la devolución de los pertinentes documentos valorizados.

f) *Apoderados y letrados*

Artículo 203. Los apoderados y letrados retribuidos a sueldo o comisión no tendrán derecho a percibir honorarios regulados en los juicios en que actuaren representando a la municipalidad, cuando ésta fuere condenada al pago de costas.

g) *Organismos descentralizados*

Artículo 204. A iniciativa del Departamento Ejecutivo, y con el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de sus miembros, el Concejo Deliberante podrá autorizar la creación de organismos descentralizados, para la administración y explotación de los bienes y capitales que se les confíen.

Artículo 205. Los organismos descentralizados tendrán por objeto la prestación de servicios públicos u otras finalidades que determinen las ordenanzas de creación, debiendo ajustar su cometido a lo que dispongan dichas ordenanzas y las reglamentaciones que dicte el Departamento Ejecutivo.

Artículo 206. Las funciones directivas de los organismos descentralizados estarán a cargo de las autoridades que designe el Departamento Ejecutivo con acuerdo del concejo. Los funcionarios titulares de la administración permanecerán en sus cargos durante el tiempo que establezcan las ordenanzas. Por razones fundadas en el mejor cumplimiento de sus fines, el Departamento Ejecutivo, con acuerdo del concejo, podrá intervenir los organismos y, en todo tiempo, por resolución propia, designar representantes que fiscalicen sus actividades.

Artículo 207. El Cálculo de Recursos y Presupuestos de Gastos de los organismos descentralizados serán proyectados por las autoridades que los administren, y el Departamento Ejecutivo, una vez de aprobarlos, los elevará a la consideración definitiva del Concejo Deliberante, incluyéndolos en el presupuesto municipal como anexos, por lo que recibirán igual trato que éste.

Los créditos suplementarios y refuerzos de partidas para sus presupuestos serán solicitados por la dirección de los organismos descentralizados al Departamento Ejecutivo y éste procederá con arreglo a las disposiciones que esta ley determina para el presupuesto municipal.

Llegado el caso, y a pedido de la dirección de los organismos descentralizados, el Departamento Ejecutivo deberá ejercer las atribuciones que le confiere el artículo 122, siempre que se cumplimente las exigencias del mismo.

Artículo 208. Las tarifas, precios, derechos, aranceles, etc., correspondientes a los servicios que los entes descentralizados presten o a los productos que expendan serán fijados por la dirección y aprobados por el Departa-

mento Ejecutivo y el concejo. Sin estos últimos requisitos no se considerarán vigentes.

Artículo 209. Los organismos descentralizados llevarán su contabilidad en libros anuales rubricados por el Tribunal de Cuentas y la organizará de modo que refleje claramente:

1.° El estado patrimonial a través de las evoluciones del activo y pasivo.

2.° El desenvolvimiento financiero en relación con el Cálculo de Recursos y el Presupuesto de Gastos.

3.° Los resultados de ejercicios mediante la concentración de ingresos y gastos en la cuenta Explotación.

4.° La acumulación de los déficit o superávit en la cuenta de pérdidas y ganancias.

La contabilidad de Explotación se organizará de acuerdo con las normas técnicas correspondientes al tipo similar de empresa privada y la contabilidad financiera se ajustará a las modalidades de la Administración Pública.

Artículo 210. Las utilidades que arrojen los ejercicios serán destinadas a la constitución de fondos de reserva para el mejoramiento y la extensión de los servicios y se invertirán de conformidad con lo que dispongan los presupuestos. Los déficit serán enjugados por la administración municipal con obligación de reintegro a cargo de los organismos.

Artículo 211. Los saldos efectivos que, sin corresponder a terceros, se transfieran de un ejercicio a otro quedarán afectados al pago de las deudas imputadas. A tal efecto, y hasta el importe de dichos saldos, se admitirán cargos directos al rubro de Deuda Flotante. Las obligaciones que no puedan ser canceladas en esta forma se contemplarán en el presupuesto anual.

Artículo 212. Los empréstitos que la municipalidad contraiga con destino a los organismos descentralizados obligarán a éstos al pago de los servicios de amortización e intereses.

Artículo 213. El personal estable de los organismos descentralizados será designado y removido por el Departamento Ejecutivo de la municipalidad a propuesta de la dirección de aquéllos. El personal móvil o eventual que perciba sueldos con imputación a partidas globales será nombrado y suprimido por la dirección a medida que los servicios lo requieran o lo hagan innecesario, siempre que la duración de sus funciones no sobrepase el término de treinta días hábiles consecutivos o ciento veinte alternados durante el año calendario; caso contrario, ejercerá esta facultad el Departamento Ejecutivo a propuesta de la dirección de los organismos descentralizados.

Artículo 214. Las relaciones de los organismos descentralizados con los poderes o reparticiones oficiales se concretarán por intermedio del Departamento Ejecutivo.

Artículo 215. Rigen para los organismos descentralizados todas las disposiciones de esta ley en lo que concierne a regímenes de compras y ventas, licitaciones de obras, publicación de balances, memoria anual, afianzamientos, deberes de los funcionarios y empleados, responsabilidades y penalidades.

Artículo 216. La Dirección de los organismos descentralizados, como administradora de bienes municipales, tendrá las obligaciones, deberes y derechos que esta ley acuerda al intendente y al presidente del concejo en sus respectivas administraciones.

Artículo 217. Los expresados organismos presentarán durante el mes de febrero sus rendiciones de cuentas al Departamento Ejecutivo y éste, previo dictamen, las incluirá como parte integrante de la rendición anual de la administración municipal, recibiendo por tal causa igual trato y consideración que ésta.

El Concejo Deliberante podrá compensar los excesos producidos en partidas del presupuesto de gastos de los organismos descentralizados en igual forma que para las partidas del presupuesto municipal determina el artículo 67.

h) *De las fianzas*

Artículo 218. Todo empleado o funcionario que tenga a su cargo tareas vinculadas con el manejo y la custodia de fondos estará obligado a constituir fianza personal o real por un monto que guarde proporción con el de los valores que habitualmente deba manejar o custodiar.

Artículo 219. El importe de la fianza será fijado por el Departamento Ejecutivo y, no siendo personal, podrá constituirse en bienes inmuebles ubicados en la provincia, títulos públicos, dinero efectivo o seguros de fidelidad contratados en compañías radicadas en el país.

Artículo 220. El Departamento Ejecutivo hará cumplir la obligación de prestar fianza a los empleados y funcionarios que deban hacerlo, con anterioridad a la toma de posesión de sus respectivos cargos. Las fianzas se mantendrán en vigor hasta que el H. Tribunal de Cuentas apruebe la rendición correspondiente al último ejercicio en que el afianzado haya desempeñado funciones. Las de los recaudadores podrán ser canceladas cuando, al cesar en sus cargos, no arroje diferencias el arqueo practicado por la Contaduría.

Artículo 221. El Departamento Ejecutivo deberá verificar periódicamente el estado de solvencia de los fiadores y exigirá nueva fianza cuando dicho estado experimente variaciones en desmedro de las garantías constituidas.

Artículo 222. No se admitirán como fiadores a los miembros y empleados de la municipalidad.

Artículo 223. El Departamento Ejecutivo podrá exceptuar del requisito de prestación de fianza a los empleados y funcionarios que custodien o manejen fondos cuyo importe no fuera superior a m$n. 2.000 anuales. Podrá igualmente eximir de esta obligación a los reemplazantes o suplentes hasta un plazo no mayor de sesenta días.

Artículo 224. El intendente que omitiere el cumplimiento de estas formalidades asumirá solidariamente la responsabilidad de los perjuicios cuando, decretada contra el funcionario o empleado, éste no cubriera el importe del cargo en el plazo que le señale el Tribunal de Cuentas.

CAPITULO V

DEL PATRIMONIO MUNICIPAL Y DE SU FORMACIÓN

Artículo 225. El patrimonio municipal está constituido por los bienes inmuebles, muebles, semovientes, créditos, títulos y acciones, adquiridos o financiados con fondos municipales, las donaciones y legados aceptados y los solares, quintas y chacras comprendidos dentro del ejido de las ciudades y pueblos, que no fueran de propiedad particular.

CAPITULO VI

DE LOS RECURSOS MUNICIPALES

Artículo 226. Constituyen recursos municipales los siguientes impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas:

1.° Alumbrado, limpieza, riego y barrido.

2.° Derecho de faenamiento e inspección veterinaria, que se abonará en el municipio donde se consuman las reses y demás artículos destinados al sustento de la población, cualquiera sea su naturaleza. No podrá cobrarse más derecho a la carne o subproductos, frutas, verduras, aves y otros artículos que se introduzcan de otros partidos, que los que paguen los abastecedores locales, ni prohibir la introducción de los mismos.

3.° Inspección y contraste anual de pesas y medidas.

4.° Venta y arrendamiento de los bienes municipales; permisos de usos de playas y riberas en jurisdicción municipal, producido de hospitales u otras instituciones y servicios municipales que produzcan ingresos.

5.° Explotación de canteras, extracción de arena, cascajo, pedregullo, sal y demás minerales en jurisdicción municipal.

6.° Reparación y conservación de pavimentos, calles y caminos.

7.° Edificación, refecciones, delineación, nivelación y construcción de cercos y aceras.

8.° Colocación de avisos en el interior y exterior de tranvías, vehículos en general, estaciones de ferrocarril, teatros, cafés, cinematógrafos y demás establecimientos públicos; colocación, inscripción o circulación de avisos, letreros, chapas, banderas de remate, escudos, volantes y toda otra publicidad o propaganda escrita u oral, hecha o visible en la vía pública con fines lucrativos y comerciales.

9.° Patentes de billares, bolos, bochas, canchas de pelota y otros juegos permitidos; rifas autorizadas con fines comerciales; teatros, cinematógrafos, circos y salas de espectáculos en general.

10. Patentes de vehículos automotores, para el transporte de pasajeros y carga, de carruajes, carros, tranvías y en general todo vehículo de tracción mecánica o a sangre y el derecho de registro de conductores.

11. Patente de animales domésticos.

12. De mercados y puestos de abasto.

13. Patentes y sisas de vendedores ambulantes en general.

14. Patentes de cabarets.
15. Derecho de piso en los mercados de frutos del país y ganado.
16. Funciones, bailes, fútbol y boxeo profesional y espectáculos públicos en general.
17. Inscripción e inspección de mercados, puestos de abasto, negocios que expendan bebidas alcohólicas y cualquier clase de industria o comercio.
18. Desinfecciones.
19. Fraccionamientos de tierras, catastro y subdivisión en lotes.
20. Colocación o instalación de cables o líneas telegráficas, telefónicas, de luz eléctrica, aguas corrientes, obras sanitarias, tranvías o ferrocarriles, estacionamiento de vehículos y toda ocupación de la vía pública y su subsuelo, en general.
21. Inscripción e inspección de inquilinatos, casas de vecindad, de departamentos, cabarets, garajes de alquiler y establos.
22. Derechos de oficina y sellado a las actuaciones municipales, copias, signaturas de protestos.
23. Derechos de cementerio y servicios fúnebres.
24. Registro de guías y certificados de ganados, boletos de marca o señal, sus transferencias, certificaciones o duplicados.
25. Licencias de caza y pesca con fines comerciales.
26. Inspección y contraste de medidores, motores, generadores de vapor o energía eléctrica, calderas y demás instalaciones que por razones de seguridad pública se declaren sujetas al contralor municipal.
27. Porcentajes asignados a la municipalidad por las leyes impositivas de la provincia y los que le correspondan por la participación que a éste se le otorgue sobre el producido de impuestos nacionales.
28. Derechos y multas que por disposición de la ley correspondan a la municipalidad y las que ésta establezca por infracción a sus ordenanzas.
29. Contribución de las empresas que gocen de concesiones municipales.
30. Las donaciones, legados o subvenciones que acepten los Concejos Deliberantes.
31. Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución.

Artículo 227. La denominación «impuestos» es genérica y comprende todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el Municipio imponga al vecindario en sus ordenanzas, respetando los límites establecidos en esta ley y los principios generales de la Constitución.

Artículo 228. La percepción de impuestos municipales es legítima en virtud de la satisfacción de las necesidades colectivas que con ella se procura. Los órganos del gobierno municipal tienen, por lo tanto, amplias atribuciones para especificar los gastos que deban pagarse con el producto de aquellos impuestos, sin más limitaciones que las que resultan de la aplicación de los mismos a la atención de las aludidas necesidades colectivas.

En esta materia, las facultades del gobierno municipal son irrenunciables e intransferibles y, en consecuencia, ninguna autoridad podrá imponer a las Comunas gastos que ellas mismas no hayan autorizado, ni privarlas del derecho de invertir sus recursos en la forma que dispongan sus poderes legalmente constituidos.

Artículo 229. Las rentas o recursos municipales, cualquiera que sea su origen o naturaleza, dado su destino especial para la atención de los servicios públicos, son inembargables.

Sólo podrá trabarse embargo sobre el superávit efectivo establecido al cierre de cada ejercicio y sobre las rentas o recursos destinados a atender un servicio público determinado, al solo efecto de saldar créditos emergentes de su adquisición o explotación.

CAPITULO VII

De las concesiones

Artículo 230. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 53, las municipalidades podrán otorgar a empresas privadas concesiones para la prestación de servicios públicos.

Artículo 231. El término de las concesiones no será superior a treinta años. Al vencimiento de este plazo, con acuerdo de las partes, podrán ser prorrogadas por sucesivos períodos de diez años cuando el contrato original fuera de treinta y de un tercio del tiempo primitivamente convenido cuando la concesión haya sido otorgada por menos de treinta años.

La municipalidad expresará su consentimiento a la prórroga mediante el voto de la mayoría absoluta del concejo y nunca antes del año de la fecha de vencimiento de la concesión.

Artículo 232. Las concesiones no se otorgarán nunca en condiciones de exclusividad y/o monopolio.

Artículo 233. Las empresas concesionarias someterán sus tarifas y precios a la consideración de la municipalidad. Dichas tarifas y precios no se tendrán por vigentes mientras el concejo no las apruebe en ordenanza sancionada con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros y el Departamento Ejecutivo no las promulgue.

Artículo 234. En los contratos de concesión las empresas deberán aceptar que la municipalidad fiscalice sus actividades en todo lo concerniente a la prestación del servicio, como asimismo al cumplimiento de las ordenanzas de tarifas y precios. Los funcionarios a quienes se confíe la aludida fiscalización serán designados por el Departamento Ejecutivo.

Artículo 235. Los bienes del activo de las empresas concesionarias se someterán al régimen de amortización que rija en la materia.

Artículo 236. La municipalidad reservará para sí el derecho de incautarse de las empresas concesionarias y tomar a su cargo la prestación del servicio cuando aquéllas no dieren cumplimiento a las estipulaciones del contrato. En garantía de la regular y eficiente prestación podrá también exigir de las empresas la constitución de depósitos proporcionados al valor de los capitales y a la importancia y magnitud de los servicios.

Artículo 237. Las empresas concesionarias aceptarán la jurisdicción que establece el artículo 149, inc. 3.°, de la Constitución provincial.

Artículo 238. Si al vencimiento del contrato no mediara acuerdo para la prórroga, la municipalidad podrá optar entre la fijación de nuevas bases para otras concesiones con arreglo a esta ley o la expropiación de las em-

presas, para cuyo efecto queda facultada. En este último caso, que deberá ser resuelto con voto aprobatorio de la mayoría absoluta del total de miembros del concejo, la municipalidad pagará indemnización ajustada a las condiciones de la Ley General de Expropiaciones. Las ordenanzas de otorgamiento y los contratos deberán prever soluciones para evitar la interrupción de los servicios públicos indispensables en los casos en que los concesionarios no acepten la prórroga y el concejo no autorice la expropiación.

Artículo 239. Las concesiones que las municipalidades tengan acordadas en la actualidad continuarán rigiéndose por las respectivas ordenanzas y contratos hasta su vencimiento. Operado éste, deberán adaptarse a las condiciones de la presente ley.

CAPITULO VIII

Nulidad de los actos jurídicos municipales

Artículo 240. Los actos jurídicos del intendente, concejales y empleados de las municipalidades, que no estén constituidos según la competencia, forma y contenidos determinados en la presente ley y en las de aplicación complementaria, serán nulos.

CAPITULO IX

Responsabilidad de los miembros y empleados municipales

Artículo 241. Esta ley establece el principio de responsabilidad de los funcionarios municipales por todo acto que autoricen, ejecuten o dejen de ejecutar excediéndose en el uso de sus facultades o infringiendo los deberes que les conciernen en razón de sus cargos. Con arreglo al mismo, todo funcionario o empleado que desempeñe mandato conferido políticamente o cumpla funciones administrativas estará obligado a resarcir a la Comuna o a terceros los daños y perjuicios emergentes de sus actos personales, pero no contraerá responsabilidad alguna por sus actos de servicio. Considéranse actos de servicio los que el funcionario o empleado deba ejecutar en obediencia a las leyes, ordenanzas, reglamentos y estatutos del régimen municipal y actos personales los que realice en infracción a las disposiciones de esos instrumentos administrativos.

Artículo 242. El antedicho principio de responsabilidad asume las formas: política, civil, penal y administrativa, de conformidad con los preceptos de la Constitución, códigos y leyes aplicables en cada caso. La responsabilidad política se deslindará de acuerdo con la Constitución Provincial y esta Ley Orgánica y las responsabilidades civiles y penales serán ventiladas ante los jueces ordinarios. La responsabilidad administrativa de los funcionarios será determinada y graduada en su alcance por los órganos creados con tal finalidad y por el Tribunal de Cuentas, este último en todo lo concerniente a la actividad económico-financiera de los municipios y a la preservación de sus patrimonios.

Artículo 243. El Tribunal de Cuentas impondrá las siguientes penas a los funcionarios y empleados que en sus fallos sean declarados responsables:

1.° Cargos pecuniarios.

2.° Llamados de atención, amonestaciones.

3.° Inhabilitación para el desempeño de funciones municipales.

El cargo pecuniario podrá ascender hasta un importe igual al de los valores sometidos a juicio y la inhabilitación no se extenderá a otras funciones ni se prolongará por más tiempo que los señalados en el fallo. Esta última no podrá aplicarla el Tribunal al intendente ni a los concejales.

Artículo 244. Todo acto de inversión de fondos ejecutado al margen de las normas constitucionales, legales y de ordenanzas lleva implícita la presunción de perjuicio. La prueba en contrario corresponde personal y directamente al funcionario. Si éste no la aportara, el Tribunal de Cuentas podrá requerirla por sus propios medios y dictar sentencia sobre la base de lo actuado.

Artículo 245. Cuando la municipalidad fuere condenada en juicio a pagar daños causados a terceros por actos personales de sus funcionarios accionará regresivamente contra éstos a los efectos del resarcimiento. Si dicha acción no hubiera sido iniciada, el Tribunal de Cuentas, al pronunciarse sobre la rendición que contenga el pago, decidirá si el resarcimiento procede y fijará su monto obligando a los funcionarios.

Artículo 246. Los funcionarios o empleados a quienes se imputara la comisión de irregularidades graves serán preventivamente suspendidos y, si el caso lo exigiera, la autoridad municipal procederá en la forma indicada en el artículo 73 del Código de Procedimientos penales de la provincia.

CAPITULO X

SANCIONES Y PROCEDIMIENTOS

I. *Intendente*

Artículo 247. El intendente, cuando incurra en transgresiones, será destituido y reemplazado en la forma prevista en el artículo 15.

Artículo 248. Imputándose al intendente la comisión de delito penal, su suspensión preventiva procederá de pleno derecho cuando el juez competente califique en autos la existencia de semiplena prueba de responsabilidad. Producida sentencia firme condenatoria, la destitución del intendente procederá de pleno derecho.

La absolución libre o el sobreseimiento definitivo restituirá automáticamente al intendente la totalidad de sus facultades.

Artículo 249. Tratándose de transgresiones diferentes a las previstas en el artículo anterior, corresponderá al concejo juzgar al intendente designando una comisión investigadora integrada por concejales. Para disponer la suspensión preventiva deberá calificarse la transgresión de «grave» mediante dos tercios de votos del total de los miembros del concejo.

Artículo 250. Cumplidos los requisitos del artículo anterior, para proceder a la destitución del intendente el concejo deberá:

1.° Designar sesión especial con ocho días de anticipación como mínimo.
2.° Citar al intendente con ocho días de anticipación, como mínimo, en su domicilio real, por cédula, y a los concejales con la misma anticipación, por telegrama colacionado, expresando el asunto que motiva la citación. A este efecto los concejales deberán constituir su domicilio en la zona urbana de la localidad cabeza de partido.
3.° Anunciar la sesión especial con cinco días de anticipación, como mínimo, mediante avisos en un periódico de la localidad y publicaciones murales.
4.° Permitir al intendente su defensa. La destitución deberá decidirse por la conformidad de los dos tercios del total de los miembros del concejo.

Artículo 251. La inasistencia no justificada a estas sesiones será penada con m$n. 1.000 de multa y con el doble a los reincidentes a una segunda citación.

Artículo 252. Si no se hubiera logrado quórum después de una segunda citación, se hará una nueva, con una anticipación mínima de veinte horas; en este caso, la minoría, compuesta como mínimo con más de la tercera parte de los miembros del concejo, podrá integrarlo, al solo efecto de realizar la sesión o sesiones necesarias, con suplentes, los que deberán ser citados en la forma dispuesta precedentemente.

Artículo 253. La suspensión preventiva que el concejo imponga al intendente a raíz de la calificación del artículo 249 no podrá mantenerse más allá de los noventa días posteriores a la fecha de notificación de la misma al acusado. Dentro de ese plazo el concejo deberá dictar resolución definitiva; si no lo hiciera, el intendente recuperará de hecho el pleno ejercicio de sus facultades como tal. Igual efecto sobrevendrá cuando el pedido de destitución no cuente con la mayoría que exige el artículo 250.

II. *Concejales*

Artículo 254. Las sanciones que el concejo aplicará a los concejales serán:
1.° Amonestaciones.
2.° Multas hasta m$n. 5.000.
3.° Destitución con causa.

Artículo 255. Imputándose a los concejales delitos penales o las transgresiones del artículo 248, regirán las sanciones y el procedimiento establecido para el intendente. La destitución será dispuesta mediante dos tercios computados con relación a los miembros capacitados para votar. Los imputados no tendrán voto.

Artículo 256. Las amonestaciones y multas serán dispuestas por el concejo, de acuerdo con las prescripciones de sus reglamentos internos.

III. *Empleados*

Artículo 257. Las transgresiones de los empleados serán sancionadas con:
1.° Amonestaciones.

2.° Suspensiones con privación de haberes.
3.° Cesantías con causa.

Artículo 258. Las cesantías con causa se cumplirán previo sumario que reconozca el derecho de defensa del imputado.

IV. *Ejecución y prescripción de las sanciones*

Artículo 259. Las multas serán ejecutadas con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 163.

Las sanciones disciplinarias aplicables a los concejales prescriben al año de producida la transgresión. El ejercicio de la acción interrumpe la prescripción.

V. *Destino de las multas*

Artículo 260. Las multas provenientes de las sanciones disciplinarias ingresarán a la Comuna como recurso eventual ordinario.

CAPITULO XI

De los conflictos

Artículo 261. Los conflictos a que se refiere el artículo 187 de la Constitución deben ser comunicados a la Suprema Corte, la cual dispondrá que se suspenda la ejecución de las disposiciones controvertidas y la sustanciación del juicio.

Artículo 262. Oídas las partes y acumuladas las pruebas, la Suprema Corte dictará sentencia dentro de los treinta días contados a partir de su intervención. Los miembros de la Corte responderán personalmente cuando excedan el plazo establecido.

Artículo 263. En caso de conflictos con la nación u otras provincias, serán comunicados al Poder Ejecutivo.

Artículo 264. El intendente municipal o cualquier concejal que hubiera sido expulsado, suspendido o impedido de entrar en el desempeño de su cargo podrá promover conflicto al concejo, y éste deberá ser estudiado y resuelto por la Suprema Corte, dentro del plazo fijado en el artículo 262.

Probada y declarada la violación de la Constitución o de la ley, en su caso, el acto impugnado y todos aquellos que de él deriven serán declarados nulos y sin ningún valor, con todas las consecuencias jurídicas que tal declaración lleve aparejada.

Cuando las causas de nulidad deriven de la constitución del concejo, su declaración por la Suprema Corte hará procedente la intervención del Poder Ejecutivo, prevista en el artículo 265 y siguientes.

CAPITULO XII

De las acefalías

Artículo 265. Corresponde al Poder Ejecutivo restablecer el ejercicio de las funciones de los departamentos municipales de acuerdo con las siguientes normas:

1.° Si se tratare de acefalía del concejo, nombrará un comisionado, el cual deberá convocar a sesiones y dispondrá su integración con los suplentes. Si también hubiere acefalía del Departamento Ejecutivo, obtenido quórum, el comisionado pondrá en posesión del cargo de intendente a su reemplazante legal.

2.° Si se tratare de acefalía de ambos departamentos o no se pudiere constituir el deliberativo, procederá a designar un comisionado hasta la elección de nuevas autoridades, según lo determinado en el artículo 188 de la Constitución.

Artículo 266. Los comisionados tendrán las facultades y deberes conferidos por esta ley al Departamento Ejecutivo y al Departamento Deliberativo, excepto los casos previstos en el artículo 184, incs. 2 y 3, de la Constitución.

Artículo 267. La competencia del concejo será ejercida mediante decretos-ordenanzas autorizados por el Poder Ejecutivo.

Artículo 268. Será facultativo del Poder Ejecutivo disponer la destitución del comisionado.

Artículo 269. Las sanciones determinadas para los miembros de la municipalidad serán aplicables a los comisionados.

Artículo 270. La revisación de las cuentas corresponderá directamente al Tribunal de Cuentas.

CAPITULO XIII

De las relaciones con la provincia

Artículo 271. Las gestiones de las municipalidades ante la provincia, y de ésta para con aquéllas, se practicarán por intermedio del Ministerio de Gobierno.

Artículo 272. Constituirá obligación del titular del Ministerio de Gobierno solicitar de los restantes ministerios la consideración y cumplimiento de las gestiones municipales.

CAPITULO XIV

Disposiciones generales

Artículo 273. El Concejo Deliberante podrá autorizar planes de obras públicas y compras de elementos mecánicos para servicios públicos, comprometiendo fondos de más de un ejercicio. En tales casos, el Departamento

Ejecutivo deberá formular anualmente las pertinentes reservas de crédito en los presupuestos.

Artículo 274. Los ingenieros, médicos, abogados, procuradores, contadores, veterinarios y en general todos los profesionales designados a sueldo están obligados a tomar a su cargo los trabajos correspondientes a sus respectivos títulos habilitantes. Sus servicios se entenderán retribuidos por el sueldo que el presupuesto les asigne y no tendrán derecho a reclamar honorarios adicionales. Exceptúanse los casos de muy acusada especialización, para los cuales el Departamento Ejecutivo podrá contratar profesionales ajenos a la Comuna, con autorización del concejo.

Artículo 275. Todo empleado municipal que desempeñe interinamente un cargo mejor rentado puede percibir el sueldo que corresponde a dicho cargo.

Artículo 276. Toda entidad ajena a la Comuna que reciba de ésta sumas de dinero en concepto de subvención o subsidio queda obligada a probar la inversión de las mismas. El incumplimiento de esta formalidad constituye causa para privar del beneficio a la entidad morosa. Observada la deficiencia por la Contaduría, si el Departamento Ejecutivo efectuara nuevas entregas o no exigiera la prueba de inversión, será personalmente responsable de las sumas egresadas.

Artículo 277. Las devoluciones que corresponda efectuar por causa debidamente justificada podrán ser resueltas por decreto del Departamento Ejecutivo y se registrarán con cargo a la pertinente cuenta de ingreso cuando se trate de recursos percibidos en el ejercicio. Las devoluciones de sumas ingresadas en ejercicios vencidos serán tratadas como egresos ordinarios del presupuesto con imputación a la partida que anualmente se autorice.

Artículo 278. Las deudas de los contribuyentes que hubieran incurrido en mora en el pago de impuestos, tasas y cualquier otra especie de contribuciones adeudadas a la municipalidad prescriben a los diez años de la fecha en que debieron pagarse.

La acción de repetición estará prescrita al cumplirse el mismo lapso, medido desde la fecha del pago de la contribución que pudiere originarla.

En todos los casos, el término de la prescripción se interrumpirá por el reconocimiento expreso que el deudor hiciere de sus obligaciones y por los actos judiciales o administrativos que la municipalidad ejecutare en procuración del pago. Iguales garantías ampararán al contribuyente en su derecho de repetir.

Artículo 279. Las instituciones bancarias no pueden negar a las municipalidades la apertura de las cuentas que éstas soliciten. Se hallan igualmente obligadas a expedir las certificaciones de saldos que les sean reclamadas por los titulares de las cuentas u otra autoridad legítima y a proporcionar extractos detallados de las operaciones de crédito y débito.

Artículo 280. Las actas de apertura de propuestas en licitaciones de compras u obras no requieren la intervención de escribanos. Los documentos labrados en tales casos por los funcionarios municipales las suplen legalmente.

Artículo 281. Las ordenanzas sancionadas por el concejo regirán durante el tiempo que las mismas establezcan. Las que no fijen tiempo de duración regirán mientras no sean derogadas por otras que expresamente las men-

cionen. Las ordenanzas modificatorias del presupuesto de gastos caducarán con la expiración del ejercicio financiero para el que hayan sido dictadas.

Artículo 282. El Tribunal de Cuentas reglamentará las disposiciones de esta ley en todo lo concerniente a la actividad económica, financiera y patrimonial de las municipalidades y a sus rendiciones de cuentas.

Podrá esquematizar los presupuestos y cálculos de recursos a los efectos de que todos los municipios los adapten a una forma común, sin coartar, empero, las facultades que en ambas materias corresponden primitivamente al gobierno municipal.

Artículo 283. Todos los documentos, libros y publicaciones municipales serán conservados en archivos organizados según los métodos que aconseje el Archivo Histórico provincial. Pasados diez años, con consentimiento previo de esta institución, podrán ser destruidos los que no revistan interés histórico, bibliográfico o estadístico y los que no sea necesario conservar para amparar derechos del Estado o de terceros.

CAPITULO XV

Disposiciones complementarias

Artículo 284. A los efectos de esta ley, la población de los partidos se considerará:

1.° Habitantes hasta 5.000, seis concejales, partidos de Pila y Tordillo.

2.° Habitantes, más de 5.000 y hasta 10.000, diez concejales, partidos de Coronel Brandsen, Carmen de Areco, Castelli, Exaltación de la Cruz, General Alvear, General Guido, General Lavalle, General Las Heras, General Paz, General Rodríguez, Laprida, Maipú, Marcos Paz, Monte, San Vicente, Suipacha y Tornquist.

3.° Habitantes, más de 10.000 y hasta 20.000, doce concejales, partidos de Alberti, Ayacucho, Baradero, Campana, Cañuelas, Carlos Tejedor, Caseros, Colón, Dolores, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Alvarado, General Belgrano, General Lamadrid, General Madariaga, General Pinto, General Viamonte, González Chaves, Guaminí, Juárez, Leandro N. Alem, Magdalena, Mar Chiquita, Merlo, Moreno, Navarro, Patagones, Pellegrini, Pilar, Puán, Ramallo, Rauch, Rivadavia, Roque Pérez, Saavedra, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Tapalqué y Villarino.

4.° Habitantes, más de 20.000 y hasta 30.000, catorce concejales, partidos de Adolfo Alsina, Bartolomé Mitre, Carlos Casares, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Chascomús, Ensenada, General Arenales, General Villegas, Las Flores, Lobería, Lobos, Mercedes, Rojas, Saladillo, Salto, San Pedro y Trenque Lauquen.

5.° Habitantes, más de 30.000 y hasta 40.000, dieciséis concejales, partidos de Almirante Brown, Balcarce, Berisso, Bolívar, Bragado, Coronel Suárez, Chacabuco, Lincoln, Luján, San Nicolás, Veinticinco de Mayo y Zárate.

6.° Habitantes, más de 40.000 y hasta 80.000, dieciocho concejales, partidos de Azul, Chivilcoy, General Sarmiento, Junín, Necochea, Nueve de Julio, Olavarría, Pehuajó, Pergamino, San Fernando, Tandil, Tigre y Tres Arroyos.

7.° Habitantes, más de 80.000 y hasta 200.000, veinte concejales, partidos

de Bahía Blanca, General Pueyrredón, Lomas de Zamora, Matanza, Morón, Quilmes, San Isidro y Vicente López.

8.° Habitantes, más de 200.000, veinticuatro concejales, partidos de Avellaneda, General San Martín, La Plata y Lanús.

Artículo 285. La Justicia de Paz será competente hasta m$n. 5.000 en los juicios por cobro de multas municipales.

CAPITULO XVI

De los consejos escolares

Artículo 286. En cada distrito se constituirá un consejo escolar compuesto de seis consejeros, los que durarán cuatro años en sus funciones, renovándose por mitades cada dos años.

Cada consejo escolar tendrá, además, un número de consejeros suplentes igual al de los titulares.

Artículo 287. Para ser consejero escolar se requieren las mismas condiciones que para ser miembro del Consejo Deliberante y, además, ser de nacionalidad argentino. Respecto de las inhabilidades, no estarán comprendidos en los alcances de los incs. 2.° y 3.° del artículo 6.°

Artículo 288. Para la elección, incorporación, constitución y distribución de cargos se seguirá el mismo procedimiento que la ley marca para los Concejos Deliberantes.

Artículo 289. El consejo escolar elegirá de su seno un presidente y un secretario entre los miembros del mismo, a pluralidad de votos, en la primera reunión que celebre. Esas designaciones serán por un período de dos años o hasta el vencimiento del plazo fijado por la primitiva renovación, pero podrán ser revocadas en cualquier momento por mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del consejo.

Artículo 290. El presidente del consejo tendrá voz y voto y decidirá con su voto en caso de empate.

Artículo 291. Las funciones del consejo escolar serán:

a) Contralor de la Asistencia Escolar en el distrito.
b) Indicación de la necesidad de reparaciones y construcciones de escuelas.
c) Contralor y vigilancia del pago de sueldos y remuneraciones al personal docente.
d) Contralor de las designaciones de personal docente que se efectúe dentro del distrito, tanto de personal titular, provisional, interino o suplente, teniendo en cuenta las disposiciones del Estatuto del magisterio y su decreto reglamentario.
e) Sugerir a las autoridades repectivas las cuestiones de orden técnico que considere pertinentes.

Artículo 292. El consejo escolar, que funcionará en la municipalidad o en locales de dependencias de la rama escolar, tendrá como auxiliar el funcionario administrativo y empleados pertenecientes a la Inspección de enseñanza primaria del distrito.

CAPITULO XVII

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 293. Los Concejos Deliberantes actualmente constituidos procederán a elegir vicepresidente segundo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la presente ley.

Artículo 294. A fin de dar cumplimiento a lo determinado en la última parte del artículo 19, referente a integración de concejales suplentes, la junta electoral deberá diplomar el total de los mismos de acuerdo a los resultados de la elección realizada el 23 de febrero de 1958.

Igual temperamento se seguirá para los consejeros escolares suplentes.

Artículo 295. Las autoridades del consejo escolar designadas en concordancia con el artículo 3.° del decreto-ley 3.735 caducarán en sus funciones, debiendo procederse a designar las determinadas en el artículo 289 de la presente, con el procedimiento indicado en el artículo 288.

Artículo 296. Deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente.

Artículo 297. El presente decreto-ley será refrendado por todos los ministros en acuerdo general.

Artículo 298. Dése cuenta oportunamente a la Honorable Legislatura.

Artículo 299. Comuníquese, etc.—Bonnecarrère.—Aguirre Lanari.—Cortés.—Ruiz.—Eyherabide.—De Decurguez.—Reynal O'Connor.

LEY 8.613

Municipalidades.—Modificación de la Ley Orgánica, decreto-ley 6.769/1958.

Artículo 1.° El gobierno de cada una de las municipalidades de provincia será delegado por el gobernador en un ciudadano con título de intendente.

Artículo 2.° Los intendentes serán designados, removidos o reemplazados por el gobernador.

Artículo 3.° Los intendentes desempeñarán sus cargos de conformidad con lo establecido por el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, la Constitución Nacional, la Constitución de la provincia, la presente ley, el decreto-ley 6.769/1958 y sus modificatorias y las directivas que sean impartidas por el gobernador y por el secretario de Asuntos Municipales.

Artículo 4.° Los intendentes ejercerán las atribuciones y deberes que corresponden al Departamento Ejecutivo de acuerdo con las normas constitucionales y legales mencionadas en el artículo anterior.

Artículo 5.° Los intendentes, además, podrán ejercer directamente, sin necesidad de autorización alguna, las atribuciones reglamentarias del Departamento Deliberativo correspondientes a las materias siguientes:

1. La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales.

2. El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de las calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial.

3. La conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional, turístico e histórico.

4. La imposición de nombres a las calles y los sitios públicos.

5. Las obligaciones de los vecinos respecto de los servicios de la municipalidad.

6. La instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales.

7. La protección y cuidado de los animales.

8. Las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos.

9. La elaboración, transporte, expendio y consumo de materias o artículos alimentarios, exigiendo el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que establezcan las normas de aplicación, así como también el certificado de buena salud de las personas que intervengan en dichos procesos.

10. La inspección y reinspección veterinaria, así como el visado de certificados sanitarios de los animales faenados y sus derivados.

11. El registro de expedición de documentación relativa a la existencia, transferencia y traslado de ganado.

12. La sanidad vegetal en las situaciones no comprendidas en la competencia nacional y provincial.

13. La publicidad en sitios públicos o de acceso público.

14. La habilitación y funcionamiento de los espectáculos públicos, como asimismo la prevención y prohibición para el público por cualquier medio a espectáculos, imágenes y objetos que afecten la moral pública, las buenas costumbres y los sentimientos de humanidad, particularmente cuando creen riesgos para la seguridad psíquica y física de los concurrentes o de los participantes.

15. La prevención y eliminacióón de las molestias que afectan la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua, el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales.

16. El tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos de jurisdicción municipal, atendiendo, en especial, a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad, así como, en particular, lo relativo a la circulación, estacionamiento, operaciones de cargas y descargas, señalización, remoción de obstáculos y condiciones de funcionamiento de los vehículos por medio de normas concordantes con las establecidos por el Código de Tránsito de la provincia.

17. La ubicación, habilitación y funcionamiento de guardacoches, playas de maniobras y de estacionamiento.

18. La expedición de licencias de conductor, en las condiciones establecidas por la legislación y reglamentación provincial.

19. El patentamiento de vehículos que circulen por la vía pública, que no estén comprendidos en regímenes nacional o provincial.

20. El transporte en general y, en especial, los servicios públicos de transporte de pasajeros, en cuanto no sea materia de competencia nacional o provincial.

21. Los servicios de vehículos de alquiler y sus tarifas.

22. El traslado a los servicios públicos de competencia municipal de los valores tarifarios aprobados por la provincia para iguales servicios comprendidos en el régimen provincial.

23. Los servicios fúnebres, casas de velatorios y cementerios.

24. La fijación de las divisiones del partido y la creación de delegaciones municipales.

25. Y toda otra materia vinculada a los conceptos y estimaciones contenidos en el artículo 25 del decreto-ley 6.769/1958.

Artículo 6.° Los intendentes, directamente y sin necesidad de autorización, podrán ejercer también las atribuciones del Departamento Deliberativo correspondientes a las siguientes materias:

1. La aceptación de donaciones, legados y demás liberalidades, siempre que sean realizadas sin cargo ni condición.

2. La prestación directa de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias, transporte y todo otro servicio que tienda a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, cuya ejecución no se encuentre a cargo de la provincia ni de la nación.

3. La instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales; de contralor de la salubridad pública; de difusión cultural y de educación física; de servicios públicos y todo otro de interés general en el partido, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la provincia.

4. La proposición al gobernador de la terna alternativa de candidatos para la designación de juez de paz titular, juez de paz suplente, alcalde titular y alcale suplente.

5. La compensación de excesos de partidas de presupuesto de gastos que estime de legítima procedencia, dentro de los límites que establece el artículo 67 del decreto-ley 6.769/1958.

6. La gestión de créditos ante el Banco de la Provincia o cualquier otro banco o entidad financiera oficial, destinados a la realización de obras de infraestructura a financiar con la participación de los beneficiarios. Su concertación se realizará previa sanción de ordenanza que cumplimente los recaudos que exige el decreto-ley 6.769/1958 para los empréstitos, a cuyo fin se requerirá autorización del gobierno.

Artículo 7.° Los intendentes, con la autorización de la Secretaría de Asuntos Municipales, podrán ejercer las atribuciones del Departamento Deliberativo correspondiente a:

1. La construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de edificios públicos y privados, así como también de sus partes accesorias.

2. La aprobación de zonificaciones, planes reguladores y de desarrollo, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 11.

3. Disponer las ventas a que se refiere el artículo 159, inc. 3.°, *c*), del decreto-ley 6.769/1958, modificado por el artículo 16 de la presente.

Artículo 8.° El ejercicio de las facultades otorgadas a los intendentes por esta ley comprende la atribución de modificar o derogar las ordenanzas

que rijan al respecto, excepto con relación a las ordenanzas generales. Asimismo comprende la atribución de establecer las sanciones previstas en el artículo 26 del decreto-ley 6.769/1958, modificado por el artículo 16 de la presente, por la contravención a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas en uso del poder de policía municipal.

Artículo 9.° Los intendentes que deban suspender el ejercicio de sus funciones en forma temporaria, por un lapso mayor de cinco (5) días, deberán solicitar en forma fundamentada el otorgamiento de la correspondiente licencia. Le compete al gobernador concederla. En el caso de ser otorgada por un plazo que no exceda de treinta (30) días, el secretario general o el de Gobierno de la municipalidad respectiva, según corresponda, quedará a cargo del despacho con facultad de ejercer exclusivamente las atribuciones propias del Departamento Ejecutivo.

Si la licencia se concediera por un plazo mayor del indicado, el gobernador designará un intendente interino.

Artículo 10. El gobernador está facultado para ejercer las funciones aun en las materias delegadas, que según la Constitución y las leyes corresponden a la Asamblea de mayores contribuyentes y al Departamento Deliberativo de las municipalidades. En tal orden, podrá dictar ordenanzas generales y locales ya sea por propia iniciativa o por petición expresa y fundada de los intendentes. Las ordenanzas generales serán dadas para todas las municipalidades o para un grupo determinado de ellas. Los intendentes no podrán vetar ninguna ordenanza sancionada por el gobernador y sólo se podrá suspender su aplicación local o modificarlas mediante otra ordenanza dictada también por el gobernador. Las ordenanzas locales serán de aplicación en el partido para el cual hayan sido sancionadas.

Las resoluciones que expida el gobernador en ejercicio de las atribuciones a que se refiere este artículo serán refrendadas con la firma del secretario de Asuntos Municipales, quien, a ese efecto, gozará del rango de ministro y quedará sujeto a las responsabilidades inherentes a dicho cargo.

Artículo 11. El planeamiento urbano y rural a cargo de las municipalidades se debe orientar necesariamente al logro de los objetivos básicos aceptados en cada partido por el consenso general para regular, promover e impulsar el desarrollo local, en concordancia con los sistemas intermunicipales, provincial y nacional de planeamiento.

Las zonificaciones, planes reguladores y planes de desarorllo urbano y rural deberán computar:

a) La integración armónica de sus lineamientos con la realidad existente y con las actividades públicas y privadas.
b) La adecuada interrelación de los espacios naturales y edificados.
c) El mejor aprovechamiento y uso de los recursos disponibles.
d) El estímulo y la vitalización de todos los sectores alcanzados.
e) La rectificación de los procesos de distorsión y segregación.
f) Las situaciones de cambio y crecimiento.
g) La compatibilización de las acciones tendentes al logro de los objetivos básicos para que los procesos de regulación y desarrollo sean metódicos y coherentes.

Artículo 12. Las obras públicas que se realicen por contrato con terceros, aun aquellas respecto de las cuales se impone la percepción de su costo a los beneficiarios, sólo podrán ser adjudicadas cumplido el requisito previo de la licitación, excepto cuando:

a) Se contrate con reparticiones oficiales y entidades en las que el Estado tenga participación mayoritaria.
b) Se trate de obras de costo cubierto por las que no se imponga contribución a los vecinos no adherentes.

Artículo 13. Créase el Consejo de Obras Públicas Municipales en el ámbito de la Secretaría de Asuntos Municipales.

Estará integrado por cinco (5) miembros designados por el gobernador, dos (2) de los cuales serán necesariamente representantes de las municipalidades. Lo presidirá el secretario de Asuntos Municipales. El ejercicio de las funciones precedentes será *ad honorem*.

Las funciones del Consejo de Obras Públicas Municipales, que serán reglamentadas por una ordenanza general, son las siguientes:

a) Promover, coordinar, concertar y confeccionar planes y programas relativos a obras públicas, procurando su inserción en planes generales y el cumplimiento de un orden de prioridades acorde con las necesidades concretas de la población.
b) Actuar como organismo consultivo de las municipalidades y de los organismos provinciales en la materia técnico-legal de su competencia.
c) Preparar los pliegos generales que regirán en las municipalidades para la licitación de obras públicas municipales.
d) Tomar necesariamente conocimiento, por anticipado, de las licitaciones, proyectos y pliegos particulares de obras públicas municipales, con posibilidad de contralor y ajuste de los mismos, en particular cuando se comprometan fondos aportados por la provincia.

Artículo 14. Las autorizaciones, acuerdos o aprobaciones a que se refieren los artículos 134, 150, 152, 155, 156 (incs. 8 y 10), 188, 196, 200 y 206 del decreto-ley 6.769/1958 serán otorgados por la Secretaría de Asuntos Municipales.

Artículo 15. Toda deuda por tributos municipales, anticipos e ingresos a cuenta que no se abonen dentro de los términos fijados podrá ser actualizada automáticamente y sin necesidad de interpelación alguna, mediante la aplicación del índice que fije la Secretaría de Asuntos Municipales, correspondiente al período comprendido entre la fecha de vencimiento y la del pago, computándose como mes entero las fracciones del mes.

Los índices de actualización serán calculados en base a la variación del índice de precios mayoristas, entre el segundo mes anterior al del vencimiento del plazo fijado para el cumplimiento de las obligaciones y el segundo mes anterior al del pago. Los índices a considerar serán los suministrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En los casos que se resolviera la repetición de tributos y sus accesorios por haber mediado pago indebido o sin causa, se actualizará el importe reco-

nocido mediante la aplicación del índice que fije la Secretaría de Asuntos Municipales, correspondiente al período comprendido entre la fecha de la resolución que lo ordenara y la de la puesta al cobro de la suma que se trate. Si se tratare de devoluciones por pagos efectuados como consecuencia de determinaciones tributarias impugnadas en término, se reconocerá el reajuste a partir de la fecha de pago por el contribuyente hasta el día de la puesta al cobro de la suma respectiva.

Artículo 16. Modifícanse los artículos 26, 33, 40, 49, 55, 56, 59, 60, 67, 119, 120, 122, 123, 134, 135, 138, 139, 143, 146, 148, 151, 159, 232, 243 y 274 del decreto-ley 6.769/1958, los que quedarán redactados de la siguiente manera:

«Artículo 26. Las ordenanzas y reglamentaciones municipales podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos según lo previsto por el artículo 51 de la Constitución, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas.

Las sanciones que podrán establecer por la contravención a las ordenanzas y reglamentaciones dictadas en uso del poder de policía municipal son las siguientes:

1. Multas hasta $ 500.000.
2. Decomisos.
3. Clausuras.
4. Inhabilitaciones.

En cuanto a los contribuyentes y responsables que no cumplan las obligaciones fiscales municipales, que las cumplan parcialmente o fuera de los términos fijados, se podrán establecer las siguientes sanciones:

a) *Recargos*

Se aplicarán por la falta total o parcial del pago de los tributos, al vencimiento general de los mismos, siempre que el contribuyente se presente voluntariamente.

El porcentaje de los recargos se aplicará en forma mensual y será fijado por las municipalidades. Se aplicará sobre el monto del gravamen no ingresado en término desde la fecha del vencimiento general y hasta aquella en la cual se pague voluntariamente. Cuando se trate de ingresos efectuados en iguales condiciones, por agentes de retención o recaudación, los recargos no podrán ser inferiores a los establecidos para los contribuyentes.

La obligación de pagar los recargos subsistirá no obstante la falta de reserva, por parte de la municipalidad, en oportunidad de recibir el pago de la deuda principal.

b) *Multas por omisión*

Son aplicables por omisión total o parcial en el ingreso de los tributos siempre que no concurran las situaciones de fraude o de error excusable

de hecho o de derecho. Dichas multas serán graduadas por las municipalidades y se aplicarán sobre el gravamen dejado de pagar o retener oportunamente, en tanto no corresponda la aplicación de la multa por defraudación.

c) *Multas por defraudación*

Se aplicarán en el caso de hechos, aserciones, simulaciones, ocultaciones o maniobras intencionales, por parte de contribuyentes o responsables que tengan por objeto producir o facilitar la evasión parcial o total de los tributos. Estas multas serán graduadas por las municipalidades y se aplicarán sobre el tributo en que se defraudó al Fisco, sin perjuicio, cuando corresponda, de la responsabilidad penal que pudiera alcanzar al infractor por la comisión de delitos comunes.

La multa por defraudación se aplicará a los agentes de retención o recaudación que mantengan en su poder gravámenes retenidos después de haber vencido los plazos en que debieron hacer los ingresos a la municipalidad, salvo que prueben la imposibilidad de efectuarlos por razones de fuerza mayor.

d) *Multas por infracciones a los deberes formales*

Se impondrán por incumplimiento de las disposiciones tendentes a asegurar la correcta aplicación, percepción y fiscalización de los tributos que no constituya, por sí mismo, una omisión de gravámenes. Estas infracciones serán reprimidas con importes fijos que establecerán las municipalidades.

e) *Intereses*

En los casos en que se determinen multas por omisión o multas por defraudación corresponderá, además de las penalidades citadas, aplicar un interés mensual, que fijará la municipalidad, únicamente sobre el monto del tributo, desde la fecha de su vencimiento hasta la del pago.

Artículo 33. Se deroga.

Artículo 40. Se podrá establecer un régimen de exenciones parciales o totales de tributos municipales, las que serán de carácter general y tendrán vigencia por el ejercicio correspondiente al de la fecha en que se dicte la medida, siempre que no resulten incompatibles con los beneficios otorgados en el orden provincial. En particular, se podrán prever franquicias y beneficios, con fines de promoción y apoyo a las actividades económicas locales y zonales, siempre que sean establecidas de conformidad con los principios precitados.

Las exenciones, franquicias y beneficios precedentes serán otorgados por el intendente en las condiciones que se establezcan en la ordenanza general que se sacionará al

Hasta tanto no sea sancionada dicha ordenanza general mantendrá su vigencia lo normado por el texto anterior de este artículo.

Artículo 49. Los servicios de amortización e interés de los empréstitos que se autoricen no deben comprometer, en conjunto, más del veinticinco por ciento (25 %) de los recursos ordinarios sin afectación. Se considerarán recursos ordinarios sin afectación todos los que no estén destinados por ley u ordenanza al cumplimiento de finalidades especiales.

En los casos de créditos obtenidos del Banco de la Provincia de Buenos Aires, cualquier otro banco oficial o entidad financiera oficial, destinados a la realización de obras de infraestructura a financiar con la participación de beneficiarios, se estimará como afectación de la capacidad financiera de la municipalidad el diez por ciento (10 %) como mínimo de incobrabilidad presunta.

Artículo 55. El Consejo autorizará las transmisiones, arrendamientos o gravámenes de los bienes públicos y privados municipales por mayoría absoluta del total de sus miembros.

Las enajenaciones se realizarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 159.

Cuando se trate de enajenar o gravar edificios municipales se requerirá, además, autorización legislativa.

Artículo 56. Para las transferencias a título gratuito o permutas de bienes de la municipalidad se necesitará el voto de los dos tercios del total de los miembros del Consejo.

En estas mismas condiciones se podrá conferir derecho de uso y ocupación gratuita de bienes municipales a entidades de bien público con personería jurídica y a órganos del Estado nacional, provincial o municipal.

Artículo 59. Constituyen obras públicas municipales:

a) Las concernientes a los establecimientos e instituciones municipales.
b) Las de ornato, salubridad, vivienda y urbanismo.
c) Las atinentes a servicios públicos de competencia municipal.
d) Las de infraestructura urbana, en especial las de pavimentación, repavimentación, cercos, veredas, saneamiento, aguas corrientes, iluminación, electrificación, provisión de gas y redes telefónicas.

Se considerará que las obras de infraestructura cuentan con declaración de utilidad pública cuando estén incluidas expresamente en planes integrales de desarrollo urbano, aprobado por ordenanza.

Cuando se trate de obras que no estén incluidas en los planes aludidos precedentemente sólo se podrá proceder por excepción a la pertinente declaración de utilidad pública mediante ordenanza debidamente fundada.

Artículo 60. Las obras públicas municipales se realizarán por:

a) Administración.
b) Contratación con terceros.
c) Cooperativas o asociaciones de vecinos.
d) Acogimiento a leyes de la provincia o de la nación.

En los contratos con terceros para la realización de obras que generen contribución de mejoras se podrá imponer al contratista la percepción del costo de la obra directamente de los beneficiarios.

Artículo 67. Durante el examen de las cuentas, el concejo estará facultado para compensar excesos producidos en partidas del presupuesto por gastos, que estime de legítima procedencia, hasta un monto igual al de las economías realizadas sobre el mismo presupuesto, o con excedentes de recaudación y con el saldo disponible que registre antes de efectuar las operaciones de cierre del ejercicio la cuenta Resultados de Ejercicios.

Artículo 119. El Departamento Ejecutivo podrá realizar gastos aun cuando el concepto de ellos no esté previsto en el presupuesto general o excedan el monto de las partidas autorizadas solamente en los siguientes casos:

a) Para el cumplimiento de sentencias judiciales firmes.
b) En casos de epidemias, inundaciones y otros acontecimientos imprevistos que hagan indispensable la acción inmediata de la municipalidad.

Dentro de los quince (15) días posteriores a la realización de los gastos a que se refiere el párrafo precedente, el Departamento Ejecutivo deberá promover la pertinente modificación del presupuesto.

Cuando los créditos presupuestarios resulten insuficientes o sea necesario incorporar conceptos no previstos, el Departamento Ejecutivo podrá solicitar que, mediante ordenanza, se dispongan créditos suplementarios o transferencias de otras partidas del presupuesto que arrojen economía y siempre que ellas conserven créditos para cubrir las necesidades del ejercicio.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, se podrá facultar por ordenanza al Departamento Ejecutivo con carácter general y dentro del ejercicio a realizar transferencias de créditos, con las limitaciones establecidas precedentemente en las condiciones que fije la ordenanza que se sancione al efecto.

Exceptúanse de lo establecido en el presente artículo las ampliaciones o creaciones de partidas que se financien con recursos afectados. Con respecto a dichas partidas, el Departamento Ejecutivo podrá practicar directamente las ampliaciones o creaciones que correspondan según el monto de los recursos efectivamente autorizados o realizados y acordes con la finalidad a que deban ser aplicados los aludidos recursos afectados.

Artículo 120. Mediante ordenanza, se podrá hacer lugar a la autorización de créditos suplementarios utilizando los siguientes recursos:

1. El superávit de ejercicios anteriores, existente en la cuenta de Resultado Acumulado de Ejercicios.
2. El excedente de recaudación del total calculado para el ejercicio en concepto de recursos ordinarios no afectados.
3. La suma que se calcule percibir en virtud del aumento o creación de tributos.
4. Las mayores participaciones de la provincia o de la nación comunicadas y no consideradas en el Cálculo de Recursos vigente y que correspondan al ejercicio.

Artículo 122. El Departamento Ejecutivo podrá reforzar, mediante transferencias, las partidas del presupuesto de gastos hasta un 20 por 100 del crédito de cada una, pudiendo utilizar a tal fin hasta un 10 por 100 del total del presupuesto, sin alterar su monto global.

La facultad precedente no regirá en materia de gastos en personal. Sin embargo, cuando se disponga aumentos salariales de carácter general en el orden nacional o provincial, que alcancen a los agentes municipales, el Departamento Ejecutivo podrá reforzar las partidas en los montos necesarios, aun cuando superen los porcentajes arriba establecidos.

A los fines de este artículo, se podrán utilizar las economías de cualesquiera de las partidas del presupuesto, siempre que ellas conserven saldo suficiente para atender las necesidades del ejercicio y que no estén financiadas con recursos afectados.

Artículo 123. Si el intendente o el presidente del concejo se excedieran en el uso de los créditos votados para el ejercicio y el concejo no los compensara en la forma prevista en el artículo 167, el Tribunal de Cuentas desaprobará los gastos extralimitados y formulará, según sea el caso, al intendente o al presidente del concejo los cargos correspondientes por el importe que fije en sus fallos.

Si por omisión el concejo no hubiese ejercido la facultad que le acuerda el artículo 67, el Tribunal de Cuentas, a pedido del intendente o presidente del Concejo Deliberante, podrá otorgarles a dichos funcionarios el margen a que alude el artículo anterior y siempre que se condicionen a lo dispuesto en el referido artículo 67. No obstante, cuando mediaren razones de carácter excepcional, derivadas de catástrofes, siniestros u otros hechos imprevisibles o de fuerza mayor, el Tribunal de Cuentas podrá otorgar márgenes superiores al mencionado.

Artículo 134. Licitada públicamente una obra, si se presentaran dos o más proponentes, el Departamento Ejecutivo podrá proceder a su adjudicación.

Si concurriera un solo licitante, el Departamento Ejecutivo podrá, previa autorización de la Secretaría de Asuntos Municipales, adjudicarle la obra.

En todos los casos el Departamento Ejecutivo, con la autorización de la Secretaría de Asuntos Municipales, podrá desechar las propuestas sin que ello confiera derecho alguno a los proponentes.

Artículo 135. Considérase obra por administración aquella en que la municipalidad toma a su cargo la dirección y ejecución de los trabajos por intermedio de sus organismos, así como también la adquisición, provisión, arrendamiento, adecuación o reparación de máquinas, equipos, aparatos, instalaciones, materiales, combustibles, lubricantes, energía, herramientas y demás elementos necesarios, afectando personal municipal o contratando mano de obra.

El Departamento Ejecutivo queda facultado para resolver la realización por administración de cualquier obra pública municipal, cualquiera sea el monto del presupuesto oficial de la misma.

Además, si se desechan propuestas de una licitación o no se hubieren presentado, se podrá encarar la ejecución de la obra por administración.

El personal que componga la mano de obra deberá ser el que reviste en la municipalidad. En el caso que sea insuficiente, se podrá designar personal temporario. El gasto que demanden las señaladas designaciones no podrá ser superior al crédito previsto para mano de obra en el presupuesto oficial, debiendo computarse en este rubro, a los efectos de determinar las posibilidades de designación de personal temporario, las retribuciones del personal

permanente que se afecte a los trabajos. El personal temporario designado para una obra cesará indefectiblemente al término de los trabajos.

Las retribuciones del personal permanente se atenderán con las partidas correspondientes del presupuesto de gastos y la del personal temporario, con imputación al crédito de la obra.

Las adquisiciones y contrataciones de ítem de obras o servicios se deberán realizar de conformidad con las normas respectivas de esta ley.

Artículo 138. La documentación correspondiente a las obras por administración constará de:

1. Memoria descriptiva.
2. Planos generales y de detalle.
3. Cómputo métrico.
4. Presupuesto detallado y total.
5. Plan de ejecución con indicación de la fecha de iniciación, plazo y monto de ejecución mensual.

En el caso de las obras de monto inferior a doscientos mil pesos ($ 200.000) se podrá prescindir de los recaudos exigidos en los puntos 1, 2, 3 y 5 cuando la naturaleza de los trabajos lo permita.

Artículo 139. Las obras por administración serán ejecutadas bajo la dirección de un profesional dependiente de la municipalidad o contratado al efecto, que será el encargado responsable de:

a) Que los trabajos se efectúen cumplidamente en cuanto a forma y tiempo, y de instar la ejecución de los actos necesarios a ese fin.
b) Elevar todos los meses, dentro de los primeros diez (10) días del mes siguiente, un informe sobre el cumplimiento del plan de ejecución y un balance de inversiones, así como también elevar, en los plazos que correspondan, los demás informes ilustrativos de la marcha de la obra.

A este profesional se le podrá asignar una caja chica para gastos menores.

Artículo 143. Los oferentes en las licitaciones de obras públicas municipales deberán estar inscritos en el Registro de Licitadores del Ministerio de Obras Públicas o en los Registros de Contratistas de cada municipalidad, según que las obras que se liciten correspondan a la categoría de obras mayores o de obras menores.

La determinación de ambas categorías se realizará por ordenanza general, la que deberá definirlas sobre la base de la naturaleza y los montos de las obras.

El Registro de Licitadores del Ministerio de Obras Públicas otorgará los certificados de habilitación a las empresas constructoras que se presenten a licitaciones de obras públicas municipales mayores. A tal efecto, la ordenanza general referida fijará normas complementarias que se deberán tener en cuenta para el otorgamiento de los certificados que se extiendan para las obras que se ejecuten bajo el régimen de contribución de mejoras.

Artículo 146. El Departamento Ejecutivo podrá disponer aumentos o reducciones de ítem contratados o creación de nuevos ítem cuyo valor no exceda en conjunto el veinte por ciento (20 %) del monto total del contrato, los que serán obligatorios para el contratista.

También el intendente podrá disponer, previo dictamen del Consejo de Obras Públicas Municipales, trabajos que superen el porcentaje precedente y que resulten indispensables, urgentes o convenientes en una obra en curso de ejecución siempre que el importe de estos trabajos no exceda el cincuenta por ciento (50 %) del monto total contratado.

Los aumentos o reducciones se liquidarán aplicando los precios del contrato, sin reconocer lucro cesante por las partes suprimidas.

Cuando el antedicho porcentaje no haya sido previsto en el presupuesto original, el Departamento Ejecutivo deberá financiarlo como crédito suplementario.

Terminada la obra y labrada la correspondiente acta de recepción definitiva, la ampliación o agregado que se estimen necesarios serán considerados obras nuevas y como tales quedarán sometidos al requisito de licitación según sus costos.

Artículo 148. Cuando las municipalidades carezcan de oficinas técnicas a cargo de profesionales, podrán adjudicar los proyectos y/o la dirección de sus obras públicas, llamando a concurso de títulos y antecedantes. Los honorarios que deban pagar en tales casos se ajustarán al arancel profesional y serán imputados a la partida votada para abonar el costo de la obra.

Con el mismo método podrá resolver el Departamento Ejecutivo las situaciones que se originen cuando, teniendo la municipalidad organizada su oficina técnica, ésta se declarara incompetente para realizar los proyectos y asumir la dirección de las obras públicas. La precitada declaración de incompetencia deberá estar fundada y ser reconocida por el Departamento Ejecutivo.

Artículo 151. Las adquisiciones y las contrataciones por valor de hasta cincuenta mil pesos ($ 50.000) se efectuarán en forma directa; de más de esa cantidad y hasta doscientos mil pesos ($ 200.000), mediante concurso de precios; de más de esa cantidad y hasta quinientos mil pesos ($ 500.000), por licitación pública o privada, y excediendo esta última cantidad, mediante licitación pública.

Artículo 159. Los bienes municipales serán enajenados por remate o licitación pública. No obstante, podrá convenirse la venta:

1. Por licitación privada, cuando el valor estimado para la operación no exceda de quinientos mil pesos ($ 500.000).
2. Mediante concurso de precios, cuando el valor estimado no exceda de doscientos mil pesos ($ 200.000).
3. Directamente:

a) Cuando la operación no exceda de cincuenta mil pesos ($ 50.000).
b) Con reparticiones oficiales nacionales, provinciales o municipales; entidades en las que el Estado tenga participación mayoritaria y entidades de bien público legalmente reconocidas.
c) Cuando la licitación pública o privada, el concurso de precios o el remate resultaren desiertos o no se presentaren ofertas válidas, admisibles o convenientes y la Secretaría de Asuntos Municipales lo autorizare.
d) Por razones de urgencia o emergencia imprevisible.

e) La venta de productos perecederos y de los destinados a la atención de situaciones de interés público, siempre que la misma se efectúe de acuerdo con planes establecidos por ordenanza.

f) La venta de inmuebles de planes de viviendas y de parques industriales, previa la autorización que establece el artículo 7.°, inc. 3, de la presente ley 8.613.

Las enajenaciones deben realizarse previa tasación oficial de los bienes. Las causales de excepción deberán ser fundadas por el intendente y el jefe de compras, quienes serán responsables solidariamente en caso de que no existieren los supuestos que se invocaren.

Artículo 232. La concesión de servicios públicos a particulares se efectuará exclusivamente por licitación pública. Exceptúase el caso de concesión a cooperativas cuyas tarifas sean pagadas exclusivamente por los socios. Las adjudicaciones se realizarán por Ordenanza.

No podrán acordar los servicios a particulares en forma directa, a título de permisos experimentales ni precarios o bajo cualquier otra denominación, salvo situaciones de emergencia, los que deberán ser convalidados por la Secretaría de Asuntos Municipales dentro de los quince (15) días.

Las concesiones no se podrán otorgar en condiciones de exclusividad o monopolio.

Artículo 243. El Tribunal de Cuentas impondrá a los funcionarios y empleados alcanzados en el fallo las siguientes sanciones:

1. Cargos pecuniarios.
2. Multas.
3. Llamados de atención.
4. Amonestaciones.
5. Inhabilitaciones para el desempeño de funciones municipales.

El cargo pecuniario podrá ascender hasta un importe igual a los valores sometidos a juicio.

La transgresión a las disposiciones legales referidas a la actividad económica, financiera y patrimonial podrá ser reprimida con multa cuyo monto graduable no excederá de cincuenta mil pesos ($ 50.000).

La inhabilitación no se extenderá a otras funciones ni se prolongará por más tiempo que los señalados en el fallo. No podrá ser aplicada por el Tribunal de Cuentas al intendente ni a los concejales.

Artículo 274. Los ingenieros, médicos, abogados, procuradores, contadores, veterinarios y en general todos los profesionales designados a sueldo están obligados a tomar a su cargo los trabajos correspondientes a sus respectivos títulos habilitantes. Sus servicios se entenderán retribuidos por el sueldo que el presupuesto les asigne y no tendrán derecho a reclamar honorarios adicionales. Exceptúase los casos de especialización, para los cuales el Departamento Ejecutivo con autorización otorgada por ordenanza podrá contratar profesionales ajenos a la Comuna, llamando a concurso de títulos y antecedentes.»

Artículo 17. Modifícase la denominación del punto *e*) de la parte I del capítulo IV del decreto-ley 6.769/1958, el que quedará enunciado de la siguiente manera:

«*e*) Sobre adquisiciones y contrataciones.

Artículo 18. Los intendentes deberán renumerar los decretos-ordenanzas que hubieren sido autorizados por el gobernador con posterioridad al día 24 de marzo de 1976, en forma correlativa, a partir del número asignado a la última ordenanza promulgada en su municipalidad. Las ordenanzas locales que se dictaren en el futuro por aplicación de la presente ley seguirán la numeración precitada.

Artículo 19. Comuníquese, etc.

LEY 9.117

Municipalidades.—Modificación de la Ley Orgánica decreto-ley 6.769/1958.

Sanción y promulgación: 28 de julio de 1978.
Publicación: *B. O.* del 31-7-1978.

Citas legales: Decreto-ley 6.769/1958: XVIII-B, 1455; ley 5.800 (Código de Tránsito): XIV-B, 1134; ley 8.801: XXXVII-C, 3005; ley 8.613: XXXVI-C, 2403.

Artículo 1.° Sustitúyense los artículos 27, 59, 126, 140, 141, 143, 148, 149, 257 y 258 del decreto-ley 6.769/1958 por los siguientes:

«Artículo 27. Corresponde a la función deliberativa municipal reglamentar:

1. La radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.

2. El trazado, apertura, rectificación, construcción y conservación de calles, caminos, puentes, túneles, plazas y paseos públicos y las delineaciones y niveles en las situaciones no comprendidas en la competencia provincial.

3. La conservación de monumentos, paisajes y valores locales de interés tradicional, turístico e histórico.

4. La imposición de nombres a las calles y los sitios públicos.

5. Las obligaciones de los vecinos respecto de los servicios de la municipalidad y de los escribanos con relación al pago de los tributos municipales en ocasión de los actos notariales de transmisión o gravamen de bienes.

6. La instalación y el funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos y de animales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales.

7. La protección y cuidado de los animales.

8. Las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos.

9. La instalación y el funcionamiento de establecimientos sanitarios y asistenciales; de difusión cultural y de educación física; de servicios públicos y todo otro de interés general en el partido, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la provincia.

10. La elaboración, transporte, expendio y consumo de materias o artículos alimentarios, exigiendo el cumplimiento de las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que establezcan las normas de aplicación, así como también el certificado de buena salud de las personas que intervengan en dichos procesos.

11. La inspección y contraste de pesas y medidas.

12. La inspección y reinspección veterinaria, así como el visado de certificados sanitarios de los animales faenados y sus derivados.

13. El registro de expedición de documentación relativa a la existencia, transferencia y traslado de ganado.

14. La sanidad vegetal en las situaciones no comprendidas en la competencia nacional y provincial.

15. La publicidad en sitios públicos o de acceso público.

16. La habilitación y funcionamiento de los espectáculos públicos, como asimismo la prevención y prohibición del acceso para el público, por cualquier medio, a espectáculos, imágenes y objetos que afecten la moral pública, las buenas costumbres y los sentimientos de humanidad, particularmente cuando creen riesgos para la seguridad psíquica y física de los concurrentes o de los participantes.

17. La prevención y eliminación de las molestias que afecten la tranquilidad, el reposo y la comodidad de la población, en especial las de origen sonoro y lumínico, así como las trepidaciones, la contaminación ambiental y de los cursos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales.

18. El tránsito de personas y de vehículos públicos y privados en las calles y caminos de jurisdicción municipal, atendiendo, en especial, a los conceptos de educación, prevención, ordenamiento y seguridad, así como, en particular, lo relativo a la circulación, estacionamiento, operaciones de cargas y descargas, señalización, remoción de obstáculos y condiciones de funcionamiento de los vehículos, por medio de normas concordantes con las establecidas por el Código de Tránsito de la Provincia.

19. La ubicación, habilitación y funcionamiento de guardacoches, playas de maniobras y de estacionamiento.

20. La expedición de licencias de conductor, en las condiciones establecidas por la legislación y reglamentación provincial.

21. El patentamiento de vehículos que circulen por la vía pública, que no estén comprendidos en regímenes nacionales o provinciales.

22. El transporte en general y, en especial, los servicios públicos de transporte de pasajeros, en cuanto no sean materia de competencia nacional o provincial.

23. Los servicios de vehículos de alquiler y sus tarifas.

24. La construcción, ampliación, modificación, reparación y demolición de edificios públicos y privados, así como también sus partes accesorias.

25. Lo referente a las propiedades ribereñas y condominio de muros y cercos.

26. Los servicios fúnebres y casas de velatorio.

27. El funcionamiento de comisiones o sociedades de fomento.

28. Y toda otra materia vinculada a los conceptos y estimaciones contenidos en el artículo 25.

Artículo 59. Constituyen obras públicas municipales:

a) Las concernientes a los establecimientos e instituciones municipales.
b) Las de ornato, salubridad, vivienda y urbanismo.
c) Las atinentes a servicios públicos de competencia municipal.
d) Las de infraestructura urbana, en especial las de pavimentación, repavimentación, cercos, veredas, saneamiento, agua corriente, iluminación, electrificación, provisión de gas y redes telefónicas.

Se considerará que las obras de infraestructura cuentan con declaración de utilidad pública cuando estén incluidas expresamente en planes integrales de desarrollo urbano, aprobados por ordenanza.

Cuando se trate de obras que no estén incluidas en los planes aludidos precedentemente, sólo se podrán proceder a la pertinente declaración de utilidad pública mediante ordenanza debidamente fundada.

Artículo 126. El Departamento Ejecutivo solamente podrá constituir cuentas especiales cuando se deban cumplir las siguientes finalidades:

a) La producción y consecuente enajenación de bienes y la prestación de servicios que no sean públicos.
b) La realización de trabajos, suministros y servicios por cuenta de terceros con fondos que éstos aporten, siempre que, en el caso de los trabajos, no se realicen por administración.

Artículo 140. El Departamento Ejecutivo dispondrá la habilitación de un Registro de Licitadores de Obras Públicas de la Municipalidad. Se llevará con clasificación por especialidades, de acuerdo con las obras a ejecutar.

Artículo 141. En el caso de las licitaciones privadas se invitará, por escrito, a participar en ellas por lo menos a cinco (5) de los contratistas inscritos en el Registro a que hace mención el artículo anterior, con la especialidad correspondiente para el tipo de obra a contratar o a los que figuren en tal condición, cuando sean menos de cinco.

Artículo 143. Los oferentes en las licitaciones de obras públicas municipales deberán estar inscritos en el Registro a que se refiere el artículo 140. Se admitirán también en las licitaciones a quienes estuvieren gestionando su inscripción en dicho Registro. Las propuestas que presentaren quedarán condicionadas al resultado del trámite de inscripción.

Artículo 148. Cuando las municipalidades carezcan de oficinas técnicas a cargo de profesionales se podrán contratar los estudios, los proyectos y/o la dirección de obras públicas con profesionales que figuren inscritos en un registro que habilitarán al efecto. La selección se efectuará entre los inscritos en la especialidad requerida, según los antecedentes que registren. Para los que igualen condiciones, la determinación se realizará por sorteos.

El Departamento Ejecutivo podrá resolver con el mismo método las situaciones que se originen cuando, teniendo la municipalidad organizada su oficina técnica, ésta se declarara incompetente para realizar los proyectos y asumir la dirección de las obras públicas. La precitada declaración de incompetencia deberá ser fundada y ser reconocida por el Departamento Ejecutivo.

Si circunstancias muy especiales lo exigieran, el Departamento Ejecutivo podrá contratar directamente la realización de los trabajos a que refiere este artículo.

Los honorarios que las municipalidades deban pagar en los casos aludidos de contratación de profesionales se adecuarán al arancel profesional y serán imputados a la partida fijada para abonar la obra.

Artículo 149. Las disposiciones de las leyes provinciales de obras públicas y pavimentación se aplicarán supletoriamente para la solución de todos los aspectos de ambas materias que no estén expresamente contemplados en esta ley orgánica ni en las cláusulas generales y particulares de los pliegos de bases y condiciones que se establezcan para la contratación de las obras públicas.

Artículo 257. Se aplicará a los agentes municipales que incurrieren en transgresiones en el desempeño de sus cargos las siguientes sanciones disciplinarias:

I. *Correctivas:*

a) Apercibimiento.
b) Suspensión hasta treinta (30) días corridos.

II. *Expulsivas:*

c) Cesantía.
d) Exoneración.

Artículo 258. No podrá sancionarse disciplinariamente a los agentes municipales con suspensión de más de quince (15) días o con sanción expulsiva, sin que previamente se haya instruido el sumario administrativo en las condiciones y con las garantías que se establezcan en los estatutos municipales, respetando el derecho de defensa del imputado.

Exceptúase de lo dispuesto precedentemente los casos de abandono de cargo y los de reiteradas inasistencias sin justificar, en este último caso para la aplicación de la sanción de suspensión por un término mayor de quince (15) días.»

Artículo 2.° Sustitúyense los incs. 5 y 24 del artículo 226 del decreto-ley 6.769/1958 por los que a continuación se detallan:

«Inc. 5. En jurisdicción municipal, explotación de canteras, extracción de arena, cascajo, pedregullo, sal y demás minerales y explotación y extracción de aguas minerales provenientes de napas naturales para ser envasadas y comercializadas para el consumo público.

Inc. 24. Registro de guías y certificados de ganados, boletos de marca o señal, sus transferencias, certificados o duplicados, la inspección y contralor del transporte de la producción local de cereales en caminos de jurisdicción municipal.»

Artículo 3.° Sustitúyense los artículos 6.° y 12 de la ley 8.613 por los siguientes:

«Artículo 6.° El ejercicio de las facultades que se declaran de competencia de los intendentes municipales requerirá la autorización de la Secretaría de Asuntos Municipales en los siguientes casos:

1. Constitución de consorcios y convenios con la nación y entes privados.

2. Formación de cooperativas con capital de la municipalidad y con aportes de los usuarios.

3. Contratación de empréstitos a formalizar con entidades que no sean oficiales.

4. Transmisiones a título gratuito u oneroso y constitución de gravámenes sobre los bienes inmuebles municipales.

5. Concesiones de uso de los bienes públicos municipales.

6. Aceptación de donaciones con cargo.

7. Expropiaciones.

8. Otorgamiento de concesiones de servicios públicos y permisos para la prestación de servicios públicos en forma directa en situaciones de emergencia. El intendente no necesitará la autorización para trasladar a los servicios públicos municipales los valores tarifarios aprobados por la provincia para servicios análogos.

9. Compromiso de fondos por más de un ejercicio.

10. Zonificación, reglamentaciones y/o códigos de edificación, planes reguladores y de desarrollo urbano.

11. Separación del cargo al contador municipal, tesorero y jefe de compras.

Artículo 12. Las obras públicas que se realicen por contrato con terceros, aun aquéllas respecto de las cuales se impone la percepción de su costo a los beneficiarios, sólo podrán ser adjudicadas cumplido el requisito previo de la licitación. Sin embargo, podrán contratarse directamente, sin tal requisito, cuando:

a) Se contrate con reparticiones oficiales y entidades en las que el Estado tenga participación mayoritaria.

b) Se trate de obras de costo cubierto por las que no se imponga contribución a los vecinos no adherentes.

c) Se trate de obras de infraestructura realizadas por cooperativas o asociaciones de vecinos con percepción del costo directamente de los beneficiarios.

d) Su justiprecio no excede el monto establecido en el artículo 133, primer párrafo, del decreto-ley 6.769/1985.

e) Se trate de trabajos de urgencia reconocida u obedezcan a circunstancias imprevistas que demandaren una inmediata ejecución.

f) Se haya realizado una licitación y no haya habido proponentes o no se hubieren hecho ofertas convenientes.»

Artículo 4.° La prohibición que establece el artículo 274 del decreto-ley 6.769/1958 para la percepción de honorarios adicionales no regirá para los profesionales de la medicina, estén o no remunerados a sueldo, cuando los servicios que presten sean retribuidos por los usuarios.

El Departamento Ejecutivo podrá reglamentar la forma de percepción, el destino y la distribución de las sumas ingresadas por el concepto señalado.

Lo dispuesto en el presente artículo regirá hasta que, una vez reglamentado, se aplique en cada municipalidad el sistema de integración del Fondo Provincial de Salud establecido por el artículo 24, incs. *b*) y *c*), de la ley 8.801.

Artículo 5.° Decláranse comprendidos dentro de los alcances de las normas incorporadas por la presente ley a los artículos 143 del decreto-ley 6.769/1958 y 12 de la ley 8.613 los actos que se hubieren otorgado con anterioridad a la vigencia de aquéllas, sobre las materias a que refieren en dichas disposiciones y que hubiesen contado con las autorizaciones concedidas en virtud de lo dispuesto por los artículos 6.°, inc. 8, y 10 de la ley 8.613.

Artículo 6.° Deróganse los artículos 122 del decreto-ley 6.769/1958 y 5.° de la ley 3.752.

Artículo 7.° El Poder Ejecutivo elaborará y publicará los textos ordenados del decreto-ley 6.769/1958 y de la ley 8.613.

Artículo 8.° La presente ley entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación.

Artículo 9.° Comuníquese, etc.

DISPOSITIVOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL SÔBRE O MUNICÍPIO

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA FEDERAL DEL BRASIL

(17-10-1969)

Artigo 1.º O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 3.º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão ter símbolos próprios.

Artigo 9.º À União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Territórios e aos Municípios é vedado:

I. Criar distinções entre brasileiros ou preferências em favor de uma dessas pessoas de direito público interno contra outra.

II. Estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o exercício ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada a colaboração de interesse público, na forma e nos limites da lei federal, notadamente no setor educacional, no assistencial e no hospitalar; e

III. Recusar fé aos documentos públicos.

Artigo 10. A União não intervirá nos Estados, salvo para:

VII. Exigir a observância dos seguintes princípios:

e) Autonomia municipal.

Artigo 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

V. As normas relativas aos funcionários públicos, inclusive a aplicação, aos servidores estaduais e municipais, dos limites máximos de remuneração estabelecidos em lei federal.

§ 3.º A União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais.

§ 5.º Não será concedido, pelo União, auxílio a Estado ou Município, sem a prévia entrega, ao órgão federal competente, do plano de sua aplicação. As contas do Governador e as do Prefeito serão prestadas nos prazos e na forma da lei e precedidas de publicação no jornal oficial do Estado.

(*) Caput com redação determinada pela Emenda Constitucional n.º 16, de 27 de novembro de 1980.

Artigo 14. Lei complementar estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações, para a criação de municípios.

Parágrafo único. A organização municipal, variável segundo as peculiaridades locais, a criação de municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei.

Artigo 15. A autonomia municipal será assegurada:

I. Pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores, realizada simultaneamente em todo o País.

II. Pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) A decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) A organização dos serviços públicos locais.

§ 1.° Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) Da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual; e

b) Do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional por lei de iniciativa do Poder Executivo.

§ 2.° A remuneração dos vereadores será fixada pelas respectivas Câmaras Municipais para a legislatura seguinte, nos limites e segundo critérios estabelecidos em lei complementar.

§ 3.° A intervenção nos municípios será regulada no Constituição do Estado, somete podendo ocorrer quando:

a) Se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado.

b) Deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada.

c) Não forem prestadas contas devidas, na forma da lei.

d) O Tribunal de Justiça do Estado der provimento a representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local para assegurar a observância dos princípios indicados no Constituição estadual, bem como para prover à execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

e) Forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e

f) Não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

§ 4.° O número de vereadores será, no máximo, de vinte e um, guardando-se proporcionalidade com o eleitorado do município.

§ 5.° Nos municípios com mais de um milhão de habitantes, o número de vereadores será de trinta e três.

Artigo 16. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

§ 1.º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

§ 2.º Somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas ou órgão estadual mencionado no § 1.º, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

§ 3.º Somente poderão instituir Tribunais de Contas os municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos mil cruzeiros.

Artigo 18. Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir:

I. Taxas, arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição; e

II. Contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas, que terá como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

§ 1.º Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre os conflitos de competência nessa matéria entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder de tributar.

§ 4.º Ao Distrito Federal e aos Estados não divididos em municípios competem, acumulativamente, os impostos atribuídos aos Estados e aos Municípios; e à União, nos Territórios Federais, os impostos atribuídos aos Estados e, se o Território não for dividido em municípios, os impostos municipais.

§ 5.º A União poderá, desde que não tenham base de cálculo e fato gerador idênticos aos dos previstos nesta Constituição, instituir outros impostos, além dos mencionados nos artigos 21 e 22 e que não sejam da competência tributária privativa dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, assim como transferir-lhes o exercício da competência residual em relação a impostos, cuja incidência seja definida em lei federal.

Artigo 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I. Instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.

II. Estabelecer limitações ao tráfego de pessoas ou mercadorias, por meio de tributos interestaduais ou intermunicipais; e

III. Instituir imposto sobre:

a) O patrimônio, a renda ou os serviços uns dos outros.

b) Os templos de qualquer culto.

c) O patrimônio, a renda ou os serviços dos partidos políticos e de instituições de educação ou de asistência social, observados os requisitos da lei; e

d) O livro, o jornal e os periódicos, assim como o papel destinado à sua impressão.

§ 1.º O disposto na alínea *a* do item III é extensivo às autarquias, no que se refere ao patrimônio, à renda e aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais ou delas decorrentes; mas não se estende aos serviços públicos concedidos, nem exonera o promitente comprador da obrigação de pagar imposto que incidir sobre imóvel objeto de promessa de compra e venda.

§ 2.º A União, mediante lei complementar e atendendo a relevante interesse social ou econômico nacional, poderá conceder isenções de impostos estaduais e municipais.

Artigo 20. É vedado:

I. À União instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou implique distinção ou preferência em relação a qualquer Estado ou Município em prejuízo de outro.

II. À União tributar a renda das obrigações da dívida pública estadual ou municipal e os proventos dos agentes dos Estados e Muncípios, em níveis superiores aos que fixar para as suas próprias obrigações e para os proventos dos seus próprios agentes; e

III. Aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens de qualquer natureza, em razão da sua procedência ou destino.

Artigo 21. Compete à União instituir imposto sobre:

I. Importação de produtos estrangeiros, facultado ao Poder Executivo, nos condições e nos limites estabelecídos em lei, alterar-lhe as alíquotas ou as bases de cálculo.

II. Exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados, observado o disposto no final do item anterior.

III. Propriedade territorial rural.

IV. Renda e proventos de qualquer natureza, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos na forma da lei.

V. Produtos industrializados, também observado o disposto no final do item I.

VI. Operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários.

§ 5.º A União poderá transferir o exercício supletivo de sua competência tributária aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios.

Artigo 23. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I. Transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física e de direitos reais sobre imóveis exceto os de garantia, bem como sobre a cessão de direitos à sua aquisição; e

II. Operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes, impostos que não serão cumulativos e dos quais se abaterá, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

§ 8.º Do produto da arrecadação do imposto mencionado no item II, oitenta por cento constituirão receita dos Estados e vinte por cento, dos

Municípios. As parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais, abertas em estabelecimentos oficiais de crédito.

§ 9.º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, a que se refere o parágrafo anterior, serão creditadas de acordo com os seguintes critérios:

I. No mínimo três quartos, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias realizadas em seus respectivos territórios.

II. No máximo um quarto, de acordo com o que dispuser a lei estadual.

§ 10. *Do produto da arrecadação do imposto mencionado no item I*, 50 % (cinqüenta por cento) constituirão receita dos Estados e 50 % (cinqüenta por cento), do Município onde se localizar o imóvel objeto da transmissão sobre a qual incide o tributo. As parcelas pertencentes aos Municípios serão creditadas em contas especiais abertas em estabelecimentos oficiais de crédito, na forma e nos prazos estabelecidos em lei federal.

Artigo 24. Compete aos municípios instituir imposto sobre:

I. Propriedade predial e territorial urbana; e

II. Serviços de qualquer natureza não compreendidos no competência tributária da União ou dos Estados, definidos em lei complementar.

§ 1.º Pertence aos municípios o produto da arrecadação do imposto mencionado no item III do artigo 21, incidente sobre os imóveis situados em seu território.

§ 2.º Pertence aos Municípios o produto de arrecadação do imposto a que se refere o item IV do artigo 21, incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública por eles pagos, quando forem obrigados a reter o tributo.

§ 3.º Independentemente de ordem superior, em prazo não maior de trinta dias, a contar da data da arrecadação, e sob pena de demissão, as autoridades arrecadadoras dos tributos mencionados no § 1.º entregarão aos municípios as importâncias que a eles pertencerem, à medida que forem sendo arrecadadas.

§ 4.º Lei complementar poderá fixar as alíquotas máximas do imposto de que trata o item II.

Artigo 25. Do produto da arrecadação dos impostos mencionados nos itens IV e V do artigo 21, a União distribuirá vinte e quatro por cento na forma seguinte:

I. Onze por cento ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

II. Onze por cento ao Fundo de Participação dos Municípios.

§ 1.º Para efeito de cálculo da percentagem destinada aos Fundos de Participação, excluir-se-á a parcela do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza que, nos termos dos artigos 23, § 1.º, e 24, § 2.º, pertence aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2.º A aplicação dos fundos previstos nos itens I e II será regulada em lei federal, que atribuirá ao Tribunal de Contas da União a incumbência de efetuar o cálculo das quotas.

§ 3.º A transferência dos recursos dependerá do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos

de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia.

Artigo 26. A União distribuirá aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos Territórios:

I. Quarenta por cento do produto da arrecadação do imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos mencionado no item VIII do artigo 21,

II. Sessenta por cento do produto da arrecadação do imposto sobre a energia elétrica mencionado no item VIII do artigo 21; e

III. Noventa por cento do produto da arrecadação do imposto sobre minerais do País mencionado no item IX do artigo 21.

§ 1.º A distribuição será feita nos termos de lei federal, que poderá dispor sobre a forma e os fins de aplicação dos recursos distribuídos, conforme os seguintes critérios:

a) Nos casos dos itens I e II, proporcional à superfície, população, produção e consumo, adicionando-se, quando couber, no tocante ao item II, quota compensatória da área inundada pelos reservatórios.
b) No caso do item III, proporcional à produção.

Artigo 34. Os deputados e senadores não poderão:

I. Desde a expedição do diploma:

a) Firmar ou manter contrato com pessoa de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes.
b) Aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas entidades constantes da alínea anterior.

II. Desde a posse:

a) Ser proprietários ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada.
b) Ocupar cargo, função ou emprego, de que sejam demissíveis ad *natum*, nos entidades referidas na alínea *a* do item I.
c) Exercer outro cargo eletivo federal, estadual ou municipal; e
d) Patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere a alínea *a* do item I.

Artigo 35. Perderá o mandato o deputado ou senador:

I. Que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior.

Artigo 36. Não perde o mandato o deputado ou o senador investido na função de Ministro de Estado, Governador do Distrito Federal, Governador de Território, Secretário de Estado e Prefeito de Capital ou quando licenciado por período igual ou superior a cento e vinte dias, por motivo de doença ou para tratar de interesses particulares.

§ 1.º Convocar-se-á suplente nos casos de vaga, de licença ou de investidura em funções previstas neste artigo. Não havendo suplente a tratando-se de vaga, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.

§ 2.º Com licença de sua Câmara, poderá o deputado ou senador desempenhar missões temporárias de caráter diplomático ou cultural.

Artigo 42. Compete privativamente ao Senado Federal:

IV. Autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal.

VI. Fixar, por proposta do Presidente da República e mediante resolução, limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e dos Municípios; estabelecer e alterar limites de prazo, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações por eles emitidas; e proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações dessas entidades.

Artigo 64. Lei complementar estabelecerá os limites para os despesas de pessoal da União, dos Estados e dos Municípios.

Artigo 81. Compete privativamente ao Presidente da República:

VII. Aprovar a nomeação dos prefeitos dos municípios declarados de interesse da segurança nacional.

Artigo 89. Ao Conselho de Segurança Nacional compete:

Parágrafo único. A lei indicará os municípios de interesse da segurança nacional e as áreas a esta indispensáveis, cuja utilização regulará, sendo assegurada, nas indústrias nelas situadas, predominância de capitais e trabalhadores brasileiros.

Artigo 102. Os proventos da aposentadoria serão:

I. Integrais, quando o funcionário:

a) Contar trinta e cinco anos de serviço, se do sexo masculino, ou trinta anos de serviço, se do feminino; ou

b) Se invalidar por acidente em serviço, por moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei.

II. Proporcionais ao tempo de serviço, quando o funcionário contar menos de trinta e cinco anos de serviço, salvo o disposto no parágrafo único do artigo 101.

§ 3.º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei.

Artigo 104. O servidor público federal, estadual ou municipal, da administração direta ou indireta, exercerá o mandato eletivo obedecidas as disposições deste artigo.

§ 1.º Em se tratando de mandato eletivo federal ou estadual, ficará afastado de seu cargo, emprego ou função.

§ 2.º Investido no mandato de Prefeito Municipal, será afastado de seu cargo, emprego ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

§ 3.º Investido no mandato de vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus. Não havendo compatibilidade, aplicar-se-á a norma prevista no § 1.º deste artigo.

§ 4.º Em qualquer caso em que lhe seja exigido o afastamento para o exercício do mandato, o seu tempo de serviço será contado para todos os efeitos legais, exceto para promoção por merecimento.

§ 5.º É vedado ao vereador, no âmbito da administração pública direta ou indireta municipal, ocupar cargo em comissão ou aceitar, salvo concurso público, emprego ou função.

§ 6.º Excetua-se da vedação do parágrafo anterior o cargo de Secretário Municipal, desde que o Vereador se licencie do exercício do mandato.

Artigo 108. O disposto nesta Seção aplica-se aos funcionários dos três Poderes da União e aos funcionários em geral, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, e dos Municípios.

§ 1.º Aplicam-se, no que couber, aos funcionários do Poder Legislativo e do Poder Judiciário da União e dos Estados, e aos das Câmaras Municipais, os sistemas de classificação e níveis de vencimentos dos cargos do serviço civil do respectivo Poder Executivo.

§ 2.º Os Tribunais federais e estaduais, assim como o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais somente poderão admitir servidores mediante concurso público de provas, ou provas e títulos, após a criação dos cargos respectivos, por lei aprovada pela maioria absoluta dos membros das casas legislativas competentes.

§ 3.º A lei a que se refere o parágrafo anterior será votada em dois turnos, com intervalo mínimo de quarenta e oito horas entre eles.

§ 4.º Aos projetos de lei de que tratam os §§ 2.º e 3.º somente serão admitidas emendas que de qualquer forma aumentem as despesas ou o número de cargos previstos, quando assinadas pela metade, no mínimo, dos membros das respectivas casas legislativas.

Artigo 117. Os pagamentos devidos pela Fazenda federal, estadual ou municipal, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão na ordem de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos extra-orçamentários abertos para esse fim.

§ 1.º É obrigatória e inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos seus débitos constantes de precatórios judiciários, apresentados até primeiro de julho.

§ 2.º As dotações orçamentárias e os créditos abertos serão consignados ao Poder Judiciário, recolhendo-se as importâncias respectivas à repartição competente. Caberá ao Presidente do Tribunal que proferir a decisão exeqüenda determinar o pagamento, segundo as possibilidades do depósito, e autorizar, a requerimento do credor preterido no seu direito de precedência, ouvido o chefe do Ministério Público, o seqüesto da quantia necessária à satisfação do débito.

Artigo 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

II. Julgar em recurso ordinário:

a) As causas em que forem partes Estado estrangeiro ou organismo internacional, de um lado, e, de outro, município ou pessoa domiciliada ou residente no País.

III. Julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros tribunais, quando a decisão recorrida:

c) Julgar válida lei ou ato do governo local contestado em face da Constituição ou de lei federal.

Artigo 125. Aos juízes federais compete processar e julgar, em primeira instância:

II. As causas entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e municípios ou pessoa domiciliada ou residente no Brasil.

Artigo 151. Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos nos quais cessará esta, com vistas a preservar, considerada a vida pregressa do candidato:

I. O regime democrático.

II. A probidade administrativa.

III. A normalidade e legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico.

IV. A moralidade para o exercício do mandato.

§ 1.º Observar-se-ão as seguintes normas, desde já em vigor, na elaboração da lei complementar:

a) A irreelegibilidade de quem haja exercido cargo de Presidente e de Vice-Presidente da República, de Governador o de Vice-Governador, de Prefeito o de Vice-Prefeito, por qualquer tempo, no período imediatamente anterior.

b) A inelegibilidade de quem, dentro dos seis meses anteriores ao pleito, haja sucedido ao titular ou o tenha substituído em qualquer dos cargos indicados na alínea *a*.

c) A inelegibilidade do titular efetivo ou interino de cargo ou função cujo exercício possa influir para perturbar a normalidade ou tornar duvidosa a legitimidade das eleições, salvo se se afastar definitivamente de um ou de outro no prazo estabelecido em lei, o qual não será maior de seis meses nem menor de dois meses anteriores ao pleito, exceto os seguintes, para os quais fica assim estipulado:
   1) Ministro de Estado, Governador e Prefeito — cinco meses.
   2) Secretário de Estado, quando titular de mandato parlamentar e candidato à reeleição — quatro meses.
   3) Secretário de Estado, presidente, diretor, superintendente de órgão da Administração Pública direta ou indireta, incluídas as fundações e sociedades de economia mista — seis meses; quando candidatos a cargos municipais — quatro meses.

d) A inelegibilidade, no território de jurisdição do titular, do cônjuge e dos parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente da República, de Governador de Estado ou Território, de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

e) A obrigatoriedade de domicílio eleitoral no Estado ou no município por prazo entre um e dois anos, fixado conforme a natureza do mandato ou função.

§ 2.º É vedada a recondução, no mesmo período administrativo, dos que se desincompatibilizaram nos termos dos ns. 2 e 3 alínea *c* do parágrafo anterior.

Artigo 152. A organização e o funcionamento dos partidos políticos, de acordo com o disposto neste artigo, serão regulados em lei federal.

§ 5.º Perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nos Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo se para participar, como fundador, da constituição de novo partido.

Artigo 14. A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica.

Artigo 167. A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, estabelecendo:

I. Obrigação de manter serviço adequado.

II. Tarifas que permitam a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurem o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; e

III. Fiscalização permanente e revisão periódica das tarifas, ainda que estipuladas em contrato anterior.

Artigo 193. O título de Ministro é privativo dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal de Contas da União e dos da carreira de Diplomata.

§ 2.º Os membros do Tribunal de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão o título de Conselheiro.

Artigo 205. As questões entre a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e respectivas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, ou entre umas e outras, serão decididas pela autoridade administrativa, na forma da lei, ressalvado ao acionista procedimento anulatório dessa decisão.

Artigo 211. Os mandatos dos atuais prefeitos, vice-prefeitos, vereadores e seus suplentes estender-se-ão até 31 de janeiro de 1983, com exceção dos prefeitos nomeados.

Parágrafo único. As eleições para prefeitos, vice-prefeitos e vereadores serão realizadas simultaneamente em todo o País, na mesma data das eleições gerais para deputados.

DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO SOBRE OS SEUS MUNICÍPIOS

TÍTULO III

Da Organização Municipal

Artigo 100. Os municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela Lei Orgânica dos Municípios.

§ 1.º O território dos municípios será dividido, para fins administrativos, em distritos, e suas circunscrições urbanas se classificarão em cidades e vilas na forma que a lei estabelecer (**).

§ 2.º A criação de municípios, distritos e suas alterações territoriais só poderão ser feitas à época determinada pela lei complementar federal, atendidos os demais requisitos da legislação federal e estadual (**).

Artigo 101. A criação de estâncias de qualquer natureza dependerá de aprovação dos órgãos técnicos competentes e do voto favorável da maioria dos membros da Assembléia.

Parágrafo único. O Estado constituirá, na forma que a lei estabelecer, o «Fundo de Melhoria das Estâncias», com dotação anual nunca inferior à totalidade da arrencadação de impostos municipais dessas estâncias, no ano anterior.

Artigo 102. Os municípios deverão organizar a sua administração e planejar as suas atividades, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integral da comunidade.

Artigo 103. O Estado prestará assistência técnica aos municípios que a solicitarem.

Artigo 104. Os municípios poderão realizar obras, serviços e atividades de interesse comum, mediante convênios com entidades públicas ou particulares, bem como através de consórcios intermunicipais, utilizando-se dos meios e instrumentos adequados à sua execução.

Artigo 105. Os municípios elaborarão o estatuto de seus servidores, observados os princípios da Constituição da República.

Artigo 106. O Estado só intervirá no município, quando:

I. Se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado.

II. Deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada.

III. Não forem prestadas contas na forma da lei.

(*) Acrescido pela EC n.º 8, de 6-7-77.
(**) Redação dada pela EC n.º 6, de 8-4-76.

IV. Forem praticados, no administração municipal, atos subversivos ou de corrupção.

V. Não tiver havido aplicação no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal.

VI. O Tribunal de Justiça der provimento à representação do Procurador-Geral da Justiça, para assegurar a observância dos princípios aplicáveis aos municípios, constantes desta Constituição, bem como para prover a execução de lei, ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se esta medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

§ 1.º A intervenção far-se-á por decreto do Governador, observados os seguintes requisitos:

1. Comprovado o fato ou a conduta prevista nos incisos I a V, de oficio ou mediante representação de interessado, o Governador decretará a intervenção e submeterá o decreto, com a respectiva justificação, dentro de cinco dias, à apreciação da Assembléia, que, se estiver em recesso, será para tal fim convocada.

2. O decreto conterá a designação do interventor, o prazo da intervenção e os limites da medida.

3. O interventor substituirá o prefeito e administrará o município durante o período de intervenção, visando a restabelecer a normalidade.

4. O interventor prestará contas de seus atos ao Governador, e, de sua administração financeira, ao Tribunal de Contas do Estado.

5. No caso do inciso VI, o Governador expedirá o decreto e comunicará ao Presidente do Tribunal de Justiça os efeitos da medida.

§ 2.º Cessados os motivos da intervenção, as autoridades municipais afastadas de suas funções, a elas retornarão, quando for o caso, sem prejuízo da apuração administrativa, civil ou criminal decorrente de seus atos.

Artigo 107. O município de São Paulo e os que tiverem população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros poderão ter regime administrativo especial e tribunal de contas próprio, na forma que a Lei Orgânica estabelecer.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas compor-se-á de, no máximo, cinco Conselheiros Municipais de Contas, nomeados pelo prefeito, com aprovação prévia da Câmara Municipal, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos de idade e comprovada idoneidade, diplomados em curso superior de ciências jurídicas, econômicas ou administrativas.

Artigo 108. A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, na forma estabelecida em lei.

§ 1.º O controle externo será exercido com auxílio do Tribunal de Contas competente, que emitirá parecer prévio sobre todas as contas do prefeito e da Câmara, enviadas conjuntamente, até 31 de março do exercício seguinte.

§ 2.º Somente por deliberação de dois terços da Câmara deixará de prevalecer o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

Artigo 109. São órgãos do governo municipal, independentes e harmônicos entre si, o Prefeito, com funções executivas, e a Câmara Municipal, com funções legislativas.

Artigo 110. O Prefeito não poderá, desde a posse:

I. Exercer cargo, função ou emprego público da União, de Estado ou Município, bem como de suas entidades descentralizadas.

II. Firmar ou manter contrato com o município, com suas entidades descentralizadas ou com pessoas que realizem serviços ou obras municipais, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes.

III. Exercer outro mandato eletivo.

IV. Patrocinar causas contra o município ou suas entidades descentralizadas.

Artigo 111. Aplica-se aos vereadores o disposto nos incisos II, III e IV do artigo anterior, observado quanto aos funcionários as seguintes normas:

I. Quando a vereança for remunerada deverá afastar-se do cargo e optar pelos vencimentos ou pelo subsídio, contando-se-lhe o tempo de serviço público singela e exclusivamente para fins de aposentadoria, reforma e promoção por antiguidade (*).

II. Quando a vereança for gratuita, havendo incompatibilidade de horários, afastar-se-á do serviço no dia da sessão, sem prejuízo dos vencimentos e vantagens do cargo (*).

Artigo 112. No ato da posse, o prefeito e os vereadores deverão desincompatibilizar-se e fazer declaração pública de bens. O vice-prefeito desincompatibilizar-se-á e fará declaração pública de bens quando entrar no exercício do cargo de prefeito.

Artigo 113. O subsídio do prefeito será fixado pela Câmara, no término da legislatura, para a seguinte. É vedada a remuneração, a qualquer título, do mandato do vice-prefeito nos municípios onde a vereança não for remunerada.

Artigo 114. O mandato de vereador somente será remunerado nos casos permitidos pela Constituição da República e observados os limites e critérios fixados em lei complementar federal (**).

Artigo 115. O prefeito eleito será substituído nos seus impedimentos, e sucedido, na vacância do cargo, pelo vice-prefeito, e, na falta deste, pelo presidente da Câmara, na forma que a lei estabelecer.

Parágrafo único. O prefeito nomeado será substituído, no caso de vaga ou impedimento, na forma que a lei estabelecer.

Artigo 116. O prefeito prestará contas anuais da administração financeira geral do município à Câmara, com parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, ou do próprio município, quando houver.

§ 1.º As contas serão enviadas diretamente pelo prefeito ao Tribunal de Contas competente, no prazo fixado no § 1.º do artigo 108, e na forma que a lei estabelecer.

§ 2.º As contas relativas a subvenções, financiamentos, empréstimos e auxílios recebidos do Estado, ou por seu intermédio, serão prestadas, em separado, diretamente ao Tribunal de Contas do Estado.

§ 3.º Para os fins do disposto no § 1.º do artigo 108, a Mesa da Câmara enviará suas contas ao prefeito até o día 1.º de março do exercício seguinte.

Artigo 117. As Câmaras Municipais serão constituídas de, no mínimo,

(*) Tornaram-se ineficazes com o advento da EC Federal n.º 6, de 4-6-76.
(**) Ver EC Federal n.º 4, de 23-4-75.

sete e, no máximo, vinte e um vereadores, na proporção do eleitorado do município, na forma que a lei estabelecer.

Artigo 118. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer vereador e ao prefeito, sendo exclusiva deste a do projeto de lei orçamentária, a de criação de cargo, a do regime jurídico dos servidores, e a dos que importem em aumento de despesa ou diminuição da receita.

Parágrafo único. Aos projetos de iniciativa exclusiva do prefeito não serão admitidas emendas que aumetem a despesa prevista, nem as que alterem a criação de cargos.

Artigo 119. A Lei Orgânica disporá sobre o processo legislativo aplicável aos municípios, observado o estabelecido no artigo anterior.

LEI ORGANICA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dos Bens Municipais

Decreto-lei complementar N.º 9, de 31 de dezembro 1969.

Dispõe sobre a organização dos Municípios

O Governador do Estado de São Paulo, no uso da atribução que, por força do Ato Complementar n.º 47, de 7 de fevereiro de 1969, lhe confere o § 1.º do artigo 2.º do Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968,

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO I

Do Município

Artigo 1.º Município é a unidade do território do Estado, com autonomia política, administrativa e financeria nos termos assegurados pela Constituição do Estado e por este decreto-lei complementar.

Artigo 2.º O Governo Municipal é exercido pela Câmara de Vereadores e pelo Prefeito.

CAPÍTULO II

Da Competência

Artigo 3.º Ao Município compete prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras as seguintes atribuições:

I. Elaborar o orçamento, prevendo a receita e fixando a despesa, com base em planejamento adequado.

II. Instituir e arrecadar tributos, fixar e cobrar preços.

III. Dispor sobre organização e execução de seus serviços públicos.

IV. Organizar o quadro e estabelecer o regime de seus servidores.

V. Dispor sobre administração, utilização e alienação de seus bens.

VI. Adquirir bens, inclusive mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social.

VII. Dispor sobre concessão, permissão e autorização de serviços públicos locais.

VIII. Elaborar o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

IX. Estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território.

X. Estabelecer servidões administrativas necessárias aos seus serviços.

XI. Regulamentar a utilização dos logradouros públicos e, especialmente, no perímetro urbano:

a) Determinar o itinerário e os pontos de parada dos transportes coletivos.

b) Fixar os locais de estacionamento de táxis e demais veículos.

c) Conceder, permitir ou autorizar serviços de transportes coletivos e de táxis e fixar as respectivas tarifas.

d) Fixar e sinalizar os limites das «zonas de silêncio» e de trânsito e tráfego em condições especiais.

e) Disciplinar os serviços de carga e descarga e fixar a tonelagem máxima permitida a veículos que circulem em vias públicas municipais.

XII. Sinalizar as vias urbanas e as estradas municipais, bem como regulamentar e fiscalizar a sua utilização.

XIII. Prover sobre limpeza das vias e logradouros públicos, remoção e destino do lixo domiciliar e de outros resíduos de qualquer natureza.

XIV. Ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horário para funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e similares, observadas as normas federais pertinentes.

XV. Prestar assistência nas emergências médico-hospitalares de pronto-socorro, por seus próprios serviços ou mediante convênio com as Santas Casas de Misericórdia ou instituições congêneres.

XVI. Dispor sobre o serviço funerário e cemitérios, encarregando-se da administração daqueles que forem públicos e fiscalizando os pertenecentes a entidades privadas.

XVII. Regulamentar, autorizar e fiscalizar a afixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda nos locais sujeitos ao poder de polícia municipal.

XVIII. Dispor sobre depósito e venda de animais e mercadorias apreendidas em decorrência de transgressão da legislação municipal.

XIX. Dispor sobre registro, vacinação e captura de animais, com a finalidade precípua de erradicação da raiva e outras moléstias de que possam ser portadores ou transmissores.

XX. Estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos.

Parágrafo único. Os planos de loteamento e arruamento a que se refere o inciso IX deste artigo deverão reservar áreas destinadas a:

1. Vias de tráfego e de passagem de canalizações públicas, de esgotos e de águas pluviais nos fundos de vales.

2. Passagem de canalizações públicas de esgotos e de águas pluviais, com largura mínima de dois metros nos fundos de lotes, cujo desnível seja superior a um metro da frente ao fundo.

Artigo 4.º Ao Município compete, concorrentemente com o Estado:

I. Zelar pela saúde, higiene e segurança pública.

II. Promover a educação, a cultura e assistência social.

III. Prover sobre a defesa da flora e da fauna, assim como dos bens e locais de valor histórico, artístico, turístico ou arqueológico.

IV. Prover sobre a extinção de incêndios.

V. Conceder licença ou autorização para abertura e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e similares.

VI. Fiscalizar, nos locais de venda direta ao consumidor, as condições sanitárias dos gêneros alimentícios.

VII. Fazer cessar, no exercício do poder de polícia administrativa, as atividades que violarem as normas de saúde, sossego, higiene, segurança, funcionalidade, estética, moralidade e outras de interesse da coletividade.

VIII. Conceder licença, autorização ou permissão e respectiva renovação ou prorrogação, para exploração de portos de areia, desde que apresentados, previamente pelo interessado, laudos ou pareceres da Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental — CETESB, ou de outro órgão técnico do Estado que a substitua, tudo para comprovar que o projeto:

a) Não infringe as normas previstas no inciso anterior.
b) Não acarretará qualquer ataque à paisagem, à flora e à fauna.
c) Não causará o rebaixamento do lençol freático.
d) Não provocará assoreamento de rios, lagos, lagoas ou represas, nem erosão (*).

IX. Será responsabilizado, na forma da lei, o Prefeito Municipal que autorizar, licenciar ou permitir, ainda que por renovação ou prorrogação, a exploração de portos de areia ou de pedreiras sem a rigorosa obediência ao disposto do inciso VIII (*).

§ 1.º Sempre que conveniente ao interesse público, os serviços previstos neste artigo, quando executados pelo Estado, terão caráter regional, com a participação dos Municípios da região, na sua instalação e manutenção.

§ 2.º Os Municípios poderão organizar e manter guardas municipais, para colaboração na segurança, subordinadas à Polícia Estadual, na forma e condições regulamentares.

Artigo 5.º Ao Município é proibido:

(*) Acrescidos pela LC n.º 171, de 15-12-77, com nova redação dada pela LC n.º 179, de 10-5-78.

I. Permitir ou fazer uso de estabelecimento gráfico, jornal, estação de rádio, televisão, serviço de alto falante ou qualquer outro meio de comunicação de sua propriedade, para propaganda político-partidária ou fins estranhos à Administração.

II. Outorgar isenções e anistias fiscais, ou permitir a remissão de dívidas, sem interesse público justificado, sob pena de nulidade do ato.

TÍTULO II

Do Legislativo

Capítulo I

Disposições Gerais

SEÇÃO I

Do Número de Vereadores

Artigo 6.º A Câmara terá Vereadores em número fixado nas seguintes proporções:

I. Municípios de até um mil eleitores — sete Vereadores.

II. Municípios de mil e um a cinco mil eleitores — nove Vereadores.

III. Municípios de cinco mil e um a dez mil eleitores — onze Vereadores.

IV. Municípios de dez mil e um a vinte mil eleitores — treze Vereadores.

V. Municípios de vinte mil e um a cinqüenta mil eleitores — quinze Vereadores.

VI. Municípios de cinqüenta mil e um a cem mil eleitores — dezessete Vereadores.

VII. Municípios de cem mil e um a um milhão de eleitores — dezenove Vereadores.

VIII.—Municípios com mais de um milhão de eleitores — vinte e um Vereadores.

Parágrafo único. O número de Vereadores, em cada legislatura, será alterado automaticamente, de acordo com o disposto neste artigo, tendo em vista o total de eleitores inscritos no Município, até 31 de dezembro do ano anterior ao da eleição.

SEÇÃO II

Da Posse

Artigo 7.º No primeiro ano de cada legislatura, no dia primeiro de fevereiro, às dez horas, em sessão solene de instalação, independente de número, sob a presidência do Vereador mais votado dentre os presentes, os Vereadores prestarão compromisso e tomarão posse.

§ 1.º O Vereador que não tomar posse, na sessão prevista neste artigo, deverá fazê-lo no prazo de quinze dias, salvo motivo justo aceito pela Câmara.

§ 2.º No ato da posse os Vereadores deverão desincompatibilizar-se. Na mesma ocasião e ao término do mandato deverão fazer declaração de seus bens, a qual será transcrita em livro próprio, constando de ata o seu resumo.

SEÇÃO III

Da Mesa da Câmara

Artigo 8.º Imediatamente depois da posse, os Vereadores reunir-se-ão sob a presidência do mais votado dentre os presentes e, havendo maioria absoluta dos membros da Câmara, elegerão os componentes da Mesa, que ficarão automaticamente empossados.

Parágrafo único. Não havendo número legal, o Vereador mais votado dentre os presentes permanecerá na Presidência e convocará sessões diárias, até que seja eleita a Mesa.

Artigo 9.º A eleição para renovação da Mesa realizar-se-á sempre no primeiro dia da sessão legislativa, considerando-se automaticamente empossados os eleitos.

Artigo 9.º A. Em toda eleição de membros da Mesa, os candidatos a um mesmo cargo que obtiverem igual número de votos concorrerão a um segundo escrutínio e, se persistir o empate, disputarão o cargo por sorteio (*).

Artigo 10. A Mesa será composta de, no mínimo, três Vereadores, sendo um deles o Presidente.

Artigo 11. O mandato da Mesa será de dois anos, proibida a reeleição de qualquer de seus membros para o mesmo cargo.

Parágrafo único. Qualquer componente da Mesa poderá ser destituído, pelo voto de dois terços dos membros da Câmara, quando faltoso, omisso ou ineficiente no desempenho de suas atribuições regimentais, elegendo-se outro Vereador para completar o mandato.

Artigo 12. À Mesa, dentre outras atribuições, compete:

I. Propor projetos de lei que criem ou extingam cargos dos serviços da Câmara e fixem os respectivos vencimentos.

II. Elaborar e expedir, mediante Ato, a discriminação analítica das dotações orçamentárias da Câmara, bem como alterá-la, quando necessário.

III. Apresentar projetos de lei dispondo sobre abertura de créditos suplementares ou especiais, através de anulação parcial ou total da dotação da Câmara.

IV. Suplementar, mediante Ato, as dotações do orçamento da Câmara, observado o limite da autorização constante da lei orçamentária, desde que os recursos para sua cobertura sejam provenientes de anulação total ou parcial de suas dotações orçamentárias.

V. Devolver à Tesouraria da Prefeitura o saldo de caixa existente na Câmara ao final do exercício.

(*) Acrescido pela LC n.º 222, 17-10-79.

VI. Enviar ao Prefeito, até o dia primeiro de março, as contas do exercício anterior.

VII. Nomear, promover, comissionar, conceder gratificações, licenças, pôr em disponibilidade, exonerar, demitir, aposentar e punir funcionários ou servidores da Secretaria da Câmara Municipal, nos termos da lei (*).

Artigo 13. Ao Presidente da Câmara, dentre outras atribuições, compete:

I. Representar a Câmara em juízo e fora dele.

II. Dirigir, executar e disciplinar os trabalhos legislativos e administrativos da Câmara.

III. Interpretar e fazer cumprir o Regimento Interno.

IV. Promulgar as resoluções e os decretos legislativos, bem como as leis com sanção tácita ou cujo veto tenha sido rejeitado pelo Plenário.

V. Fazer publicar os Atos da Mesa, bem como as resoluções, os decretos legislativos e as leis por ele promulgados.

VI. Declarar extinto o mandato do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, nos casos previstos em lei.

VII. Requisitar o numerário destinado às despesas da Câmara.

VIII. Apresentar ao Plenário, até o dia 20 de cada mês, o balancete relativo aos recursos recebidos e às despesas do mês anterior.

IX. Representar sobre a inconstitucionalidade de lei ou ato municipal.

X. Solicitar a intervenção no Município, nos casos admitidos pela Constituição do Estado.

XI. Manter a ordem no recinto da Câmara, podendo solicitar a força necessária para esse fim.

SEÇÃO IV

Da Sessão Legislativa Ordinária (*)

Artigo 14. Independentemente de convocação, a sessão legislativa iniciar-se-á em 1.º de fevereiro, encerrando-se em 5 de dezembro de cada ano, permitido o recesso durante o mês de julho (**).

§ 1.º A Câmara se reunirá em sessões ordinárias, extraordinárias ou solenes, conforme dispuser o seu regimento interno, e as remunerará de acordo com o estabelecido em legislação federal (*).

§ 2.º As sessões extraordinárias serão convocadas pelo Presidente da Câmara em sessão ou fora dela, mediante, neste último caso, comunicação pessoal e escrita aos Vereadores, com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas (*).

Artigo 15. As sessões da Câmara deverão ser realizadas em recinto destinado ao seu funcionamento, considerando-se nulas as que se realizarem fora dele.

§ 1.º Comprovada a impossibilidade de acesso àquele recinto, ou outra causa que impeça a sua utilização, poderão ser realizadas em outro local,

(*) Acrescido pela LC n.º 175, de 6-4-78.
(*) Redação dada pela LC n.º 214, de 23-5-79.
(**) Redação dada pela LC n.º 164, de 4-11-77.

designado pelo Juiz de Direito da Comarca, no auto de verificação da ocorrência.

§ 2.º As sessões solenes poderão ser realizadas fora do recinto da Câmara.

Artigo 16. As sessões da Câmara serão públicas, salvo deliberação em contrário, tomada pela maioria de dois terços de seus membros, quando ocorrer motivo relevante de preservação do decoro parlamentar.

Artigo 17. As sessões só poderão ser abertas com a presença de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara.

Parágrafo único. Considerar-se-á presente à sessão o Vereador que assinar o livro de presença e participar dos trabalhos do plenário e das votações (***).

SEÇÃO V

Da Sessão Legislativa Extraordinária (*)

Artigo 18. A Câmara poderá ser convocada extraordinariamente, durante o recesso, pelo Prefeito, sempre que entender necessário (*).

§ 1.º A convocação será feita mediante ofício ao Presidente da Câmara, para reunir-se, no mínimo, dentro de 2 (dois) dias (*).

§ 2.º O Presidente da Câmara dará conhecimento da convocação aos Vereadores em sessão ou fora dela, mediante, neste último caso, comunicação pessoal e escrita, que lhes será encaminhada 24 (vinte e quatro) horas, no máximo; após recebimento do ofício do Prefeito (*).

§ 3.º Durante a sessão legislativa extraordinária, a Câmara deliberará exclusivamente sobre a matéria para a qual foi convocada (**).

SEÇÃO VI

Das Deliberações

Artigo 19. A discussão e a votação da matéria, constante da Ordem do Dia, só poderão ser efetuadas com a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara.

§ 1.º A aprovação da matéria em discussão, salvo as exceções previstas nos parágrafos seguintes, dependerá do voto favorável da maioria dos Vereadores presentes à sessão.

§ 2.º Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara a aprovação e as alterações das seguintes matérias:

(***) Redação dada pela LC n.º 33, de 23-4-77.
(*) Redação dada pela LC n.º 214, 23-5-79.
(**) Acrescido pela LC n.º 214, de 23-5-79.

1. Código Tributário do Município.
2. Código de Obras ou de Edificações.
3. Estatuto dos Servidores Municipais.
4. Regimento Interno da Câmara; e
5. Criação de cargos e aumento de vencimentos de servidores.

§ 3.º Dependerão do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara:

1. As leis concernentes a:
a) Aprovação e alteração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.
b) Concessão de serviços públicos.
c) Concessão de direito real de uso.
d) Alienação de bens imóveis.
e) Aquisição de bens imóveis por doação com encargo.
f) Alteração de denominação de próprios, vias e logradouros públicos; e
g) Obtenção de empréstimo de particular.
2. Realização de sessão secreta.
3. Rejeição de veto e do projeto de lei orçamentária.
4. Rejeição de parecer prévio do Tribunal de Contas.
5. Concessão de título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem.
6. Aprovação da representação solicitando a alteração do nome do município.
7. Destituição de componentes da Mesa.

§ 4.º O Presidente da Câmara ou seu substituto só terá voto:

1. Na eleição da Mesa.
2. Quando a matéria exigir para sua aprovação o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara.
3. Quando houver empate em qualquer votação no Plenário.

§ 5.º O Vereador que tiver interesse pessoal na deliberação não poderá votar, sob pena de nulidade da votação, se o seu voto for decisivo.

§ 6.º O voto será sempre público nas deliberações da Câmara.

SEÇÃO VII

Dos Subsídios do Vereador

Artigo 20. O mandato de Vereador somente será remunerado, nos casos permitidos pela Constituição da República.

Parágrafo único. Os subsídios serão fixados mediante resolução, no final de cada legislatura, para vigorar na seguinte.

SEÇÃO VIII

Da Licença

Artigo 21. O Vereador poderá licenciar-se somente:

I. Por moléstia devidamente comprovada.

I. Para desempenhar missões temporárias de caráter cultural ou de interesse do Município.

III. Para tratar de interesses particulares, por prazo determinado, nun ca inferior a trinta dias, não podendo reassumir o exercício do mandato antes do término da licença.

§ 1.° Para fins de remuneração considerar-se-á como em exercício o Vereador licenciado nos termos dos incisos I e II.

§ 2.° O Vereador investido no cargo de Secretário Municipal não perderá o mandato, considerando-se automaticamente licenciado.

SEÇÃO IX

Da Extinção e Cassação do Mandato

Artigo 22. A extinção e a cassação de mandato de Vereador dar-se-ão nos casos e na forma da legislação federal.

SEÇÃO X

Da Convocação de Suplente

Artigo 23. No caso de vaga ou de licença de Vereador, o Presidente convocará imediatamente o suplente.

§ 1.° O suplente convocado deverá tomar posse, dentro do prazo de quinze dias, salvo motivo justo aceito pela Câmara.

§ 2.° Em caso de vaga, não havendo suplente, o Presidente comunicará o fato, dentro de quarenta e oito horas, diretamente ao Tribunal Regional Eleitoral.

CAPÍTULO II

Das Atribuições da Câmara

Artigo 24. Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

I. Legislar sobre tributos municipais, bem como autorizar isenções e anistias fiscais e a remissão de dívidas.

II. Votar o orçamento anual e o plurianual de investimentos, ben como autorizar a abertura de créditos suplementares e especiais.

III. Deliberar sobre obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento.

IV. Autorizar a concessão de auxílios e subvenções.

V. Autorizar a concessão de serviços públicos.

VI. Autorizar a concessão do direito real de uso de bens municipais.

VII. Autorizar a concessão administrativa de uso de bens municipais.

VIII. Autorizar a alienação de bens imóveis.

IX. Autorizar a aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação sem encargo.

X. Criar, alterar e extinguir cargos públicos e fixar os respectivos vencimentos, inclusive os dos serviços da Câmara.

XI. Aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

XII. Autorizar convênios com entidades públicas ou particulares e consórcios com outros Municípios.

XIII. Delimitar o perímetro urbano.

XIV. Autorizar a alteração da denominação de próprios, vias e logradouros públicos.

Artigo 25. À Câmara compete, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I. Eleger sua Mesa, bem como destituí-la, na forma regimental.

II. Elaborar o regimento interno.

III. Organizar os seus serviços administrativos.

IV. Dar posse ao Prefeito e ao Vice-Prefeito quando eleitos, conhecer de sua renúncia e afastá-los definitivamente do exercício do cargo.

V. Conceder licença ao Prefeito, ao Vice-Prefeito e aos Vereadores para afastamento do cargo.

VI. Autorizar o Prefeito, por necessidade de serviço, a ausentar-se do Município por mais de quince dias.

VII. Fixar os subsídios e a verba de representação do Prefeito.

VIII. Fixar a verba de representação do Vice-Prefeito, quando for o caso.

IX. Criar comissões especiais de inquérito, sobre fato determinado que se inclua na competência municipal, sempre que o requerer pelo menos um terço de seus membros.

X. Solicitar informações ao Prefeito sobre assuntos referentes à administração.

XI. Convocar os Secretários Municipais para prestar informações sobre matéria de sua competência.

XII. Deliberar, mediante resolução, sobre assuntos da sua economia interna e nos demais casos de sua competência privativa, por meio de decreto legislativo.

XIII. Conceder título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem a pessoas que reconhecidamente tenham prestado serviços ao Município, mediante decreto legislativo, aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros.

XIV. Julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, nos casos previstos em lei.

XV. Tomar e julgar as contas do Prefeito e da Mesa, no prazo de noventa dias após o recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas, observados os seguintes preceitos (*):

a) O parecer somente poderá ser rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara.

(*) Redação dada pela LC n.º 79, de 11-7-73.

b) Decorrido o prazo de noventa dias sem deliberação, as contas serão consideradas aprovadas ou rejeitadas, de acordo com a conclusão do parecer do Tribunal de Contas (*).

c) Rejeitadas as contas, serão imediatamente remetidas ao Ministério Público para os devidos fins.

Capítulo III

Do Proceso Legislativo

Artigo 26. O Prefeito poderá enviar à Câmara projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se assim o solicitar, deverão ser apreciados dentro *de noventa dias a contar do recebimento.*

§ 1.º Se o Prefeito julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça em quarenta dias.

§ 2.º A fixação de prazo deverá sempre ser expressa e poderá ser feita depois da remessa do projeto, em qualquer fase de seu andamento, considerando-se a data do recebimento desse pedido como seu termo inicial.

§ 3.º Esgotados esses prazos sem deliberação, serão os projetos considerados aprovados, devendo o Presidente da Câmara comunicar o fato ao Prefeito em quarenta e oito horas, sob pena de destituição.

§ 4.º Os prazos previstos neste artigo aplicam-se também aos projetos de lei para os quais se exija aprovação por *quorum* qualificado.

§ 5.º Os prazos fixados neste artigo não correm nos períodos de recesso da Câmara.

§ 6.º O disposto neste artigo não é aplicável à tramitação dos projetos de codificação.

Artigo 27. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara e ao Prefeito.

§ 1.º É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que:

1. Disponham sobre matéria financeira.
2. Criem cargos, funções ou empregos públicos, e aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores.
3. Importem em aumento da despesa ou disminuição da receita.
4. Disciplinem o regime jurídico de seus servidores.

§ 2.º É da competência exclusiva da Mesa da Câmara a iniciativa dos projetos de lei que:

1. Autorizem a abertura de créditos suplementares ou especiais através da anulação parcial ou total de dotação da Câmara.
2. Criem, alterem ou extingam cargos dos serviços da Câmara e fixem os respectivos vencimentos.

§ 3.º Nos projetos oriundos da competência exclusiva do Prefeito não *serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, nem as que* alterem a criação de cargos.

§ 4.º Nos projetos da competência exclusiva da Mesa da Câmara, não

serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, salvo no caso do item 2 do § 2.º, quando assinadas pela metade, no mínimo, dos membros da Câmara.

Artigo 28. O projeto de lei que receber parecer contrário, quanto ao mérito, de todas as comissões, será tido como rejeitado.

Artigo 29. A matéria constante de projeto de lei, rejeitado ou não sancionado, somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara, ressalvadas as proposições de iniciativa do Prefeito.

Artigo 30. Aprovado o projeto de lei na forma regimental, o Presidente da Câmara, no prazo de dez dias úteis, o enviará ao Prefeito, que, concordando, o sancionará e o promulgará.

§ 1.º Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ilegal ou contrário ao interesse público, veta-lo-á, total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o receber, e comunicará dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara os motivos do veto. O veto, obrigatoriamente justificado, poderá ser total ou parcial, devendo, neste último caso, abranger o texto do artigo, parágrafo, inciso, item ou alínea.

§ 2.º Decorrido o prazo, o silêncio do Prefeito importará sanção.

§ 3.º Comunicado o veto ao Presidente, este concovará a Câmara para apreciá-lo dentro de trinta dias, contados do seu recebimento, em uma só discussão, considerando-se mantido o veto que não obtiver o voto contrário de dois terços dos membros da Câmara, em votação pública. Se o veto não for apreciado neste prazo, considerar-se-á mantido pela Câmara.

§ 4.º O veto total ou parcial ao projeto de lei orçamentária deverá ser apreciado dentro de dez dias.

§ 5.º Nos casos de §§ 2.º e 3.º, o Presidente da Câmara promulgará a lei dentro de quarenta e oito horas, entrando em vigor na data em que for publicada. Quando se tratar de veto parcial, a lei terá o mesmo número da anterior a que pertence.

§ 6.º O prazo previsto no § 3.º não corre nos períodos de recesso da Câmara.

§ 7.º A manutenção do veto não restaura matéria suprimida ou modificada pela Câmara.

Artigo 31. Respeitada sua competência, quanto à iniciativa, a Câmara deverá apreciar:

I. Em noventa dias os projetos de lei que contem com a assinatura de pelo menos um quarto de seus membros.

II. Em quarenta dias os projetos de lei que contem com a assinatura de pelo menos um terço de seus membros, se seu autor considerar urgente a medida.

§ 1.º A faculdade instituída no inciso II poderá ser utilizada três vezes pelo mesmo Vereador, em cada sessão legislativa.

§ 2.º Esgotados os prazos previstos neste artigo, sem deliberação da Câmara, serão os projetos considerados aprovados.

Artigo 32. Os projetos de lei com prazo de aprovação deverão constar obrigatoriamente da Ordem do Dia, independentemente de parecer das comissões, para discussão e votação, pelo menos nas três últimas sessões antes do término do prazo.

TÍTULO III

Do Executivo

Capítulo I

Do Prefeito e do Vice-Prefeito

seção I

Da Posse

Artigo 33. O Prefeito e o Vice-Prefeito prestarão compromisso e tomarão posse em seguida à dos Vereadores, na mesma sessão solene de instalação da Câmara.

§ 1.º Se decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Prefeito ou Vice-Prefeito, salvo motivo justificado, aceito pela Câmara, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago pelo Plenário. Enquanto não ocorrer a posse do Prefeito, assumirá o Vice-Prefeito, e, na falta ou impedimento deste, o Presidente da Câmara.

§ 2.º No ato da posse, o Prefeito deverá desincompatibilizar-se. Na mesma ocasião e ao término do mandato, fará declaração pública de seus bens, a qual será transcrita em livro próprio, constando de ata o seu resumo.

§ 3.º O Vice-Prefeito, quando remunerado, desincompatibilizar-se-á e fará declaração pública de bens no ato da posse; quando não remunerado, no momento em que assumir, pela primeira vez, o exercício do cargo.

seção II

Da Substituição

Artigo 34. O Vice-Prefeito substitui o Prefeito eleito em caso de licença ou impedimento, e sucede-lhe, no caso de vaga ocorrida após a diplomação.

§ 1.º Tratando-se de Prefeito nomeado, o seu substituto será o Presidente da Câmara, o qual permanecerá no cargo até que o titular o reassuma, ou seja nomeado outro.

§ 2.º Os substitutos legais de Prefeito não poderão se recusar a susbtituí-lo, sob pena de extinção de seus mandatos de Vice-Prefeito ou de Presidente da Câmara, conforme o caso. Enquanto o substituto legal não assumir, responderá pelo expediente da Prefeitura o Secretário Municipal dos Negócios Jurídicos, ou, na falta deste, o Secretário da Prefeitura.

Artigo 35. Em caso de impedimento do Prefeito e do Vice-Prefeito ou vacância dos respectivos cargos, assumirá o Presidente da Câmara, que completará o período se as vagas ocorrerem nos últimos dois anos do mandato.

Artigo 36. Se as vagas ocorrerem nos dois primeiros anos do mandato, far-se-á eleição direta dentro de sessenta dias, cabendo aos eleitos completar o período.

SEÇÃO III

Da Licença

Artigo 37. O Prefeito não poderá ausentar-se do Município ou afaster-se do cargo, por mais de quinze dias, sob pena de extinção do mandato.

Parágrafo único. O Prefeito regularmente licenciado terá direito a perceber o subsídio e a verba de representação quando:

1. Impossibilitado do exercício do cargo, por motivo de doença devidamente comprovada.
2. A serviço ou em missão de representação do Município.

SEÇÃO IV

Do Subsídio e da Verba de Representação

Artigo 38. O subsídio do Prefeito, que no momento da fixação não poderá ser inferior ao maior padrão de vencimento pago a servidor do Município, que conte no mínimo 1 (um) ano de exercício no cargo ou função, será estabelecido pela Câmara até o término da legislatura para vigorar na seguinte, podendo o decreto legislativo fixar quantias progressivas para cada ano de mandato.

§ 1.º A verba de representação do Prefeito será fixada anualmente pela Câmara e não poderá exceder de dois terços do valor do subsídio.

§ 2.º A Câmara poderá atribuir verba de representação ao Vice-Prefeito, desde que o valor não exceda a metade da fixada para o Prefeito.

§ 3.º Se outros não forem fixados pela Câmara, o subsídio e a verba de representação serão automaticamente atualizados, observado, quanto ao primeiro, se inferior ao maior padrão de vencimento pago a servidor, o disposto no *caput* deste artigo e, quanto ao segundo, o limite fixado no § 1.º

§ 4.º O disposto nesta seção aplica-se ao Prefeito nomeado (*).

CAPÍTULO II

Das atribuições do Prefeito

Artigo 39. Ao Prefeito compete, entre outras atribuições:

I. Representar o Município em juízo e fora dele.

II. Sancionar, promulgar e fazer publicar as leis aprovadas pela Câmara, e expedir regulamentos para sua fiel execução.

III. Vetar, no todo ou em parte, os projetos de lei aprovados pela Câmara.

IV. Decretar desapropriações e instituir servidões administrativas.

V. Expedir decretos, portarias e outros atos administrativos.

VI. Permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros.

(*) Redação dada pela LC n.º 150, de 15-7-77.

VII. Permitir ou autorizar a execução de serviços públicos, por terceiros.

VIII. Prover os cargos públicos e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores.

IX. Enviar, à Câmara, o projeto de lei do orçamento anual e plurianual de investimentos.

X. Encaminhar ao Tribunal de Contas competente, até o dia 31 de março de cada ano, a sua prestação de contas e a da Mesa da Câmara, bem como os balanços do exercício findo.

XI. Encaminhar aos órgãos competentes os planos de aplicação e as prestações de contas exigidas em lei.

XII. Fazer publicar os atos oficiais.

XIII. Prestar à Câmara, dentro de quince dias, as informações solicitadas.

XIV. Superintender a arrecadação dos tributos e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando as despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara.

XV. Colocar à disposição da Câmara, dentro de quinze dias de sua requisição, as quantias que devem ser despendidas de uma só vez, e, até o dia 25 de cada mês, a parcela correspondente ao duodécimo de sua dotação orçamentária.

XVI. Aplicar multas previstas em leis e contratos, bem como relevá-las quando impostas irregularmente.

XVII. Resolver sobre os requerimentos, reclamações ou representações que lhe forem dirigidos.

XVIII. Oficializar, obedecidas as normas urbanísticas aplicáveis, as vias e logradouros públicos.

XIX. Dar denominação a próprios, vias e logradouros públicos.

XX. Aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos.

XXI. Solicitar o auxílio da Polícia do Estado, para garantia de cumprimento de seus atos.

Parágrafo único. O Prefeito poderá delegar, por decreto, a seus auxiliares, funções administrativas que não sejam de sua exclusiva competência.

Capítulo III

Da Extinção e Cassação do Mandato

Artigo 40. A extinção ou a cassação do mandato do Prefeito e Vice-Prefeito, bem como a apuração dos crimes de responsabilidade do Prefeito ou de seu substituto, ocorrerão na forma e nos casos previstos na legislação federal.

Capítulo IV

Dos Auxiliares Diretos do Prefeito

Artigo 41. São auxiliares diretos do Prefeito:
I. Os Secretários Municipais.
II. Os Subprefeitos.
III. Os Administradores Regionais.

Artigo 42. Lei municipal estabelecerá as atribuições dos auxiliares diretos do Prefeito, definindo-lhes a competência, deveres e responsabilidades.

Parágrafo único. A competência dos Secretários Municipais abrangerá todo o território do Município, nos assuntos pertinentes às respectivas Secretarias; a dos Subprefeitos e Administradores Regionais limitar-se-á aos distritos e subdistritos correspondentes.

Artigo 43. Somente será permitida a existência de Secretarias Municipais, nos Municípios com população superior a cento e cinqüenta mil habitantes e com receita orçamentária, realizada no exercício anterior, de mais de trinta milhões de cruzeiros novos.

Artigo 44. Salvo o distrito da sede, todos os demais, bem como os subdistritos, poderão ser administrados por Subprefeitos ou Administradores Regionais.

Parágrafo único. Os Subprefeitos e os Administradores Regionais, como delegados do Executivo, exercerão funções meramente administrativas.

Artigo 45. Os auxiliares diretos do Prefeito serão sempre nomeados com comissão, farão declaracão pública de bens no ato da posse e no término do exercício do cargo, e terão os mesmos impedimentos dos Vereadores, enquanto nele permanecerem.

Capítulo V

Dos Servidores Municipais

Artigo 46. O Município estabelecerá em lei o regime jurídico de seus servidores, atendendo aos princípios da Constituição da República.

Artigo 47. Os cargos públicos serão criados por lei, que fixará sua denominação, padrão de vencimentos, condições de provimento e indicará os recursos pelos quais serão pagos seus ocupantes.

Parágrafo único. A criação e extinção dos cargos da Câmara, ben como a fixação e alteração de seus vencimentos dependerão de projeto de lei de iniciativa da Mesa.

Artigo 48. O servidor municipal será responsável civil, criminal e administrativamente pelos atos que praticar no exercício de cargo ou função, ou a pretexto de exercê-los.

Parágrafo único. Caberá ao Prefeito e ao Presidente da Câmara decretar a prisão administrativa dos servidores que les sejam subordinados, omis-

sos ou remissos na prestação de contas de dinheiros públicos sujeitos à sua guarda.

Artigo 49. O servidor municipal, quando no exercício de mandato de Prefeito, deverá afastar-se de seu cargo ou função, por todo período do mandato, podendo optar pelos vencimentos sem prejuízo da verba de representação.

Artigo 50. O servidor municipal eleito Vice-Prefeito somente será obrigado a afastar-se de seu cargo ou função quando substituir o Prefeito, podendo optar pelos vencimentos sem prejuízo da verba de representação.

Artigo 51. O servidor municipal, no exercício de mandato de Vereador do Município, ficará sujeito às seguintes normas:

I. Quando a vereança for remunerada, deverá afastar-se do cargo ou função e optar pelos vencimentos ou pelo subsídio, contando-se-lhe tempo de serviço público singela e exclusivamente, para fins de aposentadoria, reforma e promoção por antiguidade.

II. Quando a vereança for gratuita, havendo incompatibilidade de horário, afastar-se-á do serviço no dia da sessão, sem prejuízo dos vencimentos de seu cargo ou função (*).

Artigo 52. Os Municípios estabelecerão por lei ou convênio o regime previdenciário de seus servidores não sujeitos à legislação trabalhista.

TÍTULO IV

Da Administração Municipal

Capítulo I

Do Planejamento Municipal

Artigo 53. O Município deverá organizar a su administração e exercer suas atividades dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integrado da comunidade.

Parágrafo único. Considera-se processo de planejamento a definição de objetivos, determinados em função da realidade local, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos.

Artigo 54. O Município iniciará o seu processo de planejamento, elaborando o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no qual considerará, em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos.

Parágrafo único. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado deverá ser adequado aos recursos financeiros do Município e às suas exigências administrativas.

(*) Após publição da EC n.º 4, de 23-4-75, que deu nova redação ao § 2.º do art. 15 da CF, a vereança, em todo o país, passou ser remunerada derrogando o item II do art. 51.

CAPÍTULO II

Dos Atos Municipais

SEÇÃO I

Da Publicação

Artigo 55. A publicação das leis e atos municipais, salvo onde houver imprensa oficial, poderá ser feita em órgão da imprensa local ou regional, ou por afixação na sede da Prefeitura ou da Câmara, conforme o caso (*).

§ 1.º A publicação dos atos não normativos, pela imprensa, poderá ser resumida.

§ 2.º Os atos de efeitos externos só produzirão efeitos após a sua publicação.

§ 3.º A escolha do órgão de imprensa para divulgação das leis e atos municipais deverá ser feita por licitação, em que se levarão em conta não só as condições de preço, como as circunstâcias de freqüencia, horário, tiragem e distribuição.

§ 4.º Nos Municípios em que a publicação se fizer apenas por afixação, as leis, os decretos, as resoluções e os decretos legislativos da Câmara serão obrigatoriamente arquivados no Cartório de Registro do distrito da sede, permitida a consulta gratuita a qualquer interessado. O arquivamento e as certidões serão remunerados na forma do Regimento de Custas do Estado.

SEÇÃO II

Do Registro

Artigo 56. Os Municípios terão os livros que forem necessários aos seus serviços, e, obrigatoriamente, os de:

I. Termo de compromisso e posse.
II. Declaração de bens.
III. Atas das sessões da Câmara.
IV. Registros de leis, decretos, resoluções, regulamentos, instruções e portarias.
V. Cópia de correspondência oficial.
VI. Protocolo, índice de papéis e livros arquivados.
VII. Licitações e contratos para obras e serviços.
VIII. Contrato de servidores.
IX. Contratos em geral.
X. Contabilidade e finanças.
XI. Concessões e permissões de bens imóveis e de serviços.
XII. Tombamento de bens imóveis.
XIII. Registro de loteamentos aprovados.

§ 1.º Os livros serão abertos, rubricados e encerrados pelo Prefeito e

(*) Redação dada pela LC n.º 19, de 30-4-70.

pelo Presidente da Câmara, conforme o caso, ou por funcionário designado para tal fim.

§ 2.º Os livros referidos neste artigo poderão ser substituídos por fichas ou outro sistema, convenientemente autenticados.

SEÇÃO III

Da Forma

Artigo 57. Os atos administrativos de competência do Prefeito devem ser expedidos com observância das seguintes normas:

I. Decreto, numerado em ordem cronológica, nos seguintes casos:

a) Regulamentação de lei.
b) Instituição, modificação e extinção de atribuições não privativas de lei.
c) Abertura de créditos especiais e suplementares, até o limite autorizado por lei, assim como de créditos extraordinários.
d) Declaração de utilidade ou necessidade pública, ou de interesse social, para efeito de desapropriação ou de servidão administrativa.
e) Aprovação de regulamento ou de regimento.
f) Permissão de uso de bens e serviços municipais.
g) Medidas executórias do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município.
h) Criação, extinção, declaração ou modificação de direitos dos administrados não privativos de lei.
i) Normas de efeitos externos, não privativos de lei.
j) Fixação e alteração de preços.

II. Portaria, nos seguintes casos:

a) Provimento e vacância dos cargos públicos e demais atos de efeitos individuais.
b) Lotação e relotação nos quadros do pessoal.
c) Autorização para contrato e dispensa de servidores sob o regime da legislação trabalhista.
d) Aberura de sindicâncias e processos administrativos, aplicação de penalidades e demais atos individuais de efeitos internos.
e) Outros casos determinados em lei ou decreto.

Parágrafo único. Os atos constantes do inciso II deste artigo poderão ser delegados.

SEÇÃO IV

Das Certidões

Artigo 58. A Prefeitura e a Câmara são obrigadas a fornecer, a qualquer interessado, no prazo máximo de quinze dias, certidões de atos, contratos e decisões, sob pena de responsabilidade da autoridade ou servidor que ne-

gar ou retardar a sua expedição. No mesmo prazo deverão atender às requisições judiciais, se outro não for fixado pelo Juiz.

Parágrafo único. A certidão relativa ao exercício do cargo de Prefeito será fornecida por Secretário da Prefeitura.

Capítulo III

Dos Bens Municipais

Artigo 59. Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao Município.

Artigo 60. Pertencem ao patrimônio municipal as terras devolutas que se localizem dentro do raio de oito quilômetros, contados do ponto central da sede do Município, e de doze, contados da Praça da Sé do Município de São Paulo.

Parágrafo único. Integram, igualmente, o patrimônio municipal, as terras devolutas localizadas dentro do raio de seis quilômetros, contados do ponto central dos seus distritos.

Artigo 61. Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços.

Artigo 62. Todos os bens municipais deverão ser cadastrados, com a identificação respectiva, numerando-se os móveis, segundo o que for estabelecido em regulamento.

Artigo 63. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I. Quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) Doação, devendo constar obrigatoriamente do contrato os encargos do donatário, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de retrocessão, sob pena de nulidade do ato.
b) Permuta.

II. Quando móveis, dependerá de licitação, dispensada esta nos seguintes casos:

a) Doação, que será permitida exclusivamente para fins de interesse social.
b) Permuta.
c) Ações, que serão vendidas em Bolsa.

§ 1.º O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência. A concorrência poderá ser dispensada por lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.

§ 2.º A venda aos proprietários de imóveis lindeiros de áreas urbanas remanescentes e inaproveitáveis para edificação, resultantes de obra pública, dependerá apenas de prévia avaliação legislativa. As áreas resultantes de modificação de alinhamento serão alienadas nas mesmas condições, quer sejam aproveitáveis ou não.

Artigo 64. A aquisição de bens imóveis, por compra ou permuta, dependerá de prévia avaliação e autorização legislativa.

Artigo 65. O uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização conforme o caso, e o interesse público exigir.

§ 1.º A concessão administrativa dos bens públicos de uso especial e dominiais dependerá de lei e concorrência, e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato. A concorrência poderá ser dispensada, mediante lei, quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.

§ 2.º A concessão administrativa de bens públicos de uso comum somente poderá ser outorgada para finalidades escolares, de assistência social ou turísticas, mediante autorização legislativa.

§ 3.º A permissão, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita a título precário, por decreto.

§ 4.º A autorização, que poderá incidir sobre qualquer bem público, será feita por portaria, para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de sessenta dias.

Artigo 66. Poderão ser cedidos a particular, para serviços transitórios, máquinas e operadores da Prefeitura, desde que não haja prejuízo para os trabalhos do Município, e o interessado recolha previamente a remuneração arbitrada e assine termo de responsabilidade pela conservação e devolução dos bens recebidos.

Capítulo IV

Das Obras e Serviços Municipais

Artigo 67. A execução das obras públicas municipais deverá ser sempre precedida de projeto elaborado segundo as normas técnicas adequadas.

Parágrafo único. As obras públicas poderão ser executadas, diretamente, pela Prefeitura, por suas autarquias e entidades paraestatais, e, indiretamente, por terceiros, mediante licitação.

Artigo 68. A permissão de serviço público, sempre a título precário, será outorgada por decreto, após edital de chamamento de interessados para escolha do melhor pretendente. A concessão só será feita com autorização legislativa, mediante contrato, precedido de concorrência.

§ 1.º Serão nulas de pleno direito as permissões, as concessões, bem como quaisquer outros ajustes feitos em desacordo com o estabelecido neste artigo.

§ 2.º Os serviços permitidos ou concedidos ficarão sempre sujeitos à regulamentação e fiscalização do Município, incumbindo, aos que os executem, sua permanente atualização e adequação às necessidades dos usuários.

§ 3.º O Município poderá retormar sem indenização os serviços permitidos ou concedidos, desde que executados em desconformidade com o ato do contrato, bem como aqueles que se revelarem insuficientes para o atendimento dos usuários.

§ 4.º As concorrências para a concessão de serviço público deverão ser precedidas de ampla publicidade, inclusive em jornais da Capital, mediante edital ou comunicado resumido.

Artigo 69. As tarifas dos serviços públicos e de utilidade pública deverão ser fixadas pelo Executivo, tendo em vista a justa remuneração.

Artigo 70. Os Municípios poderão realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênios com o Estado, a União, ou entidades particulares, e, através de consórcios, como utros Municípios.

Parágrafo único. Os consórcios deverão ter sempre um Conselho Consultivo, com a participação de todos os Municípios integrantes, uma autoridade executiva, e um Conselho Fiscal de munícipes não pertencentes ao serviço público.

Capítulo V

Das Licitações

Artigo 71. As licitações realizadas pelos Municípios para compras, obras e serviços serão procedidas com estrita observância da legislação federal pertinente, observados os seguintes limites:

I. Municípios com população até duzentos mil habitantes:

a) Para as aquisições de materiais e para a contratação de serviços, com ou sem fornecimento de material:

1. Convite — até vinte vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.
2. Tomada de preços — até quinhentas vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.
3. Concorrência — acima de quinhentas vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.

b) Para contratação de obras:

1. Convite — até cento e vinte vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.
2. Tomada de preços — até duas mil, duzentas e cinqüenta vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.
3. Concorrência — acima de duas mil, duzentas e cinqüenta vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.

II. Municípios com população superior a duzentos mil habitantes:

a) Para as aquisições de materiais e para a contratação de serviços, com ou sem fornecimento de material:

1. Convite — até quarenta vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.
2. Tomada de preços — até mil vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.
3. Concorrência — acima de mil vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.

b) Para a contratação de obras:

1. *Convite — até duzentas e quarenta vezes o maior salário mínimo* mensal, vigente no País.
2. Tomada de preços — até quatro mil e quinhentas vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.
3. Concorrência — acima de quatro mil e quinhentas vezes o maior salário mínimo mensal, vigente no País.

§ 1.º Deverão ser observados, nas licitações, os seguintes prazos mínimos para apresentação das propostas:

1. Concorrência — quince dias.
2. Tomada de preços — oito dias.
3. Convite — três dias.

§ 2.º Os prazos previstos nos itens 1 e 2 do parágrafo anterior contar-se-ão da primeira publicação do edital, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento até às dezoito horas. Se o vencimento ocorrer em sábado, domingo, feriado ou facultativo, fica transferido para o primeiro dia útil.

§ 3.º Aplicam-se às alienações de bens móveis os limites estabelecidos neste decreto-lei complementar para as aquisições de materiais e contratação de serviços.

§ 4.º Entre as modalidades de licitação para alienações inclui-se o leilão, que poderá ser utilizado independentemente do valor, observando-se o prazo mínimo de publicidade de quinze dias.

§ 5.º Nos casos em que este decreto-lei complementar expressamente exija concorrência, não se admitirá outra modalidade de licitação.

Artigo 72. A elaboração de projetos poderá ser objeto de concurso com estipulação de prêmios aos classificados, na forma estabelecida no edital.

CAPÍTULO VI

Da Administração Financeira

SEÇÃO I

Dos Tributos Municipais

Artigo 73. Tributos municipais são os impostos, as taxas e a contribuição de melhoria instituídos por lei municipal, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República e as normas gerais de direito tributário.

Artigo 74. São de competência do Município os impostos sobre:

I. Propriedade predial e territorial urbana.

II. Serviços de qualquer natureza.

Artigo 75. As taxas só poderão ser instituídas por lei, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados au contribuinte ou postos à sua disposição pelo Município.

Artigo 76. A contribuição de melhoria poderá ser cobrada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas municipais, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

SEÇÃO II

Da Receita e da Despesa

Artigo 77. Nenhum contribuinte será obrigado ao pagamento de qualquer tributo lançado pela Prefeitura, sem prévia notificação.

§ 1.º Considera-se notificação a entrega do aviso de lançamento no domicílio fiscal do contribuinte, nos termos da legislação federal pertinente. Quando o contribuinte comunicar à Prefeitura seu domicílio fora do Município, considerar-se-á notificado com a remessa do aviso por via postal registrada.

§ 2.º Lei municipal deverá estabelecer recurso contra o lançamento, assegurado prazo mínimo de quince dias para sua interposição, a contar da notificação.

Artigo 78. A receita municipal constituir-se-á da arrecadação dos tributos municipais, da participação em tributos da União e do Estado, dos recursos resultantes da utilização de seus bens, serviços e atividades e de outros ingressos.

Artigo 79. A fixação dos preços devidos pela utilização de bens, serviços e atividades municipais será estabelecida por decreto.

Artigo 80. Quando o vulto da arrecadação o justificar, o Município poderá criar órgão colegiado constituído por servidores, designados pelo Prefeito, e contribuintes indicados por entidades de classe, com atribuição de decidir, em grau de recurso, as reclamações fiscais.

Parágrafo único. No Município em que não houver o órgão previsto neste artigo, os recursos serão decididos pelo Prefeito, ouvido o encarregado das finanças.

Artigo 81. A despesa pública atenderá aos princípios estabelecidos na Constituição da República e às normas gerais de direito financeiro.

SEÇÃO III

Dos Orçamentos

Artigo 82. Os orçamentos anual e plurianual do Município atenderão às disposições da Constituição da República, às normas gerais de direito financeiro e aos preceitos de lei.

Parágrafo único. As propostas orçamentárias serão elaboradas sob a forma de orçamento-programa, observando-se as proposições do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Artigo 83. O Prefeito enviará à Câmara Municipal, até o dia 30 de setembro de cada ano, o projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte. Se até 30 de novembro a Câmara não o devolver para sanção, será promulgado como lei o projeto originário do Executivo. *Rejeitado o projeto, subsistirá a lei orçamentária anterior* (*).

Artigo 84. Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrariar o disposto nesta seção, as regras do processo legislativo.

Artigo 85. O orçamento plurianual de investimentos abrangerá, no mínimo, período de três anos e suas dotações anuais deverão ser incluídas no orçamento de cada exercício.

SEÇÃO IV

Da Fiscalização Financeira e Orçamentária

Artigo 86. A fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida mediante controle externo e interno.

Artigo 87. O controle externo será exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, compreendendo:

I. Apreciação das contas do exercício financeiro apresentadas pelo Prefeito e pela Mesa da Câmara.

II. Acompanhamento das atividades financeiras e orçamentárias do Município.

III. Julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

§ 1.º Ao Tribunal de Contas compete:

1. Dar parecer prévio sobre as contas anuais do Prefeito e da Mesa da Câmara, devendo concluir pela sua aprovação ou rejeição.

2. Exercer a auditoria financeira e orçamentária sobre a aplicação de recursos dos vários órgãos da administração municipal, mediante acompanhamento, inspeções e diligências.

3. Examinar a aplicação de auxílios concedidos pelo Município a entidades particulares de caráter assistencial ou que exerçam atividades de relevante interesse público.

§ 2.º Para os efeitos deste artigo, o Prefeito remeterá ao Tribunal de Contas competente, até 31 de março do exercício seguinte, as suas contas e as da Câmara apresentadas pela Mesa, devendo estas ser-lhe entregues até o dia 1.º de março.

Artigo 88. O controle interno será exercido pelo Executivo para:

I. Proporcionar ao controle externo condições indispensáveis ao exame da regularidade na realização da receita e da despesa.

II. Acompanhar o desenvolvimento dos programas de trabalho e da execução orçamentária.

(*) A expressão grifada correspondente à expressão idêntica no art. 80 da Constituição do Estado foi considerada inconstitucional pelo STF e suspensa sua execução pela Resolução n.º 13 de 1973, do Senado Federal (DOU de 29-5-73).

III. Verificar os resultados da Administração e a execução dos contratos.

Artigo 89. As contas relativas à aplicação pelos Municípios dos recursos recebidos da União e do Estado serão prestadas pelo Prefeito diretamente aos Tribunais de Contas respectivos, sem prejuízo da sua inclusão no prestação geral de contas à Câmara.

Artigo 90. O movimento de caixa do dia anterior será publicado diariamente, por edital afixado no edifício da Prefeitura e da Câmara, conforme o caso.

Artigo 91. O balancete relativo à receita e despesa do mês anterior será encaminhado à Câmara e publicado mensalmente até o dia vinte, mediante edital afixado no edifício da Prefeitura e da Câmara, conforme o caso.

Parágrafo único. Existindo órgão oficial do Município, o balancete mensal será nele publicado.

Capítulo VII

Do Regime Administrativo Especial

Artigo 92. O Município de São Paulo reger-se-á pelas disposições deste decreto-lei complementar, com as modificações do presente capítulo.

Artigo 93. Respeitada a competência do Prefeito e da Câmara, a administração do Município de São Paulo poderá ser descentralizada, mediante delegação de atribuições do Prefeito aos Secretários Municipais, aos Subprefeitos e aos Administradores Regionais.

Parágrafo único. Os titulares de atribuições delegadas incorrerão nos mesmos impedimentos do Prefeito, devendo fazer declaração pública de bens no início e no término de sua gestão, bem como atender à convocação da Câmara para prestar informações.

Artigo 94. No exercício da polícia administrativa, as autoridades municipais referidas no artigo anterior poderão solicitar o concurso da Força Pública do Estado ou fazer uso da Guarda Municipal, para garantir o cumprimento de suas decisões.

Artigo 95. O Município de São Paulo poderá utilizar-se dos mesmos limites e prazos estabelecidos para o Estado, para fins de licitação, nos termos da legislação pertinente.

Artigo 96. O balancete relativo à receita e despesa do mês anterior será publicado mensalmente no órgão oficial no Município.

Artigo 97. O Município de São Paulo e os que tiverem população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária de quinhentos milhões de cruzeiros novos poderão ter Tribunal de Contas próprio, na forma deste decreto-lei complementar e da legislação municipal pertinente.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas municipal compor-se-á de, no máximo, cinco Conselheiros Municipais de Contas, nomeados pelo Prefeito, com aprovação prévia da Câmara Municipal, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco anos de idade e comprovada idoneidade, diplomados em curso superior de ciências jurídicas, econômicas ou administrativas.

Artigo 98. Os prazos previstos neste decreto-lei complementar serão contados em dobro para o Município de São Paulo, salvo os relativos ao proceso legislativo, posse e exercício de cargo ou mandato, bem como os de prestação de contas.

TÍTULO V

Da Formação dos Municípios

Capítulo I

Disposições Gerais

Artigo 99. O território dos Municípios será dividido, para fins administrativos, em Distritos e Subdistritos e as suas circunscrições urbanas se classificarão em cidades e vilas, na forma que a lei estadual estabelecer.

Artigo 100. A criação de Municípios, Distritos e Subdistritos e suas alterações territoriais só poderão ser feitas, quadrienalmente, no ano anterior ao das eleições gerais, mediante consulta plebiscitária às populações interessadas, atendidos os requisitos da lei complementar federal e da legislação estadual.

Artigo 101. Na toponímia de Municípios e Distritos e vedada a repetição de nomes já existentes no País, bem como a designação de datas, nomes de pessoas vivas e o emprego de denominação com mais de três palavras, excluidas as partículas gramaticais.

Artigo 102. As divisas dos Municípios, fixadas na lei, após prévia audiência do Instituto Geográfico e Geológico do Estado, serão claras, precisas e contínuas, e sempre que possível acompanharão acidentes geográficos permanentes e facilmente identificáveis.

§ 1.º Para aproveitar acidentes geográficos permanentes, deslocar-se-á a linha divisória até duzentos metros entre o Município desmembrado e o novo, desde que não acarrete a este prejuízo financeiro apreciável.

§ 2.º Deslocando-se a linha divisória, nos termos do parágrafo anterior, e havendo mais de cem moradores na faixa de terreno acrescida, será realizada consulta plebiscitária posterior à demarcação da linha, cujo resultado não terá influência no plebiscito anteriormente realizado no território já emancipado.

Artigo 103. Na revisão da divisão administrativa da Estado não será permitida a transferência de área territorial, nem de Distritos ou Subdistritos, de um para outro Município, sem prévia consulta plebiscitária à população da área interessada.

Artigo 104. Nenhuma autoridade estadual ou municipal poderá negar-se a praticar os atos ou a fornecer aos interessados, ou à Assembléia Legislativa, os dados necessários à prova dos requisitos exigidos para a criação ou incorporação de Municípios, sob pena de responsabilidades.

Artigo 105. Os núcleos populacionais que se criarem para a execução de obras de interesse público serão administrados em regime especial adequado à sua finalidade, estabelecido por decreto estadual, atendidas as peculiaridades do empreendimento a que se destinam.

Artigo 106. Quando, por fatos da natureza ou em virtude de obras de interesse público, for destruída, inundada ou soterrada a sede, sem que possa ser transferida, o território remanescente voltará a integrar o Município ou Municípios de que foi desmembrado.

Capítulo II

Da Criação de Distritos

Artigo 107. São condições necessárias para a criação de distritos:

I. Cinqüenta habitações, no mínimo, na povoação-sede.

II. População superior a mil habitantes no território.

Parágrafo único. A delimitação da linha perimétrica do distrito será determinada pelo Instituto Geográfico e Geológico do Estado, o qual se aterá às conveniências dos moradores da região e observará para que a área delimitada não ultrapasse a metade da área do distrito do quel se desmembrou.

Capítulo III

Da Criação de Municípios

Artigo 108. São requisitos para que o Distrito ou Subdistrito se constitua em Município, além dos fixados pela lei complememtar federal, os seguintes:

I. Ser Distrito ou Subdistrito há mais de quatro anos.

II. Ter condições apropriadas para instalação da Prefeitura e da Câmara Municipal.

III. Apresentar solução de continuidade de cinco quilômetros, no mínimo, entre o seu perímetro urbano e o do Município de origem.

IV. Não interromper a continuidade territorial do Município de origem.

Artigo 109. A lei de criação do Município mencionará:

I. O nome, que será o da sua sede.

II. As divisas.

III. A comarca a que pertence.

IV. O ano de instalação.

V. Os Distritos e Subdistritos, com as respectivas divisas.

Artigo 110. A alteração do nome do Município poderá ser efetuada no decorrer do quatriênio por lei estadual, mediante representação fundamentada do Município interessado, feita pelo Prefeito com aprovação da Câmara, pelo voto favorável de dois terços de seus membros.

Capítulo IV

Da Instalação, Administração e Responsabilidade Financeira

Artigo 111. A instalação do Município far-se-á por ocasião da posse do Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores, que deverá coincidir com a dos demais Municípios do Estado.

Artigo 112. Até que tenha legislação própria, vigorará no novo Município a legislação do Município de origem, vigente à data de sua instalação.

Artigo 113. O território do novo Município continuará a ser administrado, até sua instalação, pelo Prefeito do Município de que foi desmembrado.

Parágrafo único. No caso de Município criado com território desmembrado de dois ou mais Municípios, a administração caberá ao Prefeito daquele de maior renda, cuja legislação também se lhe aplicará.

Artigo 114. Enquanto não for instalado o Município, a contabilidade de sua receita e despesa será feita em separado, pelos órgãos competentes da Prefeitura do Município ou Municípios de que se desmembrou.

§ 1.º Dentro de quinze dias, após a instalação do Município, o Prefeito do Município encarregado da sua administração deverá enviar àquele os livros de escrituração e a competente prestação de contas, devidamente documentada.

§ 2.º Pelo serviço de que trata este artigo, poderá o Município de origem exigir do novo Município importância equivalente a dez por cento do total arrecadado.

Artigo 115. Instalado o Município, deverá o Prefeito, no prazo de quinze dias, remeter à Câmara a proposta orçamentária para o respectivo exercício e o projeto de lei do quadro de pessoal.

Artigo 116. O novo Município indenizará o de origem da parte das dívidas vencíveis após a sua criação, contraídas para execução de obras e serviços que tenham beneficiado ambos os territórios.

§ 1.º A quota parte será calculada pela média, obtida nos últimos três exercícios, da arrecadação no território desmembrado, em confronto com a do Município de origem.

§ 2.º O cálculo da indenização deverá ser concluído dentro de seis meses da instalação do Município, indicando cada Prefeito um perito.

§ 3.º Fixada a responsabilidade, consignará o novo Município em seus orçamentos, a partir do exercício seguinte ao da instalação, as verbas necessárias para solvê-la em cinco anos, mediante prestações anuais e iguais.

§ 4.º O novo Município pagará, nas condições do parágrafo anterior, todas as dívidas contraídas e vencíveis após a sua criação, se as obras e serviços beneficiarem apenas o seu território.

Artigo 117. Os bens públicos municipais, situados em território demembrado, passarão à propriedade do novo Município na data de sua instalação.

Parágrafo único. Quando os bens referidos neste artigo constituírem parte integrante e inseparável de serviços industriais utilizados por ambos os Municípios, serão administrados e explorados conjuntamente, como patrimônio comum. Quando só servirem ao Município de que se desmembrou, continuará a pertencer-lhe.

CAPÍTULO V

Das Estâncias

Artigo 118. A criação de estância de qualquer natureza dependerá de aprovação dos órgãos técnicos competentes do Executivo estadual e do voto favorável da maioria absoluta da Assembléia Legislativa.

§ 1.º As estâncias hidrominerais dependerão da comprovação da existência, no território do Município, de fontes naturais de água dotada de qualidades terapêuticas e em quantidades suficientes para atender aos fins a que se destinam.

§ 2.º As estâncias climáticas e balneárias dependerão de comprovação da existência de condições relativas ao clima, altitude e outros requisitos que favoreçam a instalação de hotéis, sanatórios e similares.

§ 3.º As estâncias turísticas dependerão de comprovação da existência de atrativos de natureza histórica, artística, ou religiosa, ou de recursos naturais e paisagísticos (*).

Artigo 119. As estâncias hidrominerais serão administradas por Prefeitos com conhecimentos de administração municipal, nomeados pelo Governador, com prévia aprovação da Assembléia Legislativa.

TÍTULO VI

Disposições Gerais

Artigo 120. A delimitação do perímetro urbano será efetuada por lei municipal, observados os requisitos do Código Tributário Nacional.

Artigo 121. Nos cartórios oficializados, os Municípios gozarão de isenção de custas nas suas ações, nas certidões necessárias aos seus serviços, bem como das custas e outras despesas incidentes nos atos de aquisição de seus bens imóveis.

Artigo 122. Não serão concedidos pelo Estado auxílios ou empréstimos a Municípios, sem a prévia aprovação:

I. Do respectivo plano de aplicação, pelo órgão estadual competente, no caso de auxílios.

II. Do estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira, por parte do órgão estadual competente para aprovar o projeto a que os mesmos se destinem, no caso de empréstimos.

Artigo 123. Os Municípios deverão aplicar, anualmente, pelo menos vinte por cento da sua receita tributária no ensino primário.

Parágrafo único. O Estado fixará por decreto o conceito de ensino primário, para os fins previstos nas Constituições da República (artigo 15, § 3.º, *f*) e do Estado (artigo 133).

Artigo 124. As áreas, locais, prédios e demais bens declarados de interesse histórico, artístico, arqueológico, monumental ou turístico, ficarão sujeitos às restrições de uso, conservação e disponibilidade estabelecidos pelo Estado.

Artigo 125. Este decreto-lei complementar e suas Disposições Transitórias entrarão em vigor a 1.º de janeiro de 1970, revogadas as Leis n.ºs 9.842, de 19 de setembro de 1967; 9.970, de 13 de dezembro de 1967; 10.025, de 10 de janeiro de 1978; 10.298, de 6 de dezembro de 1968; os Decretos-leis n.ºs. 14, de 21 de março de 1969; 66, de 19 de maio de 1969; e o Decreto-lei Complementar n.º 8, de 25 de novembro de 1969.

(*) Acrescido pela LC n.º 170, de 12-12-77.

Artigo ..... Os Municípios, bem como suas entidades descentralizadas, não poderão contratar com o Prefeito (vetado), Vereadores (vetado).

Parágrafo único. Não se incluem nestas proibições os contratos cujas cláusulas e condições sejam uniformes para todos os interessados (*).

Disposições Transitórias

Artigo 1.º Nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que não tiver seus programas de ação baseados em um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, ainda que simples, mas orientado para um gradativo aperfeiçoamento, comprovando que o Município iniciou um processo de planejamento permanente.

Parágrafo único. O Estado fixará, por decreto, o prazo para entrega do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (**).

Artigo 2.º Fica vedada a prorrogação dos mandatos das atuais Mesas, sendo permitida a reeleiãço de seus componentes por mais um ano.

Artigo 3.º Os Municípios devem adaptar às normas constitucionais e às deste decreto-lei complementar, dentro de um ano:

I. O Código Tributário do Município.

II. O Código de Obras ou de Edificações.

III. O Estatuto dos Servidores Públicos Municipais.

IV. O Regimento Interno da Câmara Municipal.

Artigo 4.º As atuais Subprefeituras, para uniformidade administrativa, poderão ser transformadas em administrações regionais, por lei municipal.

Artigo 5.º Os Municípios deverão adaptar sua administração à norma estabelecida no artigo 43, dentro de trinta dias da vigência deste decreto-lei complementar (***).

Palacio dos Bandeirantes, em 31 de dezembro de 1969.

ROBERTO COSTA DE ABREU SODRÉ

Hely Lopes Meirelles, Secretário da Justiça.—*José Adolpho Chaves de Amarante*, Secretário do Interior.

(*) Acrescido pela LC n.º 223, de 7-11-79.
(**) Redação dada pela LC n.º 54, de 17-12-71.
(***) Ver Dec-Lei Complementar n.º 10, de 29-1-70, publicado no DOE de 30-1-70.

CONSTITUCION DE COLOMBIA

(De 1886, reformada en 1947 y 1-12-1957)

ARTÍCULO 4.° (*)

El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación.

ARTÍCULO 5.°

Son entidades territoriales de la República los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios o Distritos Municipales en que se dividen aquéllos y éstas.

La ley podrá decretar la formación de nuevos Departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, siempre que se llenen estas condiciones:

1.ª Que haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los Concejos de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento.

2.ª Que el nuevo Departamento tenga por lo menos quinientos mil habitantes y cincuenta millones de pesos de renta anual, sin computar en esta suma las transferencias que reciba de la nación.

A partir del año siguiente al de la vigencia de este Acto Legislativo, las bases de población y renta se aumentarán anualmente en un cuatro y quince por ciento, respectivamente.

3.ª Que aquél o aquéllos de que fuere segregado quede cada uno con población y renta por lo menos iguales a las exigidas para el nuevo Departamento.

4.ª Concepto previo favorable del Gobierno Nacional sobre la conveniencia de crear el nuevo Departamento.

5.ª Declaración previa del Consejo de Estado de que el proyecto satisface las condiciones exigidas en este artículo.

La ley que cree un Departamento determinará la forma de liquidación y pago de la deuda pública que quede a cargo de las respectivas entidades.

La ley podrá segregar territorio de un Departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes, o para erigirlo en Intendencia o Comisaría, teniendo

(*) Artículos que hacen referencia a Municipios.

en cuenta la opinión favorable de los Concejos Municipales del respectivo territorio y el concepto previo de los gobernadores de los Departamentos interesados y siempre que aquél o aquéllos de que fueren segregados quede cada uno con la población y rentas por lo menos iguales a las exigidas para un nuevo Departamento en el momento de su creación.

La ley reglamentará lo relacionado con esta disposición.

Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado de la República.

Los Actos Legislativos que sustituyan, deroguen o modifiquen las condiciones para la creación de Departamentos o eximan de alguna de éstas deberán ser aprobados por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (Artículo 2.° del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

Artículo 6.°

Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno, y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa, electoral, judicial, contencioso-administrativa y al régimen de los Municipios que las integran.

El legislador dictará estatutos especiales para el régimen fiscal, administrativo y el fomento económico, social y cultural del Archipiélago de San Andrés y Providencia, así como para las restantes porciones insulares del territorio nacional.

La ley podrá crear y suprimir Intendencias y Comisarías, anexarlas total o parcialmente entre sí o a los Departamentos y darles estatutos especiales.

La ley podrá erigir en Departamentos las Intendencias y Comisarías si se llenan las condiciones que establece el artículo anterior, pero en tal caso bastará la mitad de la población y renta por él señaladas. (Artículo 3.° del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

Artículo 7.°

Fuera de la división general del territorio habrá otras, dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público.

Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social podrán no coincidir con la división general. (Artículo 4.° del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

TITULO II

De los habitantes: nacionales y extranjeros

Sumario: I. Calidad de nacional colombiano. Definición de ella. Cómo se pierde. Obligaciones generales de nacionales y extranjeros. Limitación recíproca de los derechos que confiere la naturalización. Régimen de las

personas jurídicas.—II. Ciudadanía. Definición de ella. Por qué causas se pierde o se suspende. Prerrogativas inherentes a la ciudadanía.

ARTÍCULO 8.°

Son nacionales colombianos:

1.° Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos, o que siendo hijos de extranjeros se hallen domiciliados en la República.
b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República.

2.° Por adopción:

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización.
b) Los hispanoamericanos y brasileños por nacimiento que, con autorización del Gobierno, pidan ser inscritos como colombianos ante la Municipalidad del lugar donde se establecieren. (Artículo 3.° del Acto Legislativo número 1 de 1936.)

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA

ARTÍCULO 171

Todos los ciudadanos varones eligen directamente Concejales, Diputados a las Asambleas Departamentales, Representantes, Senadores y Presidente de la República. (Artículo 76 del Acto Legislativo número 1 de 1945.)

Las mujeres tendrán los mismos derechos políticos que los varones. (Artículo 1.° del Plebiscito de 1.° de diciembre de 1957.)

ARTÍCULO 181

En cada uno de los Departamentos habrá un Gobernador, que será al mismo tiempo agente del Gobierno y Jefe de la Administración Seccional.

El Gobernador, como agente del Gobierno, dirigirá y coordinará, además, en el Departamento los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República. (Artículo 52 del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

ARTÍCULO 182

Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los Municipios la tutela administrativa necesaria para pla-

nificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios en los términos que las leyes señalen.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos, y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la nación que deba ser distribuido entre los Departamentos, las Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos Municipios, conforme a los planes y programas que se establezcan.

El treinta por ciento de esta asignación se distribuirá por partes iguales entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población. (Artículo 53 del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

Artículo 183

Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva; gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades. (Artículo 54 del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

Artículo 187

Corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas:

1.° Reglamentar de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales la prestación de los servicios a cargo del Departamento.

2.° Fijar, a iniciativa del Gobernador, los planes y programas de desarrollo económico y social departamental, así como los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; tales planes y programas se elaborarán bajo las normas que establezca la ley para que puedan ser coordinados con los planes y programas regionales y nacionales.

3.° Fomentar, de acuerdo con planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del Departamento, y que no correspondan a la nación o a los Municipios.

4.° Crear y suprimir Municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los Distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley.

5.° Determinar, a iniciativa del Gobernador, la estructura de la administración departamental, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo.

6.° Crear, a iniciativa del Gobernador, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.

7.° Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del Departamento, con base en el proyecto presentado por el Gobernador y de acuerdo con las correspondientes normas legales. En todo caso, las ordenanzas que decreten inversiones y participaciones de fondos departamentales; las que decreten cesiones de bienes y rentas del Departamento, y las que creen servicios a cargo del mismo o las traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador.

8.° Organizar la Contraloría Departamental y elegir contralor para un período de dos años.

9.° Reglamentar lo relativo a la policía local en todo aquello que no sea materia de disposición legal.

10. Autorizar al Gobernador para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes departamentales y ejercer, pro témpore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas; y

11. Las demás funciones que les señalen la Constitución y las leyes.

Parágrafo

En los casos de los ordinales 5.°, 6.° y 7.°, las Asambleas conservan el derecho de introducir en los proyectos y respecto a las materias específicas sobre que versan, las modificaciones que acuerden. (Artículo 57 del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

ARTÍCULO 189

La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los procedimientos para la discusión, modificaciones y vigencia de las ordenanzas a que se refiere el ordinal 2.° del artículo 187.

Igualmente, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los Municipios, y podrá también, atendiendo sus categorías conforme al artículo 198, otorgar exclusivamente al Alcalde la iniciativa de los proyectos de acuerdo sobre determinadas materias.

Parágrafo

En el Distrito Especial de Bogotá, la iniciativa para los proyectos de acuerdo sobre las materias a que se refieren los ordinales 2.° y 7.° del artículo 187 corresponde al Alcalde. (Artículo 58 del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

ARTÍCULO 190

La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a asignaciones de los diputados, gastos de funcionamiento de las Asambleas y de las Contralorías Departamentales.

La vigilancia de la gestión fiscal de los Departamentos y Municipios corresponde a las Contralorías Departamentales, salvo lo que la ley determine respecto a Contralorías Municipales.

Para ser elegido Contralor Departamental se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de veinticinco años y ser abogado o tener título universitario en ciencias económicas o financieras o haber ejercido el cargo de Contralor en propiedad. (Artículo 59 del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

ARTÍCULO 192

Las ordenanzas de las Asambleas y los acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo. (Artículo 85 del Acto Legislativo número 1 de 1945.)

ARTÍCULO 194

Son atribuciones del Gobernador:

1.ª Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento los decretos y órdenes del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas.

2.ª Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la Administración.

3.ª Presentar oportunamente a las Asambleas los proyectos de ordenanzas sobre planes y programas de desarrollo económico y social, los de obras públicas y presupuesto de rentas y gastos.

4.ª Llevar la voz del Departamento y representarlo en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar esta representación conforme a la ley.

5.ª Auxiliar la justicia como lo determine la ley.

6.ª Coordinar las actividades y servicios de los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales del orden departamental.

Los representantes del Departamento en las Juntas Directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador, con excepción de los representantes designados por las Asambleas.

7.ª Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia los proyectos de ordenanzas, y sancionar y promulgar las ordenanzas en la forma legal.

8.ª Revisar los actos de los concejales municipales y los de los alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocando los últimos y pasar los primeros al Tribunal competente para que éste decida sobre su exequibilidad.

9.ª Crear, suprimir y fusionar los empleos que demanden los servicios departamentales, y señalar sus funciones especiales, lo mismo que fijar sus emolumentos, con sujeción a las normas del ordinal 5.º del artículo 187.

El Gobernador no podrá crear con cargo al Tesoro Departamental obligaciones que excedan el monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto que adopte la Asamblea.

10. Las demás que la Constitución y las leyes establezcan. (Artículo 60 del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

ARTÍCULO 196

En cada Distrito Municipal habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Concejo Municipal, y estará integrada por no menos de seis ni más de veinte miembros, según lo determine la ley, atendida la población respectiva. El número de suplentes será el mismo de los concejales principales, y reemplazarán a éstos en caso de falta absoluta o temporal, según el orden de colocación en la respectiva lista electoral.

La ley determinará las calidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los Concejos.

Los Concejos podrán crear Juntas Administradoras locales para sectores del territorio municipal, asignándoles algunas de sus funciones y señalando su organización, dentro de los límites que determine la ley. (Artículo 61 del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

ARTÍCULO 197

Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

1.ª Ordenar, por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito.

2.ª Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales.

3.ª Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

4.ª Crear, a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.

5.ª Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del Municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde.

6.ª Elegir personeros y tesoreros municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine.

7.ª Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos,

enajenar bienes municipales y ejercer, pro témpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos; y

8.ª Ejercer las demás funciones que la ley le señale. (Artículo 62 del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

ARTÍCULO 198

La ley podrá establecer diversas categorías de Municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración.

Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más Municipios de un mismo Departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponden a las Asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los Municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.

La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios puedan asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación, conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios así lo requieran. (Artículo 63 del Acto Legislativo número 1 de 1968.)

ARTÍCULO 199

La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros Municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo Municipio. (Inciso 2.º, artículo 1.º del Acto Legislativo número 1 de 1945.)

ARTÍCULO 200

Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República. (Inciso 3.º, artículo 1.º del Acto Legislativo número 1 de 1945.)

ARTÍCULO 201

En todo Municipio habrá un Alcalde, que ejercerá las funciones de agente del Gobernador, y que será jefe de la Administración Municipal, conforme a las normas que la ley le señale. (Artículo 88 del Acto Legislativo número 1 de 1945.)

El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido. (Artículo 5.° del Plebiscito de 1.° de diciembre de 1957.)

A los empleados y funcionarios públicos de la Carrera Administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho del sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta. (Artículo 6.° del Plebiscito de 1.° de diciembre de 1957.)

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo o cargo público, de la Carrera Administrativa, o su destitución o promoción. (Artículo 7.° del Plebiscito de 1.° de diciembre de 1957.)

ARTÍCULO 207

No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las Municipalidades, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Ley 4.ª de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal).

Artículo 139. Son atribuciones del prefecto de cada provincia:

1.ª Comunicar las leyes y órdenes a los empleados municipales de la provincia.

2.ª Mantener el orden en la provincia y coadyuvar a su mantenimiento en el resto del Departamento y de la República.

3.ª Vigilar la conducta de los empleados de la provincia, y promover lo conveniente para que se les exija la responsabilidad en que incurran por faltas u omisiones en el cumplimiento de su deber.

4.ª Visitar una vez al año, por lo menos, los Municipios de su provincia, para cerciorarse de la marcha de la administración pública y de la conducta de los empleados.

5.ª Dar un informe anual al gobernador sobre la marcha de la administración de la provincia, e indicar las reformas que a su juicio sean necesarias.

6.ª Imponer multas hasta de cincuenta pesos ($ 50,00) y arresto hasta de diez días a los que desobedezcan sus órdenes o le falten al debido respeto.

7.ª Remitir copia al gobernador del inventario que debe formar anualmente del archivo, mueblaje y enseres de la oficina.

8.ª Suspender a los empleados administrativos de la provincia o del Municipio, cuando la urgencia sea tal que no permita aguardar la resolución del gobernador, y consultar con éste inmediatamente las resoluciones que al efecto dicte.

9.ª Ejercer todas las facultades que le deleguen los gobernadores.

10. Conocer en primera o segunda instancia, según el caso, de los asuntos administrativos y de policía que le atribuyan las ordenanzas de los Departamentos.

11. Las demás atribuciones que le confieran las leyes y las ordenanzas.

TITULO VI

Régimen de los Municipios

Capítulo I

Disposiciones preliminares

Artículo 140. El territorio sometido a la jurisdicción del alcalde constituye con sus habitantes el distrito municipal o Municipio.

Artículo 141. La organización municipal comprende la creación, nombre y demarcación del Municipio, y la forma de su régimen municipal.

La administración municipal comprende todo lo relativo al ejercicio de las funciones de los empleados del Municipio y al manejo de los intereses de aquél.

> *Constitución Nacional*, artículo 198. La ley podrá establecer diversas categorías de Municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración...

Artículo 142. Las ordenanzas organizan los Municipios y arreglan la administración sobre las bases de la presente ley.

Artículo 143. Cada Concejo puede arreglar los detalles de la administración, sin contravenir a las disposiciones de las leyes y ordenanzas.

Artículo 144. La ley no reconoce otros intereses municipales que los de los Municipios. Las obras o establecimientos públicos de la nación o del Departamento se consideran de interés general para sus respectivos habitantes.

Artículo 145. La administración de los intereses del Municipio está a cargo del Concejo, y la representación del mismo corresponde al personero municipal, pero el Concejo puede confiar a cualquiera persona la representación del Municipio en cualquier asunto determinado.

Artículo 146. La sanción, promulgación y ejecución de los acuerdos del Concejo corresponde al alcalde respectivo.

> *Conc.*, artículo 175.

Capítulo II

Municipios y corregimientos

Artículos 147 y 148. *Modificados. Ley 14 de 1969, artículo 1.º:* Para que una porción de territorio de un Departamento pueda ser erigida en Municipio se necesita que concurran las siguientes condiciones:

1.ª Que tenga por lo menos 20.000 habitantes y que el Municipio o Municipios de los cuales se segrega quede cada uno con una población no inferior a 25.000 habitantes, según certificación detallada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

2.ª Que en los tres últimos años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones al Municipio o Municipios de los cuales se segrega una suma no inferior a ciento cincuenta mil pesos ($ 150.000,00) anuales y que, además, estos Distritos queden cada uno con un presupuesto no inferior a doscientos mil pesos ($ 200.000,00) anuales, sin computar en dichas sumas las transferencias que reciban de la nación y del Departamento, todo de conformidad con las certificaciones motivadas que expida la respectiva contraloría departamental.

3.ª Que a juicio de los organismos departamentales de planeación tenga capacidad para organizar un presupuesto anual no inferior a doscientos mil pesos ($ 200.000,00), sin computar las transferencias que recibe de la nación y el Departamento.

4.ª Que en poblado destinado a cabecera residan no menos de 3.000 personas, según certificado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística; que existan allí mismo locales adecuados para el funcionamiento de oficinas públicas, casa municipal, cárcel, centro de salud, y escuela, como mínimo, o que cuente con recursos suficientes para construirlos o que su establecimiento esté previsto en los programas nacionales, regionales o departamentales.

5.ª Que la creación sea solicitada por no menos de cuatro mil ciudadanos domiciliados dentro de los límites que se piden para el nuevo Municipio, y que las firmas de los solicitantes estén autenticadas por el juez del Municipio o Municipios de los cuales se segrega el que se pretende crear.

6.ª Que los organismos departamentales de planeación conceptúen sobre la conveniencia económica y social de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad fiscal, sus posibilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo.

(Las disposiciones decían:

«Artículo 147. Para que una porción de territorio se erija en Municipio se necesita que concurran las condiciones siguientes:

1.ª Que tenga por lo menos tres mil habitantes, y mil quinientos pesos de renta anual.

2.ª Que cada uno de los Municipios de los cuales se segrega territorio para la creación del nuevo quede, cuando menos, con una población de cuatro mil habitantes, y una renta anual de mil quinientos pesos.

3.ª Que soliciten la creación del Municipio más de la mitad de los ciudadanos que residan en la región que se intenta erigir en Municipio; y

4.ª Que en el Municipio que se vaya a crear haya un caserío que tenga locales adecuados para casa municipal, cárcel y escuelas.

Artículo 148. Los individuos que quieran promover la creación de un Municipio principiarán por elevar la solicitud de que habla el ordinal 3.º del artículo anterior, y comprobarán con la lista de electores que la solicitud ha sido firmada por más de la mitad de los ciudadanos que habitan dentro de los límites que se piden para el nuevo Municipio. Acompañarán, además, un plano general del territorio respectivo y las pruebas de los demás hechos o condiciones que se determinan en el artículo precedente».)

Artículo 149. Si el gobernador estimare suficientes las pruebas aducidas, pedirá informe sobre el asunto a los Concejos de los Municipios que han de suministrar el territorio para el nuevo, y a los prefectos de las provincias a que pertenezca dicho territorio. Si el gobernador no estimare suficientes las pruebas, las mandará completar, y luego que lo estén, procederá como queda dicho.

Artículo 150. Sea que los Concejos y los prefectos acompañen o no pruebas a sus informes, los que estén interesados en la creación de un nuevo Municipio podrán reforzar las que acompañaron a la solicitud primitiva.

Artículo 151. El gobernador del Departamento pasará el expediente a la Asamblea departamental con un informe fundado, en que manifieste su parecer sobre estos dos puntos: primero, si están probadas las circunstancias que exige la ley para la creación del Municipio, y segundo, si hay conveniencia pública en dicha creación.

Artículo 152. Si la Asamblea creyere fundada la solicitud, y conveniente la medida, expedirá la respectiva ordenanza, en la cual, si el territorio del nuevo Municipio perteneciere a dos o más provincias, determinará a cuál de ellas se agrega.

Artículo 153. De una manera análoga a la explicada en los artículos anteriores se procederá cuando se quiera segregar un territorio determinado de un Municipio para agregarlo a otro.

Artículo 154. En los Municipios que por su escasa población y falta de recursos no puedan sostener el tren administrativo ordinario, puede disponer el gobernador que una misma persona desempeñe los destinos de tesorero y recaudador de Hacienda, y otra los de secretario del alcalde, del juez y del Concejo, según fueren las circunstancias de cada localidad.

Artículo 155. Cuando un Municipio tenga caseríos de alguna importancia, en los cuales convenga establecer una administración especial, se erigirán en corregimientos y serán administrados por un corregidor, que ejercerá sus funciones bajo la dependencia del alcalde y de acuerdo con las instrucciones de éste.

Esta atribución corresponde a los Concejos, pero sujeta a la revisión del gobernador, a solicitud de los vecinos del caserío.

Conc., artículos 184, ord. 18, 189 a 194.

Artículo 156. En las Intendencias nacionales el poder ejecutivo podrá crear y organizar corregimientos o comisarías especiales, si lo estima conveniente, para la mejor administración de ellas.

Artículo 157. En caso de que lleguen a crearse los corregimientos o comisarías de que trata el artículo anterior, el poder ejecutivo señalará por medio de decreto el personal que debe servirlos, la remuneración de éste y las atribuciones de los corregidores o comisarios, teniendo para ello en cuenta las necesidades de cada corregimiento o comisaría, los lugares en que se hayan creado, y las funciones que deben desempeñar los respectivos empleados.

Artículo 158. Las partidas necesarias para dar cumplimiento a los dos artículos anteriores se considerarán incluidas en los respectivos presupuestos.

Capítulo III

Concejos

Artículo 159. *Modificado. Ley 30 de 1969, artículo 1.º:* Los Concejos municipales se compondrán de los siguientes concejales:

Los Municipios cuya población actual no exceda de cinco mil habitantes, elegirán seis (6); los que tengan de cinco mil uno a diez mil, elegirán ocho (8); los que tengan de diez mil uno hasta veinte mil, elegirán diez (10); los de veinte mil uno hasta cincuenta mil, elegirán doce (12); los de cincuenta mil uno hasta cien mil, elegirán quince (15); y los de cien mil uno en adelante, elegirán quince (15); y uno más por cada cien mil habitantes, hasta completar el máximo de veinte (20).

Ibídem, artículo 4.º: Los presidentes de los Concejos llamarán según el orden de colocación en la respectiva lista electoral a los concejales suplentes en los casos de faltas absolutas o temporales de los principales.

Son faltas absolutas la muerte, la renuncia aceptada y la incapacidad legal o física permanentes para desempeñar el cargo.

Los concejales suplentes sólo podrán actuar después de haber tomado posesión del cargo.

> *Constitución Nacional,* artículo 196. En cada Distrito municipal habrá una corporación de elección popular, que se designará con el nombre de Concejo municipal.
>
> (El artículo del Código, que ya había sido sustituido por el 5.º de la ley 89 de 1936, y después por el 1.º del decreto 29 de 1958, decía: «En los Municipios que tengan menos de tres mil habitantes el Concejo se compondrá de cinco miembros; en los que tengan de tres a cinco mil, de siete; en los que tengan de cinco a diez mil, de nueve; en los de diez a veinte mil, de once; en los de veinte a cincuenta mil, de quince; en los de cincuenta a cien mil, de diecisiete, y en los de más de cien mil, de veinticinco».)

Artículo 160. Los miembros del Concejo se denominarán concejales.

Artículo 161. El Concejo tendrá un presidente, un vicepresidente y un

secretario, y se reunirá ordinariamente una vez al mes, por lo menos, y además cuando lo determine su reglamento. A sesiones extraordinarias puede ser convocado por el presidente y por el alcalde, siempre que haya asuntos en que ocuparse.

Conc., ley 30 de 1969, artículo 5.°

> *Ley 72 de 1926, artículo 5.°:* El Concejo municipal de Bogotá se reunirá por derecho propio cuatro veces en el año, el 1.° de enero, el 1.° de mayo, el 1.° de agosto y el 1.° de noviembre. Las sesiones durarán cada vez treinta días, prorrogables a juicio del Concejo por diez días más.
>
> *Ley 6.ª de 1958, artículo 2.°:* Fíjase la fecha del 1.° de noviembre de cada año para la reunión de los Concejos municipales.
>
> *Ibídem, artículo 3.°:* Los Concejos municipales funcionarán ordinariamente y por derecho propio del 1.° de abril al 31 de mayo, y del 1.° de noviembre al 31 de diciembre de cada año.
>
> *Parágrafo.* En los Municipios a los cuales se refieren las leyes 72 de 1926 y 89 de 1936 se reunirán ordinariamente, y por derecho propio, de conformidad con lo establecido en las citadas disposiciones.
>
> *Ibídem, artículo 4.°:* El gobernador y el alcalde municipal podrán convocar a las Asambleas y a los Concejos municipales, respectivamente, a sesiones extraordinarias y, en tal evento, dichas corporaciones se ocuparán preferencialmente de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración.

Artículo 162. Los secretarios llevarán el libro de actas y los demás que determinen las ordenanzas y acuerdos respectivos, o que ordene el presidente.

Artículo 163. Para instalarse o para funcionar un Concejo necesita la mayoría absoluta de sus miembros; y para aprobar cualquier proyecto o resolución, la mayoría absoluta de los que estén presentes en la sesión. El empate reiterado se tiene por negativa.

Conc., ley 76 de 1966.

> *Ley 85 de 1916, artículo 49:* Entiéndese por mayoría absoluta todo número de votos superior a la mitad del total de los votos emitidos y cuando éste fuere impar la mitad se computará prescindiendo de un voto.

Artículo 164. Aprobado un proyecto o resolución cualquiera, puede ser reconsiderado y modificado o anulado, pero no se pueden revocar nombramientos ya comunicados, y cuando se trate de un acuerdo la revocación tiene que ser por medio de otro.

Artículo 165. Todo individuo tiene derecho a pedir copia de documentos que hagan parte del archivo del Concejo, pero son de su cargo los gastos de amanuense.

El presidente manda expedir la copia y el secretario la autoriza.

Conc., artículo 320.

Artículo 166. Cuando por cualquiera circunstancia el Concejo no pudiere instalarse el 1.º de noviembre siguiente a la elección, continuará funcionando el del año anterior hasta que la instalación tenga lugar.

Artículo 167. El prefecto, el alcalde, el tesorero y el personero municipales, inspectores de instrucción pública, médicos oficiales, ingenieros municipales y presidentes de Juntas de beneficencia tienen voz, pero no voto, en las sesiones del Concejo, y pueden presentar proyectos de acuerdo en los asuntos de su ramo.

Artículo 168. Cuando no se reúna el quórum necesario, los concejales presentes apremiarán a los ausentes con multas sucesivas de cinco a diez pesos.

Capítulo IV

Atribuciones de los Concejos

Artículo 169. Son atribuciones de los Concejos:

1.ª Formar el presupuesto de rentas y gastos para el servicio del Distrito.

2.ª Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas, y reglamentar su recaudación e inversión.

3.ª Nombrar los jueces, tesoreros y personeros municipales.

4.ª Crear empleados para el servicio municipal, señalarles sus atribuciones, duración y remuneración, sin contravenir a las leyes y ordenanzas, salvo el caso previsto en el artículo 154, en el cual el nombramiento del empleado que haya de desempeñar las funciones de tesorero o de recaudador de Hacienda corresponde al empleado que deba hacer este último, conforme a la legislación del respectivo Departamento.

5.ª Arreglar la policía en sus diferentes ramos, sin contravenir a las leyes y ordenanzas ni a los decretos del Gobierno, del gobernador o del prefecto respectivo.

6.ª Señalar penas de multa hasta de cincuenta pesos y arresto hasta por diez días a los que infrinjan sus acuerdos.

7.ª Exigir de los empleados del Municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes.

8.ª Oír y decidir las excusas accidentales de sus miembros.

9.ª Reglamentar sus trabajos y policía interior.

10. Examinar y fenecer en primera instancia las cuentas de los tesoreros municipales, salvo lo que dispongan las ordenanzas.

11. Acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del Municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución, leyes y ordenanzas, y los decretos del poder ejecutivo y de los gobernadores y prefectos.

12. *Derogado. Constitución Nacional,* artículo 158.

13. Calificar las credenciales de sus propios miembros.

14. Llevar el movimiento de población y formar el censo civil, en conformidad con lo que dispongan las leyes y ordenanzas.

15. Señalar el día o días en que deba tener lugar el mercado público.

16. Conceder privilegios para obras de interés público del Municipio; pero las concesiones no serán válidas sin que las apruebe el gobernador, oyendo previamente el informe del respectivo prefecto. Si las obras interesan a más de un Municipio, corresponde a las Asambleas conceder el privilegio.

17. Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al Municipio. Los acuerdo que dicte el Concejo sobre este punto no se llevarán a efecto sin la aprobación del gobernador, quien podrá modificarlos y adicionarlos, oyendo previamente el informe del respectivo prefecto; la adjudicación de los baldíos requiere la aprobación del respectivo ministerio.

18. Disponer lo conveniente acerca de la manera como debe hacerse uso de los terrenos comunales de los Municipios.

19. Crear Juntas para la administración de determinados ramos del servicio público, cuando lo juzgue conveniente, y reglamentar sus atribuciones.

20. Llevar el movimiento anual de la población.

21. Formar el censo cuando lo determine la ley; y

22. Desempeñar las demás funciones señaladas por las leyes.

Constitución Nacional, artículo 197. Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

1.ª Ordenar, por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del Distrito.

2.ª Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales.

3.ª Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

4.ª Crear, a iniciativa del alcalde, los establecimientos públicos, sociedades de economía mixta y empresas industriales y comerciales, conforme a las normas que determine la ley.

5.ª Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del Municipio, con base en el proyecto presentado por el alcalde.

6.ª Elegir personeros y tesoreros municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine.

7.ª Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes municipales y ejercer, pro témpore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos; y

8.ª Ejercer las demás funciones que la ley le señale.

Ordinal 1.º: Ley 5.ª de 1918.

Ley 71 de 1919, artículo 15: Los Concejos municipales podrán dictar reglas especiales sobre la manera de comprobar los ingresos y egresos de los fondos municipales, sin contrariar las reglas generales que dicten las Asambleas.

Ley 5.ª de 1926, artículo 1.º: Desde la promulgación de esta ley los Concejos municipales de la República procederán a adicionar sus presupuestos de gastos para la vigencia en curso, apropiando la partida necesaria para la inhumación de los cadáveres de personas pobres de solemnidad, a juicio del alcalde y el personero municipal.

Parágrafo. En tal partida se incluirá el costo de las cajas mortuorias y de las cruces para la sepultura.

Ibídem, artículo 2.º: Se declara gasto obligatorio para los Municipios el de que habla el artículo anterior. Tal gasto tendrá prelación sobre todos los demás de los presupuestos municipales.

Ordinal 3.º:

Actualmente, según el artículo 158, inc. 2.º, de la Constitución Nacional, los jueces municipales son nombrados por los tribunales superiores.

Decreto 49 de 1932, artículo 2.º: Los Concejos municipales no podrán proceder a la elección de los empleados cuyo nombramiento les corresponde, sino después de haber señalado día y hora para ello, con tres días completos de anticipación por lo menos, y en virtud de proposición aprobada por la misma corporación.

Ley 89 de 1936, artículo 4.º: Los funcionarios designados por los Concejos pueden nombrar y remover libremente sus empleados subalternos.

Ordinal 11:

Ley 97 de 1913, artículo 4.º: Corresponde a los Concejos municipales disponer lo conveniente sobre trazado, apertura, ensanche y arreglo de las calles de las poblaciones y caseríos; y conceder permiso para ocuparlas con canalizaciones subterráneas y postes para alambres y cables eléctricos, rieles para ferrocarriles y tranvías, torres y otros aparatos para cables aéreos, y en general, con accesorios de empresas de interés municipal. Si las empresas interesaren a varios Municipios o a todo un Departamento, corresponde a las gobernaciones respectivas o a las autoridades que designen las ordenanzas conceder los permisos; y si interesaren a más de un Departamento o a toda la nación, corresponde al Gobierno o a la autoridad que designe la ley concederlo.

Ley 113 de 1928, artículo 10: Corresponde a la nación en lo sucesivo conceder licencia para utilizar las calles, plazas, vías públicas y demás bienes nacionales de uso público a fin de tender por ellas, sea superficialmente o sea en el subsuelo, redes de canalización de plantas eléctricas o para usos industriales o domésticos.

Parágrafo. El Gobierno nacional sólo concederá esta licencia por períodos no mayores de cincuenta (50) años mediante el lleno de las condiciones que fije el Gobierno al reglamentar esta ley.

Ordinal 12:

Decía: «Fijar el número de jueces que debe haber en el Municipio, y cuando determinen que haya más de uno, dividir entre ellos los asuntos de su incumbencia, con aprobación del gobernador.»

Ordinal 16:

«Es inexequible el ordinal 16 del artículo 169, en cuanto autoriza a los Concejos municipales para conceder privilegios que se refieran a motivos distintos de inventos útiles y vías de comunicación.» (Sentencia de 6 de septiembre de 1943, «G. J.», LVI, 10.)

Ordinal 19:

Ley 5.ª de 1929, artículo 7.º: Las Juntas creadas por los Concejos municipales, para los servicios públicos, constarán por lo menos de tres miembros, y en la elección se reconocerá la participación proporcional de los partidos.

Ley 93 de 1938, artículo 8.º: En las Juntas de beneficencia departamentales o municipales habrá un delegado del Departamento Nacional de Higiene con voz y voto.

Ordinal 20:

Decreto 268 de 1954, artículo 1.º: A partir del 1.º de marzo del presente año las oficinas municipales de estadística dependerán técnica y administrativamente de la Dirección Nacional de Estadística. El número, las asignaciones y nombramientos de los empleados de estadística de los Municipios se ajustarán a las normas fijadas por el artículo 2.º del decreto 213 de 1952.

Ibídem, artículo 3.º: Los Municipios tienen la obligación de suministrar local adecuado para el funcionamiento de la oficina de estadística, así como los muebles y equipo que hayan estado destinados a este servicio. Queda en esta forma sustituida la obligación que a los Municipios impuso el artículo 11 de la ley 82 de 1935.

Ordinal 21, Conc.: Leyes 67 de 1917, 26 de 1928 y 24 de 1939; decretos 987 de 1937, 1.741 de 1937, 1.063 de 1938, 546 de 1951 y 1.905 de 1954.

Ordinal 22, Conc.: Artículos 155, 202, 203, 205, 206 y 212.

Artículo 170. Es obligación de los Municipios que tengan más de 25.000 habitantes establecer casas de asilo para mendigos, con el objeto de que pueda prohibirse la mendicidad en lugares públicos.

Artículo 171. Es prohibido a los Concejos:

1.º Obligar a los habitantes, sean domiciliados o transeúntes, a contribuir con dinero o servicios para fiestas o regocijos públicos.

2.º Costear dichas fiestas o regocijos con fondos del Municipio.

3.º Condonar deudas a favor del Municipio.

4.º Gravar con impuesto el tránsito de objetos por el territorio de los Municipios, salvo los casos especiales en que se les haya concedido permiso, e imponer contribuciones en cualquier forma a la propiedad inmueble, cuando ésta se halle gravada con el impuesto predial.

5.º Aplicar los bienes o rentas municipales a objetos distintos del servicio público.

6.º Decretar honores y ordenar la erección de estatuas, bustos u otros monumentos conmemorativos, a costa de los fondos públicos, salvo los casos excepcionales y con aprobación de la Asamblea.

7.º Intervenir en asuntos que no sean de su competencia, ya por medio de acuerdos o de simples resoluciones.

8.º Dar votos de aplauso o de censura a actos oficiales; pero podrán pedir la revocación de los que estimen ilegales o inconvenientes, exponiendo los motivos en que se funden.

9.º Gravar objetos ya gravados por la nación o por el Departamento, salvo que se les conceda especialmente el derecho de hacerlo en un caso determinado.

10. Nombrar a ninguno de sus miembros para algún destino lucrativo, ni a los parientes de éstos dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, ni a los deudores del fisco.

11. Privar a los vecinos de otros Municipios de los derechos, garantías o protección de que disfruten los del propio Municipio.

12. Prohibir o impedir de cualquier modo el libre funcionamiento de los mercados que se establezcan o ya existan en propiedades particulares que estén situadas a más de tres kilómetros de la cabecera del Municipio; y

13. Gravar los artículos de consumo, víveres, ganados, maderas, etc., que pasen por su territorio para ser expendidos en otro Municipio.

Conc., Decreto 2.269 de 1958.

Ordinal 1.º:

Ley 88 de 1923, artículo 10: Sólo el gobernador podrá conceder permiso para fiestas o regocijos públicos, cuando a su juicio deban celebrarse con motivo de un fausto acontecimiento y cuando tal permiso sea solicitado por el respectivo Concejo.

Ordinal 3.º, Conc.: Ley 71 de 1916, artículo 1.º

Ordinal 4.º:

Ley 91 de 1931, artículo 1.º: Desde la sanción de la presente ley queda prohibido a los Municipios gravar con impuesto alguno el simple tránsito por su territorio de los semovientes y demás productos de industrias nacionales y establecer medidas que estorben, dificulten o embaracen el libre intercambio comercial de éstos en el territorio del país. Se exceptúa de esta prohibición el impuesto municipal de circulación de vehículos.

En ningún caso podrá cobrarse en un Municipio impuesto de consumo sobre los productos de que habla este artículo, si allí estuvieren libres del mismo gravamen los productos industriales obtenidos dentro de su propio territorio, ni tampoco podrá cobrarse a los artículos producidos en otro Municipio del país, impuesto alguno de consumo a una rata mayor de aquella a que está gravado el consumo de los artículos similares producidos dentro del territorio del mismo Municipio.

Parágrafo. Las prohibiciones establecidas en este artículo para los Municipios se extienden igualmente a los Departamentos.

Ibidem, artículo 2.º: Los Departamentos y Municipios donde existan los gravámenes o impuestos que por esta ley quedan prohibidos y hayan pignorado esas entradas como garantía de empréstito o de operación fiscal alguna, podrán seguir cobrándolos por el término estipulado en sus respectivas obligaciones, pero quedan impedidos para prorrogar dichos contratos con la expresada garantía y, de hecho, se declaran al fin de ellos inexistentes esas estipulaciones.

Ley 123 de 1931, artículo 5.º: Queda prohibido a los Municipios gravar el café con impuesto de consumo, de tránsito u otros que dificulten la ampliación del consumo o comercio en el país.

Decreto 84 de 1964, artículo 1.º: De conformidad con lo dispuesto por las leyes 29 de 1963, 26 de 1904 y 20 de 1946, subsisten para los Departamentos y Municipios las siguientes prohibiciones:

1. La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola o ganadera, ni a los establecimientos, actividades o elementos destinados a la misma.

2. La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación al tránsito de productos alimenticios de primera necesidad.

3. La de gravar, sin previa aprobación legal, en forma alguna, los artículos de producción nacional destinados a la exportación.

4. La de gravar las zonas francas industriales constituidas o que se constituyan como establecimientos públicos.

Ibídem, artículo 2.º: No podrán los Departamentos y Municipios, en consecuencia, gravar la producción de artículos tales como papa, arroz, frutas, legumbres, plátano, arveja, lentejas, garbanzos, azúcar, panela, leche y sus derivados, fríjol, maíz y demás de primera necesidad.

Ibídem, artículo 3.º: Al Ministerio de Fomento corresponderá definir, en casos de duda, si un determinado artículo se encuentra o no dentro de las prohibiciones establecidas.

Ibídem, artículo 4.º: Las prohibiciones de que trata el presente decreto no se extienden al cobro de los impuestos predial, degüello y bebidas alcohólicas y fermentadas, ni a los derechos de plazas de mercado y almotacén.

Ibídem, artículo 5.º: El presente decreto rige desde la fecha de su expedición.

Dado en Bogotá, D. E., a 23 de enero de 1964.

Ordinal 5.º:

Ley 56 de 1922, artículo 3.º: Se declara que no obstante las prohibiciones contenidas en los numerales 5.º y 7.º del artículo 171 de la ley 4.ª de 1913, el fomento de servicios públicos, como establecimiento de tranvías, alumbrado artificial y servicio telefónico, está dentro de las atribuciones de los Concejos municipales aunque las obras necesarias para prestar estos servicios se establezcan, y funcionen fuera de los límites jurisdiccionales de cada Municipio, mediante el convenio previo de los Concejos municipales interesados.

Ordinal 6.º:

Ley 46 de 1946, artículo 4.º: La nación podrá celebrar el centenario del natalicio o de la muerte de colombianos ilustres, de vida ejemplar y que hayan prestado servicios eminentes al país. Podrá el Congreso para ello ordenar erección de estatuas, monumentos, parques y cooperar a las obras que decreten los Municipios de origen para conmemorar tales centenarios.

Ordinal 10, Conc.: Artículo 307, ordinal 8.º

Ley 28 de 1922, artículo 4.º: La prohibición que contiene el numeral 10 del artículo 171 de la ley 4.ª de 1913 comprende también los nombramientos que hagan funcionarios públicos nombrados por los Concejos o con una autorización de éstos.

Ley 5.ª de 1929, artículo 2.º: La prohibición que contiene el numeral 10 del artículo 171 de la ley 4.ª de 1913, adicionada por el artículo 4.º de la ley 28 de 1922, subsistirá todo el período para que hubiere sido elegido el personal de los Concejos, aun respecto de los

miembros principales o suplentes que hubieren sido legalmente excusados después de haber tomado posesión del cargo de concejeros municipales.

Ibídem, artículo 3.º: Las excusas o renuncias presentadas por los concejeros municipales o suplentes para seguir desempeñando tal cargo, y aceptadas por el funcionario a quien corresponde, no eximen de la inhabilidad establecida por esta ley.

Ibídem, artículo 4.º: Los alcaldes municipales que hicieren nombramientos para cargos públicos remunerados en personas inhábiles según esta ley incurrirán, por este solo hecho, en una multa igual al sueldo, subvención, etc., que debía devengar la persona nombrada, además de la nulidad absoluta del nombramiento.

Capítulo V

Acuerdos

Artículo 172. Los proyectos de acuerdo pueden ser presentados por los concejales y por los empleados de que trata el artículo 167.

Ley 89 de 1936, artículo 6.º: En las capitales de los Departamentos y demás ciudades a que hace referencia esta ley los acuerdos municipales que expidan los Concejos deberán ser aprobados en tres debates en tres días distintos.

Ibídem, artículo 7.º: Desde la sanción de la presente ley, ningún contratista de obras públicas municipales, ni sus apoderados, podrán ejercer el cargo de concejeros municipales mientras conserven el carácter de contratistas o apoderados.

Dichas personas y los administradores de servicios públicos municipales no podrán ser elegidos concejeros municipales.

Queda así adicionado el artículo 172 de la ley 4.ª de 1913.

Artículo 173. Todo proyecto de acuerdo debe sufrir dos debates en dos días distintos; y para ser aprobado necesita la mayoría absoluta de los miembros presentes a la sesión.

Artículo 174. Aprobado en segundo debate un acuerdo, se pasará al alcalde para su sanción.

Artículo 175. El alcalde, dentro de los dos días siguientes al en que reciba un acuerdo, debe sancionarlo o devolverlo con observaciones. Esto último puede ser por motivos de inconstitucionalidad, incompetencia o inconveniencia.

Ley 72 de 1926, artículo 9.º: Sólo por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad podrán el gobernador y el alcalde objetar los acuerdos municipales.

Esta ley rige para las capitales de Departamento y para las ciudades de 300.000 o más habitantes (artículo 19).

Ibídem, artículo 10: El alcalde dispone del término de cinco días para devolver con objeciones un proyecto que no conste de más de

veinte artículos, y de ocho días cuando el proyecto pase de ese número de artículos.

Si el alcalde, una vez transcurridos los términos indicados, no hubiere devuelto el proyecto objetado, deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si el Concejo se pusiere en receso dentro de esos términos, el alcalde está en la obligación de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de los seis días siguientes a aquel en que el Concejo haya cerrado sus sesiones.

Ley 89 de 1936, artículo 3.º: Cuando el alcalde se abstenga de sancionar los acuerdos municipales, transcurridos los términos señalados por la ley 4.ª de 1613 y la ley 72 de 1926, o una vez que el Concejo haya declarado infundadas las objeciones, los sancionará el presidente del Concejo.

Artículo 176. Si el Concejo declara infundadas las observaciones del alcalde, éste tiene que sancionar el acuerdo.

Artículo 177. El alcalde pasará al gobernador copia de todos los acuerdos que sancione, y cuando crea que son inconstitucionales o ilegales, lo expresará así, explicando las razones en que se funda.

El gobernador tiene el deber de avisar al alcalde respectivo, por telégrafo, si lo hubiere en la localidad, a más tardar dentro de los diez días siguientes al en que reciba copia del acuerdo, si es o no exequible conforme a la ley.

Conc., artículo 127, ordinal 8.º

Constitución Nacional, artículo 194. Son atribuciones del gobernador: ... 8) Revisar los actos de los Concejos municipales y los de los alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad; revocar los últimos y pasar los primeros al tribunal competente para que éste decida sobre su exequibilidad...

Ley 72 de 1926, artículo 12: El gobernador deberá dentro de los tres días siguientes al en que reciba un acuerdo declararlo exequible o devolverlo con observaciones.

Ibidem, artículo 13: Si el Concejo declara infundadas las objeciones del gobernador, éste deberá dar el pase al acuerdo sin perjuicio de que pueda pasarlo al fiscal para que dicho funcionario entable demanda de nulidad ante la autoridad competente.

Artículo 178. Sancionado un acuerdo, será publicado por bando, en un día de concurso y en el periódico oficial del Municipio, si lo hubiere, y desde ese día principia su observancia, a menos que el mismo acuerdo disponga otra cosa.

Artículo 179. Son nulos los acuerdos expedidos en contravención a las disposiciones de la Constitución, de las leyes o de las ordenanzas.

Los demás son válidos, aunque puedan ser tachados, con justicia, de inconvenientes.

Capítulo VI

Anulación de los acuerdos

Artículo 180. Los acuerdos de los Concejos son obligatorios mientras no sean anulados por la autoridad judicial.

Constitución Nacional, artículo 192. Las ordenanzas de las Asambleas y los acuerdos de los Concejos municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

C. C. A., artículo 65: Son acusables igualmente los acuerdos y otros actos de los Concejos municipales en el concepto de ser contrarios a la Constitución, la ley, el reglamento ejecutivo, las ordenanzas departamentales o los reglamentos del gobernador.

Los actos de las autoridades, funcionarios o personas administrativas del orden municipal serán anulables por los mismos motivos y, además, por violación de los acuerdos de los Concejos.

Artículos 181 y 182. *Derogados. Ley 130 de 1913.*

Los artículos derogados decían:

«Artículo 181. Los particulares agraviados por actos de los Concejos podrán pedir al juez que anule tales actos, y el juez, por pronta providencia, suspenderá el acto denunciado por causa de inconstitucionalidad o de ilegalidad.

Parágrafo 1.° El juez del circuito a quien se pida la anulación de un acuerdo resolverá definitivamente lo que estime legal, dentro de diez días, contados desde la fecha en que la demanda haya sido presentada. Dentro de este término podrá practicar, de oficio, las diligencias que estime necesarias para fundar su fallo.

Parágrafo 2.° La resolución definitiva del juez del circuito se consultará, en todo caso, con el tribunal superior del distrito judicial correspondiente, quien decidirá en el fondo, dentro del término de diez días, previo traslado por setenta y dos horas al fiscal respectivo.

Artículo 182. Cualquier agente del Ministerio Público podrá promover ante el juez del circuito respectivo la anulación de los acuerdos inconstitucionales o ilegales, y en este caso regirá el procedimiento establecido en el artículo anterior.»

Capítulo VII

Alcaldías y corregimientos

Artículo 183. El alcalde es el jefe de la administración pública en el Municipio, ejecutor de los acuerdos del Concejo y agente inmediato del prefecto. El alcalde es, además, jefe superior de policía en el territorio de su jurisdicción.

Constitución Nacional, artículo 201. En todo Municipio habrá un alcalde que ejercerá las funciones de agente del gobernador, y que será jefe de la administración municipal, conforme a las normas que la ley le señale.

Ley 72 de 1926, artículo 1.º: El alcalde municipal de Bogotá es jefe de la administración pública en el Municipio, ejecutor de los acuerdos del Concejo y agente inmediato del gobernador. El alcalde es, además, jefe superior de policía en el territorio de su jurisdicción, y en consecuencia los Cuerpos de policía residentes en el Municipio lo reconocerán oficialmente.

El poder ejecutivo dispondrá lo conveniente para que la policía nacional residente en el Municipio obedezca las órdenes del alcalde en los casos en que éste lo solicite, en armonía con el director de dicho Cuerpo.

Ibídem, artículo 2.º: Corresponde al alcalde de Bogotá dirigir la acción administrativa en el Municipio, nombrando y separando libremente sus agentes y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración.

Artículo 184. Las atribuciones de los alcaldes son las siguientes:

1.ª Cuidar de que el Concejo se reúna oportunamente y desempeñe los deberes que le corresponden.

2.ª Convocarlo a reuniones extraordinarias cuando un caso grave y urgente lo exija.

3.ª Conceder licencias a los concejales.

4.ª Suministrar al Concejo los informes y datos que necesite para el buen desempeño de sus funciones.

5.ª Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del Municipio, para que marchen con regularidad.

6.ª Nombrar y remover libremente los empleados de su oficina.

7.ª Conceder licencia a los empleados municipales en los casos y términos especificados por la ley.

8.ª Cumplir y hacer cumplir la Constitución, leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos que estén en vigor.

9.ª Velar por que los empleados en el servicio municipal desempeñen oportuna y debidamente sus funciones.

10. Presentar al Concejo los proyectos de acuerdo que juzgue convenientes a la buena marcha del Municipio, y con especialidad los de presupuestos de rentas y gastos en la época oportuna.

11. Dar posesión de sus destinos a los empleados municipales, con las excepciones que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos.

12. Remitir al gobernador, en los primeros ocho días de cada mes, los datos estadísticos del consumo de ganado mayor, lanar y de cerda.

13. Dar en el mes de diciembre un informe al prefecto de la provincia o al gobernador del Departamento, cuando no exista la entidad provincial, sobre la marcha de la administración pública en el Municipio, y las medidas que convenga tomar para mejorarla.

14. Imponer multas hasta de veinte pesos, o arresto hasta de seis días,

a los que desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que les falten al debido respeto.

15. Sancionar u objetar los acuerdos expedidos por el Concejo.

16. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto y los reglamentos de contabilidad.

17. Perseguir a los reos prófugos que haya en el Municipio.

18. Nombrar los corregidores en las fracciones en que esto deba tener lugar.

19. Nombrar los empleados municipales, siempre que la designación no esté atribuida a otra autoridad.

20. Coadyuvar activamente a las medidas que dicten los empleados de instrucción pública, y fomentar, en cuanto esté a su alcance, este ramo en el Municipio.

21. Cuidar de que los archivos de las oficinas del Municipio se conserven *en perfecto buen estado y arreglo; y*

22. Despachar, sin pérdida de tiempo, los exhortos y oficios que les dirijan las autoridades judiciales.

Ordinal 2.°:

Ley 72 de 1926, artículo 5.°: El alcalde puede convocar a sesiones extraordinarias al Concejo cuando a su juicio las necesidades del Municipio así lo requieran. El Concejo se ocupará en las sesiones extraordinarias, de preferencia, en los asuntos sometidos a su consideración por el alcalde.

Ibidem, artículo 8.°: En el primer día de las sesiones ordinarias del mes de noviembre el alcalde presentará al Concejo el presupuesto de rentas y gastos para la vigencia próxima. Cada vez que se reúna el Concejo en sesiones ordinarias el alcalde presentará un informe sobre la marcha del Municipio en el trimestre anterior.

Ordinal 7.°, Conc.: Artículos 291, 294, 302 a 304.

Ordinal 10, Conc.: Ley 72 de 1926, artículo 8.°

Ordinal 11, Conc.: Artículos 191, 251, 252, 262, 266 y 269.

Ordinal 19, Conc.: Artículo 250, decreto 418 de 1976.

Artículo 185. El período de duración del alcalde es de un año, a partir del 1.° de enero siguiente a su elección, y puede ser reelecto.

Conc., artículo 275.

Artículo 186. El alcalde tendrá dos suplentes, que se denominarán primero y segundo, nombrados por el gobernador, los cuales desempeñarán, por su orden, la alcaldía, cuando por cualquier causa falte el principal.

Artículo 187. El alcalde tendrá un secretario, de su libre nombramiento y remoción, y en los Municipios en que las rentas lo permitan, tendrá los subalternos que el Concejo disponga.

Conc., ley 71 de 1916, artículo 14.

Ley 72 de 1926, artículo 3.°: El alcalde de Bogotá tendrá un secretario de Gobierno, uno de Hacienda y otro de Obras Públicas. El secretario de Hacienda será, por delegación del alcalde, el orde-

nador de los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto que vote el Concejo y tendrá voz pero no voto en sus deliberaciones.

Ley 4.ª de 1958, artículo 1.º: Los secretarios de la gobernación y los secretarios de las alcaldías son de libre nombramiento del respectivo gobernador o alcalde.

Parágrafo. El director de Educación Pública del Departamento o Municipio se denominará en lo sucesivo secretario de Educación Pública.

Artículo 188. El despacho de la alcaldía estará siempre en la cabecera del Municipio.

Artículo 189. Los corregidores durarán un año en el desempeño de sus funciones, y son de libre nombramiento y remoción del alcalde.

Artículo 190. Los corregidores tendrán por inmediato superior al alcalde del Municipio a que pertenezca el caserío que administran.

Artículo 191. Los corregidores tomarán posesión ante el alcalde respectivo.

Artículo 192. Los corregidores tendrán a los alcaldes al corriente de todas las disposiciones que dicten, para que sean aprobadas, modificadas o improbadas.

Artículo 193. El corregidor tendrá un secretario de su libre nombramiento y remoción, el cual podrá ser a la vez recaudador auxiliar de rentas públicas en el corregimiento.

Conc., ley 71 de 1916, artículo 14.

Artículo 194. Los empleados de alcalde y de corregidor serán de forzosa aceptación, y pueden ser remunerados o no, según lo dispongan las Asambleas respectivas.

Conc., artículo 246.

Capítulo VIII

Bienes, impuestos y gastos de los Distritos

Artículo 195. Pertenecen a los Municipios los bienes que por cualquier título integran hoy su patrimonio, especialmente los bienes vacantes y mostrencos que se hallen ahora o después dentro de sus límites; los edificios, puentes y demás obras cuya construcción se haya hecho con los fondos del Municipio, y los que les señalen las leyes y ordenanzas.

Los bienes de personas que hayan muerto sin dejar herederos testamentarios o *ab intestato* pertenecen al Municipio en el cual tuvieron aquellas su último domicilio.

C. C., artículo 706: Estímanse bienes vacantes los bienes inmuebles que se encuentran dentro del territorio respectivo a cargo de la nación, sin dueño aparente o conocido; y mostrencos los bienes muebles que se hallen en el mismo caso.

Ley 75 de 1968, artículo 66: El Instituto de Bienestar Familiar

tendrá en las sucesiones intestadas los derechos que hoy corresponden al Municipio de la vecindad del extinto de conformidad con el artículo 85 de la ley 153 de 1887.

También tendrá el Instituto los derechos que hoy corresponden a otras entidades con relación a los bienes vacantes y mostrencos.

Artículo 196. Las Asambleas departamentales fijarán los impuestos que pueden establecer los Municipios, sin permitirles gravar objetos gravados por el Estado, y pueden aquéllas ceder a éstos el todo o parte de los que les correspondan conforme a las leyes.

Los impuestos existentes hoy se conservarán mientras las Asambleas determinen lo conveniente.

Artículo 197. Las Asambleas departamentales pueden reformar o derogar las leyes de los extinguidos Estados, relativas al régimen municipal, sin contravenir a las disposiciones legales.

Artículo 198. Los bienes de los Municipios gozan de las mismas garantías que las propiedades de los particulares, y en consecuencia no podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos y con los mismos requisitos que lo sean las de los particulares. Dichos bienes no pueden ser gravados con impuestos directos nacionales o departamentales.

En beneficio de los Municipios pueden ser aplicados los bienes del Estado o del Departamento, por las leyes u ordenanzas respectivas y por motivos graves de interés público.

Artículo 199. Los gastos de cargo de los Municipios serán determinados por las respectivas Asambleas departamentales, pero no podrán señalarles gastos que la ley haya impuesto al Estado o al Departamento.

Artículo 200. Los bienes que por su fundación u origen están destinados a un objeto especial no podrán tener en ningún caso otra aplicación.

Artículo 201. Todo solar perteneciente al común, que exista dentro del área de la población y que no sea necesario para algún uso público, se podrá vender con las formalidades aquí prevenidas.

Artículo 202. Los demás bienes que a juicio del Concejo se hagan más productivos, vendiéndolos a censo que manteniéndolos en arrendamiento, podrán ser enajenados de esta manera. Esta venta no se llevará a efecto sino con la aprobación del Gobierno, quien para darla oirá los informes del personero municipal y del gobernador.

Ley 71 de 1916, artículo 11: La enajenación de bienes raíces de los Municipios que no pueda someterse a la formalidad de la subasta pública, porque la naturaleza del contrato que va a celebrarse lo impida, como el caso de permuta, podrá celebrarse sin esta formalidad, pero previo avalúo judicial de los bienes. Los contratos respectivos deben ser aprobados por el gobernador, quien para dar su aprobación oirá el informe del personero y se cerciorará de la necesidad o utilidad de la enajenación.

Ibídem, artículo 12: Para llevar a efecto las ventas de que trata el artículo 202 de la ley 4.ª de 1913 no se requiere la aprobación del Gobierno, pero sí la del gobernador, la cual debe ser previa a la enajenación, y éste, para darla, oirá los informes del tesorero municipal y prefecto o alcalde respectivo.

Artículo 203. *Sustituido. Ley 71 de 1916, artículo 13:* Cuando un objeto de necesidad o de utilidad pública exija que se aplique a él el valor de algún bien del Municipio, podrá el Concejo acordar la venta de tal bien con el objeto expresado, pero será necesaria la aprobación del gobernador, en los términos del artículo anterior.

Del mismo modo podrá el Concejo dar aplicación a los valores que se reconozcan a favor del Municipio.

La disposición decía:

> «Cuando un objeto de utilidad exija que se aplique a él el valor de alguna finca del común, podrá el Concejo acordar la venta de tal finca, con el objeto expresado, siendo necesaria la aprobación del Gobierno, en los términos del artículo anterior.
>
> Del mismo modo podrá el Concejo dar aplicación a los valores que se reconozcan en favor del común.»

Artículo 204. En toda venta voluntaria de una finca del común se observarán las reglas siguientes:

1.ª Será avaluada judicialmente.

2.ª Se anunciará la venta en el periódico oficial del Departamento, con sesenta días de anticipación por lo menos, y por el mismo término se fijará el anuncio en lugares públicos de la cabecera del Municipio en que exista la finca, en la de los tres Municipios más inmediatos y en la capital del Departamento.

3.ª El anuncio de que trata la regla anterior debe expresar el valor de la finca y el día y la hora del remate, y las condiciones sustanciales de él.

4.ª El remate debe hacerse en la cabecera del Municipio en que exista la finca, en día de concurso y precediendo pregones por el espacio de una hora, a lo menos, en que se anuncien las posturas y mejoras que se hagan.

5.ª En los tres días de concurso que precedan inmediatamente al del remate se anunciará éste por medio de un pregón.

6.ª Para que sea admisible una postura, debe cubrir el avalúo de la finca, a menos que, por algún motivo especial, se haya acordado y aprobado que sea admisible la postura por las cuatro quintas partes.

7.ª Cuando ocurriere antes del remate fundado motivo para creer que hubo fraude, colusión o error en el avalúo, dispondrá el Concejo que se repita éste por diversos peritos. Después de celebrado el remate, sólo podrá anularse cuando haya lesión enorme en perjuicio del común; y

8.ª El valor del remate será cubierto necesariamente de contado.

> *Conc.*, artículo 234, ordinal 8.º; ley 71 de 1916, artículo 11; *C. C.*, artículo 1.946 a 1.954.

Artículo 205. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los lotes para monumentos o sepulturas y las bóvedas de los cementerios, cuya propiedad y administración han conservado, de acuerdo con las leyes vigentes, algunos Municipios, lotes y bóvedas que pueden enajenarse como lo dispongan los respectivos acuerdos.

Artículo 206. Sin cláusula expresa que permita hacerlo, nadie podrá redimir ni traspasar un principal del común, sino con el consentimiento del Concejo, el personero municipal y el gobernador, quienes no lo darán sino en el caso de que no desmejore la seguridad.

Artículo 207. Todo arrendamiento de fincas municipales se hará en pública subasta, y podrá celebrarse hasta por cinco años, prorrogables por cuatro más, cuando el arrendatario haya hecho mejoras considerables en la finca, y las deje a favor del común.

Ley 23 de 1940, artículo 2.° En los casos en que no sea necesaria la licitación, los acuerdos que autoricen adquisición de bienes raíces y que hubieren sido objetados por el alcalde, y los contratos que en virtud de ellos se celebren, requieren para su validez la aprobación del gobernador del Departamento, sin la cual los registradores de instrumentos públicos se abstendrán de efectuar la inscripción respectiva.

Los contratos que se hicieren con violación de esta disposición son nulos, de nulidad absoluta.

Artículo 208. Las vías, puentes y acueductos públicos no podrán enajenarse ni reducirse en ningún caso. Toda ocupación permanente que se haga de estos objetos es atentatoria a los derechos del común, y los que en ello tengan parte serán obligados a restituir, en cualquier tiempo que sea, la parte ocupada y un tanto más de su valor, además de los daños y perjuicios de que puedan ser responsables.

Conc., artículo 338, decreto 640 de 1937.

Quizá sea *fuentes* y no *puentes*, como dice el artículo 250 de la ley 149 de 1888.

Artículos 209 a 211. *Sustituidos. Ley 6.ª de 1928, artículo 4.°:* Los Concejos podrán con autorización del Gobierno contratar empréstitos dentro o fuera de la república, para emplearlos exclusivamente en sus mejoras materiales de urgente utilidad pública. Con tal fin el Gobierno podrá autorizar a los Municipios que lo soliciten, para gravar los bienes que les pertenezcan, y pignorar sus rentas municipales a fin de asegurar la devolución de los capitales que obtengan y el pago de los respectivos intereses.

Conc., decreto 2.832 de 1966.

Ibídem, artículo 9.° Los Departamentos y los Municipios podrán contratar empréstitos para convertir deudas anteriormente contraídas, con las autorizaciones y aprobación del Gobierno.

Los artículos derogados decían:

«Artículo 209. Los Concejos podrán, con autorización del Gobierno, contratar empréstitos dentro o fuera de la República, para emplearlos exclusivamente en sus mejoras materiales de urgente necesidad pública. Con tal fin el Gobierno podrá autorizarlos para gravar con cauciones los bienes que les pertenezcan, y pignorar sus rentas municipales, a fin de asegurar la devolución de los capitales que obtengan y el pago de los respectivos intereses.

Artículo 210. La solicitud de la autorización irá acompañada de la determinación de la obra u obras que se intenta llevar a cabo, de los planos y estudios que demuestren su conveniencia y utilidad para el respectivo Municipio, y del acuerdo por el cual se haya decretado la ejecución de la obra.

Artículo 211. El Gobierno podrá, si lo juzga conveniente, garantizar el cumplimiento de obligaciones de la naturaleza indicada en los artículos precedentes, y aun gravar bienes y rentas nacionales en seguridad de tales obligaciones.»

Artículo 212. Todo individuo que sea nombrado tesorero o recaudador de rentas municipales deberá asegurar su manejo, ante el alcalde respectivo, con caución hipotecaria, o con la personal, de uno o más fiadores de reconocida responsabilidad.

En la diligencia de fianza se hará constar que dichos empleados se obligan además, bajo esas seguridades, a pagar las multas que de uno a cien pesos les impongan las autoridades administrativas cuando no presenten sus cuentas oportunamente a quien deba fenecerlas en primera instancia, lo cual deberán hacer a más tardar dentro de los quince días siguientes a la terminación de cada mes.

El alcalde someterá las diligencias o documentos de fianza de que habla este artículo a la aprobación del respectivo Concejo, sin lo cual no podrá tomar posesión de su empleo.

Artículo 213. Los tesoreros o recaudadores municipales tendrán jurisdicción coactiva para hacer efectivo el cobro puntual de los impuestos municipales.

Artículo 214. Las cuentas de los tesoreros serán fenecidas en primera instancia por los Concejos, y en segunda, por el Tribunal Departamental de Cuentas.

Los Concejos tendrán el término de diez días para el estudio y fenecimiento de las cuentas de los tesoreros, y fenecidas por éstos, las remitirán al Tribunal de Cuentas respectivo.

COSTITUCION DE COSTA RICA

(7-11-1949)

TITULO XII

El régimen municipal (*)

CAPÍTULO ÚNICO

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 Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración.

La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

Artículo 169. La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Artículo 170. Las corporaciones municipales son autónomas.

Artículo 171. Los regidores municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente.

La ley determinará el número de regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las Municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco regidores propietarios e igual número de suplentes.

Las Municipalidades se instalarán el primero de mayo del año correspondiente (*).

(*) Artículos Texto Constitucional que hacen referencia al Municipio.
(*) Ver artículos transitorios.

(Así reformado por ley número 2.741 de 12 de mayo de 1961.)

Artículo 172. Cada distrito estará representado ante la Municipalidad del respectivo cantón por un síndico propietario y un suplente, con voz pero sin voto.

Artículo 173. Los acuerdos municipales podrán ser:

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.

Artículo 174. La ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantías sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles.

Artículo 175. Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán, para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General, que fiscalizará su ejecución.

CODIGO MUNICIPAL DE COSTA RICA DE 30 DE ABRIL DE 1970

TITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1. El Municipio es el conjunto de vecinos de un mismo cantón de la República, quienes promueven y administran sus propios intereses a través de las Municipalidades.

Artículo 2.—Las Municipalidades son personas jurídicas estatales con jurisdicción territorial determinada.

Artículo 3.—La jurisdicción territorial de la Municipalidad es el cantón. La población cabecera del cantón es la sede del Gobierno Municipal y tendrá el título de ciudad.

Artículo 4.—Corresponde a las Municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional.

Dentro de estos cometidos las Municipalidades deberán:

1. Promover el progreso de la cultura, las ciencias y las artes, mediante el establecimiento de bibliotecas públicas; la organización de concursos artísticos y literarios de toda clase; la celebración de seminarios y congresos sobre temas culturales o científicos de interés inmediato para el cantón o la región; propiciando exposiciones para dar a conocer el patrimonio artístico e histórico, y, en fin, financiando o subvencionando en todo o en parte todas aquellas actividades que contribuyen directamente al avance cultural, la ciencia y el arte de la zona.

2. Impulsar enérgicamente la educación general y vocacional de los habitantes del cantón, coordinando su actividad con los organismos nacionales o particulares dedicados a dirigir o ejecutar labores educativas de todo orden. A tales efectos, las Municipalidades deben establecer sistemas de becas o auxilios a estudiantes de escasos recursos económicos que se hagan acreedores a ellos por su aprovechamiento y probada dedicación al estudio; mantener un estrecho contacto con las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas de Escuelas y Colegios para impulsar y vigilar su labor; destinar, según sus posibilidades, fondos para construir o reparar escuelas y para subvencionar centros educacionales de cualquier clase y especialmente los que interesen de modo inmediato al cantón.

3. Velar por la salud física y mental de los habitantes del cantón, estableciendo o participando en programas de prevención y combate de enfermedades; organizando programas de bienestar social que protejan oportunamente a las personas que requieren asistencia especial ante graves problemas sociales; construyendo o subvencionando hospitales, unidades sanitarias, centros de nutrición y de asistencia pública en general; estableciendo y subvencionando toda clase de centros de recreación para la población; impulsando al máximo el desarrollo de los deportes y promoviendo toda clase de organizaciones o actividades tendentes a conseguir el máximo de bienestar para la comunidad cantonal.

4. Establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la ley respectiva y las disposiciones de este Código, que persigue el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos y que garantice por lo menos: eficientes servicios de electrificación y de comunicación; buenos sistemas de provisión de agua potable y de evacuación de aguas servidas, mediante adecuados sistemas de acueductos y alcantarillado; modernos sistemas de iluminación y ornato de las ciudades; eficientes servicios de construcción, reparación y limpieza de calles y otras vías públicas; adecuados programas de parques, jardines y zonas verdes para uso público; programas de vivienda de interés social y en general planes concretos y prácticos para hacer confortable la vida de la población urbana (*).

5. Formular una política de desarrollo rural integral tendente a llevar a las comunidades rurales un mínimo de servicios públicos y los estímulos necesarios para que la población campesina del cantón mejore cada día sus condiciones de vida y de trabajo. Esta política deberá comprender, necesariamente, un plan orgánico de caminos vecinales, una buena red de comunicaciones postales, telegráficas, telefónicas o cualquier otro análogo, un activo programa de organización de las comunidades rurales y un adecuado plan de construcción y mejoramiento de la vivienda rural.

6. Estimular y proteger el desarrollo agropecuario, industrial y comercial mediante estímulos y facilidades adecuadas, a fin de promover activamente la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y el establecimiento de fuentes de trabajo estables y bien remuneradas para la población.

7. Proteger los recursos naturales de todo orden, asociando una acción enérgica municipal a la nacional previstas en materia forestal, para prote-

ger las fuentes hidrográficas, los bosques y la fauna silvestre mediante establecimiento o promoción de parques nacionales, reservas forestales y refugios animales.

8. Fomentar el turismo interno y externo, protegiendo las bellezas naturales, regulando el uso y explotación de lagos, islas, bahías y playas aptas para la recreación y el deporte y dando el estímulo necesario a los programas públicos y privados de orden turístico, cuidando también la fauna y la flora marina.

9. Velar por la seguridad de las personas y el orden público mediante una acción coordinada con las autoridades y entidades nacionales.

10. 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.

Artículo 5. La competencia municipal definida en el artículo anterior no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública.

Artículo 6. Mediante el debido concierto con las demás administraciones estatales, podrán las Municipalidades asumir conjunta o exclusivamente las atribuciones sobre administración de servicios o realizaciones de obras de interés público local, conferidas a esas administraciones.

Artículo 7. En el ejercicio de sus atribuciones las Municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución Política, con las potestades de Gobierno y de Administración inherentes a la misma.

Dentro de estas potestades se entenderán comprendidas las siguientes:

a) Dictar los reglamentos autónomos, de organización y de servicios y de cualquier otro autorizado por la ley.
b) Acordar, conforme a la ley, los ingresos necesarios para el cumplimiento de sus cometidos y disponer sobre su distribución y empleo.
c) Concertar pactos, convenios o contratos con personas o entidades nacionales o extranjeras que fueren necesarios en la realización de sus funciones; y
d) Convocar al pueblo a consultas populares.

Artículo 8. El Estado velará por la integridad y fortalecimiento de la autonomía municipal.

Artículo 9. Las Municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del Gobierno Local.

Artículo 10. Las entidades públicas no estatales o privadas que se constituyan legalmente para cumplir finalidades de interés cantonal sólo podrán ejecutar obras de interés o servicios públicos con la aprobación del Concejo Municipal o mediante concierto con la corporación.

Artículo 11. Las obras y servicios públicos municipales podrán ser ejecutados mediante concesión, cuando así convenga a la eficiencia de la gestión municipal.

Artículo 12. Las autoridades nacionales estarán obligadas a colaborar para que las decisiones municipales tengan el debido cumplimiento.

Artículo 13. Se concede a las Municipalidades exención de toda clase de impuestos y cualquier otro beneficio propio de las entidades estatales, con

excepción de los impuestos que pague también la misma Administración Central.

TITULO II

Coparticipación municipal

Artículo 14. Las Municipalidades quedan autorizadas para concertar entre ellas convenios cooperativos, a fin de colaborar solidariamente en la prestación de servicios y en la realización de obras de interés común, con vista al mejor servicio público.

Artículo 15. Los convenios de coparticipación tienen fuerza de ley entre las Municipalidades participantes y requerirán para su eficacia la aprobación de la Contraloría General de la República.

En caso de que impliquen la creación de un organismo distinto de las partes contratantes, requerirán además la aprobación de la Asamblea Legislativa.

Artículo 16. Los Gobiernos Municipales del Area Metropolitana de San José y los de cualquier otra área que lleguen a tener similares características deberán tomar las providencias que a su juicio convengan para adoptar un estatuto cooperativo que coordine sus programas de obras y servicios públicos.

Artículo 17. En los convenios cooperativos las Municipalidades deberán acordar la formación de Comisiones Intermunicipales para velar por el correcto y eficaz cumplimiento de los mismos.

Artículo 18. Las Municipalidades quedan facultadas para realizar congresos regionales o nacionales, a fin de considerar problemas comunes y acordar políticas uniformes. Estas facultades incluyen la de contribuir a los gastos de tales congresos.

Artículo 19. Créase el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, con carácter de institución de derecho público, que tendrá plena personalidad jurídica y patrimonio propio.

El Instituto será un órgano destinado a obtener la coordinación de las Municipalidades, por la vía de la adhesión voluntaria, con el fin de prestarles servicios de asistencia financiera, asesoría técnica y para cooperar con ellas en la realización de proyectos que sean de interés para una Municipalidad, grupos de Municipalidades o todo el país.

TITULO III

Organización municipal

Capítulo I

Concejo municipal

Artículo 20. El Gobierno Municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo, integrado por regidores de elección popular y por un funcionario ejecutivo de nombramiento del Concejo.

Artículo 21. Son atribuciones del Concejo:

a) Fijar la política general de la Municipalidad.
b) Acordar los presupuestos, fijar las contribuciones y tasas y proponer los impuestos.
c) Dictar, conforme a esta ley, los reglamentos de la corporación.
ch) Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.
d) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la Municipalidad, con las salvedades de los gastos fijos y de la adquisición de cinco mil colones, operaciones que serán de competencia del Ejecutivo.
e) Nombrar y remover al Ejecutivo y al auditor o contador, en su caso.
f) Nombrar directamente a los miembros de las Juntas Administrativas de centros oficiales de enseñanza, los cuales sólo podrán ser removidos con justa causa.
g) Conocer de los recursos que debe resolver de acuerdo con este Código.
h) Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley que sean necesarios para el desarrollo municipal y evacuar las consultas legislativas sobre proyectos en trámite.
i) Acordar la celebración de plebiscitos, refrendos y cabildos, todo de acuerdo, en su caso, con la legislación electoral vigente.
j) Conferir distinciones honoríficas.
k) Justificar, a solicitud del interesado, las ausencias a las sesiones del Plenario y Comisión de los regidores y síndicos, cuando a su juicio halle fundamentada la petición que por escrito se eleve a su conocimiento, dentro de los quince días siguientes a la ausencia; y
l) Cualquier otra señalada por ley.

Capítulo II

Regidores

Artículo 22. El número de regidores en cada Municipalidad será de cinco propietarios y cinco suplentes en los cantones de veinticinco mil o menos habitantes; de siete propietarios y siete suplentes en los cantones que tengan más de veinticinco mil habitantes y no excedan de cincuenta mil; de nueve propietarios y nueve suplentes en los cantones que tengan más de cincuenta mil habitantes y no excedan de cien mil; de once propietarios y once suplentes en los cantones que tengan más de cien mil habitantes y no excedan de doscientos mil; y de trece propietarios y trece suplentes en los cantones que excedan de doscientos mil habitantes.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, ninguna Municipalidad del cantón central de provincia podrá tener menos de nueve regidores propietarios y nueve suplentes, aunque no llene el número de habitantes requerido para ello.

Artículo 23. Para ser regidor se requiere:

a) Ser ciudadano en ejercicio.
b) Pertenecer al estado seglar.
c) Ser vecino del cantón en que se ha de servir el cargo; y
ch) Ser costarricense por nacimiento o por naturalización, con no menos de cinco años de residencia en el país después de obtenida la nacionalidad.

No obstante, para ser regidor de uno de los cantones centrales de provincia no es requisito la vecindad señalada en el inciso *c*) de este artículo, siempre que el regidor tenga en el cantón en que ha de servir el cargo sus principales actividades y su vecindad en la provincia a que pertenece el cantón.

Artículo 24. No podrán ser candidatos a regidores ni desempeñar una regiduría:

a) Los funcionarios o empleados de los Poderes del Estado, o de las Instituciones Autónomas o Semiautónomas a quienes le esté prohibido en forma absoluta participar en actividades políticas, salvo emitir el voto.
b) Los que estén inhabilitados por sentencia judicial para el ejercicio de cargos públicos o derechos civiles o bien tengan en contra auto de enjuiciamiento por delito contra la Hacienda Pública; y
c) Quienes estén afectados por prohibiciones establecidas en otras leyes.

Artículo 25. Por un mismo partido político y en el mismo cantón no podrán inscribirse candidatos quienes sean cónyuges o tengan parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo por afinidad.

No pueden ser regidores simultáneamente en la misma Municipalidad los parientes referidos en el párrafo anterior. Si resultaren electas personas comprendidas dentro de esta prohibición, entrará a ejecer la electa por el partido que obtuvo más votos en la respectiva votación cantonal. Si ésta se excusare antes del día de tomar posesión del cargo, se llamará al que fue separado con motivo del parentesco. El regidor electo que resultare excluido será reemplazado por el que siguiere en la papeleta de su propio partido.

También se aplicarán las reglas anteriores, en lo conducente, si el impedimento por razón de parentesco sobreviniere después de estar los regidores en función.

Artículo 26. Son causas de pérdida de la credencial de regidor:

a) Adolecer de impedimento, según lo dispuesto en los artículos 23, 24 y 25 de este Código; y
b) Abandonar la función por más de tres meses continuos sin causa justificada o permiso expreso del Concejo.

Artículo 27. La regiduría no es renunciable, salvo por los siguientes motivos:

a) Tener el regidor alguno de los impedimentos contemplados en los artículos 24 y 25.

b) Padecer de enfermedad que lo incapacite permanentemente para el ejercicio.
c) Trasladar su domicilio o sus principales actividades, según el caso, fuera del cantón y de un modo definitivo; y
ch) Tener más de sesenta años de edad.

Artículo 28. Prohíbese a los regidores:

a) Intervenir en la discusión y votación de los asuntos en que tengan ellos interés directo, su cónyuge, o alguno de sus parientes, en la extensión referida en el párrafo 1.º del artículo 25 de este Código.
b) Ligarse a la Municipalidad o depender de ella en razón de cargo distinto, comisión, trabajo o contrato que cause obligación de pago o retribución a su favor, y, en general, percibir dinero o bienes del patrimonio municipal, excepto dietas, viáticos y gastos de viajes; y
c) Intervenir en asuntos y en trabajos o funciones que competen al Ejecutivo Municipal o al Concejo en sí mismo. Se exceptúan de esta prohibición las comisiones especiales que desempeñen uno o varios regidores, en acatamiento de acuerdos del Concejo, siempre que los mismos no les encarguen funciones que conforme a este Código sean de exclusiva competencia de los funcionarios municipales.

Artículo 29. Si el regidor no se excusare de participar en la discusión y votación de asuntos, conforme a la prohibición establecida en el inciso *a*) del artículo anterior, podrá ser recusado por cualquier interesado, de palabra o por escrito, a efecto de que se le inhiba de intervenir en la discusión y votación del respectivo asunto. Oído el regidor recusado, el Concejo resolverá si procede la recusación. Podrá el Concejo, cuando lo considere necesario, diferir el conocimiento del asunto que motiva la recusación mientras recaba más datos para resolver.

Artículo 30. El Concejo podrá conceder licencia sin goce de dietas a los regidores únicamente por los siguientes motivos y términos:

a) Necesidad de ausentarse del cantón, hasta por seis meses.
b) Enfermedad o incapacidad temporal, por el término que dure el impedimento; y
c) Por muerte o enfermedad de padres, hijos, cónyuge o hermanos, hasta por un mes.

Artículo 31. Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones:

a) Declarar la invalidez de nominaciones de candidatos a regidor por las causas previstas en los artículos 23, 24 y 25.
b) Declarar la nulidad de credenciales conferida a los regidores, por los motivos contemplados en este Código.
c) Cancelar las credenciales a los regidores, por las causas previstas en este Código.
ch) Aceptar, cuando fueren procedentes, las renuncias de los regidores.
d) Reponer a los regidores propietarios que cesaren en su cargo con los suplentes, siguiendo el orden de elección de éstos; y

e) Completar el número de regidores suplentes, escogiendo de entre los candidatos que no resultaron electos a quien hubiere seguido según las reglas que determinaron la elección.

Artículo 32. Son deberes de los regidores:

a) Concurrir a las sesiones.
b) Dar su voto en los asuntos que se sometan a decisión, el cual deberá ser necesariamente afirmativo o negativo.
c) No abandonar las sesiones sin el permiso del Presidente del Concejo.
ch) Desempeñar las comisiones que se le encarguen.
d) Justificar las solicitudes de licencia a que se refiere el artículo 30.
e) Concretarse en el uso de la palabra al tema objeto de discusión, así como guardar el debido respeto y compostura dentro del recinto de sesiones; y
f) Todos los demás que se desprendan de este cuerpo legal y los establecidos en los reglamentos internos de la Municipalidad.

Artículo 33. Son facultades de los regidores:

a) Pedir y obtener del presidente del Concejo la palabra para hacer uso de ella sobre los asuntos en discusión.
b) Formular mociones y proposiciones.
c) Pedir revisión de los acuerdos municipales.
ch) Apelar ante el Concejo de las resoluciones del presidente; y
d) Llamar al orden al presidente cada vez que en el desempeño del cargo se separe de lo dispuesto en este Código o en los reglamentos internos de la Municipalidad.

Artículo 34. Los regidores y síndicos tomarán posesión de sus cargos el día primero de mayo inmediato posterior a su elección. Deberán concurrir propietarios y suplentes a las doce horas al recinto de sesiones de la Municipalidad y se juramentarán ante el Directorio Provisional, luego de que el Directorio se juramente ante ellos. El Directorio Provisional estará formado por los regidores presentes de mayor edad que hubiesen resultado electos. El de mayor edad ejercerá la Presidencia y el que le siguiere la Vicepresidencia. El Tribunal Supremo de Elecciones, al extender las credenciales respectivas, indicará, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo, cuáles regidores deberán ocupar los cargos mencionados.

Corresponderá al Directorio Provisional comprobar la primera asistencia de los regidores y síndicos, con base en la nómina que de los mismos deberá remitir el Tribunal Supremo de Elecciones.

Realizada la juramentación, los regidores propietarios y suplentes elegirán en votación secreta un presidente y un vicepresidente definitivos escogidos de entre los propietarios. Para tal elección basta la mayoría relativa de los votos presentes. Si hubiere empate, la suerte lo decidirá.

Artículo 35. Los regidores suplentes estarán sometidos en lo conducentes a las mismas disposiciones que se establecen en este título para los regidores propietarios.

Sustituirán a los propietarios en los casos de ausencia temporal u ocasional de éstos y serán llamados al efecto por el presidente del Concejo de entre los presentes según el orden de elección.

Los suplentes tendrán derecho a asistir a todas las sesiones del Concejo.

Capítulo III

Presidencia del Concejo

Artículo 36. El presidente del Concejo durará en su cargo un año, pudiendo ser reelegido.

En su ausencia temporal será sustituido por el vicepresidente, quien será designado también para un período de un año.

Las ausencias temporales del presidente y vicepresidente serán suplidas por el regidor presente de mayor edad.

Artículo 37. Corresponde al presidente del Concejo:

a) Presidir, abrir, suspender y cerrar las sesiones.
b) Preparar la orden del día.
c) Recibir las votaciones y anunciar si hay aprobación o rechazo de un asunto.
d) Conceder la palabra y quitarla a quien hiciere uso de ella sin permiso, o se excediere en sus expresiones.
e) Vigilar el orden en las sesiones y hacer retirar a quienes presencien el acto, y se comporten indebidamente.
f) Firmar en unión del secretario las actas de cada sesión; y
g) Nombrar los miembros de las comisiones ordinarias y extraordinarias, procurando dar participación en ellas a las fracciones políticas representadas en la corporación y señalarles plazo para que rindan sus dictámenes.

Capítulo IV

Sesiones del Concejo y acuerdos

Artículo 38. La hora y día de sesiones de los Concejos serán acordados por ellos mismos y publicados previamente en el *Diario Oficial*. Los Concejos deberán efectuar un mínimo de cuatro sesiones ordinarias por mes, salvo las Municipalidades de cantones centrales de provincia, que deberán celebrar ocho. Los Concejos no podrán celebrar más de una sesión remunerada en el mismo día.

Artículo 39. El Concejo podrá celebrar las sesiones extraordinarias que fueren necesarias, a las que deberán convocarse regidores propietarios y suplentes y a los síndicos cuando fueren a tratarse asuntos relacionados con el distrito que representen.

La convocatoria deberá hacerse por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y en ella se señalará el objeto de la sesión. Deberá notificarse personalmente o en la casa de habitación del funcionario, pudiéndose hacer

por medio de las autoridades del lugar, y se dejará en todo caso constancia escrita de la notificación.

En las sesiones extraordinarias sólo podrán conocerse los asuntos a que se refirió la convocatoria.

Artículo 40. Las sesiones del Concejo deberán efectuarse en el local sede de la Municipalidad.

Artículo 41. El quórum para las sesiones será de tres regidores en los Concejos de cinco miembros, de cuatro en los de siete, de cinco en los de nueve, de seis en los de once, de siete en los de trece.

Artículo 42. Las sesiones del Concejo deberán iniciarse dentro de los quince minutos siguientes a la hora señalada para tal efecto conforme al reloj del despacho.

Pasados los quince minutos anteriores, si no hubiere quórum se dejará constancia en el libro de actas, tomándose la nómina de los regidores y síndicos presentes, a fin de que sea acreditada su asistencia para efectos de pago de las dietas. Igual procedimiento, de levantar la nómina de regidores y síndicos presentes, se aplicará para hacer valedera la sanción establecida en el párrafo V del artículo 77.

El regidor suplente que sustituyere a un propietario tendrá derecho a permanecer durante toda la sesión como miembro del Concejo si la sustitución hubiere comenzado después de los quince minutos a que se refiere el primer párrafo o si aunque hubiere comenzado con anterioridad el propietario no se hubiere presentado dentro de los quince minutos dichos.

Artículo 43. Las sesiones del Concejo se desarrollarán conforme a la orden del día, previamente elaborada, la cual podrá ser modificada o alterada mediante acuerdo.

Artículo 44. Cualquier funcionario municipal podrá ser llamado a las sesiones del Concejo, cuando así éste lo acordare y sin que por ello se pueda pagar remuneración alguna.

Artículo 45. Las sesiones del Concejo serán públicas, sin perjuicio de que pueda acordarse que determinada sesión o parte de ella sea secreta, en casos muy especiales.

La participación de los particulares en las sesiones deberá ser reglamentada por el mismo Concejo.

Artículo 46. El Concejo tomará sus acuerdos por simple mayoría de votos de los miembros presentes, salvo en los casos en que este Código prescriba una mayoría especial.

Cuando efectuada una votación hubiere empate, acto seguido se repetirá la votación, y si resultare nuevo empate, el asunto se tendrá por desechado.

Artículo 47. Toda iniciativa tendente a adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias debe ser presentada o acogida para su trámite por algún regidor.

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, transcurridos los cuales se pronunciará sobre el fondo del asunto.

Toda disposición reglamentaria debe ser publicada en el *Diario Oficial* y regirá a partir de su publicación o de la fecha posterior que ella indique.

Artículo 48. Los acuerdos del Concejo que se originen en iniciativa de regidores se tomarán previo proyecto o moción escrita y firmada por el proponente.

Todo acuerdo se tomará previo dictamen de una Comisión del Concejo y subsiguiente deliberación; sólo el trámite de dictamen podrá dispensarse.

Artículo 49. Por votación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros y en situaciones calificadas de urgencia podrá el Concejo declarar sus acuerdos como definitivamente aprobados.

Artículo 50. El secretario del Concejo formará un expediente para cada proyecto de acuerdo, al cual se agregará el dictamen de Comisión y las mociones que se presenten durante el debate y en el que se transcribirán los acuerdos tomados, con las firmas al pie del presidente y del secretario.

Artículo 51. De toda sesión del Concejo se levantará un acta en la que se harán contar los acuerdos tomados y sucintamente las deliberaciones habidas, salvo en casos de nombramiento o elecciones, en los que se hará constar únicamente el acuerdo tomado.

Las actas deberán ser firmadas por el presidente y el secretario, una vez aprobadas por el Concejo.

Podrán llevarse en hojas sueltas sólo si fueren previamente foliadas y selladas en la Contraloría General de la República.

Artículo 52. Las actas de las sesiones del Concejo deberán ser aprobadas en la sesión ordinaria inmediata posterior, salvo que circunstancias especiales lo impidan, en cuyo caso la aprobación del acta se pospondrá para la sesión ordinaria siguiente.

Una vez leída el acta, y antes de ser aprobada, cualquier regidor podrá plantear revisión de acuerdos, salvo respecto de los que hayan sido aprobados definitivamente conforme a este Código.

La misma mayoría requerida para dictar el acuerdo será necesaria para acordar su revisión.

Artículo 53. En la sesión del Concejo inmediata posterior a la elección anual de su presidente, éste designará a los miembros de las Comisiones de Trabajo, quienes durarán en sus funciones un año.

En cada Concejo habrá cuando menos tres Comisiones: de Hacienda y Presupuesto, de Obras Públicas y de Asuntos Varios.

Toda Comisión estará integrada cuando menos por tres miembros; dos de éstos deberán escogerse necesariamente de entre los regidores propietarios y suplentes. Podrán integrar estas Comisiones funcionarios o empleados de la Municipalidad y personas ajenas a ella.

En ningún caso se podrá remunerar el trabajo en Comisión.

Artículo 54. Por medio de un reglamento interno los Concejos regularán la materia a que se refiere este capítulo.

Capítulo V

Ejecutivo

Artículo 55. El nombramiento del Ejecutivo lo hará el Concejo en la segunda quincena del mes de junio siguiente a su instalación. No podrá ser nombrado Ejecutivo quien sea regidor o síndico, propietario o suplente.

El Ejecutivo será nombrado por cuatro años, contados a partir del primero de julio inmediato a la instalación de la respectiva Municipalidad, y podrá ser reelecto.

Artículo 56. El Ejecutivo quedará 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.

Artículo 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 el 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 informes 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.

Artículo 58. El Ejecutivo sólo podrá ser removido o suspendido de su cargo por votación no menor de las dos terceras partes de los regidores que integran el Concejo.

Artículo 59. En caso de separación temporal del Ejecutivo, sus funciones serán encargadas por el Concejo a persona que reúna las condiciones necesarias para el ejercicio del cargo.

El nombramiento de quien sustituya en forma definitiva al Ejecutivo lo será por el resto del período para el cual este funcionario fue designado.

Capítulo VI

Auditor y contador

Artículo 60. En toda Municipalidad habrá un contador, distinto del tesorero, y en las que tengan ingresos ordinarios superiores a un millón quinientos mil colones deberá haber además un auditor.

La violación del párrafo precedente traerá por consecuencia necesaria la improbación por parte de la Contraloría General de la República de cualquier presupuesto de la Municipalidad omisa.

Artículo 61. El auditor o el contador, cuando no hubiere auditor, será nombrado por el Concejo y sólo podrá ser suspendido o removido con justa causa por la mayoría de las dos terceras partes de los regidores.

Capítulo VII

Secretario

Artículo 62. En toda Corporación habrá un secretario de nombramiento del Ejecutivo.

Serán deberes de este funcionario:

a) Asistir a las sesiones del Concejo, levantar las actas y tenerlas listas para su oportuna aprobación.
b) Transcribir o notificar, conforme a la ley, los acuerdos del Concejo a quien deban comunicarse.
c) Extender las certificaciones que sean solicitadas a la Municipalidad; y
ch) Cualquier otro que las leyes y los reglamentos internos de la Municipalidad o el Ejecutivo le encarguen.

Capítulo VIII

Concejos de Distrito y síndicos

Artículo 63. Los Concejos Municipales constituirán tantos Concejos de Distrito como distritos haya en el cantón.

Los Concejos de Distrito estarán integrados por cinco miembros vecinos del distrito, de los cuales uno será necesariamente el síndico de la circunscripción, quien presidirá las reuniones del Concejo.

Los miembros del Concejo de Distrito serán nombrados dentro de los tres meses siguientes a la instalación de los Concejos Municipales, por un período de dos años; podrán ser reelectos y desempeñarán sus cargos gratuitamente.

El Concejo Municipal reglamentará lo relativo a nombramiento de los miembros de los Concejos de Distrito y al funcionamiento de éstos.

Artículo 64. Los Concejos de Distrito tendrán las siguientes funciones:

a) Servirán de órganos de enlace entre las Municipalidades y las comunidades.
b) Serán órganos de colaboración de las Municipalidades.
c) Fiscalizarán las obras municipales que se efectúen en el distrito, informando al Ejecutivo sobre las mismas lo que a bien tengan.
ch) Elaborarán anualmente una lista de las obras públicas de más urgencia en la región para los efectos del artículo 116.
d) Recoger contribuciones o realizar ferias públicas, enterando de inmediato los fondos recaudados a la Municipalidad, la que deberá necesariamente dedicarlos a los fines que haya acordado el Concejo de Distrito; y
e) Cualquier otra que les encargue el Concejo, congruente con su naturaleza y finalidades.

Artículo 65. Por cada distrito habrá un síndico propietario y un suplente que sustituirá al propietario en todas sus funciones; ambos de elección popular y vecinos del distrito.

Serán aplicables a los síndicos, en lo conducente, las disposiciones de este título sobre requisitos, impedimentos, prohibiciones, reposición, juramentación y toma de posesión del cargo de los regidores.

Los síndicos tendrán derecho a asistir a las sesiones del Concejo Municipal, en las que tendrán voz sólo respecto de los asuntos que fueren de interés directo para el distrito que representen.

TITULO IV

HACIENDA MUNICIPAL

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 66. El año económico municipal se iniciará cada primero de enero.

Artículo 67. Las Municipalidades no podrán hacer uso o disponer de su hacienda para fines distintos de los encomendados por este Código.

No podrán disponer de sus fondos para festejos, agasajos, inauguraciones o eventos similares, salvo la celebración del 11 de abril, 25 de julio, 15

de septiembre, y el aniversario de la fundación del cantón. Podrán realizar gastos de representación sólo para atender a los miembros de los Supremos Poderes y representantes de organismos oficiales extranjeros, siempre que tales recepciones sean de interés para las actividades municipales.

Sólo podrán donar o prestar sus fondos o bienes muebles o inmuebles, arrendar sus fondos y extender garantías en favor de otras personas, cuando una ley especial así lo autorice expresamente, o cuando la donación o el préstamo, no referido a dinero o valores, fuere de interés para el cantón y en favor de una institución estatal, previa anuencia de la Contraloría en ambos casos.

Artículo 68. Como excepción a lo dispuesto en el artículo anterior, las Municipalidades podrán dar ayudas temporales en dinero o en artículos de primera necesidad a vecinos del cantón que atravesaren situaciones de desgracia o infortunios debidamente comprobadas.

También podrán las Municipalidades subvencionar centros de educación, beneficencia o servicio social o que presten sus servicios al respectivo cantón, a toda la provincia o al país en general.

Para Navidad de cada año, podrán las Municipalidades regalar juguetes de fabricación nacional a los niños pobres del cantón, con exclusión de los hijos de los funcionarios y empleados municipales, salvo los de los servidores que devenguen sueldos no superiores a quinientos colones mensuales. El reparto de los juguetes se hará por un Comité de Vecinos que integrará el Ejecutivo.

Artículo 69. Las Municipalidades quedan autorizadas para otorgar becas para la realización de estudios exclusivamente en el país, distintos a los de nivel primario.

Las becas deberán ser adjudicadas a estudiantes de escasos recursos económicos, vecinos del cantón y de probada capacidad para el estudio, con base en la recomendación razonada de la Junta Administrativa del Centro donde se cursarán los estudios.

Artículo 70. Al tramitar los presupuestos municipales la Contraloría General de la República sólo aprobará las partidas para gastos a que se refieren los artículos 18, 67, 68 y 69 si guardan proporción con la situación económica de la Corporación.

Artículo 71. Ni los bienes, ni los derechos municipales pueden ser objeto de embargo ni de remate judicial, salvo que sobre ellos pesare una garantía real autorizada por la Contraloría General de la República, la que no será necesaria cuando se trate de una compraventa al crédito. Se incluyen dentro de esta disposición los derechos de arrendamiento de locales municipales y las licencias para ejercer actividades lucrativas, las cuales no podrán ser cedidas o dadas en garantía sin la autorización expresa de la Municipalidad respectiva.

Artículo 72. Todo funcionario o empleado encargado de recibir, custodiar o pagar bienes o valores municipales o cuyas atribuciones permitan o exijan su tenencia será responsable de ellos y de cualquier daño, abuso, empleo o pago ilegal que sea o sean imputables a su dolo, culpa o negligencia.

Como empleo ilegal se considerará, además de otros, el manejo de los bienes o valores en forma distinta a la prescrita por las leyes, reglamentos o disposiciones superiores.

El autor de tales hechos deberá ser destituido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que hubiere incurrido.

Artículo 73. El funcionario o empleado que en nombre de la Municipalidad contraiga deudas o compromisos de cualquier naturaleza, en contra de las leyes y reglamentos o sin autorización legal, será exclusivamente responsable ante los acreedores correspondientes y además suspendido el ejercicio de sus funciones hasta por un mes sin goce de sueldo, salvo si fuere reincidente o si el hecho fuere delictuoso, en cuyo caso deberá ser destituido.

Artículo 74. La Contraloría General de la República determinará la responsabilidad pecuniaria en que incurran los funcionarios y empleados municipales, en perjuicio de la Municipalidad y con motivo de la custodia o administración de los fondos y bienes municipales, siempre que haya evidente culpa o manifiesta violación de ley.

Previo a decidir, la Contraloría dará audiencia al interesado.

La resolución será título ejecutivo y la ejecución correspondiente la interpondrá la Contraloría a nombre de la Municipalidad respectiva, si ésta no iniciare el cobro judicial dentro del plazo de un mes.

Los efectos de la resolución de la Contraloría quedarán sin lugar sólo si fuere anulada en la jurisdicción contencioso-administrativa, o por sentencia penal firme que la contradiga.

Artículo 75. La Contraloría General de la República podrá actuar como coadyuvante en todos los procesos en que puedan resultar condenas por responsabilidad civil en contra de las Municipalidades y podrá demandar responsabilidades civiles y penales de los funcionarios municipales derivadas de su función.

Artículo 76. El monto máximo de las dietas por sesión de los regidores municipales se ajustará a la siguiente tabla, de acuerdo con el presupuesto de:

	Colones
Hasta doscientos cincuenta mil colones	75,00
Más de doscientos cincuenta mil hasta quinientos mil colones ...	90,00
Más de quinientos mil hasta un millón de colones	105,00
Más de un millón hasta dos y medio millones de colones	126,00
Más de dos millones hasta cinco millones de colones	154,00
Más de cinco millones hasta diez millones de colones	162,00
Más de diez millones de colones	195,00

Artículo 77. Las Municipalidades no podrán remunerar más de seis sesiones por mes ordinarias o extraordinarias, cuando fueren más de cinco regidores; más de ocho, cuando fueren más de cinco regidores; más de ocho, cuando fueren siete; más de doce, cuando fueren nueve u once, y más de catorce, si son más de once. En los casos en que las Municipalidades celebren en un mes más sesiones de las que autoriza remunerar, se entenderán como remunerables a las primeras que se efectúen hasta alcanzar el máximo permitido en cada caso. No podrá pagarse más de una dieta por regidor por cada sesión remunerable. Tampoco se pagarán dietas a los regidores y síndicos por aquellas sesiones que faltaren justificadas por el Concejo.

Cuando un regidor propietario no se presentare dentro de los quince minutos inmediatos posteriores a la hora fijada para comenzar la sesión, o cuando se retirare antes de que finalizare la sesión, perderá la dieta.

El regidor suplente devengará dieta cuando se sustituyere a un propietario, en una sesión remunerable, siempre que la sustitución comenzare antes o inmediatamente después de los quince minutos de gracia contemplados en el párrafo anterior y se extendiere hasta el final de la sesión. Sin embargo, cuando el regidor suplente no sustituya a un propietario en una sesión remunerable y que esté presente durante toda la sesión, devengará el 20 por 100 (veinte por ciento) de una dieta correspondiente a un regidor, de conformidad al valor que tenga según la tabla del artículo 76.

Cuando sin causa justificada los regidores y síndicos falten a las sesiones de Comisión, en que estén nombrados, se les rebajará, por cada ausencia, el 25 por 100 del monto de una dieta.

Los síndicos devengarán, por cada sesión a que asistan y de acuerdo con los límites del párrafo de este artículo, el 50 por 100 de la dieta que corresponda a un regidor de conformidad con el valor que ésta tenga según lo disponga el Concejo dentro de los límites de la tabla del artículo 76.

Artículo 78. Las Municipalidades podrán realizar toda clase de contrataciones con entidades reconocidas como ajenas al espíritu de lucro o cuyo único afán en el caso concreto sea ayudar a la Municipalidad, previa anuencia de la Contraloría General de la República.

Artículo 79. Las operaciones que hagan las Municipalidades con sus inmuebles cuyo valor sea superior a cincuenta mil colones necesitarán autorización de la Contraloría General de la República, la que examinará tanto la legalidad como la oportunidad de la operación.

Cuando la Municipalidad estime que el bien vale cincuenta mil colones o menos, el valor del inmueble se determinará por peritaje de la Dirección General de la Tributación Directa.

Artículo 80. Todo contrato suscrito por las Municipalidades, excepto los de trabajo, deberá ser sometido a refrendo de la Contraloría General de la República, siempre que su valor fuere superior a diez mil colones, sin el cual no podrá surtir efecto alguno.

A igual control estarán sujetos los acuerdos municipales que acojan reclamos pecuniarios por un valor de cinco mil colones o mayor (*).

Capítulo II

De los ingresos

Artículo 81. Las Municipalidades no podrán exonerar total o parcialmente el pago de cualquier multa, impuesto, contribución o tasa que deban recaudar, excepto con autorización legislativa.

Artículo 82. Las tasas serán pagadas por trimestre vencido y puestas al cobro en un solo recibo. Las patentes se cancelarán por trimestres adelantados (**).

(*) Ver ley número 4879 del 2 de noviembre de 1971, publicada en *La Gaceta* número 229 del 17 de noviembre de 1971.

Ver ley número 5060 del 22 de agosto de 1972, publicada en *La Gaceta* número 168 del 5 de septiembre de 1972, artículo transitorio final.

(**) Ver ley número 4769 del 2 de junio de 1971, publicada en *La Gaceta* número 129 del 23 de junio de 1971.

El atraso en el pago de cualquier tasa, contribución o impuesto municipal tendrá un recargo en carácter de multa del 2 por 100 por cada mes o fracción, el que no podrá exceder en ningún caso del 24 por 100 del monto adecuado.

Artículo 83. Las deudas por concepto de impuestos, contribuciones o tasas municipales constituirán hipoteca legal preferente sobre los respectivos inmuebles.

Artículo 84. Las certificaciones de los contadores municipales relativas a deudas por impuestos, contribuciones o tasas municipales serán título ejecutivo y en juicio correspondiente sólo podrán oponerse excepción de pago o de prescripción.

Artículo 85. Los impuestos, contribuciones y las tasas municipales entrarán en vigencia una vez hayan sido aprobados conforme a la ley y publicados en el *Diario Oficial* (*).

El organismo encargado de aprobar las tasas municipales podrá modificarlas al resolver sobre su aprobación.

Artículo 86. Salvo leyes especiales, el cobro de las tasas municipales prescribirá en tres años y el de las contribuciones e impuestos en cinco.

Los funcionarios que dejaren prescribir estos cobros responderán personalmente de su pago.

Lo dispuesto en el párrafo primero del artículo anterior se aplicará únicamente a los derechos municipales originados a partir de la vigencia de este Código.

Artículo 87. Las Municipalidades cobrarán tasas por los servicios urbanos que presten, las que serán elaboradas tomando en consideración el costo efectivo del servicio y un porcentaje de utilidad para desarrollo.

Los servicios de alumbrado público, limpieza de las vías públicas y recolección de basuras deberán pagarse aunque no se tenga interés en ellos.

Los servicios estrechamente vinculados a la salud de la comunidad, como la recolección de basura y la distribución de agua, podrán ser subvencionados por las respectivas Municipalidades con el ingreso del Impuesto Territorial a fin de reducir las tasas.

Artículo 88. Con carácter de tasas se cobrará a los propietarios omisos el costo de los siguientes servicios:

a) Limpieza de vegetación dañina de las orillas de las vías públicas; limpieza de las cercas que dan a esas vías y recorte de las ramas que dan sombra a las vías perjudicándolas o dificultando el paso de personas o vehículos.

b) Construcción de cercas y limpieza de los lotes sin construir.

c) Remoción de objetos, materiales o similares abandonados que obstaculicen la vía pública.

ch) Instalación de bajantes y canoas para recoger las aguas pluviales de las construcciones, cuando la pared externa de éstas colinde inmediatamente con la vía pública.

Artículo 89. Las Municipalidades estarán obligadas a revisar periódicamente las tasas que cobren.

(*) Ver ley número 4240 del 15 de noviembre de 1968, artículo 70. Ver ley número 4971 de 28 de abril de 1972 que reforma el artículo 71 ibídem.

Artículo 90. El valor de las obras nuevas de pavimentación de calles, de construcción de nuevas vías, aceras, cordones de caño, e iluminación eléctrica realizadas por las Municipalidades deberá ser cubierto por los dueños de los inmuebles directamente beneficiados, proporcionalmente a su medida frontal.

Corresponde a la Contraloría General de la República la aprobación del valor total de la obra y de cada contribución, quedando facultada para modificar los valores estimados por la Municipalidad.

Previamente a la aprobación, la Contraloría la publicará en el *Diario Oficial,* confiriendo audiencia a los interesados.

Artículo 91. Las contribuciones urbanas a que se refiere el artículo anterior deberán ser cubiertas dentro del plazo acordado por la Municipalidad.

Las disposiciones de este artículo y las contenidas en los párrafos segundo y tercero anterior serán aplicables a las contribuciones por construcción de caminos vecinales.

Artículo 92. El costo de las obras de construcción de caminos vecinales será sufragado por los propietarios de los fundos directamente beneficiados, cuando esas obras fueren realizadas por las Municipalidades.

La contribución se fijará de la siguiente manera:

a) El 50 por 100 del valor de la obra se distribuirá proporcionalmente entre los propietarios según la medida frontal de los respectivos inmuebles; y

b) El restante porcentaje se distribuirá proporcionalmente entre los propietarios conforme a la cabida de cada finca.

Artículo 93. Del costo de las obras a que se refieren los artículos anteriores se deducirá, para efectos de determinar las contribuciones, el monto de los aportes específicos provenientes del presupuesto nacional o de cualquier donación o aporte de organismos públicos nacionales o internacionales, o de personas o entidades particulares interesados en el desarrollo general de la región.

Los aportes o donaciones de los vecinos del cantón se tomarán en cuenta para el cálculo del costo de las obras, pero le serán reducidas a dichos vecinos de sus contribuciones, salvo disposición expresa en contrario.

La parte del costo de las obras a que se refieren los artículos anteriores, en cuanto beneficien a las propiedades municipales o a las exentas de la contribución, estará a cargo de la Municipalidad.

Artículo 94. Por medio de una contribución que se llamará detalle, las Municipalidades cobrarán a los propietarios de fincas directamente beneficiadas con caminos vecinales una cuota anual para el mantenimiento y mejoramiento de estas vías, pagadera por adelantado.

La contribución será fijada con sujeción a las siguientes normas:

a) Una tercera parte del valor de los trabajos se repartirá proporcionalmente a la medida frontal de los fundos colindantes.

b) Otra tercera parte del valor se distribuirá proporcionalmente a la extensión de las fincas; y

c) El resto se repartirá en proporción al uso del camino que origine cada inmueble.

Artículo 95. Podrán las Municipalidades aceptar el pago de las contribuciones por arreglo o mantenimiento de caminos vecinales mediante prestación de servicios personales.

Las obras de mantenimiento de los caminos vecinales podrán ser realizadas directamente por los interesados, con autorización de la Municipalidad y con sujeción a las condiciones que ésta imponga. La Municipalidad fijará el porcentaje del monto de inversión autorizado a cada interesado que será imputado al pago de detalle.

Para efecto de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley General de Caminos Públicos número 1.851, de 28 de febrero de 1955, se tomará en cuenta los detalles cancelados en la forma establecida en este artículo (*).

Artículo 96. Por medio del impuesto de patente, las Municipalidades gravarán las actividades sujetas a licencia municipal.

La Contraloría General de la República reglamentará los límites máximos dentro de los cuales deben fijarse las tarifas.

Artículo 97. El impuesto de patente se pagará durante todo el tiempo que se haya tenido establecimiento abierto, o ejercido el comercio en forma ambulante y durante el tiempo en que se haya poseído licencia, aunque la actividad no se hubiere realizado.

Artículo 98. Nadie podrá abrir establecimientos dedicados a actividades lucrativas o realizar el comercio en forma ambulante sin contar con la respectiva licencia municipal.

La Municipalidad deberá resolver las solicitudes de licencia dentro de los treinta días hábiles siguientes de presentadas en forma; vencido este término, el particular podrá establecer su actividad, sin perjuicio de lo que en definitiva decida la corporación.

La violación de lo dispuesto en este artículo dará lugar al cierre del local o a la imposibilidad de comerciar ambulantemente, medidas que se ejecutarán por medio de las autoridades de policía.

A las mismas limitaciones y sanciones estará expuesto todo cambio de actividad o ampliación a nuevas actividades.

Artículo 99. La licencia municipal a que se refiere el artículo anterior sólo podrá ser denegada cuando la actividad fuere contraria a la ley, a la moral o a las buenas costumbres, cuando el establecimiento no hubiere llenado los requisitos exigidos por leyes y reglamentos vigentes o cuando la actividad, en razón de ubicación física, no estuviere permitida por las leyes, o, en su defecto, por los reglamentos municipales vigentes.

Artículo 100. La licencia a que se refiere el artículo 98 sólo podrá suspenderse por falta de pago de dos o más trimestres, o por incumplimiento de los requisitos que exigen las leyes para el desarrollo de la respectiva actividad.

La suspensión de la licencia implicará el cierre del local o el impedimento de comerciar ambulantemente, medidas que se ejecutarán a través de las autoridades de policía.

(*) Ver ley número 5060 de 22 de agosto de 1972 (nueva Ley General de Caminos Públicos), *La Gaceta* número 168 de 5 de septiembre de 1972.

La licencia caducará cuando se abandone la actividad y así sea comunicado a la Municipalidad por el interesado, o cuando venza el plazo para el que se haya dado, tratándose de comercios o industrias temporales.

Artículo 101. Ningún traspaso de licencias municipales, incluso las de venta de licores al menudeo, afectará los intereses municipales, hasta tanto no sea aceptado por la Municipalidad, aceptación que se dará si el adquirente es persona hábil para explotar el establecimiento y si ambas partes están al día en el pago de tasas, contribuciones e impuestos municipales.

Artículo 102. El impuesto de patente y la licencia para venta de licores al menudeo se regularán por una ley especial.

Artículo 103. Todo memorial que dirijan los particulares a las Municipalidades deberán acompañarse de un timbre municipal de un colón. Un timbre de igual valor se agregará a toda certificación que extienda la Municipalidad a solicitud de particulares.

Las ofertas en licitaciones de las Municipalidades pagarán un timbre municipal de dos colones si fuere privada la licitación y de cinco colones si fuere pública.

Las renovaciones de patentes de licores pagarán timbre municipal por valor de cincuenta colones por cada patente.

A las solicitudes de licencia para realizar actividades lucrativas se les agregará un timbre municipal de veinte colones.

Todo recurso que se presente contra acuerdos municipales pagará timbre municipal por valor de cinco colones, salvo los acuerdos a que se refiere el párrafo siguiente.

Los recursos contra adjudicaciones de licitaciones privadas pagarán timbre municipal de cincuenta colones y los relativos a licitaciones públicas pagarán timbre de cien colones.

Ningún recurso será tramitado si no ha pagado el timbre correspondiente.

Artículo 104. Todo traspaso de inmuebles pagará timbres municipales en favor de la Municipalidad del cantón en que está situada la finca, los que se agregarán al respectivo testimonio de escritura, sin cuyo pago el Registro Público no podrá inscribir la operación.

El impuesto será del uno por mil del valor del inmueble, según estimación de las partes o mayor valor fijado en la Tributación Directa, salvo si el traspaso fuere por virtud de remates judiciales o adjudicaciones en juicios universales en que el impuesto se pagará sobre el monto en que se remató o sobre el avalúo pericial constante en los autos, respectivamente.

Toda constitución de hipoteca o cédula hipotecaria y toda cesión o interrupción de prescripción de créditos hipotecarios pagarán el timbre a que se refiere el párrafo primero del artículo anterior. El monto del impuesto será del uno por mil sobre el monto de la operación o sobre el valor fijado en la Tributación Directa, si éste fuere mayor.

A todo testimonio de escritura de constitución de sociedad se agregará timbre municipal del cantón en que se domicilie la actividad por valor de cincuenta colones, sin cuyo pago no podrá ser inscrito.

Capítulo III

Crédito

Artículo 105. Las Municipalidades podrán celebrar empréstitos con autorización de la Asamblea Legislativa cuando vayan a realizarse con entidades extranjeras o cuando se efectúen en el país con capital extranjero, y con autorización de la Contraloría General de la República en los demás casos.

Junto con la solicitud de autorización deberá remitirse a la Asamblea Legislativa o a la Contraloría General, en su caso, un detalle de la inversión que se proyecta con los fondos que se obtendrán y una certificación del Secretario Municipal de que el acuerdo que dispuso requerir la autorización fue aprobado por las dos terceras partes del total de los regidores en votación nominal, con indicación de la fecha de la sesión y el número del acuerdo; a la Asamblea se remitirá, además, informe de la Contraloría sobre las posibilidades económicas de la Municipalidad.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable en lo conducente a la emisión de bonos que indica el artículo siguiente.

Artículo 106. Las Municipalidades podrán emitir bonos para financiar programas de obras o servicio con autorización de la Contraloría General de la República.

Con la solicitud de autorización se enviará informe del Banco Central sobre la conveniencia de la emisión.

El Banco deberá rendir el informe a que se refiere el párrafo anterior dentro del plazo de un mes. Si pasado dicho término el Banco no se hubiere pronunciado, la Municipalidad podrá formular su solicitud a la Contraloría sin acompañar el informe.

Artículo 107. Contratado el emprésito o efectuada la emisión de bonos, cuando la Municipalidad no incluyere partidas suficientes en su presupuesto ordinario para cumplir con los compromisos adquiridos la Contraloría General de la República hará de oficio las inclusiones necesarias en el proyecto para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas.

Artículo 108. Los fondos obtenidos por empréstitos o emisiones de bonos no podrán ser dedicados a finalidades distintas de las indicadas en la autorización de la Asamblea Legislativa o de la Contraloría General de la República, en su caso.

Artículo 109. No se podrá dedicar a la atención de empréstitos o emisiones de bonos un porcentaje superior al 10 por 100 de los ingresos ordinarios de la Municipalidad, cuando se tratare de financiar obras de inversión no recuperables.

Artículo 110. Las compras en que el precio deba cubrirse en todo o en parte con fondos de futuros períodos fiscales estarán sujetas a las disposiciones de este capítulo en lo pertinente, aunque sólo requerirá autorización de la Contraloría General de la República.

Capítulo IV

Presupuesto

Artículo 111. Las Municipalidades acordarán el presupuesto ordinario que regirá del 1.º de enero al 31 de diciembre de cada año, en el que se comprenderán todos los ingresos probables y todos los egresos. Estos no podrán en ningún caso exceder a aquéllos. (Ver ley número 5.081 del 10 de mayo de 1973, publicada en *La Gaceta* número 97 del 24 de mayo de 1973.)

Artículo 112. El sistema de codificación y clasificación de cuentas del presupuesto de ingresos y egresos será determinado por la Contraloría General de la República.

Artículo 113. Corresponde a la Contraloría General de la República establecer, por reglamento que se publicará en el *Diario Oficial*, el sistema de estimación de ingresos a que deberán sujetarse las Municipalidades.

Artículo 114. Los presupuestos de egresos se confeccionarán a base de programas relativos a los diferentes campos de acción de la Municipalidad y podrán ser de corto, mediano y largo plazo.

Estos programas deberán concretarse en forma objetiva en cuanto a metas que persiguen y trabajos necesarios para desarrollarlos.

Artículo 115. Para atender los gastos generales de administración podrá destinarse hasta un 40 por 100 de los ingresos ordinarios municipales.

Son gastos generales de administración los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales.

Artículo 116. En el mes de julio de cada año, los Concejos de Distrito presentarán al Ejecutivo una lista de las obras de más urgencia en el distrito.

Cuando el Ejecutivo decidiere la no inclusión de dichas obras en el proyecto de presupuesto ordinario, deberá informar al Concejo Municipal las razones que justifiquen su actuación.

Artículo 117. Los presupuestos ordinarios deberán ser acordados en el mes de septiembre de cada año, en sesiones extraordinarias secretas dedicadas exclusivamente a ese fin.

A estas sesiones serán convocados los regidores y síndicos propietarios y suplentes y podrán ser llamados los funcionarios municipales cuya asistencia se estime necesaria.

Artículo 118. Los presupuestos ordinarios de las Municipalidades deberán someterse a aprobación de la Contraloría General de la República a más tardar el 30 de septiembre de cada año, término que será improrrogable.

A todo proyecto de presupuesto ordinario o extraordinario que se remita a la Contraloría se acompañará copia del acta o actas en que se aprobó, en la cual deberá estar transcrito íntegramente el presupuesto, firmada por el Secretario y refrendada por el Ejecutivo.

Cuando se trata de presupuestos extraordinarios en que se apliquen recursos que no estén reportados en el último informe enviado a la Contraloría, deberá acompañarse certificación del Tesorero Municipal en la que conste que el ingreso se produjo y el monto de lo recaudado.

Artículo 119. Si el presupuesto ordinario no fuere presentado a la Contraloría General de la República oportunamente, regirá para el próximo período el presupuesto del año anterior, con exclusión de aquellos egresos que por su carácter sólo tuvieren eficacia en el año referido y sin perjuicio de que se incluyan las partidas necesarias para atender los compromisos contractuales debidamente adquiridos o la continuación de los programas en curso, según determinación que hará la Contraloría.

A los responsables de la falta de aprobación oportuna del presupuesto ordinario y de la falta de presentación en tiempo a la Contraloría se les impondrá la destitución del cargo o pérdida de credencial, en su caso, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren ser atribuidas por los mismos hechos.

Artículo 120. A más tardar el 15 de diciembre de cada año, la Contraloría General de la República remitirá al Ejecutivo Municipal el original y tres copias del presupuesto ordinario que regirá en el próximo período.

El Ejecutivo informará de inmediato al Concejo del presupuesto aprobado y dejará el original en custodia de la Municipalidad. Dejará en su poder una copia y las demás dos copias las dará al auditor o contador y al tesorero.

Artículo 121. Las modificaciones de los presupuestos vigentes sólo procederán dentro de un mismo programa presupuestado, salvo situaciones de emergencia en que se podrá modificar un programa mediante afectación de otro.

El presupuesto ordinario no podrá ser modificado para aumentar sueldos o crear nuevas plazas, salvo que se trate de reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos o de convenciones colectivas de trabajo de simples convenios colectivos, en el primer caso, o que se requieran nuevos empleados con motivo de la ampliación de sus servicios o la prestación de uno nuevo, en el segundo caso.

Los reajustes que se produzcan, como consecuencia de la concertación de convenciones colectivas o convenios colectivos de trabajo o cualesquier otros que impliquen modificación de los presupuestos ordinarios, sólo procederán cuando se pruebe, en el curso de la tramitación de los conflictos o en las gestiones del caso, que se ha producido un aumento sustancial en el costo de la vida, de acuerdo con los índices de precios que suministren el Banco Central de Costa Rica y la Dirección de Estadística y Censos.

Artículo 122. Los gastos fijos ordinarios sólo podrán financiarse con ingresos ordinarios de la Municipalidad.

Artículo 123. Los ingresos extraordinarios sólo podrán disponerse a través de presupuestos extraordinarios, los que podrán destinarse a reforzar programas vigentes u otros nuevos.

Artículo 124. La aprobación de modificaciones y ampliaciones presupuestarias y el acuerdo de presupuestos extraordinarios podrán tomarse en sesiones ordinarias o extraordinarias, las que podrán ser públicas.

El plazo que tendrá la Contraloría General de la República para resolver sobre esas modificaciones y ampliaciones presupuestarias y los presupuestos extraordinarios será de veinte días, contados a partir de la fecha de presentación del proyecto. Las prevenciones sobre requisitos formales hechas por la Contraloría suspenderán dicho plazo hasta su cumplimiento.

Artículo 125. La Contraloría General de la República deberá aprobar o improbar los proyectos de presupuesto que reciba.

La improbación se hará en resolución razonada y podrá ser parcial o total, por violación del ordenamiento jurídico vigente o por falta de recursos.

Podrá introducir modificaciones a los proyectos sólo con anuencia del Concejo o de una comisión de regidores nombrada al efecto y que se apersone ante la Contraloría, sin perjuicio de la facultad que se concede en el artículo 115.

Artículo 126. Contra los acuerdos municipales que aprueben presupuestos ordinarios o extraordinarios o sus modificaciones o ampliaciones, el Ejecutivo Municipal podrá formular las observaciones que estime pertinentes, las que se remitirán a la Contraloría General de la República conjuntamente con el proyecto acordado.

Artículo 127. Las Municipalidades no podrán hacer nombramientos ni adquirir compromisos económicos si no existe subpartida presupuestaria que ampare el egreso o cuando la subpartida aprobada esté agotada o resultare insuficiente; tampoco podrán pagar con cargo a una subpartida egresos que correspondan a otra.

La violación de lo antes dispuesto será motivo de suspensión del funcionario o empleado responsable y la reincidencia será causa justa de separación.

Artículo 128. El Ejecutivo confeccionará diariamente una nómina de las órdenes de pago que extienda, en la que anotará el número de cada orden, su monto, la persona en favor de quien se extiende y la subpartida contra la cual se hará el cargo.

Dos copias de esa nómina se remitirán diariamente al auditor o contador, quien enviará también cada día al tesorero una de esas copias firmadas y con la razón de anotado.

Artículo 129. Con el informe de ejecución de presupuestos ordinarios y extraordinarios al 31 de diciembre, la Contraloría General de la República realizará las liquidaciones correspondientes, las que deberán estar aprobadas y enviadas a la respectiva Municipalidad a más tardar el 31 de marzo.

Artículo 130. El superávit del presupuesto ordinario podrá presupuestarse para atender obligaciones de carácter ordinario o para inversiones.

No obstante, el superávit de partidas consignadas en programas de mediano o largo plazo, que no hayan concluido, deberá presupuestarse para mantener el sustento económico de los programas.

El déficit del presupuesto ordinario deberá cubrirse en el período siguiente con los excedentes que produzcan los ingresos de carácter ordinario y con aquellos ingresos ordinarios que correspondiendo al ejercicio anterior se produzcan en el período siguiente.

Artículo 131. El superávit libre de los presupuestos extraordinarios se dedicará en primer término a conjugar el déficit del presupuesto ordinario y en segundo término podrá presupuestarse para atender obligaciones de carácter ordinario o para inversiones.

El superávit específico de los presupuestos extraordinarios se presupuestará para atender el cumplimiento de los fines específicos correspondientes.

Artículo 132. Podrán cubrirse en el período económico siguiente compromisos adquiridos en el anterior, cuando la partida correspondiente tenía suficiente saldo para soportarlos.

CAPÍTULO V

Tesorería y Contaduría

Artículo 133. Todos los ingresos municipales entrarán directamente al Banco recaudador de la Municipalidad.

Cuando no hubiere Banco o Agencia Bancaria estatales en la localidad, las Municipalidades podrán recibir sus ingresos directamente en la Tesorería Municipal o en las Auxiliares que constituyan en los distritos.

Cuando resultare necesario y conveniente a los intereses municipales, podrán nombrarse agentes recaudadores especiales para percibir determinados ingresos, quienes deberán rendir garantía de fiel cumplimiento y reintegrar los fondos a la Tesorería Municipal en la forma y término que determine el Concejo.

El tesorero municipal, cuando sea recaudador, no podrá tener en su poder fondos y valores por suma mayor al 50 por 100 del monto a que ascienda la garantía de fidelidad que hayan rendido; cualquier exceso deberá ser depositado o custodiado en el Banco o Agencia Bancaria del Sistema Bancario Nacional más cercano a la localidad y los retiros correspondientes sólo se podrán hacer previo acuerdo del Concejo.

En el término acordado por el Concejo, o cuando se complete suma igual al 50 por 100 del monto a que ascienda la garantía de fidelidad rendida por el tesorero auxiliar, las Tesorerías Auxiliares integrarán los fondos percibidos a la Tesorería Municipal o al Banco recaudador en su caso.

La violación a lo dispuesto en este artículo será causa justa de despido de los responsables.

Artículo 134. Todo pago municipal lo ordenará el Ejecutivo y se hará por medio de cheque que expedirá el contralor, el cual llevará las firmas del Ejecutivo y del tesorero. Y el visto bueno del auditor, en su caso.

A través de las Tesorerías Auxiliares podrán hacerse pagos en efectivo.

Los Concejos podrán autorizar el funcionamiento de una Caja Chica al cuidado del tesorero, por medio de la cual se podrán adquirir bienes y servicios y pagar viáticos y gastos de viaje hasta por un valor de quinientos colones. Todo egreso de Caja Chica deberá ser autorizado por el Ejecutivo. Las Cajas Chicas se regirán por las normas que dicte la Contraloría General de la República.

Artículo 135. El tesorero municipal no hará pago alguno si no existe acuerdo municipal que lo autorice, so pena de incurrir en causal de despido y en las demás responsabilidades que procedan.

Artículo 136. Los cheques municipales deberán ser retirados dentro de los tres primeros meses de su emisión. Pasado dicho término, la Tesorería advertirá por nota certificada al interesado que si no retira el cheque dentro del año siguiente éste será anulado y su derecho caducará en favor de la Municipalidad.

Artículo 137. Cada trimestre los contadores o auditores, en su caso, rendirán un informe a la Contraloría General de la República, relativo a los ingresos recibidos y egresos realizados por la Municipalidad y a los compromisos adquiridos pendientes de pago.

Conjuntamente con el anterior informe, se remitirá otro relativo al estado de Tesorería de la Municipalidad, el que deberá ser preparado por el tesorero y aprobado por el contador o el auditor.

Los informes deberán remitirse a la Contraloría dentro del mes siguiente al vencimiento del período y se elaborarán conforme a las normas que haya acordado la Contraloría.

El contador o el auditor dará una copia de los informes referidos al Ejecutivo, quien la presentará junto con sus observaciones al Concejo Municipal en la sesión inmediata posterior.

Sin perjuicio de los anteriores, la Contraloría podrá exigir a los funcionarios municipales cuantos informes necesite para cumplir con sus atribuciones legales.

Será causal de despido la retardación injustificada en el envío de los informes, así como la falta de veracidad de los datos que contengan.

Artículo 138. El auditor o contador, en su caso, y el tesorero deberán rendir al Ejecutivo los informes que les solicite en relación con las funciones a ellos atinentes.

Artículo 139. Serán también atribuciones de los contadores y auditores las que además fije la Contraloría General de la República.

Artículo 140. Las normas relativas a la contabilidad municipal serán dictadas por la Contraloría General de la República.

TITULO V

Personal

Artículo 141. Con las salvedades que este Código establece, el personal de las Municipalidades será nombrado y removido por el Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en este título.

Artículo 142. El Ejecutivo elaborará y mantendrá al día un Manual Descriptivo de Empleos que contendrá una descripción clara de las labores, deberes y requisitos mínimos de cada puesto y el salario respectivo. El Manual y la Escala de Sueldos deberá ser aprobada por el Concejo.

Para elaborar y actualizar el Manual y la Escala de Sueldos, el Ejecutivo podrá solicitar la colaboración de la Dirección General de Servicio Civil, la cual estará obligada a prestarla.

Artículo 143. Para ser empleado municipal se requiere:

a) Ser de buena conducta.
b) Satisfacer los requisitos mínimos que establece el Manual Descriptivo de Empleos; y
c) Demostrar idoneidad mediante las pruebas, exámenes o concursos que deberán establecerse para cada cargo.

Artículo 144. No podrá ser empleado municipal quien sea cónyuge o pariente en la línea directa o en la colateral hasta el tercer grado, inclusive, de alguno de los regidores propietarios o suplentes del Ejecutivo, del tesorero, del auditor, del contador o del encargado, en su caso, de hacer el escogimiento de candidatos.

La prohibición señalada en el párrafo anterior no se hará efectiva si al elegirse un regidor propietario o suplente o nombrarse el Ejecutivo, tesorero, auditor o contador o encargado de hacer el escogimiento de candidatos figure ya como empleado su pariente.

Artículo 145. Para llenar vacantes en el personal se procede llamando a concurso o ascendiendo a otro empleado, salvo que el Concejo o el Ejecutivo decidan no hacerlo por considerarlo conveniente y compatible con el servicio público.

En caso que sea necesario hacer concurso, se podrá nombrar o ascender interinamente hasta por el plazo máximo de dos meses.

Artículo 146. Los empleados que sean ascendidos o nombrados interinamente deberán reunir las condiciones establecidas en este Código y en el Manual Descriptivo de Empleos.

Artículo 147. El Ejecutivo, al nombrar, deberá escoger entre todos los que resulten seleccionados a los que sean vecinos del cantón; sólo en ausencia de éstos podrá nombrar a quienes no lo sean.

Artículo 148. Las permutas de los servidores municipales serán aprobadas por el Ejecutivo; y los traslados ordenados por éste, siempre que no causen evidente perjuicio al servidor.

Artículo 149. Los servidores municipales gozarán de los siguientes derechos y beneficios:

a) Sólo podrán ser despedidos de sus cargos conforme al párrafo primero del artículo 154 de este Código o por reducción forzosa de servicios.

La reducción forzosa de servicios sólo procederá por falta de fondos o por reorganización que exija el buen servicio público, y se hará en el presupuesto ordinario de la Municipalidad para el período económico siguiente, en el cual se incluirá partida suficiente para responder el pago de la indemnización que se establece en el inciso *ch*) de este artículo.

b) Disfrutarán de una vacación anual de acuerdo con el tiempo consecutivo servido en la siguiente forma:

1. Si han trabajo un tiempo de cincuenta semanas a cuatro años y cincuenta semanas, gozarán de quince días hábiles de vacaciones.
2. Si han trabajo durante un tiempo de cinco años y cincuenta semanas a nueve años y cincuenta semanas, gozarán de veinte días hábiles de vacaciones; y
3. Si han trabajo durante un tiempo de diez años y cincuenta semanas o más, gozarán de un mes calendario.

c) Podrán disfrutar de licencia ocasional de excepción con goce de salario o sin él, conforme a lo que dispone el artículo siguiente.

ch) Si cesaren en sus funciones por supresión del cargo, tendrán derecho a una indemnización de un mes de sueldo por cada año o fracción de

seis o más meses de servicios prestados, hasta un límite máximo de doce meses. Tal indemnización se pagará por mensualidades consecutivas del monto del sueldo devengado a partir de la cesación de funciones del empleado y hasta completar el límite del derecho respectivo.

Es entendido que si el empleado despedido vuelve a trabajar en la misma Municipalidad antes de haber recibido la totalidad de las mensualidades a que tiene derecho cesará de inmediato el pago de las mismas. Sin embargo, cuando el pago en la nueva plaza fuere menor, las mensualidades completarán el sueldo hasta por el monto y por el pago de la indemnización a que tiene derecho.

La indemnización que se crea en este inciso sustituye las prestaciones laborales establecidas en el Código de Trabajo en cuanto a preaviso de despido y auxilio de cesantía.

d) *Tendrán derecho a sueldo adicional anual en el mes de diciembre,* conforme a la ley.

Los beneficios a que se refieren el inciso anterior y el presente no pueden ser objeto de venta, traspaso o gravamen de ninguna especie; no pueden ser perseguidos por acreedores, salvo en concepto de pensiones alimenticias, que pueden serlo hasta en un 50 por 100; y

e) Podrán gozar de licencias para adiestramiento, con sujeción al reglamento correspondiente de la Municipalidad y a las siguientes disposiciones:

1. Sólo se podrá conceder licencia para el adiestramiento en materias *que interesen directamente a la Corporación.*
2. La licencia podrá ser sin goce de salario o con disfrute parcial o total de éste.
3. La licencia con goce de salario no podrá exceder de un año.
4. En el caso de disfrute de licencia con goce de sueldo total por un año, el servidor quedará obligado a laborar para la Municipalidad por un período de tres años; esta obligación será proporcional en los casos de que la licencia fuere con goce parcial de salario, o por período menor de un año.
5. Si el servidor incumpliere la anterior obligación, deberá resarcir a la Municipalidad los daños y perjuicios ocasionados, cuya estimación la hará la Contraloría General de la República a solicitud de la Corporación y con audiencia del interesado y la fijación que hiciere será título ejecutivo.
6. Para que pueda disfrutarse de una licencia de adiestramiento deberá suscribirse previamente un contrato, el que requerirá para *su eficacia refrendo de la Contraloría y otorgarse garantía de cum*plimiento a satisfacción del Concejo; y
7. Al final de cada licencia deberá el empleado rendir un informe de aprovechamiento, acompañando las certificaciones correspondientes.

Artículo 150. El Ejecutivo otorgará licencias conforme a lo que dispone el Reglamento Interior de Trabajo, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Podrá conceder licencia hasta por una semana con goce de sueldo en casos de matrimonio del servidor o de fallecimiento de cualquiera de sus padres, hijos, hermanos o cónyuge.

b) Todos los demás permisos con goce de sueldo que conforme a disposiciones del Reglamento Interior de Trabajo sean procedentes deberán ser deducidos del período de vacaciones, sin que el número de días de licencia pueda exceder el número de días de vacación que corresponan al servidor en el momento de otorgarse el permiso.

c) Los permisos sin goce de sueldo podrán ser otorgados hasta por seis meses, prorrogables por una sola vez por un plazo igual en casos muy calificados que señalará el Reglamento Interior de Trabajo. Quien haya disfrutado de un permiso sin goce de sueldo no podrá obtener otro si antes no ha transcurrido un tiempo igual al doble del tiempo del permiso anterior concedido; y

ch) En cuanto a licencias para estudios, se estará a lo dispuesto en el inciso *a*) del artículo anterior y sólo podrá otorgarlas el Ejecutivo con aprobación del Concejo.

Siempre que se conceda una licencia se podrá ascender o nombrar interinamente por el término que dure la licencia.

Artículo 151. Son deberes de los servidores municipales:

a) Cumplir las obligaciones inherentes a sus cargos.

b) Guardar la discreción necesaria en los asuntos relacionados con su trabajo, que por su naturaleza o en virtud de instrucciones especiales así lo requieran, aun después de haber cesado en sus cargos, sin perjuicio de la obligación en que están de denunciar cualquier hecho delictuoso.

c) Observar dignidad en el desempeño de sus cargos; y

ch) Guardar al público toda la consideración debida, de modo que no se origine queja justificada por mal servicio o atención.

Artículo 152. Está prohibido a los empleados municipales:

a) En el desempeño de sus cargos, actuar para fines distintos de los encomendados.

b) Dedicarse durante las horas de labor a trabajos o discusiones ajenas a sus funciones.

c) Recoger o solicitar directa o indirectamente contribuciones o suscripciones de otros servidores públicos, salvo excepciones muy calificadas que establezca el Reglamento Interior de Trabajo.

ch) Solicitar o recibir dádivas, obsequios y recompensas que se ofrezcan como retribución por actos inherentes a sus cargos; y

d) Solicitar o percibir, sin la anuencia expresa del Concejo, subvenciones adicionales de otras entidades públicas por concepto del desempeño de sus funciones.

Artículo 153. Para garantizar el buen servicio podrán imponerse las siguientes sanciones disciplinarias:

a) Amonestación escrita.
b) Represión escrita; y
c) Suspensión del trabajo sin goce de sueldo hasta por quince días.

Las sanciones anteriores se aplicarán por las personas y en los casos que determine el Reglamento Interior de Trabajo, salvo la suspensión, que sólo será acordada por el Ejecutivo.

La imposición de las correcciones disciplinarias anteriores no tendrán más consecuencias que las que se deriven de su aplicación y no significan pérdida de los derechos otorgados por el presente Código.

Artículo 154. Los servidores podrán ser removidos de sus puestos cuando incurran en las causales de despido que determina el Código de Trabajo y en las establecidas en este Código.

Para efectuar tal despido es requisito ineludible que se realice con sujeción a las siguientes normas:

a) El Ejecutivo o la Oficina de Personal, en su caso, harán conocer por escrito al servidor el propósito de despido con indicación de las causales respectivas y le darán un plazo improrrogable de cinco días hábiles, que se contarán a partir de la fecha en que reciba la notificación, a fin de que exponga los motivos que tenga para oponerse, junto con las pruebas que proponga en su descargo.

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

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

ch) El servidor que resultare despedido podrá apelar de la decisión del Ejecutivo para ante el correspondiente Tribunal de Trabajo del circuito judicial a que pertenece la Municipalidad, dentro de un término de ocho días hábiles, contados a partir de la notificación del despido. En la apelación el interesado hará relación de los hechos conducentes, ofrecerá las pruebas en que funde esos hechos y referirá el derecho en que base sus pretensiones.

d) Recibida la apelación, el Ejecutivo la remitirá con el expediente respectivo dentro de tercero día a la autoridad judicial, la que resolverá de acuerdo con los trámites ordinarios establecidos en el Código de Trabajo, teniendo la apelación como demanda. Podrá el juez rechazar de plano la apelación cuando no se ajustare al inciso anterior.

e) La sentencia de los Tribunales de Trabajo resolverá si procede el despido o la restitución del empleado a su puesto con el pleno goce de sus derechos y el pago a su favor de salarios caídos, sin que éstos puedan exceder en ningún caso de seis meses. En el supuesto de que el Tribunal de Trabajo deniegue la gestión de despido y el representante de la Municipalidad no interponga la respectiva apelación dentro del plazo legal, ésta se tendrá por interpuesta de pleno derecho para ante el superior.

El servidor municipal podrá renunciar en la ejecución de sentencia a la reinstalación, a cambio de la percepción del importe del preaviso y del auxilio de cesantía que le puedan corresponder, y, a título de daños y perjuicios, el monto de dos meses de salario.

Artículo 155. El artículo anterior será aplicable, en lo conducente, a las suspensiones a que se refiere el inciso *c)* del artículo 153. La apelación será de conocimiento de los alcaldes respectivos, quienes resolverán en única instancia.

Artículo 156. Las disposiciones contenidas en este título sobre procedimientos de nombramiento y remoción no serán aplicables a los funcionarios que dependen directamente del Concejo ni a los empleados ocasionales contratados con cargo a las partidas presupuestarias de Servicios Especiales o Jornales. Las acciones laborales que afecten a los funcionarios que dependen directamente del Concejo serán acordadas por éste.

TITULO VI

Expropiaciones

Artículo 157. Los bienes inmuebles, sean fincas completas, porciones o derechos, que por razón de su ubicación sean precisamente necesarios a juicio de la Municipalidad para un servicio de interés público local, podrían ser adquiridos por causa de utilidad pública conforme a las reglas de ese título.

Artículo 158. El concepto del artículo anterior alcanza a aquellos inmuebles que la Municipalidad disponga adquirir para su entrega al uso público o para ser dejados en propiedad, administración o uso de entidades estatales locales.

Artículo 159. Antes de acordarse una expropiación, y con vista del respectivo plano catastrado del inmueble que interesa adquirir, el Concejo encargará al Ejecutivo el trámite del avalúo, indicándole el nombre del propietario o, en su defecto, poseedor, la cita de inscripción en el Registro Público o si se trata de terreno no inscrito, así como la naturaleza, situación, linderos y cabida del expresado inmueble.

Artículo 160. El Ejecutivo cumplimentará lo acordado por el Concejo por medio de una solicitud de avalúo, acompañada de una transcripción del acuerdo municipal y del respectivo plano, dirigida a la Dirección General de la Tributación Directa.

Artículo 161. Efectuado el avalúo que se indica en el artículo precedente, y previo acuerdo del Concejo, el Ejecutivo requerirá al propietario, mediante notificación personal o telegráfica, para que manifieste dentro de los ocho días hábiles siguientes si está dispuesto a vender a la Municipalidad el respectivo inmueble por el precio que indique el avalúo, a efecto de que comparezca al otorgamiento de la escritura correspondiente.

Artículo 162. Si no hubiere convenio o el propietario no acude al llamado del Ejecutivo, el Concejo podrá acordar la expropiación, razonando el motivo de utilidad pública. Este acuerdo será publicado en el *Diario Oficial.*

Artículo 163. Una vez publicado el acuerdo de expropiación, el Ejecutivo o el apoderado municipal solicitará al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda que prevenga al propietario la designación, dentro de los cinco días hábiles siguientes, del perito que le corresponde proponer, para el avalúo de los daños y perjuicios que pudieren serle irrogados, bajo el apercibimiento de que en su rebeldía lo nombrará de oficio el Juzgado. Si el propietario interesado no hiciere el nombramiento del perito dentro del plazo dicho, el Juzgado designará uno de su confianza. El perito nombrado por el propietario o en su defecto por el Juzgado deberá rendir su dictamen dentro de los quince días siguientes a la fecha de su aceptación y devengará el honorario que fijará el Juzgado.

Al recibo de las diligencias, si la finca estuviere inscrita, el Juez ordenará por mandamiento al Registro Público la anotación de la expropiación.

Artículo 164. En cualquier momento durante el trámite de las diligencias, si la Municipalidad deposita la suma fijada como indemnización por la Dirección General de la Tributación Directa, el Juzgado, a solicitud del Ejecutivo o del apoderado municipal, extenderá autorización para entrar en posesión de lo expropiado, sin perjuicio de continuar el trámite de las diligencias instauradas.

Artículo 165. Rendido el dictamen pericial a que se refiere el artículo 163, el Juzgado, previa audiencia a las partes, procederá a dictar resolución fijando el monto de la indemnización, la cual no podrá exceder, en ningún caso, a la suma mayor estimada en los avalúos. Ordenará además el Juzgado, en su caso, al expropiado abandonar el inmueble o porción, al servicio a que se le destina, previo el depósito por parte de la Municipalidad de la suma fijada. Efectuando el depósito, el Juzgado autorizará a la Municipalidad para entrar en posesión de lo expropiado, si ésta no se hubiere operado conforme a lo dispuesto en el artículo 164.

Artículo 166. Efectuado el depósito de la suma fijada en definitiva, el Juzgado dictará resolución ordenando entregar el expediente al notario público que acredite el Ejecutivo o el apoderado municipal, para que se proceda al otorgamiento de la escritura de traspaso de propiedad, que contendrá: protocolización de la resolución firme que fijó la indemnización, el acta de consignación del precio, el auto a que este artículo se refiere y cualesquiera otros datos que fueren necesarios.

El Registro de la Propiedad inscribirá la finca o parcela en nombre de la Municipalidad, aun cuando el inmueble no esté inscrito.

Artículo 167. En las diligencias judiciales sólo cabrá el recurso de apelación contra la resolución final que fije el monto de la indemnización, el cual deberá plantearse dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de la última notificación. Las demás resoluciones sólo tendrán el recurso de responsabilidad.

No será necesario estimar las diligencias ni procederá en ellas la deserción.

Serán aplicables en estas diligencias, en lo conducente, las normas sobre ejecución de sentencias que contiene la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa número 3.667 del 12 de marzo de 1966, con excepción de lo dispuesto en el párrafo 4.° del artículo 78.

Estas diligencias se tramitarán en papel de oficio.

Artículo 168. Las diligencias judiciales deberán iniciarse dentro de los tres meses siguientes al acuerdo de expropiación.

Dentro de los tres meses siguientes al inicio de las diligencias, la Municipalidad deberá depositar el monto del avalúo de la Dirección General de la Tributación Directa.

El incumplimiento de lo dispuesto en los párrafos anteriores ocasionará la caducidad del acuerdo de expropiación, y, en su caso, sin más trámite el juez dará por concluidas las diligencias y envirá mandamiento al Registro Público ordenando levantar la anotación referida en el artículo 163.

Artículo 169. Del monto de la indemnización, la Municipalidad o el juez, en su caso, separarán las cantidades necesarias para cancelar de inmediato toda clase de gravámenes que afecten al inmueble expropiado.

Artículo 170. Todos los gastos que se ocasionen para la inscripción del inmueble expropiado en el Registro Público serán a cargo de la Municipalidad.

TITULO VII

Recurso contra los actos municipales

Capítulo I

Recurso contra acuerdos

Artículo 171. Contra los acuerdos municipales, tomados por el Concejo, podrán solicitar los regidores revisión en la forma prevista en este Código y el Ejecutivo interponer veto.

Los interesados podrán establecer contra dichos acuerdos los recursos ordinarios de revocatoria y de apelación, el extraordinario de revisión y ejercer las acciones jurisdiccionales que las leyes regulen.

Artículo 172. Cualquier acuerdo municipal estará sujeto a los recursos de revocatoria y de apelación, con la salvedad de los siguientes:

a) Los que no hayan sido aprobados definitivamente.
b) Los de mero trámite, de ejecución, confirmación o ratificación de otros anteriores y los consentidos expresa o implícitamente.
c) Los reglamentarios.
ch) Los que aprueben presupuestos, sus modificaciones y adiciones; y
d) Los sometidos a los procedimientos especiales regulados en los artículos 82, 83, 89 y 90 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa número 3.667 del 12 de marzo de 1966 (*).

Artículo 173. La apelación de los actos que acuerden carteles o adjudicaciones de licitaciones públicas serán de conocimiento de la Contraloría General de la República, conforme al ordenamiento vigente. Contra estos acuerdos no cabrá recurso de revocatoria.

Artículo 174. Los recursos de revocatoria y de apelación deberán interponerse dentro del quinto día y en memorial razonado.

Si se interpusiere únicamente apelación, se entenderá también interpues-

(*) Ver ley número 4957 de 16 de febrero de 1972, *La Gaceta* número 45 de 1 de marzo de 1972.

ta revocatoria, limitada, en cuanto a motivos, a los mismos en que se funde la apelación.

La apelación podrá establecerse sólo por ilegalidad, en tanto que la revocatoria podrá estar fundada también en la inoportunidad del acto.

La revocatoria deberá conocerla el Concejo en la sesión siguiente ordinaria a su presentación.

En el caso de revocatoria con apelación subsidiaria, si aquélla no se resuelve transcurridos ocho días desde la sesión en que debió haberse conocido y el expediente no ha llegado a la autoridad que deba conocer de la apelación, el interesado podrá pedir a ésta que ordene el envío, previniendo al funcionario de las sanciones que la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece en su artículo 40.

Lo dispuesto en el párrafo anterior tendrá aplicación también en el caso de que interpuesta exclusivamente apelación el expediente no llegue dentro del octavo día de presentada a la autoridad competente para resolverla.

La apelación será de conocimiento del Tribunal Superior Contencioso-Administrativo.

Artículo 175. De todo acuerdo municipal contra el que hubiere procedido apelación y ésta no fue interpuesta en tiempo, y siempre que no hubieren transcurrido diez años de tomado el acuerdo y que el acto no hubiere agotado todos sus efectos, podrán los interesados presentar ante el Concejo recurso extraordinario de revisión, a fin de que el acto no surta o siga surtiendo efectos.

El recurso a que se refiere el párrafo anterior sólo podrá estar fundado en motivos que originen la nulidad del acto, y sólo podrá acogerse previo dictamen vinculante de la Contraloría General de la República, a la que se le pasará el expediente que se levantará para tramitar el recurso, una vez agotado el procedimiento.

Artículo 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.

Artículo 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.

CAPÍTULO II

Recursos contra los demás actos

Artículo 178. Las decisiones de los funcionarios que dependan directamente del Concejo tendrán los recursos de revocatoria y de apelación para ante el mismo, los que deberán interponerse dentro del quinto día. Las decisiones relativas a la materia laboral confiada al Ejecutivo estarán sujetas a los recursos que se regulan en el título V.

La revocatoria y la apelación podrán estar fundadas en razones de ilegalidad o inoportunidad y no suspenderán la ejecución del acto, sin perjuicio de que el Concejo pueda disponer la suspensión como primera providencia al recibir la apelación.

La interposición exclusiva de apelación no impedirá que el funcionario revoque su decisión si estima procedentes las razones en que se funde el recurso.

Artículo 179. Las decisiones de los funcionarios que no dependan directamente del Concejo tendrán los recursos de revocatoria y de apelación, dentro de un plazo de cinco días, para ante el Ejecutivo; podrán estar fundados en motivos de ilegalidad o inoportunidad y suspenderán la ejecución del acto.

Artículo 180. Contra todo acto no emanado del Concejo y que no fuere de materia laboral, cabrá recurso extraordinario de revisión, cuando no se hubieren establecido oportunamente los recursos que facultan los artículos precedentes de este capítulo, siempre que no hubieren transcurrido cinco años de dictado el acto y éste no hubiere agotado totalmente sus efectos, a fin de que el acto no surta o siga surtiendo efectos.

El recurso se interpondrá ante el Concejo y éste lo acogerá sólo si el acto fuere absolutamente nulo.

TITULO VIII

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 181. Se mantienen en vigencia las leyes no derogadas expresamente por este Código que autoricen a las Municipalidades a efectuar donaciones en favor de entidades de Derecho Público y las que conceden exoneración de impuestos y contribuciones municipales a estas mismas entidades (*).

Artículo 182. Se reforman en lo conducente la Ley de la Administración Financiera de la República número 1.279 del 2 de mayo de 1951, el Código Electoral, ley número 1.536 del 10 de diciembre de 1952, la ley número 1.271 del 6 de marzo de 1951 sobre multas a contribuyentes morosos, la ley número 74 del 18 de diciembre de 1916 y el Decreto-Ley número 578 del 6 de julio de 1949, ambos relativos a contribuciones por obras.

Artículo 183. En toda ley, en donde diga «Junta Cantonal de Caminos» se leerá «Municipalidad».

(*) Ver ley número 3754 del 29 de septiembre de 1966, publicada en *La Gaceta* número 224 del 5 de octubre de 1966.

Artículo 184. Se reforma el artículo 67 de la Ley de Planificación Urbana número 4.240 del 15 de noviembre de 1966 para que se lea así:

«Dichas expropiaciones podrán ser accionadas por el Instituto o por la Municipalidad respectiva, en su caso, sujetándose esta última a lo preceptuado en el título VI del Código Municipal.»

Artículo 185. Se derogan las siguientes regulaciones: Ordenanzas Municipales; Ley número 20 del 24 de julio de 1867, salvo las secciones séptima y octava en cuanto no resulten modificadas por este Código; Ley de Organización Municipal número 131 del 9 de noviembre de 1909; Ley Adición a la Organización Municipal número 11 del 10 de septiembre de 1925; Ley de Hacienda Municipal número 180 del 28 de agosto de 1923 y su Reglamento; Decreto Ejecutivo número 50 del 15 de diciembre de 1925; Ley que estableció los Concejos de Distrito número 118 del 6 de julio de 1939; Ley de Revisión de Cuentas de Tesoreros y Contadores Municipales número 178 del 16 de agosto de 1938; Ley de Subvenciones a Autoridades Políticas Locales número 1.462 del 26 de junio de 1952; Ley de Contribuciones a los Congresos Municipales número 1.817 del 3 de noviembre de 1954; Ley de Timbre Municipal número 2.440 del 30 de octubre de 1959; Ley sobre Becas y Subvenciones a determinadas Instituciones número 1.442 del 15 de mayo de 1952, en cuanto se refiere a las Municipalidades; artículos 5.° y 9.°, 11 y 14 a 23 de la Ley General de Caminos Públicos número 1.851 del 28 de febrero de 1955; Ley sobre número de regidores de cada Municipalidad número 81 del 7 de agosto de 1943; y artículo 24, inciso *f*), de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social número 17 del 22 de octubre de 1943.

Artículo 186. Queda derogada cualquier otra norma general o especial que se oponga a lo dispuesto en este Código.

Artículo 187. Este Código entrará a regir el 1.° de enero de 1971.

ECUADOR

LEY DE ORGANIZACION BARRIAL

CAPÍTULO I

Artículo 1.° Los Concejos Municipales dividirán en barrios las parroquias del respectivo Municipio. A las urbanas en forma obligatoria y a las rurales facultativamente.

Artículo 2.° El establecimiento, supresión o modificación de un barrio se hará por ordenanza municipal. Los vecinos que se creyeren afectados podrán impugnar dicha ordenanza ante el respectivo Consejo Provincial.

Artículo 3.° En cada barrio organizado de conformidad con esta Ley funcionará un Comité Barrial.

Artículo 4.° El Comité Barrial constituye una persona jurídica de derecho privado. Su objetivo fundamental es la gestión y representación ante los organismos públicos de las aspiraciones de la comunidad barrial.

Artículo 5.° Para la constitución de un Comité Barrial se requiere:

a) Existencia jurídica del barrio.
b) Asamblea pública para constituir el Comité, con la participación de por lo menos cien vecinos del respectivo barrio.
c) Acta constitutiva suscrita de conformidad con el reglamento.
d) Designación por la Asamblea de la primera directiva del Comité; y
e) Registro de la constitución e integración de la directiva del Comité en la respectiva dependencia municipal.

Artículo 6.° Los Comités no podrán disolverse por sí mismos sin la aprobación del Ministerio de Bienestar Social, pero podrán ser disueltos por dicho Ministerio si se estableciere que han comprometido la seguridad o los intereses del Estado, o que han incumplido los fines para los que fueron creados.

Capítulo II

De los fines de los Comités Barriales

Artículo 7.° Son fines de los Comités Barriales:

a) Establecer y mantener actualizado el inventario y registro de las necesidades, problemas y aspiraciones del barrio.
b) Propender la realización de obras públicas y programas de desarrollo económico, social y la dotación de servicios.
c) Participar dentro de su respectivo territorio con los organismos y autoridades competentes en el control de la comercialización de los artículos de primera necesidad.
d) Coordinar acciones con la respectiva junta parroquial.
e) Actuar como unidades auxiliares en las tareas relativas a la Defensa Civil.
f) Cooperar y propiciar la defensa de los derechos humanos y democráticos; y
d) Los demás que le confiere esta Ley.

Capítulo III

Del gobierno de los Comités Barriales

Arículo 8.° El gobierno de los Comités Barriales será ejercido por los siguientes organismos y funcionarios:

a) La Asamblea General.
b) La directiva del Comité; y
c) El presidente.

Artículo 9.° La Asamblea General es el máximo organismo del Comité y estará integrado por todos los vecinos del barrio mayores de dieciocho años que hayan manifestado de alguna manera su voluntad de pertenecer a éste.

Artículo 10. La directiva del Comité estará integrada por un presidente y seis vocales principales que tendrán sus respectivos suplentes.

El vicepresidente será elegido de entre los vocales principales y la directiva nombrará un secretario y un tesorero de fuera de su seno.

Son además miembros natos de la directiva con derecho a voz los representantes legales o estatutarios de los clubes, organizaciones laborales, cooperativas u otras organizaciones populares con asiento en el respectivo barrio.

Artículo 11. El presidente será el representante legal del Comité Barrial y presidirá la Asamblea General y la directiva. En caso de falta del presidente le subrogará el vicepresidente y a falta de éste el vocal que le corresponda en orden de la elección.

Artículo 12. El presidente y los demás miembros de la directiva del Comité serán elegidos por mayoría absoluta de votos mediante sufragio universal, directo y secreto; para el efecto se elaborarán padrones en los que

constarán en calidad de electores los vecinos del barrio determinados en el artículo 9 de esta Ley. La elección se realizará utilizando papeletas separadas y la distribución de puestos se efectuará con aplicación de los cuocientes electorales y demás mecanismos que determina la Ley de Elecciones.

Artículo 13. Para la instalación y funcionamiento de los organismos pluripersonales del Comité será necesario que exista quórum y se entenderá por éste la concurrencia de más de la mitad de sus miembros.

Las resoluciones se tomarán por decisión de más de la mitad de sus integrantes, salvo cuando el reglamento establezca una mayoría especial.

Capítulo IV

Del haber del Comité Barrial

Artículo 14. Constituyen el haber del Comité Barrial:

a) Los fondos, subvenciones o asignaciones que reciban del sector público.
b) Los bienes muebles e inmuebles que adquiera.
c) Los legados y donaciones que reciba de personas naturales o jurídicas.
d) Los ingresos que obtenga por los establecimientos de su propiedad o los servicios que administra; y
e) Las cuotas ordinarias y extraordinarias que voluntariamente aporten los vecinos.

Artículo 15. Los Comités de Barrio depositarán sus fondos en cuentas corrientes o de ahorro, preferentemente en los bancos del sector público y, donde no los hubiere, en los bancos privados y en las mutualistas, cooperativas o cajas de ahorro. Por ningún concepto dichas cuentas serán a título personal.

La movilización de los fondos de cada Comité corresponde de consuno al presidente y al tesorero.

Capítulo V

Del Comité Parroquial

Artículo 16. Las directivas de los Comités Barriales, para cumplir mejor y coordinar sus objetivos, conformarán el Comité Parroquial, cuyo funcionamiento y organización se determinarán en el reglamento.

Del Comité Parroquial así conformado se designarán, por parte del respectivo Concejo, los miembros de la Junta Parroquial de que trata el artículo 140 de la Ley de Régimen Municipal.

Capítulo VI

Disposiciones generales

Artículo 17. Las instituciones del sector público atenderán con preferencia las solicitudes, denuncias, reclamos u observaciones que formulen los Comités Barriales y los Parroquiales.

Artículo 18. En relación con la organización barrial son atribuciones del Ministerio de Bienestar Social:

a) Promover el desarrollo y fortalecimiento de la participación, solidaridad y responsabilidad comunitaria a través de la organización barrial.

b) Vigilar el cumplimiento de esta Ley y el reglamento y resolver las reclamaciones que se formularen sobre su aplicación.

c) Determinar mediante Acuerdo Ministerial la participación de los Comités Barriales y los Parroquiales cuando se estime necesaria en la realización de funciones o actividades que ordinariamente competen a los diferentes organismos gubernamentales.

d) Fiscalizar el manejo de los fondos de los Comités Barriales, fijar las responsabilidades personales y disponer las acciones administrativas o judiciales pertinentes; y

e) Las demás que le asignen esta Ley y el reglamento.

Artículo 19. En relación con la organización barrial son atribuciones de los Concejos Municipales:

a) Promover la organización y fortalecimiento de los Comités Barriales y los Parroquiales, así como precautelar su normal funcionamiento.

b) Convocar a los Comités Barriales y los Parroquiales, a través de sus directivas o representantes legales, para la discusión y resolución de los asuntos que conciernen a los barrios en particular o a la comunidad en general.

c) Conceder a los Comités Barriales y Parroquiales apoyo económico para sus actividades; y

d) Las demás que le asignen esta Ley y su reglamento.

Disposiciones transitorias

Primera. El reglamento de esta Ley establecerá principalmente las atribuciones y deberes de los organismos y funcionarios, así como la forma de convocación y la periodicidad de las reuniones, las funciones, los requisitos, los períodos de ejercicio y los demás aspectos relativos a su organización y funcionamiento.

Segunda. La delimitación actual de los barrios y el ejercicio de los directivos de los Comités existentes continuarán hasta que se organicen con sujeción a la presente Ley y su reglamento.

Tercera. Los barrios constituidos en espacios territoriales pertenecientes a más de una parroquia solicitarán al respectivo Concejo Municipal, dentro de los noventa días a partir de la vigencia de la presente Ley, una nueva delimitación para que se hallen asentados en una sola parroquia.

TITULO I

ENUNCIADOS GENERALES

CAPÍTULO I

Del Municipio

SECCION PRIMERA

Del Municipio en general

Artículo 1.° El Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.

El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas cuyo conjunto constituye una ciudad, y parroquias rurales.

Artículo 2.° Cada Municipio constituye una persona jurídica de derecho público, con patrimonio propio y con capacidad para realizar los actos jurídicos que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines, en la forma y condiciones que determinan la Constitución y la Ley.

Artículo 3.° Son vecinos o moradores de un Municipio los ecuatorianos y extranjeros que tengan su domicilio civil en la jurisdicción cantonal, o los que mantengan en ésta el asiento principal de sus negocios.

Los ecuatorianos y extranjeros como vecinos de un Municipio tienen iguales deberes y derechos, con las excepciones determinadas por la Ley.

SECCION SEGUNDA

De la constitución, fusión y supresión de Municipios

* Artículo 4.° Corresponde al Congreso Nacional crear, suprimir o fusionar Municipios y fijar sus límites.

Para crear Municipios, y por tanto para darles existencia legal, se requiere:

1.° Población residente no menor de cincuenta mil habitantes en la extensión territorial, de los cuales cuando menos diez mil deberán estar domiciliados en la ciudad que ha de ser cabecera del cantón. De estos requisitos se podrá prescindir para la creación de cantones en las provincias del Oriente y en el Archipiélago de Colón.

* REFORMA:

Artículo 6.° En el artículo 4.° háganse los siguientes cambios:

1. Al final del ordinal primero cámbiese la expresión:

«Las provincias del Oriente y en el Archipiélago de Colón» por la siguiente: «las provincias fronterizas, las de la Región Amazónica y la de Galápagos».

* 2.° Territorio proporcionado a la población, con recursos indispensables que permitan el establecimiento de servicios públicos esenciales y, además, susceptible de ser circunscrito, en lo posible, por linderación natural. La demarcación del territorio cantonal o las modificaciones de sus linderos y extensiones la hará el Congreso Nacional, de acuerdo con las conveniencias nacionales y locales.

2. Agréguese el siguiente ordinal:

«6.° Informe del respectivo Consejo Provincial y de la Comisión Especial de Límites Internos de la República. Este último versará únicamente sobre el área territorial y sus límites. El informe del ..... ble.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

3.° Capacidad económica suficiente para sufragar los gastos del funcionamiento ordinario de la administración local y, especialmente, para asegurar el establecimiento y atención de los servicios públicos esenciales del nuevo Municipio.

4.° Petición expresa para que se cree o establezca el nuevo cantón, presentada por la mayoría de los moradores que tuvieren por lo menos dieciocho años de edad; y

5.° Que la creación del nuevo Municipio no prive a los existentes de ninguno de los tres primeros requisitos de este artículo.

Artículo 5.° En el Decreto de creación del nuevo Municipio no podrá asignársele bienes del dominio privado pertenecientes a otro u otros Municipios.

Artículo 6.° En casos de duda u oposición se podrá establecer la existencia de la mayoría de que trata el numeral 4.° del artículo 4.°, mediante plebiscito realizado por el Tribunal Supremo Electoral, a pedido del Congreso Nacional.

Artículo 7.° El Congreso Nacional considerará, a petición del Ministerio de Gobierno, la supresión de un Municipio cuando dejare de llenar cualquiera de los tres primeros requisitos del artículo 4.° y si además se cumplieren las siguientes condiciones:

1.ª Presentación de una solicitud suscrita por lo menos por el cincuenta por ciento de los vecinos del cantón, mayores de dieciocho años; y

2.ª Decisión plebiscitaria favorable a la supresión.

Decretada la supresión de un Municipio, el Congreso Nacional anexará sus parroquias a los cantones vecinos, atendiendo a los intereses de ellas y a los de la nación.

Artículo 8.° Asimismo, el Congreso Nacional podrá fusionar dos o más Municipios o agregarlos parcialmente para agregar la parte segregada a otro colindante, cumpliendo las dos condiciones señaladas en el artículo anterior.

Si en alguno de estos casos resultare un Municipio dentro del territorio de más de una provincia, el Congreso Nacional determinará en cuál de ellas quedará comprendido.

Artículo 9.° La cabecera del Municipio podrá ser trasladada temporalmente a otro lugar mediante resolución del Ministerio de Gobierno, dictada a petición del respectivo Concejo Cantonal, cuando las circunstancias lo exigieren.

La cabecera del Municipio podrá ser trasladada definitivamente a otro lugar, mediante Decreto del Congreso Nacional, expedido a petición del Ministerio de Gobierno y siempre que se cumplieren las condiciones señaladas en el artículo 7.º

SECCION TERCERA

De las parroquias

Artículo 10. Corresponde al Consejo crear, suprimir o fusionar parroquias urbanas o rurales, de acuerdo con la Ley.

Artículo 11. Para la creación de parroquias rurales se deberá cumplir las siguientes condiciones:

* *a*) Población residente no menor de diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia. Por razones de interés nacional podrá prescindirse de estos requisitos para la creación de parroquias en los cantones del Oriente y del Archipiélago de Colón.

* REFORMA:

Artículo 7.º En el artículo 11 háganse los siguientes cambios:

1. Al final de la letra *a*), en vez de las provincias fronterizas, «de la Región Amazónica y de la Provincia de Galápagos».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

b) Area territorial susceptible de una demarcación natural, que no implique colisión con las parroquias colindantes y con recursos suficientes para llenar su cometido.

c) Existencia de un centro poblado que haga de cabecera parroquial, de características topográficas capaces de favorecer el ensanche apropiado de la población; y

* *d*) Solicitud firmada por la mayoría de los vecinos mayores de dieciocho años; informe favorable del respectivo Consejo Provincial y aprobación de la ordenanza de creación de la parroquia por el Ministerio de Gobierno.

2. La letra *d*) dirá:

«*d*) Solicitud firmada por la mayoría de los vecinos mayores de dieciocho años, informe del respectivo Consejo Provincial, de la Comisión de Límites Internos de la República, sobre el área territorial y sus límites y aprobación de la ordenanza de creación de la parroquia por el Ministerio de Gobierno.

En el caso del informe del Consejo Provincial, éste deberá ser favorable.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Capítulo II

De los fines municipales

Artículo 12. Al Municipio le corresponde, cumpliendo con los fines que le son esenciales, satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no competa a otros organismos gubernativos.

Los fines esenciales del Municipio, de conformidad con esta Ley, son los siguientes:

1.° Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales.

2.° Planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; y

3.° Acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la nación.

Artículo 13. En forma complementaria y sólo en la medida que lo permitan sus recursos, el Municipio podrá cooperar con otros niveles gubernativos en el desarrollo y mejoramiento de la cultura, la educación y la asistencia social.

Artículo 14. Para el logro de sus fines, el Municipio cumplirá las funciones que le asigna esta Ley, preferentemente en forma directa, y por contrato o concesión cuando ello fuere más conveniente.

Artículo 15. Son funciones primordiales del Municipio, sin perjuicio de las demás que le atribuye esta Ley, las siguientes:

1.ª Dotación de sistemas de agua potable y alcantarillado.

2.ª Construcción, mantenimiento, aseo, embellecimiento y reglamentación del uso de caminos, calles, parques, plazas y demás espacios públicos.

3.ª Recolección, procesamiento o utilización de residuos.

4.ª Dotación y mantenimiento del alumbrado público.

5.ª Control de alimentos: forma de elaboración, manipuleo y expendio de víveres.

6.ª Ejercicio de la policía de moralidad y costumbres.

7.ª Control de construcciones.

8.ª Autorización para el funcionamiento de locales industriales, comerciales y profesionales.

9.ª Servicio de cementerios.

10. Fomento del turismo; y

11. Servicio de mataderos y plazas de mercado.

Artículo 16. Para la consecución de sus fines esenciales el Municipio cumplirá las funciones que esta Ley señala, teniendo en cuenta las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social que adopte el Estado.

En el caso de que alguna de las funciones señaladas en el artículo precedente corresponda por Ley también a otros organismos, se procurará la debida coordinación de las actividades.

Capítulo III

De la autonomía municipal

* Artículo 17. Las Municipalidades son autónomas. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna función del Estado ni autoridad extraña a la Municipalidad podrá interferir su administración propia, estándoles especialmente prohibido:

1.° Suspender o separar de sus cargos a los miembros del gobierno o de la administración municipales.

2.° Derogar, reformar o suspender la ejecución de las ordenanzas, reglamentos, resoluciones o acuerdos de las autoridades municipales.

3.° Impedir, de cualquier modo, la ejecución de obras o de los planes de desarrollo físico cantonal y planes reguladores de desarrollo urbano o imposibilitar su adopción y financiación.

4.° Privar al Municipio de alguno o parte de sus ingresos, así como hacer participar de ellos a otra entidad, sin resarcirle con otra renta equivalente en su cuantía, duración y rendimiento que razonablemente puede esperarse en el futuro.

5.° Tomar bienes muebles o inmuebles de un Municipio, sino de acuerdo con el Concejo Cantonal y previo pago del justo precio de los bienes de los que se le priven.

6.° Exonerar o eximir, total o parcialmente, de los tributos municipales a persona alguna, natural o jurídica.

7.° Obligar a la Municipalidad a recaudar impuestos, tasas o contribuciones que no le pertenezcan. En caso de que lo hagan tendrá derecho a retener hasta un diez por ciento de lo recaudado.

8.° Obligar a un Municipio a prestar o sostener servicios que no sean de estricto carácter municipal o que siéndolo no los administre o no esté en condiciones de administrarlos.

9.° Impedir de cualquier manera que un Municipio recaude directamente sus propios recursos; y

10. Interferir o perturbar el ejercicio de las atribuciones que le concede esta Ley.

* Reforma:

> Artículo 8.° En el artículo 17, después del ordinal 9.°, añádase uno que diga: «... Interferir en su organización administrativa y en la clasificación de puestos.»
> *(DL,* 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 18. La Municipalidad que juzgare que una Ley contraviene algún precepto del artículo anterior presentará su reclamación ante el Congreso Nacional o, en receso de éste, ante el Consejo de Estado. En caso de que un acuerdo, resolución u orden emanado de una autoridad pública infringiere alguna disposición del indicado artículo, la Municipalidad elevará su reclamación ante la Corte Suprema de Justicia y desde la fecha de presentación de aquélla hasta la expedición del fallo los actos impugnados quedarán en suspenso.

CAPÍTULO IV

De la Municipalidad y el Estado

Artículo 19. Las Municipalidades, además de ejercer sus propias funciones, coadyuvarán, con arreglo a esta Ley, a la realización de los fines del Estado.

Artículo 20. El Gobierno Nacional podrá suplir la gestión municipal en casos de comprobada paralización de ésta y podrá intervenir en la prestación de un servicio municipal si se demostrare su deficiencia.

La acción para estos efectos se ejercerá por el Ministerio de Gobierno y Municipalidades, a petición del gobernador de la provincia y previo dictamen favorable del Consejo Provincial respectivo, no pudiendo durar más tiempo que el indispensable para normalizar la gestión municipal o para corregir la deficiencia del servicio, tiempo que se determinará en dicho dictamen.

Artículo 21. Para los casos contemplados en esta Ley, las relaciones entre la Municipalidad y el Gobierno Nacional se mantendrán por intermedio del Ministerio del ramo correspondiente.

Artículo 22. Para el cumplimiento de los fines municipales corresponde al Gobierno Nacional:

1.° Velar por la correcta y eficiente administración municipal.

2.° Atender, previo informe favorable del Consejo Provincial respectivo, los reclamos debidamente comprobados que se hicieren a través del gobernador de la provincia, contra la administración errónea, descuidada o incorrecta de los intereses municipales.

3.° Absolver las consultas que le formulen las Municipalidades para el mejor desempeño de sus funciones.

4.° Solicitar, en cualquier tiempo, de la Contraloría General de la nación la fiscalización de las tesorerías municipales y, en caso de encontrar irregularidades, la aplicación del procedimiento establecido por la Ley; y

5.° Denunciar ante los jueces competentes todo fraude, desfalco, malversación de fondos, disposición arbitraria o cualquier otro abuso de dineros públicos o privados a cargo de la Municipalidad.

* Artículo 23. Las Municipalidades tienen el deber de cooperar a la mejor realización de los propósitos de otras entidades de servicio público, locales, provinciales, regionales o nacionales y especialmente con el Consejo Provincial respectivo y, recíprocamente, éstos colaborarán a la realización de los suyos, a fin de llevar a cabo, con orden y economía, cuanto les esté atribuido y convenga al progreso material de sus respectivas jurisdicciones.

* REFORMA:

Artículo 9.° En el artículo 23 cámbiese «éstos colaborarán en la realización de los suyos» por «tales entidades colaborarán para la realización de los fines municipales».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 24. Para evitar conflictos de competencia, interferencias o dispendios, las Municipalidades se comunicarán entre sí o con otras entidades u organismos de servicio público o recabarán de éstas y particularmente del Consejo Provincial de su jurisdicción los planes y programas que tengan elaborados o que puedan ser de interés para la coordinación o integración de actividades.

Si coincidieren diversas entidades en los planes de obras y servicios que la ley les imponga realizar o mantener, se asociarán necesariamente o concurrirán con los recursos indispensables para ejecutarlos y administrarlos en común.

Artículo 25. Para los efectos del sistema de planificación nacional, las Municipalidades deberán preparar programas y proyectos que garanticen la consecución de sus fines, los cuales serán incorporados en el plan general de desarrollo. Tales planes deberán ser puestos en ejecución por las propias Municipalidades, las que, para el efecto, proporcionarán los recursos necesarios que aseguren la completa realización de las metas establecidas en el plan general. Para preparar estos proyectos y programas, las Municipalidades se consultarán con los organismos técnicos del Estado.

TITULO II

Del gobierno municipal

Capítulo I

Del Concejo

* Artículo 26. El gobierno y la administración municipales se ejercen conjuntamente por el Concejo y el alcalde o presidente del Cabildo, quienes, con funciones separadas, están obligados a colaborar armónicamente en la obtención de los fines del Municipio.

* Reforma:

Artículo 10. Añádase al artículo 26 un inciso que diga:

«El alcalde o el presidente del Cabildo, en su caso, es el superior jerárquico de la administración municipal.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 27. El Concejo estará integrado por concejales o ediles designados en sufragio universal y secreto, de acuerdo con la Ley de Elecciones, en el número siguiente:

a) Los Municipios con más de ciento cincuenta mil habitantes, once concejales.

b) Los Municipios cuyas cabeceras son capitales de provincia, excepto las de la Región Oriental, o los que tengan entre ochenta mil y ciento cincuenta mil habitantes, nueve concejales; y

c) Los demás Municipios, siete concejales, excepto los de la Región Oriental, en que habrán cinco concejales.

* REFORMA:

Artículo 1.° El artículo 27 dirá:

«El Concejo estará integrado por concejales y ediles designados en sufragio universal y secreto, de acuerdo con la Ley de Elecciones, en el número siguiente:

a) Los Municipios con más de cuatrocientos mil habitantes, quince concejales.
b) Los Municipios con más de doscientos mil habitantes, trece concejales.
c) Los Municipios con más de cien mil habitantes, once concejales.
d) Los Municipios cuyas cabeceras son capitales de provincia y aquellos que sin tener esta categoría tengan alcalde, excepto los de la Región Oriental o Amazónica y la provincia de Galápagos, o las que tengan más de ochenta mil habitantes, nueve concejales.
e) Los demás Municipios, incluidas las capitales de provincia de la Región Oriental o Amazónica y de la provincia de Galápagos, siete concejales; y
f) Los demás Municipios de la Región Oriental o Amazónica y de la provincia de Galápagos, cinco concejales.»

(*DS*, 2.466. *RO*, 585: 12-5-78.)

* Artículo 28. Cada concejal principal tendrá los suplentes que determine la Ley de Elecciones.

* REFORMA:

Artículo 2.° El artículo 28 dirá:
«Cada concejal principal tendrá un suplente.»
(*DS*, 2.466. *RO*, 585: 12-5-78.)

* REFORMA:

Artículo 11. El artículo 28 dirá:

«Artículo 28. Cada concejal principal tendrá los suplentes que determine la Ley de Elecciones.»
(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

* Artículo 29. Los Concejos se renovarán cada dos años, por partes; esta renovación será de seis y cinco, de cinco y cuatro, de cuatro y tres o de tres y dos, alternativamente, según la clase del respectivo Municipio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.

Si por cualquier motivo no se hubiere elegido concejales en un Municipio durante dos años o más, la elección siguiente recaerá sobre la totalidad de los miembros del Concejo.

La renovación parcial comenzará por la fracción mayor, sorteándose a los concejales que deben cesar en el cargo después del segundo año de servicio. Este sorteo se verificará noventa días antes del día señalado para las elecciones.

* REFORMA:

Artículo 3.° El inciso primero del artículo 29 dirá:

«Los Concejos se renovarán cada dos años y medio por partes; esta renovación será de ocho y siete, de siete y seis, de seis y cinco, de cinco y cuatro, de cuatro y tres o de tres y dos, alternativamente, según la clase del respectivo Municipio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27.»

(DS, 2.466. Se publicó en *RO,* 585: 12-5-78.)

CAPÍTULO II

De los concejales

SECCION PRIMERA

Enunciados generales

* Artículo 30. El cargo de concejal es honorífico y gratuito, obligatorio e irrenunciable, salvo lo establecido en el artículo 38.

* REFORMA:

Artículo 12. En el artículo 30 sustitúyase la palabra «cargo» por «función».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 31. Los concejales durarán cuatro años en sus cargos y no podrán ser reelegidos sino después de cuatro años contados desde la terminación del período para el cual fueron elegidos.

* REFORMA:

Artículo 4.° El artículo 31 dirá:

«Los concejales durarán cinco años en sus cargos y no podrán ser reelegidos sino después de cinco años contados desde la terminación del período para el cual fueron elegidos.»

(DS, 2.466. *RO,* 585: 12-5-78.)

Artículo 32. Los concejales no tienen más deberes y atribuciones que los señalados expresamente en la Constitución Política y en esta Ley. Conforme a éstas son responsables en el ejercicio de sus cargos; gozan de fuero de Corte y tienen derecho a que se les guarde, dentro y fuera de la Corporación, los honores y consideraciones correspondientes a su investidura.

* Artículo 33. Los concejales no son responsables por las opiniones vertidas en las sesiones, pero sí lo son cuando contribuyan con sus votos a sancionar actos contrarios a la Constitución o a las leyes.

* REFORMA:

Artículo 13. A continuación del artículo 33 agréguese el siguiente:

«Artículo ... Los concejales cuyos bienes fueren expropiados por el respectivo Municipio, por así requerirlo la realización de una obra pública sin cuya expropiación no podría llevarse a cabo, podrán celebrar con éste los contratos respectivos o sostener el juicio de expropiación en los casos previstos en la Ley, sin que por ello se contravenga a las disposiciones del numeral siete del artículo 35, ni del numeral cuatro del artículo 42. En el mismo caso se encontrarán los concejales cuyos parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan que sostener dichos juicios o celebrar los indicados contratos.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

SECCION SEGUNDA

Requisitos para ser concejal

* Artículo 34. Para ser concejal se requiere:
1.° Tener la calidad de ecuatoriano por nacimiento o por naturalización.
2.° Tener dieciocho años de edad, por lo menos.
3.° Estar en goce de los derechos de ciudadanía.
4.° Ser vecino del cantón; y
5.° No encontrarse incurso en las causas de incapacidad, inhabilidad o incompatibilidad, determinadas por esta Ley.

* REFORMA:

Artículo 5.° El artículo 34 dirá:

«Para ser concejal se requiere:
1. Ser ecuatoriano por nacimiento.
2. Estar en goce de los derechos de ciudadanía.
3. Tener veinticinco años de edad, por lo menos, al momento de las elecciones.
4. Ser afiliado y patrocinado por uno de los partidos políticos reconocidos.
5. No ser miembro activo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. El miembro en servicio pasivo deberá acreditar el permiso correspondiente otorgado por el Ministerio de Defensa Nacional o por el Ministerio de Gobierno, respectivamente.
6. No ser ministro religioso de cualquier culto.
7. Ser vecino del cantón.

8. No tener personalmente o como representante de personas jurídicas contrato con el Consejo Provincial o Concejo Cantonal respectivamente, por lo menos, seis meses antes de las elecciones.

9. No ser representante legal de compañías extranjeras; y

10. No encontrarse incurso en las causas de incapacidad, inhabilidad o incompatibilidad determinadas por esta Ley.»

(DS, 2.466. *RO,* 585: 12-5-78.)

* REFORMA:

Artículo 14. El artículo 34 dirá:

«Para ser concejal se requiere:

1. Ser ecuatoriano.

2. Tener veinticinco años de edad por lo menos al tiempo de elección.

3. Estar en goce de los derechos de ciudadanía.

4. No ser miembro activo de la Fuerza Pública.

5. No ser miembro del clero, de las comunidades religiosas, ni ministro de ningún culto.

6. Ser vecino del cantón.

7. No tener personalmente o como representante de personas jurídicas contrato con el Municipio o Consejo Provincial, por lo menos, seis meses antes de las elecciones.

8. No ser representante legal de las compañías extranjeras; y

9. No encontrarse incurso en las causas de incapacidad, inhabilidad o incompatibilidad determinadas en la Ley.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

SECCION TERCERA

De las incapacidades, inhabilidades, incompatibilidades y excusas

* Artículo 35. No pueden ser elegidos ni desempeñar el cargo de concejales:

1.° Los que estén inhabilitados por interdicción judicial, o tengan en su contra auto motivado o de llamamiento a plenario en causa penal.

2.° Los que fueren parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad de un concejal en funciones en el mismo Concejo. De los que resultaren designados en una misma elección y estuvieren entre sí en dicho grado de parentesco, se preferirá al de la lista que hubiere obtenido mayor número de votos y si hubiere empate en el número de sufragios, se decidirá por la suerte.

3.° Los que directa o indirectamente tengan parte en empresas de servicio público, contratos, concesiones, o suministros con o por cuenta de la Municipalidad, aunque transfieran sus derechos a terceros.

4.° Los deudores de la Municipalidad a la fecha de la aceptación y posesión del cargo.

5.° Los garantes o fiadores de empleados o contratistas de la Municipalidad.

6.° Los deudores del Fisco y otras entidades de derecho público, por alcance o multas, y los remisos en la rendición de cuentas por el manejo de fondos fiscales, provinciales o municipales; y

7.° Los que tengan pleito pendiente con la Municipalidad o actúen como defensores o procuradores de la parte contraria.

* REFORMA:

Artículo 15. En el numeral seis del artículo 35 cámbiese «de derecho público» por «del sector público».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 36. El cargo de concejal es incompatible:

1.° Con los de consejero de Estado, vocal de los Tribunales Electorales, de la Comisión Legislativa y empleado de las Funciones Ejecutiva y Judicial, incluyendo notarios y registradores de la propiedad, excepto los profesores fiscales de educación pública y los que presten servicios en los cuerpos de bomberos.

2.° Con los de miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo, del clero o de las comunidades religiosas.

3.° Con los de empleado u obrero municipal o del Consejo Provincial, aunque se renuncie al sueldo o salario.

4.° Con el de servidor público de entidades autónomas; y

5.° Con el de legislador.

* REFORMA:

«Artículo 36. La función de concejal es incompatible:

1. Con la de miembro del Tribunal de Garantías Constitucionales y de los Tribunales Electorales, de funcionario o trabajador del Estado o de cualquier otra entidad del sector público, exceptuando a quienes presten servicios en los cuerpos de bomberos y a los profesores.

2. Con la de miembro de la Fuerza Pública en servicio activo, o de ministro religioso de cualquier culto.

3. Con la de obrero de los correspondientes Concejo Municipal y Consejo Provincial, aunque renuncien al respectivo salario; y

4. Con la de legislador.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 37. Las inhabilidades e incompatibilidades de que tratan los dos artículos precedentes comprenden a los concejales principales en el momento de la elección y a los suplentes cuando fueren llamados al desempeño del cargo.

* REFORMA:

Artículo 17. Al artículo 37 añádase el siguiente inciso:

«Comprenden, asimismo, a las inhabilidades o incompatibilida-

des que sobrevengan mientras el concejal se halle en ejercicio de su función.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 38. Son causas de excusa legítima para no aceptar el cargo de concejal o para dejar de desempeñarlo:

1.° Ser mayor de sesenta años de edad.

2.° Padecer de alguna enfermedad o impedimento físico que haga imposible el ejercicio del cargo o que no permita dedicarse a esa función.

3.° Haber desempeñado el cargo en la misma corporación por lo menos durante un período completo.

4.° Aceptar un empleo público incompatible con la función de concejal; y

5.° Todas aquellas circunstancias que a juicio de la corporación imposibiliten o hagan muy gravoso a una personal el desempeño del cargo.

Artículo 39. Toda excusa será individual y justificada.

En los casos de excusa no justificada, el responsable será sancionado con una multa de un mil a diez mil sucres, que podrá imponerla el respectivo Concejo.

SECCION CUARTA

De los deberes y atribuciones de los concejales

Artículo 40. Son deberes de los concejales:

1.° Posesionarse del cargo en la forma y oportunidad señaladas en la Ley de Elecciones.

2.° Presentar la excusa para el desempeño del cargo dentro de los tres días hábiles posteriores a la posesión, en caso de hallarse incursos en cualquiera de las causales de inhabilidad, o incompatibilidad. Si la causa fuere posterior a la posesión, deberá también presentarse la excusa dentro de igual plazo.

3.° Asistir obligatoriamente a la sesión inaugural del Concejo, y con puntualidad a las demás sesiones de la Corporación.

4.° Dirigir o integrar las comisiones para las que hubiere sido nombrado por la Corporación, la Comisión de Mesa o la Presidencia del Concejo.

5.° Desempeñar con diligencia y esmero los cometidos que le imparta el Concejo.

6.° Contribuir a la defensa de los bienes y recursos municipales y al incremento de los mismos; y

7.° Coadyuvar celosamente al cabal cumplimiento de los fines y funciones municipales.

* Artículo 41. Son atribuciones de los concejales:

1.ª Participar en el estudio y resolución de todas las cuestiones de carácter municipal, político o gubernamental que correspondan al Concejo.

2.ª Solicitar por escrito de cualquier dependencia municipal, previo conocimiento del alcalde, los informes que estime necesarios para cumplir su cometido; y

3.ª Ser escuchado en el seno del Concejo y de las comisiones.

* REFORMA:

Artículo 18. Añádase en el ordinal segundo del artículo 41, después de «alcalde», las palabras «o del presidente del Consejo, según el caso».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

SECCION QUINTA

De las prohibiciones

* Artículo 42. Es prohibido a los concejales:

1.° Presenciar o intervenir en la resolución de asuntos en que tengan interés ellos o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

2.° Percibir, directa o indirectamente, cantidad alguna de los fondos municipales, en cualquier forma que fuere, con la única excepción de la correspondiente a viáticos o gastos de viaje.

3.° Celebrar contrato alguno, directa o indirectamente, sobre bienes o rentas de la Municipalidad de cuyo Concejo forma parte. Esta prohibición comprende también a los parientes de los concejales de que trata el numeral 1.°

4.° Vender o dar en arrendamiento a la Municipalidad, directa o indirectamente, sus bienes o los bienes de los parientes a los que se refiere el numeral 1.°, o recibir de la misma dinero a mutuo o por cualquier otro contrato, prohibición ésta que también se extiende a los antedichos parientes.

5.° Realizar gestiones en favor de intereses contrarios a los de la Municipalidad a la que pertenezcan.

6.° Arrogarse la representación de la Municipalidad, tratar de ejercer aislada o individualmente las atribuciones que a ésta competen o anticipar o comprometer las decisiones del Concejo.

7.° Atentar, de cualquier modo, contra el patrimonio municipal o coadyuvar para su extinción o menoscabo.

8.° Llevar al seno del Concejo contiendas de carácter político o religioso; y

9.° Ordenar cualquier egreso de dinero o bienes municipales.

* REFORMA:

Artículo 19. Al ordinal cuarto del artículo 42 añádase un inciso que diga:

«En casos de expropiación, los concejales podrán celebrar los respectivos convenios que determine la Ley.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 43. Los actos y contratos realizados en contravención a las prohibiciones del artículo precedente serán nulos. Los concejales causantes de la nulidad serán personal y pecuniariamente responsables de los perjuicios ocasionados.

SECCION SEXTA

De las licencias y vacancias

Parágrafo 1.° *De las licencias*

Artículo 44. Los concejales podrán obtener licencia concedida por el Concejo por plazos que no excedan de dos meses en un año; pero no disfrutarán de ella al mismo tiempo concejales que representen más de un tercio del número corporativo.

Artículo 45. El alcalde o el presidente del Concejo podrán conceder licencia a un concejal para que no actúe en las comisiones de que forme parte hasta por un mes.

Artículo 46. No podrán hacer uso simultáneo de licencia más de la mitad de los concejales miembros de la misma Comisión.

Parágrafo 2.° *De las vacancias*

* Artículo 47. Los concejales perderán sus cargos y el Concejo los declarará vacantes en los siguientes casos:

1.° Por estar incursos en alguna de las causales de incapacidad e incompatibilidad.

2.° Por realizar alguno de los actos o contratos que les están prohibidos en la sección quinta de este capítulo.

3.° Por causar intencionalmente o debido a incumplimiento de sus deberes perjuicios a la Municipalidad de que formen parte.

4.° Por recibir beneficio pecuniario en los contratos celebrados entre la Municipalidad y otras personas, aunque éstas no fueren parientes del concejal.

5.° Por sentencia ejecutoriada que lo declare autor, cómplice o encubridor de peculados, despilfarros o malos manejos de fondos o bienes municipales.

6.° Por revelar hechos que hayan sido tratados en forma reservada y siempre que perjudiquen a la institución o a tercera persona de manera grave; y

7.° Por no asistir, sin justa causa- a la sesión inaugural del Concejo, o por no concurrir, en iguales circunstancias, a más de tres sesiones ordinarias consecutivas de la Corporación, después de que el Presidente del Concejo le hubiere multado por inasistencias anteriores.

* REFORMA:

Artículo 20. En el inciso primero del artículo 47 cámbiese la palabra «cargos» por «funciones» y reemplácese el ordinal séptimo por el siguiente:

«7.° Por no asistir, sin justa causa, a la sesión inaugural del Concejo, o por no concurrir, en iguales circunstancias, y habiendo

sido legalmente convocados a más de tres sesiones ordinarias consecutivas de la Corporación, o a más de veinticinco sesiones no consecutivas.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315, 26-8-82.)

Artículo 48. Ningún concejal podrá ser separado o destituido sino cuando quede ejecutoriada la respectiva resolución que declare la vacante.

Artículo 49. Toda vacante definitiva del cargo de concejal será llenada inmediatamente, según las disposiciones de esta Ley y de la de Elecciones.

Las vacantes se entenderán llenadas sólo por el tiempo que faltare para cumplirse el período de la elección del concejal que la haya producido.

Artículo 50. Además de la pérdida del cargo, el concejal queda sujeto, según fuere del caso, a sufrir una multa de un mil a diez mil sucres que le impondrá el respectivo Concejo, a ser procesado penalmente por denuncia del ministro de Gobierno, por denuncia o acusación del Concejo o por excitación fiscal, y a la acción de daños y perjuicios que podrá proponer el Concejo o la parte perjudicada ante la Corte Superior de Justicia del respectivo distrito.

Artículo 51. Los candidatos a concejales principales que no resultaren elegidos como tales serán los primeros suplentes, en su orden, para reemplazar indistintamente a los que les precedieren en la correspondiente lista, si llegaren a faltar.

Asimismo, los candidatos de la lista de suplentes que resultaren elegidos como tales entrarán a reemplazar indistintamente a los principales y primeros suplentes que faltaren, en su orden.

El orden de preferencia será el de la lista.

* Artículo 52. En caso de licencia o falta temporal de un concejal principal será llamado un suplente, en el orden indicado en el artículo anterior.

El ciudadano que fuere llamado a desempeñar una concejalía en calidad de suplente se posesionará previamente del cargo ante el Tribunal Provincial Electoral, aun en el caso de que su designación fuere hecha conforme al artículo 54.

* REFORMA:

Artículo 21. El inciso segundo del artículo 52 dirá:

«El ciudadano que, por su calidad de suplente, fuere llamado a desempeñar una concejalía se posesionará previamente del cargo ante el Tribunal Provincial Electoral. Igual se procederá en caso de que su designación fuere hecha de conformidad con el artículo 54 de esta Ley.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 53. Si vacare definitivamente el cargo de un concejal reemplazará a éste, por todo el tiempo que le falte para cumplir su mandato, el que con arreglo a lo prescrito en el artículo 51 deba ser el primer principalizado, aunque circunstancialmente se hallare reemplazado a otro.

* Artículo 54. De faltar el número corporativo y agotarse las listas de concejales suplentes, el Concejo, si tuviere quórum, procederá a la desig-

nación de los que faltaren, eligiendo ciudadanos de las tendencias políticas de las correspondientes listas.

Si en las mismas circunstancias faltare el quórum, todos o cualquiera de los concejales en funciones pedirán que la designación en la forma prevista en el inciso anterior la haga el Consejo Provincial respectivo, o, a falta de éste, la respectiva Corte Superior.

* REFORMA:

Artículo 22. Al final del inciso segundo del artículo 54 reemplácese «la respectiva Corte Superior» por «el Tribunal de Garantías Constitucionales».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 55. El concejal suplente que no fuere llamado conforme a la ley a integrar el Concejo podrá acudir al Consejo Provincial respectivo y esta Corporación lo hará convocar.

En caso de desobediencia, el mismo Consejo Provincial impondrá el máximo de la pena prevista en el artículo 59 a quien ejerza la presidencia o a los miembros de esta Corporación, si uno u otros le impidieren incorporarse o actuar.

Artículo 56. Concédese acción popular para denunciar a los ciudadanos que hallándose en cualquiera de las causas de incapacidad, inhabilidad o incompatibilidad, o que habiendo perpetrado actos que les estén prohibidos, no se excusaren de desempeñar el cargo de concejales.

Asimismo, concédese acción popular para denunciar a los componentes de un Concejo que debiendo separar o destituir a uno o más ediles por las causas señaladas en el artículo 47 no lo hubieren hecho.

Artículo 57. Compete al Concejo conocer de las denuncias que se presenten contra sus miembros o de las excusas o incompatibilidades de éstos, separarlos de sus cargos, declarar las vacantes cuando haya motivo legal y llamar a los suplentes.

Una vez elegido no se podrá descalificar a un concejal antes de que se haya posesionado.

Artículo 58. Las resoluciones sobre descalificación o separación de concejales expedidas por el Concejo o el Consejo Provincial se notificarán a los interesados dentro de tres días, por medio del notario que designe el presidente de la Corporación. El notario extenderá el acta respectiva.

Artículo 59. Siempre que con violación de la Ley se descalificare o separare a un concejal o se aceptare una excusa cuyos fundamentos no estuvieren comprobados, cada uno de los ediles que con temeridad o mala fe hubiere contribuido con su voto para la descalificación o separación será sancionado con multa de un mil a diez mil sucres.

En igual pena incurrirán los concejales que contribuyeren con su voto a rechazar una excusa legal, una denuncia fundada o a no separar al concejal que estuviere en cualquiera de los casos que le incapaciten para continuar desempeñando el cargo.

Multa semejante se aplicará a la persona cuya denuncia no hubiere sido justificada, siempre que se la califique de insidiosa o temeraria, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

Las multas de que tratan los incisos primero y segundo del presente artículo serán impuestas por el Consejo Provincial; la multa establecida en el inciso tercero será aplicada por el Concejo.

Artículo 60. De las resoluciones que dicte el Concejo en uso de las facultades que le concede este título podrá recurrirse ante el Consejo Provincial, y de las resoluciones de éste ante el Consejo de Estado, que podrá imponer las multas de que trata el artículo anterior, si no lo hubiere hecho el Consejo Provincial, a cuyos miembros podrá aplicar también una multa de quinientos a mil sucres.

El recurso se interpondrá ante el presidente de la Corporación de cuya resolución se apele.

El término para interponer el recurso será el de tres días contados desde aquel en el que el notario haga conocer al interesado la resolución de la que se recurre.

Artículo 61. El dignatario que reciba la apelación la remitirá por Secretaría, con el original del expediente que contenga la resolución recurrida, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a la entidad ante quien se apela, y el presidente de ésta hará notificar al apelante, por Secretaría, dentro de las próximas veinticuatro horas de recibido el recurso, para que la formalice y lo justifique, adjuntando las pruebas instrumentales e informaciones de testigos actuadas ante un juez provincial, con notificación de la parte contraria, dentro del plazo de diez días.

Vencido el plazo anterior, si no se hubiere formalizado el recurso, se lo declarará desierto, de oficio o a petición de parte, y se devolverá el expediente. En el evento contrario, se notificará a la otra parte para que, asimismo en el término de diez días, replique y presente simultáneamente, como se manda para el caso anterior, todas las pruebas que estime necesarias.

Los escritos y pruebas que se presentaren después de vencido el plazo concedido a cada parte serán rechazados.

* Artículo 62. Con la réplica y sin más trámite, la entidad ante quien se apeló dictará su resolución dentro del plazo de quince días y la hará notificar dentro de las próxima veinticuatro horas.

De no dictarse la resolución y no hacérsela conocer dentro de los plazos señalados, se considerará rechazado el recurso y ejecutoriado el fallo recurrido.

* REFORMA:

Artículo 23. En el arículo 62 suprímase el inciso segundo y en sustitución añádase los siguientes incisos:

«De no dictarse la resolución o no hacérsela conocer dentro de los plazos señalados, se podrá, al vencimiento de los mismos, presentar la correspondiente queja ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, el que dispondrá que el Consejo Provincial adopte la resolución respectiva, dentro de los diez días siguientes a la notificación.»

«La omisión en el cumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal de Garantías Constitucionales constituirá personal y pecuniariamente responsables al prefecto y a los consejeros provinciales que fueren culpables de la falta de resolución.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 63. La Corporación respectiva impondrá al secretario que deje de notificar una resolución o no remita el recurso con oportunidad la multa de cien sucres por cada día de demora en hacerlo, y aun procederá a su destitución si su desidia produjere graves males a la administración; esto sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

CAPÍTULO III

De lo que está atribuido y prohibido al Concejo

SECCION PRIMERA

De las atribuciones y deberes

* Artículo 64. La acción del Concejo está dirigida al cumplimiento de los fines del Municipio, para lo cual tiene los siguientes deberes y atribuciones generales:

* REFORMA:

Artículo 24. En el artículo 64 introdúzcanse las siguientes reformas:

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* 1.° Legislar, determinar la política a seguirse y fijar las metas en cada uno de los ramos propios de la administración municipal.

* REFORMA:

a) Reemplácese el ordinal primero por el siguiente:

1. Normar a través de ordenanzas, dictar acuerdos o resoluciones, determinar la política a seguirse y fijar las metas en cada uno de los ramos propios de la administración municipal.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

2.° Conocer y aprobar la programación técnica de corto y largo plazo elaborada por los respectivos departamentos y aprobada por las comisiones pertinentes.

3.° Dirigir el desarrollo físico del cantón y la ordenación urbanística de acuerdo con las previsiones especiales de esta Ley y las generales sobre la materia.

4.° Aprobar los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano, formulados de conformidad con las normas de esta Ley.

5.° Controlar el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra.

6.° Aprobar o rechazar los proyectos de parcelaciones o de reestructuraciones parcelarias formulados dentro de un plan regulador de desarrollo urbano.

7.° Autorizar la suspensión hasta por un año del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y de edificaciones en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar el plan regulador de desarrollo urbano o sus reformas.

8.° Aprobar el plan de obras locales contenidas en los planes reguladores de desarrollo urbano, todas las demás obras que interesen al vecindario y las necesarias para el gobierno y administración municipales.

9.° Decidir cuáles de las obras públicas locales deben realizarse por gestión municipal, bien sea directamente o por contrato o concesión, y cuáles por gestión privada y, si es el caso, autorizar la participación de la Municipalidad en sociedades de economía mixta.

10. Decidir el sistema mediante el cual deben ejecutarse los planes de urbanismo y las obras públicas.

11. Declarar de utilidad pública o de interés social los bienes materia de expropiación.

* REFORMA:

b) Al ordinal onceavo añádase un inciso que diga:

«No será necesaria la aprobación del Ministerio de Gobierno para esta declaratoria de utilidad pública, pero podrá el interesado recurrir al mismo si no estuviere conforme con ella de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 253 de esta Ley.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

12. Decidir, de acuerdo a la Ley, las obras y adquisiciones que deben licitarse, y adjudicarlas.

13. Expedir la ordenanza de construcciones que comprenda las especificaciones y normas técnicas y legales por las cuales deban regirse la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios y de sus instalaciones.

14. Aprobar el programa de servicios públicos, reglamentar su prestación y aprobar las especificaciones y normas a que debe sujetarse la instalación, suministro y uso de servicios de agua, desagüe, energía eléctrica y alumbrado, aseo público, bomberos, mataderos, plazas de mercado, cementerios y demás servicios a cargo del Municipio, con excepción de lo que dispone en el numeral 17 de este artículo.

15. Reglamentar de acuerdo con la Ley lo concerniente a la contratación y concesión de servicios públicos.

16. De acuerdo con las leyes sobre la materia, fijar y revisar las tarifas para consumo de agua potable y demás servicios públicos susceptibles de ser prestados mediante el pago de las respectivas tasas, cuando sean proporcionados directamente por el Municipio.

Al tratarse del servicio de luz y fuerza eléctrica, se estará a lo dispuesto en el artículo 163, letra II).

Para los efectos señalados en el inciso anterior, tratándose de servicios prestados directamente por las Municipalidades, el Concejo está facultado para crear tasas retributivas de servicios y para establecer contribuciones especiales de mejoras, sujetándose a las limitaciones determinadas en esta

Ley y siempre que, para cada caso, exista dictamen favorable previo de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y del Ministerio de Finanzas.

17. Autorizar la constitución de empresas municipales en compañías de economía mixta para la prestación de servicios públicos.

18. Autorizar y reglamentar el uso de los bienes de dominio público.

19. Reglamentar la circulación en calles, caminos y paseos dentro de los límites de las zonas urbanas y restringir el uso de las vías públicas para el tránsito de vehículos.

20. Designar representantes ante las Comisiones Provinciales de Tránsito y Transportes Terrestres, de acuerdo con la Ley.

21. Solicitar al Gobierno Nacional la adjudicación de las aguas subterráneas o de los cursos naturales que necesite para establecer o incrementar los servicios de agua potable, alcantarillado y electrificación.

* REFORMA:

c) Al ordinal vigésimo primero añádese este inciso:

«La adjudicación para estos servicios tendrá prioridad.»
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

22. Resolver, en segunda y última instancia, de acuerdo con la Ley, sobre el establecimiento de servidumbres gratuitas de acueductos para la conducción de aguas claras y servidas y servidumbres anexas de tránsito.

23. Aplicar, mediante ordenanza, los tributos municipales, creados expresamente por la Ley.

24. Fijar las contribuciones especiales de mejoras que los propietarios están obligados a pagar para costear las obras públicas, de acuerdo con la Ley.

25. Reglamentar los sistemas mediante los cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas municipales.

26. Aceptar herencias, legados o donaciones. Si fueren condicionales, modales u onerosas, los aceptará o repudiará atendiendo a las conveniencias corporativas. Las herencias, legados y donaciones se entenderán aceptadas con beneficio de inventario. Por lo tanto, el Ayuntamiento no responderá sino hasta por el monto que aquéllos representen.

27. Expedir el presupuesto anual de acuerdo con la Ley.

28. Conocer y observar el balance anual de la situación financiera municipal.

29. Decidir sobre la contratación de empréstitos internos o externos, de acuerdo con la Ley, y votar al mismo tiempo los egresos necesarios para el pago de sus intereses y amortización.

30. Acordar la venta, permuta o hipoteca de bienes del dominio privado, previas las autorizaciones legales del caso.

31. Donar al gobierno nacional terrenos para la construcción de hospitales y centros de salud, previo dictamen de los organismos correspondientes.

* 32. Disponer la compra de inmuebles con los propósitos que esta Ley señala.

33. Determinar la forma en que la Municipalidad debe contribuir al

desenvolvimiento cultural del vecindario, de acuerdo con las leyes sobre la materia y el plan integral de desarrollo de la educación.

34. Exigir que en toda parcelación que le corresponda autorizar se destinen espacios suficientes para la construcción de escuelas primarias o especiales, administradas por el Estado, si no hubiere o no fueren suficientes los locales escolares.

35. Dictar las medidas que faciliten la coordinación y complementación de la acción municipal en los campos de higiene y salubridad y en la prestación de servicios sociales y asistenciales, con la que realiza el gobierno central y demás entidades del Estado.

36. Adoptar los perímetros urbanos que establezcan los planes reguladores de desarrollo urbano y fijar los límites de las parroquias de conformidad con la Ley.

37. Crear, suprimir y fusionar parroquias urbanas y rurales, cambiar sus nombres y determinar sus linderos, con aprobación del ministro de Gobierno.

38. Establecer la policía municipal.

39. Decidir sobre la asociación con otros Municipios o con entidades públicas.

40. Decidir en forma irrevocable el ingreso del Municipio al sistema de carrera administrativa, de conformidad con la Ley de la materia.

* REFORMA:

d) Reemplácese el ordinal cuadragésimo por el siguiente:

«40. Decidir el ingreso de los servidores municipales al sistema de Carrera Administrativa Municipal. Las clasificaciones de personal de la Ley de Remuneraciones y de su Reglamento no serán obligatorias para las Municipalidades, las cuales efectuarán sus propias clasificaciones, tomando en cuenta sus reales disponibilidades económicas y las funciones concretas que deben realizar sus servidores, pero podrán pedir el asesoramiento con carácter consultivo de la Oficina Nacional de Personal. Tampoco será obligatorio para las Municipalidades solicitar los informes previos, exigidos en la Ley respectiva, para celebrar contratos relacionados con la prestación de servicios ocasionales.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

41. Acudir al Congreso Nacional o al Consejo de Estado en los casos a los que se refiere el artículo 18 de esta Ley.

42. Atender a la organización y funcionamiento del Concejo, para lo cual dictará su propio reglamento interno, nombrará sus dignatarios, designará las comisiones permanentes o especiales, nombrará a los funcionarios que determina esta Ley y concederá licencias a los dignatarios de la Corporación y a sus miembros, de acuerdo con las previsiones sobre la materia.

43. Decidir sobre las inhabilidades, excusas e incompatibilidades de los concejales.

44. Acordar la convocatoria a sesiones del Cabildo Ampliado.

45. Velar por la rectitud, eficiencia y legalidad de la administración y por

la debida inversión de las rentas municipales, para lo cual ejercerá el control político y fiscal sobre el desarrollo de la gestión administrativa.

* 46. Conocer y resolver sobre las actuaciones del alcalde o del presidente del Concejo, cuando éstas puedan afectar las disposiciones de la Constitución, de las leyes generales o de las disposiciones que con este carácter haya dictado el propio Concejo, o puedan comprometer de alguna manera la programación técnica por él aprobada.

* REFORMA:

e) Al ordinal cuadragésimo sexto añádase este inciso:

«Los afectados con las resoluciones del alcalde o del presidente del Concejo, para agotar la vía administrativa, previo a lo contencioso-administrativo, deberán recurrir ante el respectivo Concejo Municipal, para obtener la modificación o la insubsistencia de las mismas. En el caso de no interponer este recurso dentro del término de diez días, contado desde que se les comunicó la respectiva resolución, ésta se considerará ejecutoriada.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

47. Conocer y resolver sobre las reclamaciones que presenten instituciones o personas particulares, respecto de las resoluciones de orden municipal que les afectaren, y que se encuentren consideradas dentro de las disposiciones de esta misma Ley.

48. Intervenir, conforme a la Ley, en la fijación y control de precios de los artículos de primera necesidad, y en la imposición de penas por violación de las disposiciones pertinentes; y

49. Ejercer las demás atribuciones que le confiere la Ley y dictar las ordenanzas, acuerdos, resoluciones y demás actos legislativos necesarios para el buen gobierno del Municipio.

SECCION SEGUNDA

De las prohibiciones

* Artículo 65. Es prohibido al Concejo:

1.° Delegar las funciones privativas que le asignan la Constitución y esta Ley.

2.° Suspender, sin razones poderosas, la continuación y terminación de los programas anteriores y que consten en planes aprobados por el Concejo, y los comprendidos en los planes generales y regionales de desarrollo.

3.° Aprobar el presupuesto anual si no contiene asignaciones suficientes para la continuación de los programas y proyectos iniciados en ejercicios anteriores.

4.° Disponer la iniciación de obras y servicios si previamente no se han planificado con arreglo a lo que prescribe esta Ley.

5.° Aprobar el presupuesto anual con un cálculo de ingresos exagerado o con partidas que evidentemente no producirán los ingresos previstos y crear impuestos, los cuales solamente serán establecidos por Ley.

6.° Mandar o tolerar que se malversen fondos o se dispongan los ajenos.

7.° Utilizar los bienes o aplicar cualquier ingreso municipal a objetos distintos del servicio público de los fines a que están destinados.

8.° Subvencionar a servicios extraños al Municipio o a organizaciones y personas, cualquiera que sea su naturaleza y fines, salvo las excepciones de Ley.

9.° Condonar obligaciones constituidas en favor de la Municipalidad.

10. Ceder gratuitamente por ningún concepto o donar obras, construcciones o bienes destinados al uso general de los vecinos. Las cesiones o donaciones que se hicieren serán nulas y las cosas cedidas o donadas volverán a su estado anterior.

11. Arrogarse atribuciones y tratar o decidir sobre materias, asuntos o problemas que no le están expresamente atribuidos por la Constitución y esta Ley.

12. Conceder a alguno de sus miembros o a los parientes de éstos, comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, cargos remunerados o contratos lucrativos cuyo nombramiento o concesión corresponda al Concejo. No comprende esta prohibición a los nombramientos que se hagan para representar a la Municipalidad.

13. Dar votos de aplauso o censura a los funcionarios por actos oficiales; promover u organizar homenajes a funcionarios públicos y dar o permitir que el vecindario imponga el nombre de personas que aún vivan a parroquias, poblados, lugares, vías públicas, planteles o cualquier otra obra de interés público; y

14. Decretar honores y ordenar la erección de estatuas, bustos u otros monumentos conmemorativos sin aprobación previa del Congreso o del Consejo de Estado, en receso de aquél.

* REFORMA:

Artículo 25. En el artículo 65 suprímase el ordinal decimocuarto.

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 66. Los actos realizados en contravención a las prohibiciones del artículo precedente serán nulos, y los concejales que hubiesen contribuido con sus votos a decidirlos incurrirán en las responsabilidades legales pertinentes.

Artículo 67. Concédese acción popular para denunciar los actos violatorios de las normas de esta sección.

* CAPÍTULO IV

* REFORMA:

Artículo 6. El capítulo cuarto dirá:

«De los personeros del Concejo, del alcalde, vicealcalde y presidente del Concejo.»

(DS, 2.466. *RO,* 585: 12-5-78.)

SECCION PRIMERA

Parágrafo 1.° *Del alcalde*

* Artículo 68. Para dirigir la gestión municipal habrá en los Concejos de las capitales de provincia un alcalde, elegido por votación popular y directa, quien presidirá la Municipalidad y tendrá voto dirimente.

* REFORMA:

Artículo 7. El artículo 68 comenzará de la siguiente manera:

«Para dirigir la gestión municipal habrá en los Concejos de las capitales de provincia y en los cantones, cuyas cabeceras pasen de cincuenta mil habitantes, un alcalde, etc.»

(DS, 2.466. *RO,* 585: 12-5-78.)

* Artículo 69. El alcalde será funcionario remunerado, ejercerá sus funciones a tiempo completo y tendrá un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido por una vez. Para una segunda relección será preciso que haya transcurrido por lo menos un período.

* REFORMA:

«El alcalde y vicealcalde, en su caso, serán funcionarios remunerados, ejercerán sus funciones a tiempo completo y tendrán un período de cinco años.»

(DS, 2.466. *RO,* 585: 12-5-78.)

* REFORMA:

Artículo 26. El artículo 69 dirá:

«Artículo 69. El alcalde será funcionario remunerado, ejercerá sus funciones a tiempo completo y tendrá un período de cinco años.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 70. Para desempeñar el cargo de alcalde se requiere reunir las condiciones que la Ley señala para ser concejal y, además, poseer formación académica o experiencia en asuntos de administración pública o privada.

* REFORMA:

Artículo 9. El artículo 70 dirá:

«Para desempeñar el cargo de alcalde y vicealcalde se requiere:

1. Ser ecuatoriano por nacimiento.
2. Estar en goce de los derechos de ciudadanía.
3. Tener treinta años de edad, por lo menos, al momento de las elecciones.

4. Ser afiliado y patrocinado por uno de los partidos políticos reconocidos legalmente.

5. No haber ejercido anteriormente la función objeto de la candidatura.

6. No ser miembro activo de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional. El miembro en servicio pasivo deberá acreditar el permiso correspondiente otorgado por el Ministerio de Defensa Nacional o por el Ministerio de Gobierno, respectivamente.

7. No ser ministro religioso de cualquier culto.

8. Ser vecino del cantón.

9. No tener personalmente o como representante de personas jurídicas contrato con el Consejo Provincial o Concejo Cantonal, respectivamente, por lo menos seis meses antes de las elecciones.

10. No ser representante legal de compañías extranjeras.

11. Poseer formación académica o experiencia en asuntos de administración pública o privada; y

12. No encontrarse incurso en las causas de incapacidad, inhabilidad o incompatibilidad determinadas por esta Ley.»

(DS, 2.466. *RO,* 585: 12-5-78.)

* REFORMA:

Artículo 27. En el artículo 70 reformado mediante Decreto Supremo 2.466 y publicado en el Registro Oficial 585 de 5-12-1978 háganse los siguientes cambios:

1. En el inciso primero suprímase «y vicealcalde»; y

2. Suprímase el numeral once.

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Parágrafo 2.° *Del presidente del Concejo*

* Artículo 71. Los Concejos de los cantones que no sean capitales de provincias serán regidos por un Presidente elegido por el Cabildo, funcionario que tendrá también las atribuciones y deberes que la Ley concede al alcalde.

El presidente se posesionará ante el mismo Concejo que lo elija.

Durará dos años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegido.

* REFORMA:

Artículo 28. En el inciso primero del artículo 71 dirá:

«Los Concejos de los cantones que no sean capitales de provincia, excepto los cantones cuyas cabeceras pasen de 50.000 habitantes, serán regidos por un presidente elegido por el Cabildo, funcionario que tendrá también las atribuciones y deberes que la Ley concede al alcalde.»

El inciso último del artículo 71 sustitúyase por el siguiente:

«El presidente del Concejo será funcionario remunerado y durará dos años y medio en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelegido.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Parágrafo 3.° *De los derechos y atribuciones*

*Artículo 72. Son deberes y atribuciones del alcalde y presidente del Concejo en su caso:

1.° Cumplir y hacer cumplir la Constitución y leyes de la República y las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones del Concejo.

2.° Representar, junto con el jefe de la Asesoría Jurídica, judicial y extrajudicialmente a la Municipalidad.

* REFORMA:

Artículo 29. En el numeral 72 háganse estos cambios:

a) El ordinal segundo dirá:

«2.° Representar, junto con el procurador síndico municipal, judicial y extrajudicialmente a la Municipalidad.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

3.° Convocar al Concejo a sesiones ordinarias y extraordinarias, de conformidad con lo que sobre la materia dispone esta Ley.

4.° Presidir las sesiones del Concejo, dar cuenta a éste de cuanto le corresponda resolver y orientar sus discusiones.

5.° Integrar y presidir la Comisión de Mesa.

6.° Nombrar las comisiones permanentes que no hubiese integrado el Concejo o la Comisión de Mesa, y las especiales que estime convenientes.

7.° Aprobar, con la Comisión de Mesa, las actas de las sesiones del Concejo cuando éste no lo hubiera hecho.

8.° Intervenir en el trámite de los actos municipales cuya resolución corresponda al Concejo.

9.° Suscribir las actas de las sesiones del Concejo y de la Comisión de Mesa.

10. Conceder licencia a los concejales para que no actúen en una comisión, de acuerdo con lo que dispone esta Ley.

11. Suscribir las comunicaciones de la Corporación.

12. Efectuar la distribución de los asuntos que deban pasar a las comisiones y señalar el plazo en que deben ser presentados los informes correspondientes.

13. Formular el orden del día de las sesiones.

14. Coordinar la acción municipal con las demás entidades públicas y privadas.

15. Ejecutar los planes y programas de acción aprobados para cada uno de los ramos propios de la actividad municipal por conducto de las distintas dependencias de la administración, siguiendo la política trazada y las metas fijadas por el Concejo.

16. Dirigir y supervisar las actividades de la Municipalidad, coordinando y controlando el funcionamiento de los distintos departamentos.

17. Someter a la consideración del Concejo los proyectos de planes y programas sobre desarrollo físico y ordenación urbanística del territorio del cantón, obras y servicios públicos y sobre los demás ramos de actividad.

18. Determinar los límites de gasto a los que deberán ceñirse las dependencias para la formulación del anteproyecto de presupuesto, considerar la proforma presupuestaria elaborada sobre dicha base y someter el proyecto definitivo de presupuesto al estudio y aprobación del Concejo.

19. Aprobar o vetar las modificaciones introducidas al proyecto de presupuesto por el Concejo.

20. Fijar las prioridades y cupos de gastos para cada programa presupuestario, con base en el calendario de desarrollo de actividades y en las proyecciones de ingresos.

21. Visar las órdenes de pago cuando se trate de gastos superiores a diez mil sucres mensuales en cada uno de los siguientes conceptos: suministros y materiales, bienes muebles, reparaciones y repuestos, arriendos, movilización y transporte.

22. Autorizar los traspasos y reducciones de créditos dentro de una misma función, programa, actividad o proyecto, y conceder, con la autorización del Concejo, suplemento de créditos adicionales; todo con las formalidades contempladas en esta Ley.

23. Ordenar, en forma privativa, egresos por concepto de viáticos y honorarios.

24. Someter al Concejo ternas para que éste efectúe los nombramientos de los jefes de las direcciones señaladas por esta Ley, así como del tesorero y gerente de empresas.

Todos los demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento no co rresponde al Concejo de acuerdo a la facultad concedida en el inciso anterior serán nombrados por el alcalde o el presidente.

* 25. Administrar el sistema de personal que adopte el Concejo, para lo cual le corresponde organizar la carrera administrativa y elaborar los proyectos sobre plan de clasificación y su nomenclatura y sobre régimen de remuneraciones, de calificaciones y disciplinario.

* REFORMA:

b) En el ordinal vigésimo quinto sustitúyase la palabra «organizar» por «aplicar».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

26. Firmar los nombramientos, dar por terminados los contratos, conceder licencias, sancionar a los funcionarios y empleados remisos en sus deberes y ejercer las demás acciones propias de la administración de personal, de conformidad con las normas legales sobre la materia.

27. Formular los reglamentos orgánicos y funcionales de las distintas dependencias municipales y someterlos a la aprobación del Concejo.

28. Decidir sobre conflictos de competencia entre dependencias, empresas, funcionarios o autoridades municipales.

29. Vigilar la administración municipal, dar cuenta de ello al Concejo y sugerir las medidas que estime necesarias para su mejoramiento.

30. Presentar al Concejo, en su sesión inaugural, un informe escrito acerca de la gestión administrativa realizada, destacando el estado de los servicios y de las demás obras públicas realizadas en el año anterior, los procedimientos empleados en su ejecución, los costos unitarios y totales y la forma como se hubieren cumplido los planes y programas aprobados por el Concejo.

31. Sancionar y promulgar las ordenanzas aprobadas por el Concejo y devolver a la Corporación las ordenanzas que estimare ilegales o inconvenientes, exclusivamente cuando ellas se refieran a materias económicas, siguiendo el procedimiento y los planes señalados por dicha acción.

32. Dictar, en caso de emergencia grave, bajo su responsabilidad medidas de carácter urgente y transitorio y dar cuenta de ellas al Concejo, cuando se reúna, si a éste hubiere correspondido adoptarlas, para su ratificación.

33. Recomendar al Concejo prelación para el estudio y resolución de asuntos de su competencia que, en su concepto, tengan una alta prioridad para la buena marcha del Municipio, y someter a consideración de la Corporación el temario de asuntos a discutirse, cuando por convocatoria suya sesione extraordinariamente.

34. Presentar al Concejo, para su estudio y aprobación, proyectos de ordenanzas, reglamentos, acuerdos o resoluciones necesarios para el progreso del cantón y para la racionalización y eficiencia de la administración.

35. Suscribir, de acuerdo con la Ley, los contratos y todos los demás documentos que obliguen a la Municipalidad.

36. Aprobar las adquisiciones de acuerdo a las leyes sobre la materia y al régimen que, en consonancia con ellas, establezca el Concejo.

37. Fijar, según las normas sobre la materia, los jornales de los obreros municipales.

* 38. Resolver en segunda instancia los reclamos de los contribuyentes en materia tributaria y en última instancia los reclamos de orden administrativo.

* REFORMA:

c) El ordinal trigésimo octavo cámbiese por el siguiente:

«38. Resolver, en primera o en segunda instancia, según el caso, los reclamos que se le presentaren.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

39. Solicitar a la Contraloría General de la nación fiscalizaciones especiales, cuando a su juicio existan circunstancias que así lo requieran o cuando el Concejo lo determine.

40. Ordenar la baja de especies incobrables, por muerte, desaparición, quiebra, prescripción u otra causa semejante que imposibilite su cobro. Mensualmente informará al Contralor General de la nación las bajas ordenadas.

41. Transigir en los juicios. Si la cuantía del asunto litigioso puede exceder o comprometer rentas o bienes por un valor mayor que el equivalente al medio por mil de los recursos corrientes del respectivo Municipio, se requerirá la aprobación del Concejo.

42. Requerir la cooperación de la policía nacional, siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

43. Conceder permisos para juegos, diversiones y espectáculos públicos, de acuerdo con las prescripciones de las leyes y ordenanzas sobre la materia; y

44. Resolver todos los asuntos que le competen con voz y voto dirimente. El presidente del Concejo tendrá voz y voto y además voto dirimente.

* Artículo 73. El alcalde o el presidente del Concejo, dentro de la respectiva esfera de su competencia, podrán delegar sus atribuciones y deberes a los funcionarios de la Municipalidad, cuando lo estimen conveniente y siempre que las delegaciones que conceda no afecten al buen servicio público. Todo ello, aparte de las soluciones, atribuciones y obligaciones que, de acuerdo con esta Ley y los reglamentos, tienen las distintas dependencias, funcionarios y empleados de la administración municipal, comunicando al Concejo las delegaciones concedidas.

* REFORMA:

Artículo 30. El artículo 73 dirá:

«El alcalde o el presidente del Concejo podrán delegar sus atribuciones y deberes a los funcionarios de la Municipalidad dentro de la esfera de la competencia que a los mismos corresponde, siempre que las delegaciones que concedan no afecten al buen servicio público, y se las ponga en conocimiento del Concejo.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Parágrafo 4.º *De la sustanciación del recurso de habeas corpus*

* Artículo 74. Es, además, deber y atribución especial del alcalde o del presidente del Concejo, en su caso, hacer efectiva la garantía constitucional del habeas corpus, sustanciándolo conforme se dispone en los siguientes incisos:

Quien considere que su detención, procesamiento o prisión infringe preceptos constitucionales o legales, salvo el caso de delito in-fraganti, infracción militar o contravención de policía, puede por sí o por otra persona, sin necesidad de mandato escrito, denunciar el hecho al alcalde o al presidente del Concejo del cantón en que se encontrare detenido, procesado o preso, según el caso.

No podrán acogerse a este recurso los miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Civil Nacional que sufran arrestos disciplinarios o sean encausados y penados por infracciones de carácter militar o policial.

Presentada la denuncia o reducida a escrito, si fuere verbal, el alcalde, o el presidente del Concejo, dispondrá que el recurrente sea conducido a su presencia dentro de veinticuatro horas, y que la autoridad o juez que ordenó la detención o dictó la sentencia informe sobre el contenido de la denuncia, a fin de establecer los antecedentes.

Con el mismo objeto solicitará de cualquier otra autoridad y del encargado del establecimiento carcelario o penitenciario en que se encontrare el

recurrente los informes y documentos que estime necesarios. Las autoridades o empleados requeridos los presentarán con la urgencia con que se las exija y si no lo hicieren impondrá a los remisos una multa de un mil a diez mil sucres, y entrará a estudiar inmediatamente los antecedentes que le permitan dictar, en forma motivada, y dentro del plazo de cuarenta y ocho horas, si no rechazare el recurso, cualquiera de estas resoluciones:

1.° La inmediata libertad del recurrente, si no aparecen justificadas la detención o la prisión.

2.° La orden de que se subsanen los defectos legales, si el recurso se contrae a reclamar vicios de procedimientos o de investigación; y

3.° La orden de que se ponga al recurrente a disposición de los jueces propios, si la denuncia alude a la competencia o el estudio del caso lo llevare a esa conclusión.

El juez, la autoridad, el empleado o el encargado de la custodia del recurrente que desobedezca la resolución correspondiente quedará destituido ipso-facto de su cargo. La destitución se comunicará, para los efectos legales, a quien nombra al juez, funcionario o persona destituida y a la Contraloría General de la nación, que glosará los sueldos que se paguen al destituido.

El empleado destituido podrá interponer recurso de apelación del fallo dictado contra él, para ante el presidente de la Corte Superior del correspondiente distrito, dentro de veinticuatro horas de notificado con la destitución; pero para interponer este recurso deberá previamente poner en libertad al detenido.

* REFORMA:

Artículo 31. El último inciso del artículo 74 sustitúyase por el siguiente:

«El empleado destituido, luego de haber puesto en libertad al detenido, podrá interponer recurso de apelación del fallo dictado contra él, para ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en el término de ocho días, contados a partir de la fecha en que fuere notificado con la destitución.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Parágrafo 5.° *De las prohibiciones*

* Artículo 75. Es prohibido al alcalde y al presidente del Concejo:

1.° Arrogarse atribuciones.

2.° Dar órdenes que vayan contra la realización de planes y programas aprobados por el Concejo o que atenten claramente contra la política y las metas fijadas por éste.

3.° Prestar o hacer que se dé en préstamo fondos, materiales, herramientas, maquinarias o cualquier otro bien municipal o distraerlos bajo cualquier pretexto de los específicos destinos del servicio público.

4.° Dejar de actuar sin permiso del Concejo o de la Comisión de Mesa, salvo caso de enfermedad.

5.° Adquirir compromisos en contravención de lo dispuesto por el Concejo, cuando la decisión sobre éstos corresponda a la Corporación.

6.° Absolver posiciones, deferir al juramento decisorio, proponer juicio alguno, allanarse a la demanda y aceptar conciliaciones sin previa autorización del Concejo.

7.° Desarrollar actividades electorales en uso o con ocasión de sus funciones; y

8.° Todo cuanto le está prohibido al Concejo y a los concejales, siempre y cuando tengan aplicación, esto es, que no les esté atribuido expresamente por la Ley.

* REFORMA:

Artículo 32. Suprímase en el ordinal sexto del artículo 75 las palabras «proponer juicio alguno».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 76. Está prohibido especialmente al alcalde:

a) Ejercer su profesión o desempeñar otro cargo público o privado, aun cuando no fuere rentado.

b) Dedicarse a ocupaciones incompatibles con sus funciones o que le obliguen a descuidar sus deberes con la Municipalidad.

* REFORMA:

Artículo 33. Reemplácese el inciso primero del artículo 76 por el siguiente:

«Está prohibido especialmente al alcalde y al presidente del Concejo.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Parágrafo 6.° *De las licencias y vacancias*

* Artículo 77. El alcalde o el presidente del Concejo podrán obtener licencia con justa causa hasta por dos meses en el año.

La solicitud de licencia deberá cursarse al Concejo, el que se pronunciará sobre ella y, de concederla, encargará la función al vicepresidente de la Corporación.

El presidente del Concejo podrá obtener de la Comisión de Mesa licencia hasta por quince días.

* REFORMA:

Artículo 34. Suprímase el inciso tercero del artículo 77.

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 78. Cuando el alcalde o el presidente del Concejo deba ausentarse del territorio del cantón por más de veinticuatro horas y menos de tres días dará aviso, por escrito, a la Comisión de Mesa.

* Artículo 79. El Concejo puede remover al alcalde antes de la terminación del período para el cual fue electo exclusivamente por las siguientes causas, debidamente comprobadas:

a) Incurrir en delito de cohecho, soborno o peculado.
b) Omisión en la presentación de la proforma de presupuesto, en los plazos fijados por esta Ley.
c) Despilfarro o malos manejos de fondos municipales, cuya inversión o empleo sea de su competencia.
d) Actitud de franca rebeldía que demuestre oposición declarada y sistemática al Concejo en el cumplimiento de la gestión administrativa.
e) Ejercicio de actividades electorales en uso o con ocasión de sus funciones, abusar de la autoridad que le confiere el cargo para coartar la libertad de sufragio u otras garantías constitucionales.
f) Pérdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente en providencia ejecutoriada.
g) Sentencia ejecutoriada condenatoria a pena privativa de la libertad por más de seis meses o de auto motivado o de llamamiento a juicio plenario dictados en su contra; y
h) Imposibilidad física o mental.

* REFORMA:

Artículo 35. Como inciso final del artículo 79 póngase el siguiente:

«También podrá removerlo, por recomendación del Cabildo Ampliado, según lo previsto en la parte final del artículo 152 de esta Ley.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 80. Para la remoción del alcalde se seguirá el siguiente procedimiento:

a) Presentada la denuncia y acogida por un concejal, el Concejo estudiará el problema por lo menos en dos sesiones diferentes, celebradas con un intervalo no inferior a veinticuatro horas.

* REFORMA:

Artículo 36. En el artículo 80 háganse estos cambios:

1. La letra *a*) comenzará así:

«*a*) Expedida la recomendación de que trata el último inciso del artículo anterior, o presentada la denuncia...»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *b*) El alcalde será notificado por escrito de la acusación que se le hace y podrá presentar sus descargos en el seno del Concejo.

* REFORMA:

2. La letra *b*) dirá:

«*b*) El alcalde será notificado, por escrito, con la recomendación del Cabildo Ampliado o con la acusación que se le hace, y podrá presentar sus descargos en el seno del Concejo.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

c) El Concejo, una vez que haya examinado la cuestión y oído al alcalde, tomará la decisión que estime conducente, necesitándose para el caso de remoción el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación. De la decisión del Concejo el alcalde puede apelar ante el Consejo Provincial, y de la resolución de éste, ante el Consejo de Estado. La decisión de este Tribunal, que deberá producirse dentro del plazo máximo de treinta días, tendrá el carácter de definitiva.

* En caso de apelación, el alcalde continuará en el ejercicio de sus funciones hasta la expedición del fallo por el Consejo de Estado. Si la resolución le fuere favorable, continuará en el cargo hasta finalizar el período.

* REFORMA:

3. En el inciso final de este artículo suprímase la frase «hasta finalizar el período».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-.82.)

Artículo 81. El presidente del Concejo perderá la dignidad de tal y además dejará de ser concejal por las causas señaladas en esta Ley para declarar vacante el cargo de concejal.

* Artículo 82. En caso de falta o ausencia definitiva del alcalde o del presidente del Concejo le reemplazará el vicepresidente por todo el tiempo que dure la ausencia o por el tiempo que falte para completar el período para el cual fuere elegido.

* REFORMA:

Artículo 37. Al artículo 82 añádase este inciso:

«Durante el tiempo que el vicepresidente reemplace al alcalde o al presidente del Concejo percibirá las mismas remuneraciones establecidas en el respectivo presupuesto para los nombrados funcionarios.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* REFORMA:

Artículo 10. Después de la sección primera del capítulo cuarto, y luego del artículo 82, agréguense una sección que diga: «*Del vicealcalde*», y contendrá los siguientes artículos:

«Artículo ... En las Municipalidades que cuenten con una población superior a doscientos mil habitantes habrá un vicealcalde, elegido por voto popular y directo, por un período de cinco años.

Artículo ... El vicealcalde será remunerado y ejercerá sus funciones a tiempo completo.

Artículo ... El vicealcalde será la segunda autoridad administrativa de la Municipalidad, con inmediata subordinación al alcalde.

Artículo ... Son funciones del vicealcalde:

1. Organizar y coordinar las actividades de las dependencias administrativas, municipales y de sus empresas.

2. Dirigir el proceso de reforma administrativa interna de la Municipalidad.

3. Promover la elaboración de manuales de servicio, instrucciones normativas de trabajo de los varios departamentos de la Municipalidad.

4. Coordinar las acciones del Municipio con las Comisiones y de éstas con los demás Organismos de la administración pública y con el sector privado.

5. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones emanadas del Concejo y de la Alcaldía.

6. Atender las reclamaciones y sugerencias del público en lo atinente a servicios municipales y llevar a conocimiento del Concejo y del alcalde o de los directores departamentales, según el caso, para su resolución.

7. Vigilar por el cumplimiento de actividades y trámites que tienen plazo fijo establecido en Leyes y Reglamentos.

8. Ejecutar las demás actividades determinadas por el alcalde o el Concejo, así como aquellas compatibles con su posición y que no estén bajo la responsabilidad de otra unidad administrativa.

9. Actuar en sus funciones en perfecta armonía con las directivas que disponga el alcalde.

10. Reemplazar al alcalde en los casos contemplados en esta Ley.»

(DS, 2.466. *RO,* 585: 12-5-78.)

* REFORMA:

Artículo 38. Suprímase el artículo 10 del Decreto Supremo 2.466, de 4 de mayo de 1978, publicado en el Registro Oficial número 585, de 12 de mayo de 1978.

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

SECCION SEGUNDA

Del vicepresidente del Concejo

* Artículo 83. El Concejo elegirá de su seno un vicepresidente, el cual durará dos años en sus funciones, pudiendo ser reelegido. Al vicepresidente le son aplicables las disposiciones de esta Ley concernientes al alcalde o al presidente del Concejo, cuando haga sus veces.

* REFORMA:

Artículo 39. En el artículo 83, después de «dos años», añádase «y medio».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 84. A falta del alcalde o del presidente y del vicepresidente ejercerá el cargo el concejal designado para el efecto por el Concejo. Si la falta del vicepresidente fuere por más de noventa días, el Concejo procederá a designar nuevos dignatarios por el tiempo que faltare para completar el período.

SECCION TERCERA

Del secretario del Concejo

* Artículo 85. Todo Concejo nombrará de fuera de sus miembros un secretario que será responsable ante el presidente de la Corporación. Sus atribuciones y deberes son:

* REFORMA:

Artículo 40. En el artículo 85 háganse estos cambios:

a) El inciso primero dirá:

«Todo Concejo nombrará de fuera de sus miembros un secretario que será responsable ante el alcalde o presidente de la Corporación, según el caso.

Sus atribuciones y deberes son.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

1.° Dar fe de los actos del Concejo, de la Comisión de Mesa y de la Presidencia.

2.° Redactar y suscribir las actas de las sesiones del Concejo y de la Comisión de Mesa.

3.° Cuidar del oportuno trámite de los asuntos que deba conocer la Corporación en Pleno o las comisiones y atender el despacho diario de los asuntos resueltos por el Concejo.

4.° Formar un protocolo encuadernado y sellado, con su respectivo índice numérico de los actos decisorios del Concejo de cada año, y conferir copia de esos documentos conforme a la Ley.

5.° Llevar y mantener al día el archivo de documentos del Concejo y atender el trámite de la correspondencia; y

6.° Los demás que les señalen esta Ley y los Reglamentos.

* REFORMA:

b) Como inciso final añádase el siguiente:

«Para nombrar secretario en los Concejos de las capitales de provincias se preferirá a quien tenga título de doctor en Jurisprudencia o de abogado.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 86. El secretario deberá responder personal y pecuniariamente, en el momento en que cese en sus funciones y sin perjuicio de la acción penal correspondiente, por la entrega completa de las pertenencias y archivos

puestos bajo su cargo. Esta responsabilidad no terminará hasta dos años después de haber cesado en sus funciones.

Artículo 87. Cuando el secretario falte temporalmente lo reemplazará en su cargo la persona que fuere designada conforme al Reglamento.

Artículo 88. El secretario del Concejo será, a la vez, secretario de la Comisión de Mesa.

CAPÍTULO V

De las Comisiones

SECCION PRIMERA

Enunciados generales

Artículo 89. Los Concejos organizarán, a base de sus miembros, las Comisiones Permanentes y Especiales que estime necesarias para el mejor cumplimiento de sus deberes y atribuciones.

Artículo 90. La organización de las Comisiones y la designación de sus miembros compete al Concejo.

Será presidente de la Comisión el concejal nombrado expresamente para el efecto, o el primero de los concejales designados para integrarla.

Artículo 91. Las Comisiones Permanentes sesionarán ordinariamente cuando menos una vez por quincena y extraordinariamente cuando las convoque su presidente o las haga convocar el alcalde o el presidente del Concejo.

* Artículo 92. Los deberes y atribuciones de las Comisiones son de estricto orden interno.

El Concejo decidirá lo que corresponda teniendo en cuenta los dictámenes de aquéllas.

Los dictámenes se darán en las Comisiones por la mayoría de los votos presentes.

Cuando no haya unidad de criterio se entregarán dictámenes razonados de mayoría y minoría.

* REFORMA:

Artículo 41. En el inciso segundo del artículo 92, después de «Concejo», añádase «el alcalde o presidente del Concejo, en su caso, considerarán igualmente el informe de las Comisiones y...»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 93. Las Comisiones pueden asesorarse de técnicos o expertos nacionales o extranjeros, y recabar de instituciones, funcionarios y empleados públicos y de los particulares los informes necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.

* Artículo 94. Los dictámenes y recomendaciones de las Comisiones se darán en informes escritos con las firmas de todos los miembros, incluso de los que discreparen, quienes lo anotarán así, y entregarán simultáneamente su opinión también por escrito.

* REFORMA:

Artículo 42. Como inciso primero del artículo 94 póngase el siguiente:

«Las Comisiones no tendrán carácter ejecutivo, sino de estudio y de asesoría para el Concejo Municipal. Los informes de las Comisiones o de los departamentos municipales deberán ser previos a las resoluciones del Concejo, en caso de no haber sido presentados dentro del tiempo que les fuera asignado, el Concejo podrá proceder a tomar la resolución.»

Artículo 95. Les está prohibido a las Comisiones o cualquiera de sus miembros dar órdenes directas o solicitar directamente a las funciones administrativas informes sobre cualquier materia, salvo los que se requieran con oportunidad de las visitas de fiscalización.

Artículo 96. Cada Concejo tendrá la obligación de reglamentar el funcionamiento de sus Comisiones Permanentes en todo lo que no esté previsto por esta Ley.

SECCION SEGUNDA

De las Comisiones Permanentes

Parágrafo 1.° *De las Comisiones Permanentes en general*

* Arículo 97. Las Comisiones Permanentes se organizarán teniendo en cuenta los diversos ramos de actividad municipal y en atención a una racional división de trabajo.

Cada Concejo organizará, además de la Comisión de Mesa, aquellas que considere indispensables para facilitar su acción, de conformidad con el grupo de funciones que se indican a continuación:

1.° Planeamiento, urbanismo y obras públicas.

2.° Servicios públicos, que comprende: abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado y aseo público, bomberos, mataderos, plazas de mercado, cementerios y otros que pueden calificarse como tales.

3.° Servicio financiero, que incluye presupuesto, impuestos, tasas y contribuciones, deuda pública, suministro y enseres municipales.

4.° Servicios sociales, que abarca higiene, salubridad y servicios asistenciales, educación y cultura; y

5.° Servicios económicos, como vías de comunicación, transporte, almacenaje, control de precios, servicios de telecomunicaciones, agricultura, industria y otros de naturaleza semejante.

Dos o más grupos de funciones podrán asignarse a una sola Comisión.

* REFORMA:

Artículo 43. En el inciso segundo del artículo 97, a continuación de «Comisión de Mesa», agréguese «excusas y calificaciones».
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 98. De acuerdo con las Comisiones organizadas, el alcalde o el presidente del Concejo efectuarán la distribución de los asuntos que deban pasar a estudio de las respectivas Comisiones y señalará el plazo en el cual deberán rendir los informes correspondientes.

Artículo 99. Las Comisiones Permanentes tienen los siguientes deberes y atribuciones de acuerdo con la naturaleza específica de las funciones que se le asignen:

a) Estudiar los proyectos, planes y programas sometidos por el alcalde o por el presidente del Concejo para cada uno de los ramos propios de la actividad municipal y emitir dictamen razonado sobre los mismos.

b) Estudiar el proyecto de presupuesto presentado por el alcalde o por el presidente del Concejo y emitir el correspondiente informe, de acuerdo con las previsiones de esta Ley sobre la materia.

c) Conocer y examinar los asuntos que le sean sometidos por el alcalde o por el presidente del Concejo, emitir los dictámenes a que haya lugar o sugerir soluciones alternativas cuando sea el caso.

d) Estudiar y analizar las necesidades de servicio a la población, estableciendo prioridades de acuerdo con la orientación trazada por el Concejo, y proponer a la Corporción proyectos de ordenanzas que contengan medidas que estime convenientes a los intereses del Municipio; y

e) Favorecer el mejor cumplimiento de los deberes y atribuciones del Concejo en las diversas materias que impone la división del trabajo.

Parágrafo 2.° *De la Comisión de Mesa*

Artículo 100. La Comisión de Mesa, Excusas y Calificaciones estará compuesta por el presidente, el Vicepresidente y un concejal elegido por la Corporación en Pleno.

* Artículo 101. Son deberes y atribuciones de la Comisión de Mesa:

a) Dictaminar acerca de la calificación de los concejales dentro de los diez días siguientes a la posesión de los mismos, o respecto de sus excusas dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación.

b) Organizar las Comisiones Permanentes y especiales que sean indispensables y designar sus miembros, cuando no lo hubiere hecho el Concejo.

c) Decidir, en caso de conflicto, sobre la Comisión que debe dictaminar respecto de asuntos que ofrezcan dudas y sobre cuestiones que deban elevarse a conocimiento de la Corporación.

d) Repartir a las distintas Comisiones Permanentes los asuntos de los cuales deben conocer, cuando tal distribución no hubiere sido hecha por el alcalde o por el presidente del Concejo; y

* *e*) Conceder al presidente del Concejo licencia hasta por quince días.

* REFORMA:

Artículo 44. Suprímase la letra *e*) del artículo 101. (*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

SECCION TERCERA

De las Comisiones Especiales

Artículo 102. Podrán organizarse Comisiones Especiales para tratar de asuntos concretos, para la investigación de situaciones o hechos determinados, para el estudio de asuntos excepcionales o para recomendar las soluciones que convengan a problemas no comunes que requieran conocimiento, técnica y especializaciones singulares.

Las Comisiones Especiales sesionarán con la frecuencia que requiera el oportuno cumplimiento de su cometido, y una vez realizado éste terminan sus funciones.

Artículo 103. Las Comisiones Especiales se integrarán con dos concejales y además según lo exijan las circunstancias:

a) Con los funcionarios municipales competentes; y
b) Con funcionarios municipales y con expertos o con personas extrañas a la administración municipal, vecinos o no del Municipio.

Presidirá cada Comisión Especial el concejal que designe el Concejo o su Presidente.

Las necesidades o conveniencias determinarán el número de funcionarios, personas particulares, técnicos o expertos extraños a la organización municipal que compondrán las Comisiones Especiales, aunque se procurará que éstas no excedan en total de siete miembros. El cargo de miembro de las Comisiones Especiales es honorífico.

Artículo 104. Las Comisiones Especiales entregarán sus dictámenes en la forma prevista en el artículo 94, y deberán ser escuchadas en el seno del Concejo, de la Comisión de Mesa o por el presidente de la Corporación, si quisieren o tuvieren necesidad de hacerlo.

CAPÍTULO VI

De las sesiones

SECCION PRIMERA

Reglas comunes de las sesiones

Artículo 105. El Concejo tendrá cuatro clases de sesiones:

a) Inaugural o de constitución.
b) Ordinarias.
c) Extraordinarias; y
d) De conmemoración.

* Artículo 106. El quórum necesario, tanto para que el Concejo pueda constituirse como para que pueda sesionar, será el siguiente:

En el caso de once ediles, seis.

En el caso de nueve ediles, cinco.

En el caso de siete ediles, cuatro; y

En el caso de cinco ediles, tres.

La mayoría para todos los efectos iguales será de la mitad más uno de los votos de los concejales concurrentes a la sesión, salvo que esta misma Ley precise una proporción distinta.

* REFORMA:

Artículo 45. Sustitúyase el inciso primero del artículo 106 por el siguiente:

«Para toda clase de sesiones, el quórum necesario, tanto para que el Concejo pueda constituirse como para que pueda deliberar, será el siguiente: en los Concejos que tengan quince ediles, ocho; en los que tengan trece, siete; en los que tengan once, seis; en los que tengan nueve, cinco; en los que tengan siete, cuatro; y en los que tengan cinco, tres.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 107. Para los efectos de esta Ley y en relación con el número de concejales asistentes, se entiende por dos terceras partes y por mayoría el número de ediles o sus votos que se indican a continuación:

En el caso de once ediles, las dos terceras partes serán ocho y la mayoría siete.

En el caso de diez ediles, las dos terceras partes serán siete y la mayoría seis.

En el caso de nueve y ocho ediles, las dos terceras partes serán seis y la mayoría cinco.

En el caso de siete y seis ediles, las dos terceras partes serán cinco y la mayoría cuatro.

En el caso de cinco ediles, las dos terceras partes serán cuatro y la mayoría tres.

En el caso de cuatro ediles, las dos terceras partes serán tres y la mayoría tres; y

En el caso de tres ediles, las dos terceras partes serán dos y la mayoría dos.

* REFORMA:

Artículo 46. El artículo 107 dirá:

«Artículo 107. Para los efectos de esta Ley y en relación con el número de concejales asistentes, se entiende dos terceras partes y por mayoría el número de ediles o sus votos que se indican a continuación: en el caso de quince ediles, las dos terceras partes serán diez y la mayoría ocho; en el caso de catorce ediles, las dos terceras partes serán diez y la mayoría ocho; en el caso de trece ediles, las dos terceras partes serán nueve y la mayoría siete; en

el caso de doce ediles, las dos terceras partes serán ocho y la mayoría siete; en el caso de once ediles, las dos terceras partes serán ocho y la mayoría seis; en el caso de diez ediles, las dos terceras partes serán siete y la mayoría seis; en el caso de nueve ediles, las dos terceras partes serán seis y la mayoría cinco; en el caso de ocho ediles, las dos terceras partes serán seis y la mayoría cinco; en el caso de siete ediles, las dos terceras partes serán cinco y la mayoría cuatro; en el caso de seis ediles, las dos terceras partes serán cuatro y la mayoría cuatro; en el caso de cinco ediles, las dos terceras partes serán cuatro y la mayoría tres; en el caso de cuatro ediles, las dos terceras partes serán tres y la mayoría tres; en el caso de tres ediles, las dos terceras partes serán dos y la mayoría dos.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 108. Las votaciones serán nominales y los concejales votarán por orden alfabético de sus apellidos y no podrán abstenerse de votar o retirarse del salón de sesiones una vez dispuesta la votación por el presidente, quien será el último en votar.

Todo voto en blanco se acumulará a la mayoría.

En caso de empate en la votación, ésta se volverá a efectuar en la sesión siguiente y de continuar el empate el voto del alcalde o del presidente del Concejo o de quien hiciere sus veces será dirimente.

Artículo 109. Las sesiones del Concejo se celebrarán en la cabecera cantonal y en el salón de la Casa de Gobierno Municipal consagrado al objeto.

Sólo por causa de fuerza mayor el Concejo puede sesionar en poblaciones o en locales distintos.

Artículo 110. Para cada sesión el presidente de la Corporación formulará el orden de los asuntos a tratarse y durante el transcurso de la misma sólo se examinarán y resolverán los asuntos consignados en el orden del día, el cual no podrá alterarse por ningún concepto. Una vez agotada éste, la Corporación podrá dedicarse a tratar otros temas.

Artículo 111. Para las sesiones del Concejo todos los días son hábiles. Las sesiones durarán el tiempo que la naturaleza de los asuntos a resolver demande y en caso de no ser posible agotar el orden de la sesión el presidente convocará a nuevas reuniones hasta concluir los temas que deban ser conocidos y resueltos por la Corporación.

Cuando a juicio de las dos terceras partes de los concejales concurrentes los temas a tratar revistan especial urgencia, la Corporación podrá declararse en sesión permanente hasta resolverlos.

* Artículo 112. Las sesiones serán públicas a menos que el interés municipal requiera la reserva y que así lo acuerden las dos terceras partes de los concejales concurrentes.

* REFORMA:

Artículo 47. Añádase al artículo 112 un inciso que diga:

«En las sesiones reservadas actuará como secretario el secretario del Concejo. A estas sesiones sólo podrán asistir las personas que

fueren expresamente autorizadas por resolución del Concejo, adoptada por las dos terceras partes de los concejales concurrentes.»
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 113. Cualquier concejal podrá solicitar que se reconsidere una decisión del Concejo en el curso de la misma sesión o a más tardar en la próxima sesión ordinaria.

Con la aprobación de las dos terceras partes, resolverá sobre la solicitud de reconsideración.

Artículo 114. Las resoluciones que se tomen sin el quórum reglamentario o por una mayoría inferior a la que precisa la Ley o sobre asuntos no consignados en el orden del día de la sesión en la cual fueron adoptados serán nulas.

SECCION SEGUNDA

De la sesión inaugural

* Artículo 115. El primero de agosto siguiente a la elección de sus miembros, a partir de las cinco de la tarde, los Concejos de todos los Municipios de la República se instalarán por derecho propio y celebrarán su sesión inaugural.

Presidirá provisionalmente esta sesión el presidente del Tribunal Provincial Electoral, o su delegado.

A falta de ambos, presidirá la sesión el primer concejal de la lista de mayoría entre los que asistieren.

* REFORMA:

Artículo 48. El artículo 115 dirá:

«Artículo 115. El 15 de abril y el 15 de octubre siguientes a la elección de sus miembros, a partir de las cinco de la tarde, los concejales de toda la República se instalarán por derecho propio y celebrarán su sesión inaugural o de constitución. En los Concejos donde hubiese alcalde, estas sesiones estarán presididas por dicho funcionario. En los demás Concejos, las presidirá el respectivo presidente del Tribunal Provincial Electoral o su delegado, hasta que se elija presidente. A falta de ellos, las presidirá en el orden de su elección uno de los concejales que continúan en funciones.»
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 116. Cuando por cualquier circunstancia no pudiere instalarse el Concejo en la fecha indicada, continuará funcionando el Concejo del período anterior hasta que la instalación del nuevo tuviere lugar.

* Artículo 117. Se entenderá constituido el Concejo y tendrá su sesión inaugural con la concurrencia de las dos terceras partes de los ediles principales que forman el número corporativo.

Si hasta las seis de la tarde del día señalado no hubiere quórum, el encargado de presidir provisionalmente la sesión mandará sentar un acta en la que consten los nombres de los concejales concurrentes, de los que presentaron excusa para no asistir y de los que faltaron sin justificar su ausencia. En este caso, la sesión inaugural quedará diferida para veinticuatro horas más tarde, y a ésta se convocará a los suplentes de los principales que hubieren dejado de concurrir sin justificar su ausencia y a los suplentes de los que, habiéndose excusado, no estuvieran aún en condiciones de asistir. La convocatoria la realizará el presidente del Tribunal Provincial Electoral.

* REFORMA:

Artículo 49. Sustitúyase el artículo 117 por el siguiente:

«Se entenderá constituido el Concejo, y tendrá su sesión inaugural con la concurrencia del número de ediles principales señalado en el artículo 106.

Si hasta las seis de la tarde del día señalado no hubiere quórum, el alcalde o el encargado de presidir provisionalmente la sesión mandará sentar un acta en la que consten los nombres de los concejales concurrentes, de los que presentaron excusa para no asistir y de los que faltaron sin justificar su ausencia. En este caso, la sesión inaugural quedará diferida para veinticuatro horas más tarde, y a ésta se convocará a los suplentes de los principales que hubieren dejado de concurrir sin justificar su ausencia y a los suplentes de los que, habiéndose excusado, no estuvieran aún en condiciones de asistir. La convocatoria la realizará el alcalde, el presidente del Tribunal Provincial Electoral o su delegado, según el caso.»

(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

Artículo 118. En la sesión inaugural se comenzará por declarar constituido el nuevo Concejo y se procederá a la elección de los dignatarios de la Corporación.

Designado el presidente, pasará a presidir la sesión, una vez que tome posesión del cargo ante quien la estuvo dirigiendo provisionalmente.

Artículo 119. Dentro de los diez días siguientes al de la sesión inaugural, se reunirá el Concejo para los siguientes efectos:

a) Calificar a sus miembros.

b) Conocer de las excusas que se hubieren presentado.

c) Multar o multar y separar a los concejales que no hubieren concurrido a la sesión inaugural.

d) Llenar las vacantes definitivas de cargos de concejales cuya descalificación o separación se acuerde o cuyas excusas se acepten, mediante la principalización de los respectivos suplentes; y

e) Determinar las Comisiones Permanentes y Especiales que considere necesario integrar y designar a los miembros de éstas.

SECCION TERCERA

De las sesiones ordinarias

* Artículo 120. Una vez instalado, el Concejo se reunirá ordinariamente cada quince días por lo menos.

La frecuencia y número de sesiones dentro de este lapso estará a juicio del alcalde y dependerá de los asuntos pendientes de despacho por parte del Concejo.

* REFORMA:

Artículo 50. En el inciso segundo del artículo 120, después de «alcalde», agréguese «o del presidente del Concejo».
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 121. Los asuntos que deban tratarse en las sesiones ordinarias pueden tener origen en la Ley, en el propio Concejo, en sus Comisiones Permanentes o Especiales, en la administración municipal o deberse a la iniciativa de uno de los concejales.

En todos los casos los proyectos se tramitarán por conducto de la presidencia de la Corporación y corresponde a ésta decidir cuáles han de ser incluidos en el orden del día de cada sesión en atención a la importancia y urgencia del proyecto.

Artículo 122. En el transcurso de sus sesiones ordinarias el Concejo, obligatoriamente, deberá conocer y resolver de los asuntos que se señalan a continuación:

1.° De los planes y programas formulados por la administración municipal para cada uno de los ramos de actividad.

2.° De los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y de los planes reguladores de desarrollo urbano.

3.° De los dictámenes que con arreglo de la Ley deben dar diferentes organismos sobre determinados actos municipales.

4.° Del presupuesto de ingresos y gastos, de las medidas para balancear su ejecución, de la liquidación del ejercicio precedente y del balance general de la situación financiera municipal.

5.° De los informes de realizaciones presentados por el alcalde o por el presidente del Concejo, y de la comparación entre los planes y programas de obras y servicios previstos para ser ejecutados y los efectivamente realizados.

6.° De las medidas para remover los obstáculos que se presenten para la realización de planes y programas, así como de las modificaciones y reajustes que deban introducirse a los mismos.

7.° De las bases generales de negociaciones que deben hacerse y de adquisiciones que convengan a la ejecución de planes y programas correspondientes.

8.° De las declaratorias de utilidad pública o de interés social de los bienes materia de expropiación.

9.° De la expedición de ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones para favorecer la realización de planes y programas y para agilizar y hacer más eficiente la gestión municipal; y

10. De todos los demás asuntos que se someta a la administración o que tengan en su propio seno y que se requiera, dentro de su competencia legislativa y deliberativa, para la buena marcha del gobierno y administración municipales.

SECCION CUARTA

De las sesiones extraordinarias

* Artículo 123. Habrá sesiones extraordinarias cuando el alcalde o el presidente de la Corporación, una Comisión Permanente, la mayoría de los concejales lo solicitare por considerarlo de interés urgente e inaplazable.

En tal caso, el alcalde o el presidente convocará al Concejo por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación exponiendo los motivos de la convocatoria.

En las sesiones extraordinarias sólo podrán tratarse los temas para cuyo estudio y resolución el Concejo fue convocado.

* REFORMA:

Artículo 51. En el segundo inciso del artículo 123 reemplácese «cuarenta y ocho» por «veinticuatro».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

SECCION QUINTA

De las sesiones conmemorativas

Artículo 124. Los Concejos de toda la República celebrarán sesiones de conmemoración en las fechas de recordación nacional.

Durante las sesiones conmemorativas no se podrá tratar ningún otro asunto que no conste en el programa respectivo del acto.

Artículo 125. En las sesiones de conmemoración se exaltarán los sentimientos cívicos en relación con la fecha, se estimulará el esfuerzo de los vecinos, se premiarán sus méritos y obras excepcionales, se conocerán los veredictos de los concursos promovidos y se galardonará a los triunfadores; todo de acuerdo a las propias disposiciones de cada Concejo.

CAPÍTULO VII

De los actos decisorios del Concejo

Artículo 126. Los Concejos decidirán de las cuestiones de su competencia y dictarán sus providencias por medio de ordenanzas, acuerdos o resoluciones.

Los actos decisorios de carácter general que tengan fuerza obligatoria en todo el Municipio se denominarán ordenanzas, y los que versen sobre asuntos de interés particular o especial, acuerdos o resoluciones.

Artículo 127. La expedición de ordenanzas requiere de dos debates en sesiones distintas, verificadas cuando menos con veinticuatro horas de intervalo. Los acuerdos o resoluciones se aprobarán en un solo debate.

Artículo 128. Las ordenanzas, una vez aprobadas, serán remitidas, dentro de los tres días hábiles siguientes, al alcalde o al presidente del Concejo para su sanción, en tres ejemplares suscritos por el vicepresidente y el secretario del Concejo, con la certificación de las sesiones y los días en que se hubiere discutido.

Artículo 129. El alcalde o el presidente del Concejo sancionará las ordenanzas dentro de los ocho días siguientes hábiles a su recepción, cuidando que se haya observado el trámite legal y que estén de acuerdo con la Constitución y las leyes.

Artículo 130. En los casos expresamente indicados en esta Ley, el alcalde o el presidente del Concejo podrá devolver a la Corporación, con las observaciones pertinentes, dentro de los ocho días hábiles siguientes a su recepción, las ordenanzas de carácter económico que estimare ilegales o inconvenientes.

* Artículo 131. Las ordenanzas devueltas serán consideradas nuevamente por el Concejo para que conozca las observaciones.

El Concejo las analizará en una sesión y en caso de insistencia, para lo cual se requieren los votos de las dos terceras partes de los miembros concurrentes a la sesión; el alcalde o el presidente del Concejo mandará ejecutar la ordenanza, o, de considerarla ilegal, la elevará dentro de las cuarenta y ocho horas hábiles siguientes al Consejo Provincial respectivo. Del fallo de este Organismo se podrá apelar en última y definitiva instancia al Consejo de Estado.

* REFORMA:

Artículo 52. En el inciso último del artículo 131 sustitúyase «Consejo de Estado» por «organismo correspondiente».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 132. Si dentro de los ocho días indicados en el artículo 129 la ordenanza no se la objetare o no se la mandare ejecutar, se considerará sancionada por el ministerio de la Ley, y el alcalde o el presidente del Concejo, con la constancia que en tal sentido sentará el secretario, la mandará promulgar.

Artículo 133. La promulgación de las ordenanzas y reglamentos municipales consiste en hacer público un acto decisorio del Concejo, lo cual puede llevarse a cabo por la imprenta o por cualquier otro medio de difusión, a excepción de las ordenanzas tributarias que para su vigencia serán publicadas, obligatoriamente, en el Registro Oficial.

Artículo 134. Las ordenanzas entrarán a regir en todo el territorio del cantón seis días después de promulgadas, salvo que en ellas se indique otra fecha de vigencia.

Los acuerdos o resoluciones surtirán efectos desde que sean comunicados al interesado, directamente o por cualquier medio de comunicación disponible, y si esto no fuere posible, mediante cartel fijado en el sitio destinado al objeto en la Casa de Gobierno Municipal.

Artículo 135. Para modificar, derogar o revocar los actos municipales se observará el mismo procedimiento establecido para su expedición. Si la derogatoria, modificación o revocatoria del acto decisorio se efectúa antes de la renovación parcial del Concejo que lo aprobó se requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros concurrentes, y, hecha la renovación, la mayoría.

Artículo 136. Los Concejos reglamentarán los procedimientos para la expedición de los actos decisorios, de conformidad con esta Ley.

Artículo 137. Los actos legislativos municipales que, de acuerdo con la Ley, requieran estudio y dictamen favorable de entidades pertenecientes a otros niveles de gobierno o para los cuales se haya señalado un trámite distinto del indicado en este capítulo se sujetarán a tales normas especiales, sin perjuicio de cumplir las disposiciones precedentes en todo lo que a ellos sea aplicable.

* Artículo 138. Excepto en lo contencioso-tributario, toda persona natural o jurídica que se creyere perjudicada por una ordenanza, acuerdo o resolución de la Municipalidad podrá elevar su reclamo al correspondiente Concejo, el cual obligatoriamente lo resolverá en el plazo máximo de quince días. De no ser resuelto dentro de este plazo o en caso de decisión desfavorable, podrá el interesado recurrir ante el Consejo Provincial respectivo, el cual despachará el recurso en el plazo de treinta días a partir de la presentación de la solicitud de apelación.

Cuando la apelación se origine en la violación de preceptos constitucionales, el que por ordenanzas o resoluciones de la Municipalidad se creyere perjudicado podrá acudir ante la Corte Suprema de Justicia, la que resolverá el reclamo dentro del término de treinta días de haberlo recibido.

* REFORMA:

Artículo 53. En el inciso segundo del artículo 138 cámbiese el período que sigue a la palabra «perjudicado» por el siguiente: «podrá acudir ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, el que resolverá la reclamación dentro del término de treinta días de haberla recibido».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

CAPÍTULO VIII

De los organismos auxiliares del Concejo

SECCION PRIMERA

De las Juntas Parroquiales

Parágrafo 1.º *De la organización*

* Artículo 139. En cada una de las parroquias rurales del cantón funcionará una Junta Parroquial, que actuará como auxiliar del Gobierno y administración municipales y como intermediario entre éstos y sus representados inmediatos.

* REFORMA:

Artículo 54. En el artículo 139, después de la palabra «parroquias», añádase «urbanas y».
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 140. La Junta Parroquial estará formada por tres vocales elegidos por votación popular y directa, en la forma y época que establezca la Ley de Elecciones o su Reglamento. Junto con los principales se elegirá igual número de suplentes. Los vocales de las Juntas Parroquiales durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelegidos; pero no podrán ser electos en forma consecutiva más de dos veces.

La Junta Parroquial tendrá su sede en la cabecera parroquial o, de no hallarse ésta determinada, en el principal centro poblado de la parroquia.

* REFORMA:

Artículo 55. El primer inciso del artículo 140 sustitúyase por el siguiente:
«La Junta Parroquial estará formada por tres vocales designados por el respectivo Concejo Municipal, junto con los principales se designará igual número de suplentes. Los vocales de las Juntas Parroquiales durarán dos años y medio en sus funciones; luego de los cuales se procederá a su renovación.»
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 141. El cargo de vocal de las Juntas Parroquiales es gratuito y obligatorio. Caben excusas por las mismas razones que las señaladas para las de los concejales.

Artículo 142. No puede ser elegido ni desempeñar la función de vocal de una Junta Parroquial:

a) El funcionario o empleado de las funciones Ejecutiva y Judicial del Consejo Provincial o de la Municipalidad de la provincia o cantón a la

que perteneciere la parroquia. Exceptúase a quien ejerciere el cargo de profesor.

b) El militar en servicio activo.

c) El eclesiástico.

d) El pariente dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad de un vocal de la misma Junta, o el que lo fuere, dentro de los mismos grados, de un consejero o concejal de la provincia o cantón a que perteneciere la parroquia.

De los que resultaren designados en una misma elección y estuvieren entre sí en dichos grados de parentesco, se preferirá al que tenga mayor número de votos, y, si hubiere empate en el número de sufragios, se decidirá por la suerte.

Cuando existiere incompatibilidad, por razones de parentesco, entre los vocales de las Juntas Parroquiales y el consejero o concejal, éstos desplazarán de su cargo al vocal; y

e) El deudor del Fisco, del Consejo Provincial o de la Municipalidad del cantón donde estuviere situada la parroquia, o de la propia Junta.

Sólo se considerará deudor de impuestos a quien estuviere en mora de un año, por lo menos, en su pago.

Las inhabilidades o incapacidades de que trata este artículo comprenden a los vocales principales, en el momento de la elección, y a los suplentes, cuando fueren llamados a desempeñar el cargo.

El vocal que, por causa posterior a su elección, llegare a encontrarse comprendido en alguno de los casos puntualizados en el artículo anterior perderá de hecho la calidad de tal.

* Artículo 13. Las Juntas Parroquiales designarán de su seno un presidente que durará dos años en sus funciones.

* REFORMA:

Artículo 56. En el artículo 143, a continuación de la expresión «dos años», añádase «y medio».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Parágrafo 2.° *De los deberes y atribuciones*

Artículo 144. Son deberes y atribuciones de las Juntas Parroquiales:

1. Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y resoluciones municipales.

2. Procurar el bienestar de la colectividad e impulsar el desarrollo de la parroquia.

3. Colaborar con el Concejo Municipal y formular los programas de obras que interesen a la parroquia, de acuerdo con los planes nacionales, regionales o cantonales.

4. Cuidar de los bienes municipales que se hallen dentro de su jurisdicción y proponer medidas para su mejor aprovechamiento.

5. Colaborar para que la prestación de servicios públicos y la ejecución de las obras públicas se efectúen con eficiencia y economía.

6. Presentar los informes que solicite el alcalde o presidente del Concejo.

7. Sesionar ordinariamente cada quince días y extraordinariamente cuando lo convocare el presidente; y

8. Los demás que le asigne la Ley.

Artículo 145. Toda solicitud para la realización de obras o la prestación de servicios en las parroquias se hará a través de las Juntas Parroquiales, las que describirán el proyecto y proporcionarán a la Municipalidad los datos básicos para su estudio y posterior ejecución.

Artículo 146. Las Juntas Parroquiales enviarán al Concejo Municipal respectivo, hasta el veinte de mayo de cada año, los programas de obras que interesan a la parroquia con el objeto de que sean considerados en el presupuesto para el siguiente ejercicio financiero.

Artículo 147. Los Concejos Cantonales destinarán a la realización de las obras en las parroquias rurales el producto del impuesto predial rústico y de los demás establecidos en la Ley de Régimen Municipial que se causen en el respectivo territorio parroquial, luego de deducidos los valores correspondientes al costo de operación de los servicios que la Municipalidad mantenga en cada parroquia rural.

Artículo 148. Las Juntas Parroquiales podrán requerir a la Municipalidad respectiva en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo anterior. No se aprobará el presupuesto anual de la Municipalidad si no se ha cumplido esta obligación.

Parágrafo 3.° *De las prohibiciones*

Artículo 149. Está prohibido a las Juntas Parroquiales y a sus miembros lo mismo que está prohibido al Concejo, al presidente y a los concejales.

Artículo 150. Los vocales de las Juntas que transgredieren las disposiciones anteriores serán separados de sus cargos, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales a que sus actos dieren lugar.

SECCION SEGUNDA

Del Cabildo Ampliado

Artículo 151. En cada Municipio se podrá reunir un Cabildo Ampliado, por convocatoria aprobada por las dos terceras partes de los concejales que integren la Corporación. La convocatoria especificará los asuntos que se van a someter a consideración del Cabildo Ampliado.

*Artículo 152. Corresponde al Cabildo Ampliado emitir dictámenes sobre los asuntos que, por su extraordinario interés o por preocupar de modo especial a los vecinos, les sean sometidos a su consideración por el Concejo y formular las recomendaciones que considere adecuados al progreso y engrandecimiento del cantón y al bienestar del vecindario.

* REFORMA:

Artículo 57. En el artículo 152, a continuación del punto que sigue a la palabra «vecindario», agréguese «Entre tales recomendaciones podrá formular la de remoción del alcalde antes de la terminación del período para el cual fue electo».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 153. El Cabildo Ampliado se integrará de la siguiente manera:

a) Por los concejales en ejercicio del cargo:

* REFORMA:

Artículo 58. En el artículo 153 introdúzcanse las siguientes reformas:

1. En la letra *a)* cámbiese la expresión «del cargo» por «de la función».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *b)* Por los últimos cinco alcaldes o presidentes del Concejo.

* REFORMA:

2. Al final de la letra *b)* agréguese «elegidos por votación popular».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *c)* Por los senadores y diputados que representen a la provincia en la cual se halla ubicado el Municipio.

* REFORMA:

3. Reemplácese la letra *c)* con el siguiente texto:

«*c)* Por los representantes provinciales ante la Cámara Nacional de la provincia en la cual se halla ubicado el Municipio.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *d)* Por tres representantes del sector privado que encarnen los intereses locales de los sectores agrícola, industrial y comercial, nombrados por sus respectivas cámaras.

* REFORMA:

4. Suprímase la letra *d).*

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *e)* Por tres representantes de los órganos de opinión, hablada, o escrita, del cantón.

* REFORMA:

5. La letra *e)* dirá:

«*e)* Por tres representantes de los medios de comunicación social que serán designados por el respectivo Colegio de Periodistas; los que de existir, deberán pertenecer al correspondiente Cantón»; y

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *f)* Por un representante de Consejo Provincial.

* REFORMA:

6. Sustitúyase la letra *f)* con el siguiente texto:

«*f)* El prefecto provincial o quien le subrogue legalmente.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

g) Por un representante del Gobierno Nacional.

h) Por un representante de los organismos descentralizados del Gobierno Nacional, encargados de organizar, establecer o prestar servicios públicos para los Municipios, a juicio del Concejo, y en relación con el temario a tratarse; e

i) Por un delegado de la Asociación de Municipalidades, para el caso de las Municipalidades miembros.

El Cabildo Ampliado no podrá sesionar sin la concurrencia de por lo menos las dos terceras partes de los concejales en ejercicio del cargo.

Los representantes a los que se refieren las letras *e)* y *h)* serán designados según el reglamento que expedirá el Concejo.

Artículo 154. En los Municipios en los cuales no existan o no estén organizadas algunas de las actividades locales mencionadas en el artículo anterior se prescindirá de dicha representación para la integración del Cabildo Ampliado.

Artículo 155. En oportunidad de cada convocatoria a sesiones del Cabildo Ampliado, el Concejo solicitará a las entidades que deban acreditar representantes la designación de los miembros correspondientes y convocará a quienes tienen representación propia.

Artículo 156. El Cabildo Ampliado quedará constituido con la concurrencia de la mayoría de sus miembros y para aprobar las recomendaciones que formule se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los concurrentes.

* Artículo 157. Presidirá las sesiones el alcalde o el presidente del Concejo y actuará como secretario el que lo sea del Concejo, o uno ad hoc, a falta de éste.

* REFORMA:

Artículo 59. Al artículo 157 agréguese el siguiente inciso:

«La sesión convocada para tratar de una posible remoción del alcalde estará presidida por quien legalmente le subrogue.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

TITULO III

De la administración municipal

Capítulo I

De las funciones de la administración municipal

SECCION PRIMERA

Principios generales

Artículo 158. Para el cumplimiento de los fines del Municipio, a la administración municipal le corresponde ejecutar las funciones por ramos de actividad, según lo constante en la sección siguiente.

Artículo 159. La enumeración de las funciones no tiene carácter taxativo sino meramente enumerativo. Por tanto, la potestad y competencia de la administración en cada uno de los ramos comprenderá no sólo las facultades mencionadas, sino cuantas otras fueren congruentes con la respectiva materia y todas aquellas previstas en la Ley y no especificadas de modo expreso en este capítulo. Además de las funciones que por ramos se señalan, la administración municipal realizará todas y cada una de las actividades administrativas necesarias para su buen funcionamiento.

Artículo 160. Las funciones que en los ramos de higiene y asistencia social y educación y cultura se asignan a la administración municipal se cumplirán en la medida en que los recursos financieros lo permitan y una vez que se hubieren adoptado las medidas necesarias para atender a los demás ramos determinados en este capítulo y, por tanto, para satisfacer los fines esenciales del Municipio.

SECCION SEGUNDA

De las funciones

Parágrafo 1.° *Planeamiento y urbanismo*

* Artículo 161. En materia de planeamiento y urbanismo a la administración municipal le compete:

a) Preparar un plan de desarrollo municipal destinado a prever, dirigir, ordenar y estimular su desenvolvimiento en los órdenes social, económico, físico y administrativo.
b) Elaborar programas y proyectos específicos a realizarse en el cantón.
c) Formular los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano.
d) Elaborar proyectos de urbanización.

* REFORMA:

Artículo 60. En el artículo 161 háganse estos cambios:

a) A la letra *d*) añádase lo siguiente: «... y aprobar los que se presenten, que no podrán ejecutarse sin dicha aprobación».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

e) Proceder a la zonificación, estudiar y prever las posibilidades de crecimiento y determinar las zonas de expansión.

f) Conceder licencias para parcelaciones y reestructuraciones parcelarias e informar sobre las peticiones que reciba del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización de modo previo a la aprobación de lotizaciones y de parcelaciones de tipo agrícola o semiurbano, informe que lo emitirá en base de las inspecciones que el Departamento Técnico Municipal efectúe del respectivo sector y de acuerdo al Plan General de Desarrollo Urbano del cantón, a fin de que tales lotizaciones o parcelaciones se ejecuten con sujeción a las normas que faciliten la instalación de elementales servicios de infraestructura y la observancia de lo dispuesto en las respectivas ordenanzas o regulaciones.

g) Velar porque las disposiciones del Concejo y las normas administrativas sobre el uso de la tierra y la ordenación urbanística en el territorio del cantón tengan cumplida y oportuna ejecución.

* *h*) Vigilar que en las carreteras del cantón y en las zonas urbanas o rurales se proteja el paisaje, evitando la construcción de muros, avisos comerciales o cualquier otro elemento que obste su belleza.

* REFORMA:

c) En el primer inciso de la letra *h*) agréguese «y preservar retiros adecuados».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

La administración podrá ordenar el derrocamiento de cualesquiera de estas construcciones o el retiro de los anuncios e impedimentos o hacerlo por su cuenta, a costa del propietario.

i) Tramitar el permiso a que se refiere el artículo 634 del Código Civil, previa delineación y compromiso escrito del propietario del predio de respetar la línea de fábrica y las demás condiciones establecidas por la Dirección de Obras Públicas Municipales o la oficina técnica correspondiente, cuando se trate de calles, plazas o parques.

j) Preparar los proyectos de ordenanza a que se refiere el Código Civil y en especial las señaladas en los artículos 633 y 636 de dicho Código.

k) Reglamentar, previa la aprobación del Concejo, el tipo de construcción de edificios y la clase de materiales que deben emplearse, así como también el ornato de las poblaciones y el aseo e higiene de las mismas. En este último caso, los reglamentos y ordenanzas respectivos serán previamente aprobados por el Servicio Sanitario Nacional, sin lo cual serán nulos.

* *l*) Aprobar los planos de toda clase de construcciones, las que, sin este requisito, no podrán llevarse a cabo.

La demolición de edificios construidos en contravención a las ordenanzas locales vigentes al tiempo de su edificación no dará derecho a indemnización alguna.

* REFORMA:

b) Al inciso segundo de la letra *l*) añádase lo siguiente:

«Para proceder a la demolición, el comisario municipal respectivo sustanciará la causa, siguiendo el trámite previsto por el artículo 453 del Código de Procedimiento Penal. De la resolución del comisario habrá recurso para ante el Concejo Municipal correspondiente, recurso que deberá interponerse dentro del término de tres días, contado desde la fecha de la respectiva notificación. La resolución del Concejo en esta materia causará ejecutoria.»

(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

La Municipalidad podrá oponerse a la reparación o reconstrucción de edificios de las ciudades, cuando estime que puede detener el progreso urbanístico, aunque no se opongan al plan regulador respectivo. De la resolución dictada al respecto se podrá recurrir ante el Consejo Provincial, el que resolverá, en definitiva, dentro de treinta días; y

m) Vigilar la estabilidad de los edificios y conminar a la demolición por medio de multas, cuando según informe de peritos amenace ruina.

En caso de peligro inminente, tomará las precauciones que convengan por cuenta del dueño y acudirá al comisario municipal para que, en juicio verbal sumario, ordene la demolición.

Parágrafo 2.º *Obras públicas*

Artículo 162. En materia de obras, a la administración municipal le compete:

a) Planear, programar y proyectar las obras públicas locales necesarias para la realización de los planes de desarrollo físico cantonal y de los planes reguladores de desarrollo urbano; las que interesen al vecindario y las necesarias para el gobierno y administración municipales.

b) Llevar a cabo la construcción de las obras aprobadas por administración directa, contrato o concesión.

c) Dirigir, coordinar y controlar la realización de las obras que se ejecuten por administración directa y vigilar el cumplimiento por parte de los contratistas o concesionarios de las obligaciones y especificaciones contractuales, cuando las obras se realicen por uno de estos sistemas.

d) Solicitar al Concejo declare de utilidad pública o de interés social los bienes inmuebles que deben ser expropiados para la realización de los planes de desarrollo físico cantonal y planes reguladores de desarrollo urbano y de las obras y servicios municipales.

e) Cuidar del cumplimiento de las ordenanzas y reglamentos municipales relativos al tránsito en calles, caminos y paseos públicos.

f) Cuidar de la nomenclatura de calles, caminos, plazas y paseos y atender la iluminación de los sitios públicos de tránsito y recreo.

g) Cuidar de que las vías públicas se encuentren libres de obras u obstáculos que las deterioren o estorben su libre uso y proporcionar lugares apropiados para el establecimiento de vehículos.

h) Autorizar la instalación de avisos y letreros comerciales.

i) Realizar la apertura, conservación y mantenimiento de los caminos que no hayan sido declarados de carácter nacional, ubicados dentro de la jurisdicción cantonal, y rectificar, ensanchar y mantener los caminos vecinales.

j) Limpiar, mejorar y conservar las vías fluviales y los canales de navegación.

k) Contribuir a la planificación y solución del problema de la vivienda económica de interés social; y

l) Velar porque las disposiciones del Concejo y las normas administrativas sobre obras públicas y construcciones tengan cumplida y oportuna ejecución.

Parágrafo 3.° *Servicios públicos*

Artículo 163. En materia de servicios públicos a la administración municipal le compete:

a) Elaborar el programa de servicios públicos locales, velar por la regularidad y continuidad de los mismos para garantizar la seguridad, comodidad y salubridad de los usuarios.

b) Prestar, directamente o por contrato o concesión, los servicios públicos locales y vigilar el cumplimiento por parte de los contratistas o concesionarios de las obligaciones contractuales.

c) Proveer de agua potable y alcantarillado a las poblaciones del cantón, reglamentar su uso y disponer lo necesario para asegurar el abastecimiento y la distribución de agua de calidad adecuada y en cantidad suficiente para el consumo público y el de los particulares.

d) Otorgar autorizaciones, contratos o concesiones para la construcción, el mantenimiento y la administración de represas, depósitos, acueductos, bombas, sistemas de distribución y otras obras indispensables para garantizar el suministro de agua potable.

e) Obtener la adjudicación de las aguas que estando o no en uso de particulares sean indispensables para satisfacer las necesidades del cantón y para los servicios de luz y fuerza eléctrica, agua potable, higiene y sanidad de las poblaciones y otros análogos de carácter público.

Para la producción de luz y fuerza eléctrica, los Municipios podrán desviar dichas aguas, debiendo devolverlas, sin interrupción apreciable, al mismo cauce antes del sitio en que el usuario las utilice y sin que varíe la altura en el punto en que el mismo pueda aprovecharlas. Si se justificare haber causado perjuicio, la Municipalidad indemnizará.

El costo de la conexión e instalación de alumbrado y agua potable para las casas u otros predios será de cuenta de los propietarios, y el de las reparaciones necesarias en la sección de las calles y aceras, del Municipio.

f) Llevar a cabo la construcción, el mantenimiento, la reparación y la limpieza de alcantarillas y cloacas para el desagüe de las aguas lluvias y servidas.

g) Proveer del servicio de energía eléctrica y alumbrado público en su circunscripción cantonal, pudiendo al efecto establecer las tasas correspondientes.

h) Resolver sobre las solicitudes de concesión de uso de las vías públicas u otras dependencias del dominio público municipal para la conducción y distribución de energía eléctrica.

i) Establecer los demás servicios públicos locales a cargo de la Municipalidad y en especial los de aseo público, recolección y tratamiento de basuras, residuos y desperdicios, mataderos, plazas de mercado, cementerios, servicios funerarios y organizar el servicio contra incendios donde no estuviere a cargo de instituciones especializadas.

j) Reglamentar, con aprobación del Concejo, todo lo concerniente a la conducción y distribución de agua, energía eléctrica, servicios telefónico y telegráfico y resolver sobre las solicitudes de permisos y concesiones para el uso de vías y demás lugares públicos para estos propósitos, dentro de los límites urbanos.

k) Resolver sobre las solicitudes de concesión de permisos para instalar cañerías subterráneas o aéreas o hacer zanjas o excavaciones de las vías públicas para establecer o mantener servicios públicos o privados, siempre que a ello no se oponga ninguna disposición de carácter sanitario o de ornato y embellecimiento.

l) Realizar los estudios necesarios para que el Concejo cuente con elementos de juicio suficientes para fijar o aprobar las tarifas de los servicios públicos directamente prestados por la Municipalidad o por sus empresas, con el asesoramiento de las instituciones públicas especializadas, a excepción de lo que dispone en el literal siguiente.

ll) Solicitar al ministro de Recursos Naturales que previo informe del Instituto Ecuatoriano de Electrificación fije las tarifas de servicio eléctrico suministrado con fines domésticos, comerciales e industriales a personas naturales o jurídicas.

m) Discutir y decidir con el Concejo sobre la conveniencia de las concesiones para la prestación de servicios públicos.

n) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales sobre servicios públicos.

o) Reglamentar la construcción de desagües de las aguas lluvias y servidas y conocer de las solicitudes de permisos para la construcción de las mismas.

p) Imponer servidumbres gratuitas de acueducto para la conducción de aguas claras o servidas. Para éstas las acequias serán cerradas.

q) Mantener y reglamentar las servidumbres constituidas en beneficio de los pueblos y de los bienes que la comunidad posea.

No podrá oponerse título alguno contra las servidumbres y posesiones de aguas destinadas al servicio doméstico de los pueblos y de los lugares que carecieren de agua.

r) Las Municipalidades, de oficio o a solicitud de parte, obligarán a los dueños de inmuebles a desviar la dirección del canal de desagüe de las aguas lluvias o servidas, de todo o parte de sus edificios, conectándolos con el canal central de la calle, siempre que ello fuere posible a juicio del ingeniero municipal o de un perito nombrado por la misma Corporación. Si por falta de nivel no pudiere hacerse la obra en el predio urbano dominante, el dueño del predio sirviente estará obligado a reunir las aguas lluvias o servidas que reciba del vecino con las de su predio y a darles el curso indicado anteriormente.

La obra se efectuará con el menor daño posible del predio sirviente y, si esto exige el cambio de dirección del cauce o su ensanchamiento, la obra se ejecutará a costa del dueño del predio dominante.

Las obras necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior se ejecutarán dentro del plazo que la Municipalidad señale, vencido el cual ésta las llevará a cabo por cuenta del obligado, de quien reclamará su valor más el veinte por ciento mediante la jurisdicción coactiva. El valor será pagado por los dueños de los predios dominantes a los cuales vaya a servir el nuevo canal de desagüe.

En caso de falta de canales públicos para aguas servidas o de imposibilidad de conexión con dichos canales, la Municipalidad, de acuerdo con las autoridades sanitarias y a prorrata con los propietarios, construirá canales precarios o permanentes que lleven las aguas servidas al próximo canal colector público o desagüe común.

Parágrafo 4.º *Higiene y asistencia social*

* Artículo 164. En materia de higiene y asistencia social, la administración municipal coordinará su acción con la autoridad de salud y, al efecto, le compete:

* REFORMA:

Artículo 61. En el artículo 164 háganse los siguientes cambios:

a) El inciso primero dirá:

«En materia de higiene y asistencia social, la administración municipal su acción con la autoridad de salud, de acuerdo con lo dispuesto en el título XIV del Código de la materia; y, al efecto, le compete.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

a) Cuidar de la higiene y salubridad del cantón.

b) Reglamentar todo lo relativo al manipuleo de alimentos, inspección de mercados, almacenes, mataderos, carnicerías, panaderías, bares, restaurantes, hoteles, pensiones y, en general, los locales donde se fabriquen, guarden o expendan comestibles o bebidas de cualquier naturaleza y velar porque en ellos se cumplan los preceptos sanitarios.

c) Vigilar desde el punto de vista de la higiene que los acueductos, alcantarillas, piscinas, baños públicos, servicios higiénicos, depósitos de basura, solares no edificados, canales, pozos, bebederos y toda otra instalación sanitaria reúnan los requisitos señalados por las disposiciones sanitarias de la autoridad de salud.

d) Controlar que todos los edificios públicos y privados, los sitios destinados a espectáculos públicos y, en general, los lugares de reunión o de convivencia reúnan y mantengan constantemente condiciones higiénicas.

e) Inspeccionar todos los establecimientos públicos y tomar las medidas necesarias para que en ellos se cumplan las exigencias de la higiene.

f) Instalar servicios higiénicos, baños, piscinas y lavanderías para uso público.

g) Enterrar cadáveres de personas indigentes.

h) Prestar servicios de inspección veterinaria para mataderos, mercados, lecherías y otros establecimientos similares.

i) Determinar las condiciones en que se han de mantener los animales domésticos e impedir su vagancia en las calles y demás lugares públicos.

j) Velar por el fiel cumplimiento de las normas legales sobre saneamiento ambiental y especialmente de las que tienen relación con ruidos, olores desagradables, humo, gases tóxicos, polvo atmosférico, emanaciones y demás factores que pueden afectar la salud y bienestar de la población.

k) Combatir insectos y roedores.

l) Velar y contribuir en cuanto le corresponda para que las condiciones higiénicas de los locales de las cárceles municipales y de la alimentación que se suministre a los presos se mantengan adecuadamente.

* *m*) Las demás asignadas en el Código de la Salud.

* REFORMA:

b) Suprímase la letra *m*).
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *n*) Organizar y mantener servicios de asistencia social, tales como centros de protección infantil, albergues para campesinos, dormitorios para indigentes, comedores populares y dispensarios médicos para completar la acción de la Asistencia Social.

* REFORMA:

c) En la letra *n*) cámbiese «la acción de la Asistencial Social» por «la acción del Ministerio de Salud Pública».
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *o*) Intervenir, de acuerdo con la Ley, en todos los problemas relativos a las casas de alquiler, tales como construcción, higiene, fijación de pensiones, sanciones, etc.

* REFORMA:

d) En la letra *o*) sustitúyase la frase «las casas de alquiler» por «los locales destinados a arrendamiento»; y
(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

p) Donar gratuitamente terrenos municipales a las organizaciones de trabajadores jurídicamente constituidas y al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, siempre que tales terrenos fueren destinados a fines sociales. Si no constituyeren en ellos dentro de cinco años esas organizaciones y de dos años el Instituto de Seguridad Social o no destinaren los terrenos a los fines previstos en la donación, ésta se entenderá revocada, lo mismo que si se extinguiera la organización, y pasarán entonces todas las construcciones y obras a poder del Municipio.

* *q*) Conceder gratuitamente a los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento terrenos para la construcción de almacenes de depósito o venta, y a los Centros Agrícolas Cantonales, para campos de experimentación agrícola. Si estos terrenos se destinaren a otros usos, volverán a propiedad del Municipio.

* REFORMA:

e) En la letra *q*) reemplácese la expresión «a los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento» por «el Banco Nacional de Fomento».
(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

Parágrafo 5.º *Educación y cultura*

* Artículo 165. En materia de educación y cultura, la administración municipal cooperará en el desarrollo y mejoramiento cultural y educativo y, al efecto, le compete:

a) Coadyuvar a la educación y al progreso cultural de los vecinos del Municipio.
b) Fomentar la educación pública de acuerdo con las leyes de educación y el plan integral de desarrollo del sector.
c) Conceder becas a estudiantes de los Institutos Normales Profesionales y Superiores, de acuerdo con la Ley.
d) Organizar el servicio de desayunos escolares municipales en los establecimientos de instrucción primaria.
e) Organizar y sostener bibliotecas públicas y museos de historia y de arte y cuidar que se conserven de la mejor forma las zonas y monumentos cívicos y artísticos del cantón.
f) Contribuir técnica y económicamente a la alfabetización.
g) Donar terrenos de su propiedad para fines educacionales, culturales y deportivos de acuerdo con la Ley, y vigilar por el uso debido de dichos terrenos, haciéndose extensivos a éstos la sanción prevista en la letra *p*) del artículo anterior.

h) Propiciar la creación de escuelas profesionales para trabajadores adultos en el cantón y prestarles todo su apoyo.
i) Organizar y auspiciar exposiciones, concursos, bandas, orquestas, conservatorios, etc.
j) Crear y mantener misiones culturales que recorran las parroquias.
k) Administrar las subvenciones del Concejo a la enseñanza gratuita, vigilando su uso corriente y eficiente; y
l) Estimular el fomento de las ciencias, la literatura, las artes, la educación física y los deportes.

Para el efecto colaborará con el Consejo Provincial y la Casa de la Cultura Ecuatoriana, a fin de que cada treinta días, por lo menos, en toda sala de cine de ciudades que tengan población superior de cuarenta mil habitantes se ofrezcan funciones en las que intervengan artistas nacionales.

* REFORMA:

Artículo 62. A continuación del artículo 165 póngase los siguientes:

«Artículo ... Autorízase a los Concejos Municipales donar terrenos de su propiedad en favor de los partidos políticos legalmente reconocidos, a fin de que construyan su sede nacional en cualquier lugar del país siempre que no hubieren adquirido a cualquier título otro inmueble destinado al mismo objeto.

Sin embargo, no podrá hacerse esta donación a partidos que hayan recibido del Tribunal Supremo Electoral la primera notificación de estar en trance de desaparición por incumplimiento de los requisitos legales. Las Municipalidades donantes, mediante ordenanza, establecerán los requisitos que deberán cumplirse para estas donaciones.

El terreno donado o los locales construidos de acuerdo con el artículo siguiente revertirán al respectivo Municipio si el partido donatario en concordancia con la Ley de Partidos perdiere su calidad legal.

Artículo ... Se entenderá también cumplido el destino de la donación, según lo dispuesto en la letra *g*) del artículo 165, si el donatario, por sí o en asociación con otras personas naturales o jurídicas, construyere un edificio bajo el régimen de propiedad horizontal, a condición de que se reserve para sí locales cuyo valor equivalga, a la fecha de la construcción del edificio en referencia, cuando menos el avalúo comercial del terreno donado.

Artículo ... No será necesaria insinuación judicial para proponer a donaciones por parte del Concejo. Revierten ipso jure al dominio del correspondiente Municipio los terrenos que, dentro de los plazos determinados en la letra *p*) del artículo 164, contados a partir de la fecha de inscripción de la respectiva escritura no se hubiere empleado en los fines para los cuales fueron donados. En consecuencia, la Municipalidad respectiva pedirá directamente al registrador de la Propiedad correspondiente que proceda a la can-

celación de la inscripción de dicha escritura, sin necesidad de orden judicial, lo que se notificará al donatario. En este evento, cualquier construcción o bien incorporado al terreno donado pasará a dominio del Municipio sin indemnización o pago alguno por parte de éste. El donatario que se creyere perjudicado con esta resolución podrá acudir al juez respectivo, y proponer la acción de daños y perjuicios contra la Municipalidad, dentro del plazo de noventa días, contado a partir de la fecha de la notificación.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Parágrafo 6.° *Hacienda municipal*

Artículo 166. En materia de Hacienda, a la administración municipal le compete:

a) Elaborar los programas de gastos e ingresos públicos municipales.
b) Realizar las actividades presupuestarias que incluyen la formulación, administración y liquidación del presupuesto.
c) Vigilar el movimiento rentístico, formular los catastros urbanos y expedir los correspondientes títulos de crédito para el cobro de impuestos y demás ingresos municipales.
d) Verificar, liquidar y administrar la recaudación, aplicar e interpretar administrativamente los reglamentos sobre tributación expedidos por el Concejo y ejercer la jurisdicción coactiva para la recaudación de los impuestos municipales.
e) Autorizar la baja de las especies incobrables.
f) Recaudar y custodiar los fondos y efectuar los pagos.
g) Llevar la contabilidad general de las fianzas y de los bienes municipales.
h) Elaborar y mantener al día estadísticas económicas y financieras.
i) Adquirir, almacenar, custodiar y distribuir los bienes muebles que las dependencias del Gobierno y administración municipal requieren para su funcionamiento.
j) Administrar las propiedades municipales; y
k) Llevar un inventario de los bienes municipales.

Parágrafo 7.° *Justicia y policía*

* Artículo 167. En materia de justicia y policía, a la administración municipal le compete:

a) Cumplir y hacer cumplir las leyes, ordenanzas y reglamentos municipales.
b) Cuidar de que se cumplan y hacer cumplir las disposiciones sobre higiene, salubridad, obras públicas y uso de vías y lugares públicos.
c) Autorizar la realización de juegos y espectáculos públicos permitidos por la Ley, impedir los que están prohibidos y reprimir en los casos de infracción.

d) Mantener y garantizar la exactitud de pesas y medidas.

e) Reglamentar, previa aprobación del Concejo, el funcionamiento de ventas ambulantes, procurando reducir al mínimo tal sistema de comercio y supervigilar que las disposiciones sobre el particular tengan cumplida ejecución.

f) Controlar la propaganda que se haga por avisos comerciales, carteles y demás medios y perseguir la que se hiciere contraviniendo las ordenanzas mediante el empleo de altavoces.

* *g*) Aplicar las penas correspondientes a las infracciones y contravenciones por medio de los comisarios respectivos.

h) Poner a los infractores a órdenes de los comisarios.

i) Investigar y esclarecer las infracciones en materias municipales perpetradas en el cantón; y

j) Colaborar con la Policía Nacional y obtener la cooperación de ésta para que las respectivas tareas se cumplan eficazmente.

* REFORMA:

Artículo 63. Sustitúyase el literal *g*) del artículo 167 por el siguiente:

«*g*) Aplicar las sanciones previstas en esta Ley, las que serán impuestas por los comisarios, siguiendo el procedimiento previsto en el Código de Procedimiento Penal, para el juzgamiento de las contravenciones.»

(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

CAPÍTULO II

De la estructura administrativa

SECCION PRIMERA

De los principios estructurales

Parágrafo 1.° *Normas generales*

Artículo 168. La organización administrativa de cada Municipalidad estará de acuerdo con las necesidades peculiares que deba satisfacer, la importancia de los servicios públicos a prestarse y la cuantía de la hacienda municipal y responderá a una estructura que permita atender todas y cada una de las funciones que a ella competen para el mejor cumplimiento de los fines municipales.

Artículo 169. El Reglamento Orgánico y Funcional determinará la estructura administrativa de cada Municipalidad, la cual se conformará teniendo en cuenta que las distintas dependencias constituyen un organismo racionalmente integrado desde el punto de vista de la división del trabajo.

Parágrafo 2.° *De los niveles administrativos*

Artículo 170. La estructura orgánica y funcional contempla los siguientes niveles de actividad:

a) Directivo.
b) Asesor; y
c) Operativo.

Al nivel directivo le compete tomar las decisiones, impartir las instrucciones para que ellas se cumplan, coordinar en forma general las actividades y supervigilar el eficiente cumplimiento de las mismas.

Al nivel asesor le corresponde prestar asistencia técnica a los niveles directivo y operativo en cuestiones de planeación, programación y proyección de las actividades municipales, en materias legales y en asuntos de organización administrativa.

Al nivel operativo le compete la ejecución de las distintas funciones en cada uno de los ramos propios de la actividad municipal.

Parágrafo 3.° *Del proceso administrativo*

Artículo 171. La actividad municipal se desarrollará de acuerdo a una planeación sistemática y teniendo en cuenta el siguiente proceso administrativo.

Los jefes superiores de la administración, con la colaboración técnica especializada del nivel asesor, formularán los planes y programas para todos los ramos de la actividad municipal, de acuerdo con la política trazada y las metas fijadas por el Concejo, en cumplimiento de las instrucciones impartidas por el alcalde.

El nivel asesor analizará la validez de los planes y programas y los integrará en un plan de desarrollo municipal que, aceptado por el alcalde o el presidente del Concejo, pasará a la aprobación del Concejo.

Los planes y programas aprobados por el Concejo serán asignados a las distintas unidades de operación por el alcalde o el presidente del Concejo para su cumplida ejecución.

Las unidades de operación elaborarán con la asistencia del nivel asesor los proyectos específicos en el campo de su competencia, para desarrollar los planes y programas o la parte de ellos que les ha sido asignada, los ejecutarán, analizarán su progreso y rendirán informes periódicos de su avance al alcalde o al presidente del Concejo.

El nivel directivo, con la colaboración de las unidades asesoras de programación, evaluará los informes de progreso y ordenará los ajustes que sea nesario introducir.

Las dependencias operativas incorporarán a los proyectos en desarrollo los ajustes ordenados.

Parágrafo 4.° *De la nomenclatura*

Artículo 172. La denominación de las dependencias de la administración municipal se ajustará a la siguiente nomenclatura: dirección, departamento y sección, según sea la complejidad de la labor encomendada.

Habrá tantas direcciones cuantas convenga a la mejor y más racional agrupación por funciones afines de las que le competen a la administración. Las direciones, a su vez, se dividirán en el número de departamentos y secciones que la complejidad y el volumen de trabajo aconsejen para garantizar un más eficiente funcionamiento de la administración.

La organización de cada dirección, departamento o sección será la que conste en los respectivos reglamentos orgánicos y funcionales aprobados por el Concejo.

Parágrafo 5.° *De la estructura administrativa básica*

Artículo 173. La organización de la administración en cada Municipalidad se ajustará, en términos generales, a la estructura administrativa básica que, en función de los niveles de actividad, se establece a continuación, de acuerdo con las categorías determinadas por el volumen de rentas anuales.

La estructura administrativa básica se considera mínima y se adaptará, en cada caso, a las características propias de cada Municipio, pudiendo refundirse dependencias o establecerse otras no previstas que aseguren una racional división de los asuntos de acuerdo con su naturaleza y una balanceada distribución de las cargas de trabajo.

El nivel directivo estará representado por el alcalde o el presidente del Concejo.

* Artículo 174. En las Municipalidades que cuenten con rentas anuales superiores a cinco millones de sucres, el nivel operativo se integrará básicamente con las siguientes dependencias:

a) De servicios públicos.
b) De obras públicas.
c) Financiera.
d) Administrativa.
e) De higiene y salubridad; y
f) De educación y cultura.

* REFORMA:

Artículo 64. En los artículos 174, 175, 183, 184, 218 y 219 cámbiese «cinco millones» por «veinte millones».
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 175. En las Municipalidades que cuenten con rentas anuales inferiores a cinco millones de sucres, el nivel operativo se integrará básicamente con las siguientes direcciones:

a) De Obras y Servicios Públicos.
b) Financiera.
c) Administrativa; y
d) De Servicios Sociales.

* REFORMA:

Artículo 64. En los artículos 174, 175, 183, 184, 218, 219 cámbiese «cinco millones» por «veinte millones».
(DL, 104. *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 176. La estructura administrativa se adecuará en cada caso para atender los asuntos de justicia y policía y de competencia de la administración municipal, así como la administración de las parroquias rurales del cantón.

* Artículo 177. La estructura administrativa de las Municipalidades de Quito y Guayaquil y de otras se ceñirá en lo posible a la determinada para las Municipalidades que cuentan con rentas anuales superiores a cinco millones de sucres, con las modificaciones que aconseje el volumen y diversidad de los servicios que deben prestar.

* REFORMA:

Artículo 65. El artículo 177 sustitúyase con el siguiente:
«Artículo 177. La estructura administrativa de las Municipalidades de Quinto y Guayaquil, y de las que cuente con rentas anuales que sobrepasen los cien millones de sucres, se ceñirán en lo posible a la determinada en el artículo 174, con las modificaciones que aconsejen el volumen y diversidad de los servicios que deben prestar. Sólo podrá incrementarse esta estructura administrativa cada cinco años.»
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 178. Las direcciones cumplirán las funciones que a la administración municipal le corresponde ejecutar, las cuales le serán asignadas en el Reglamento Orgánico y Funcional, teniendo en cuenta la agrupación por asuntos contemplada en el capítulo I de este título y la afinidad y homogeneidad de las actividades.

Artículo 179. Cada una de las direcciones ejecutará el trabajo que le corresponde por intermedio de los departamentos y secciones que al efecto se crearen, en atención a los factores ya indicados de compliejidad y volumen del trabajo y en consideración a los sistemas por medio de los cuales se vayan a ejecutar las obras o a prestar los servicios.

Artículo 180. Las direcciones del nivel operativo se encargarán, primordialmente, de los asuntos que se mencionan a continuación, sin perjuicio de cumplir todas las demás funciones compatibles con su naturaleza que se les asignen en normas de carácter legal o reglamentario.

Artículo 181. A la Dirección de Servicios Públicos le corresponde la prestación y administración de servicios de agua potable y alcantarillado, de energía eléctrica y alumbrado público, de bomberos, de mataderos, de plazas de

mercado y de cementerios, en los casos en que el servicio lo preste directamente y de vigilar el cumplimiento por parte de los contratistas o concesionarios de las obligaciones contractuales, cuando el servicio se preste por contrato.

La Dirección de Obras Públicas tendrá a su cargo la programación, proyección y construcción de todas las obras públicas locales, bien sea por administración directa, contrato o concesión, la supervigilancia de la construcción de las obras cuando no las realice directamente y el valor por la correcta aplicación del estatuto sobre construcciones.

La Dirección Financiera será responsable por las actividades de programación, preparación, ejecución, control y liquidación del presupuesto; verificación, liquidación y administración de los ingresos, recaudación, custodia y desembolso de fondos; contabilización de las cuentas generales de la Municipalidad, adquisición, almacenaje, custodia y distribución de bienes muebles y administración de propiedades municipales.

La Dirección Administrativa presentará todos los servicios auxiliares que las demás unidades del nivel operativo y las del nivel asesor y directivo requieran para el cumplimiento de sus funciones y principalmente los de Secretaría, Archivo, Correspondencia, Duplicación de Documentos, Transportes y demás requeridos para el buen funcionamiento de la Municipalidad.

La Dirección de Higiene y Salubridad cuidará de la higiene y salubridad del cantón y colaborará en la prestación de servicios de asistencia pública, coordinando su acción con la autoridad de salud.

La Dirección de Educación y Cultura coadyuvará con los organismos nacionales a la educación y progreso cultural de los vecinos del Municipio y estimulará el fomento de las ciencias, la literatura, las artes, la educación física y los deportes en el territorio del cantón.

Artículo 182. Las Direcciones de Obras y Servicios Públicos, Financiera, Administrativa y de Servicios Sociales cumplirán las funciones asignadas por el artículo precedente, de acuerdo con la naturaleza de las materias a que se refiere su denominación.

* Artículo 183. En las Municipalidades cuyas rentas sean superiores a cinco millones de sucres, el nivel asesor se conformará básicamente con unidades de:

* *a*) Planeación Urbana.
b) Programación Presupuestaria y Estadística.
c) Asesoría Jurídica.
d) Administración de Personal; y
e) Organización y Métodos.

La instalación de algunas de las unidades indicadas dependerá no sólo de los recursos financieros, sino de las disponibilidades de personal técnicamente preparado en los distintos campos y de la asistencia que puedan prestar los organismos nacionales de asesoramiento técnico.

* REFORMA:

Artículo 66. En el artículo 183, letra *a*), sustitúyase la palabra «planeación» por «planificación».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 184. En las Municipalidades cuyas rentas anuales sean inferiores a cinco millones de sucres el nivel asesor se conformará básicamente con una unidad de planeación y otra de asesoría jurídica.

* REFORMA:

Artículo 64. En los artículos 174, 175, 183, 184, 218, 219 cámbiese «cinco millones» por «veinte millones».
(DL, 104. *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 185. Las unidades asesoras cumplirán las actividades que se derivan de las descripciones que se dan a continuación:

El planeamiento físico cantonal urbano consiste en la preparación de los planes de desarrollo físico y de los planes reguladores de desarrollo urbano, con el alcance y contenido de las normas que sobre el particular se dan en el correspondiente título de esta Ley.

La planeación económica consiste en la preparación de programas y planes de acción para cada uno de los ramos de actividad municipal, de acuerdo con las necesidades, problemas y disponibilidades existentes y en la recolección de datos estadísticos de las distintas actividades que ejecuta la Municipalidad.

* REFORMA:

Artículo 67. En el artículo 185 háganse los siguientes cambios:
1. En el tercer inciso, sustitúyase la palabra «planeación» por «planificación»; y
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

La asesoría jurídica consiste en el estudio de los problemas legales relacionados con la Municipalidad, en la revisión de los contratos y proyectos de normas legales, en la codificación de las mismas, en la asistencia al nivel directivo en los juicios que se relacionan con la Municipalidad y en emitir dictámenes legales sobre los asuntos que deba conocer la administración.

* El jefe de la Asesoría Jurídica tendrá, junto con el alcalde o el presidente del Concejo, la representación judicial y extrajudicial de la Municipalidad.

* REFORMA:

2. Sustitúyase el inciso quinto por el siguiente:
«El procurador síndico municipal, que será el jefe de la Asesoría Jurídica, tendrá junto con el alcalde o el presidente del Concejo la representación judicial y extrajudicial de la Municipalidad.»
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

La administración de personal comprende las funciones relacionadas con selección, adiestramiento, clasificación, remuneración y registro de personal.

La organización administrativa se refiere a los estudios sobre la adecuada estructuración de la Municipalidad, simplificación de sistemas, procedimientos y métodos de trabajo, diseño y control de formularios, registros,

documentos, arreglo físico y necesidades del equipo, máquinas y mobiliario de oficina y asesoría técnica en la preparación de reglamentos y manuales de organización y procedimientos.

Artículo 186. Los aspectos estructurales dados en este parágrafo deben tenerse como una pauta para la conformación de la estructura administrativa básica, según la clasificación de los Municipios.

Parágrafo 6.° *De los funcionarios*

Artículo 187. Las unidades administrativas y técnicas que conforman un Municipio estarán bajo la responsabilidad directa de un solo jefe, el que responderá jerárquicamente ante otra autoridad situada en la línea de mando inmediata superior.

Artículo 188. Los jefes de las distintas dependencias deberán ser personas de reconocida competencia y experiencia en las materias que van a dirigir.

* Artículo 189. Son funciones generales de los jefes:

a) Planear el trabajo, dirigir, coordinar y supervisar las funciones que debe llevar a cabo la dependencia bajo su responsabilidad.

b) Coordinar la acción de su dependencia con la de las demás dependencias municipales y expresamente con los organismos que cumplen funciones en los mismos campos de actividad.

c) Señalar las normas generales de carácter técnico y administrativo que deben regir las actividades de las unidades bajo su dirección.

* *d*) Prestar asesoría técnica al Concejo en los campos de su especialización.

e) Establecer sistemas de control que permitan verificar el cumplimiento cuantitativo y cualitativo de los programas y proyectos de la dependencia.

f) Velar por el fiel cumplimiento de las normas legales relativas a los asuntos que de ellos dependen y procurar alcanzar los objetivos propuestos en cada ramo de la actividad municipal.

g) Estudiar y resolver problemas de las unidades que de él dependen; y

h) Recibir y evaluar los informes periódicos de sus subalternos y presentar al alcalde o al presidente del Concejo informes de las actividades de las dependencias puestas a su cuidado y del estado y avance de las obras o servicios determinados en los respectivos planes y programas.

* REFORMA:

Artículo 68. En el artículo 189, letra *d*), añádase lo siguiente: *(DL,* 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 190. El Reglamento Orgánico y Funcional determinará las atribuciones y deberes específicos que cada funcionario deba cumplir, así como la competencia en los asuntos que debe conocer y los casos en que puede actuar como subrogante.

Parágrafo 7.° *Disposiciones varias*

Artículo 191. La administración de personal se basará en el sistema de mérito y para el acceso al servicio público sólo se tendrá en cuenta el régimen de personal adoptado por el Concejo o, en su defecto, las regulaciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

* Artículo 192. Los funcionarios y empleados municipales serán nombrados y removidos por el alcalde o por el presidente del Concejo con las excepciones establecidas en esta Ley. Los nombramientos que para desempeñar puestos administrativos efectúe el Concejo será para períodos de cuatro años, pudiendo los funcionarios ser reelegidos.

El alcalde o el presidente podrá solicitar al Concejo la remoción de un funcionario, elegido por éste, antes de la terminación del período, cuando a su juicio existan causas plenamente comprobadas que justifiquen tal decisión.

* REFORMA:

Artículo 69. En el artículo 192 cámbiese la expresión «cuatro años» por «cinco años».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 193. Las Municipalidades podrán solicitar la asesoría para adecuar su organización a las pautas en la presente Ley.

De acuerdo con la nueva organización, las Municipalidades procederán a elaborar roles de personal acordes con la estructura administrativa adoptada.

* REFORMA:

Artículo 70. En el inciso primero del artículo 193, a continuación de la palabra «pautas», inclúyase la palabra «dadas».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

SECCION SEGUNDA

De las empresas municipales

Parágrafo 1.° *De la constitución de empresas*

* Artículo 194. La Municipalidad podrá constituir empresas o participar conjuntamente con el capital privado en la formación de compañías de economía mixta para la prestación de servicios públicos, cuando a juicio del Concejo esta forma convenga más a los intereses municipales y garantice una mayor eficiencia y una mejor prestación de servicios para los usuarios.

* REFORMA:

Artículo 71. Los artículos 194 y 195 sustitúyanse por los siguientes:

«Artículo 194. La Municipalidad podrá constituir empresas públicas para la prestación de servicios públicos, cuando, a juicio del Concejo, esta forma convenga más a los intereses municipales y garantice una mayor eficiencia y una mejor prestación de servicios públicos.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 195. Las empresas cuyo patrimonio se integre totalmente con bienes o ingresos municipales constituirán empresas públicas y en su organización y funcionamiento se regirán, en general, por las disposiciones de la Ley Orgánica de Hacienda, en cuanto ellas le sean aplicables, y, en particular, por lo que dispone en esta sección y por las previsiones de sus estatutos, los que requerirán para su validez la aprobación del Concejo.

* REFORMA:

«Artículo 195. Las empresas públicas municipales se constituirán de conformidad con las disposiciones de esta Ley y su patrimonio se formará íntegramente con aportes a la respectiva Municipalidad, sea en bienes o en asignaciones que se señalen en el respectivo presupuesto.

En su organización y funcionamiento, las empresas municipales se regirán por las disposiciones de la Ley de Administración Financiera y Control, por las de esta sección, por las de la ordenanza de su creación y por sus estatutos, que, necesariamente, requerirán la aprobación del Concejo.

La Municipalidad podrá participar también con otros organismos del Sector Público en la formación de empresas públicas para la prestación de servicios públicos. Constituidas dichas empresas, se regirán, asimismo, por las disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y demás leyes, ordenanzas y estatutos que fueren pertinentes.

Las tasas por los servicios se crearán y regularán de conformidad con la Ley.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 196. La Municipalidad podrá, asimismo, participar con otras entidades públicas, nacionales o regionales, en la formación de empresas para la prestación de servicios públicos.

Dichas empresas se considerarán públicas y se regirán por las disposiciones de la Ley Orgánica de Hacienda y demás que fueren pertinentes.

* REFORMA:

Artículo 72. Suprímase el artículo 196.
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Parágrafo 2.º *De la definición y órganos directivos*

* Artículo 197. La empresa pública municipal es una entidad creada por ordenanza, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, que opera sobre bases comerciales y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobra una tasa o un precio.

* REFORMA:

Artículo 73. En el artículo 197 agréguese, al final, «y las correspondientes contribuciones».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 198. Cada empresa pública municipal tendrá un Directorio integrado en la forma y por el número de miembros que disponga la ordenanza que le dé origen. Formarán parte del Directorio, por lo menos, un edil y un funcionario de la administración municipal en representación del Concejo y del alcalde o del presidente del Concejo, respectivamente.

Artículo 199. En la elección de los miembros del Directorio se tendrá en cuenta que éstos reúnan condiciones mínimas de versación en la materia correspondiente al campo de servicio de la empresa y que, en lo posible, representen los diversos intereses relacionados con el respectivo servicio y con los usuarios del mismo.

Artículo 200. Los deberes y atribuciones del Directorio consistirán en la determinación de la política de la empresa y los objetivos y metas que se propone lograr, así como la de vigilar su cumplimiento por los funcionarios ejecutivos. Dichos deberes y atribuciones estarán reglados, en general, por la Ley Orgánica de Hacienda, y en particular por la ordenanza constitutiva y por los estatutos.

Artículo 201. Cada empresa tendrá un gerente, nombrado por el Concejo de una terna presentada por el alcalde o el presidente del Concejo, de común acuerdo con el Directorio correspondiente, en cuanto fuere posible.

* Artículo 202. El gerente deberá reunir las condiciones mínimas de idoneidad profesional requeridas para dirigir la empresa y satisfacer los requisitos que los estatutos determinen.

* REFORMA:

Artículo 74. El artículo 202 dirá:

«Artículo 202. El gerente deberá tener título universitario, reunir condiciones de idoneidad profesional y poseer la experiencia necesaria para dirigir la empresas, así como llenar los requisitos que los estatutos determinen.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 203. El gerente es el representante legal de la empresa y el responsable ante el Directorio por la gestión administrativa de la misma, para lo cual tendrá los deberes y atribuciones suficientes para formular los programas y planes de acción, ejecutarlos, verificar su cumplimiento y rendir

cuenta al Directorio, así como seleccionar el personal y dirigirlo. Dichos deberes y atribuciones estarán reglados por la Ley Orgánica de Hacienda, en general, y por la ordenanza constitutiva y los estatutos en especial.

* REFORMA:

Artículo 75. A continuación del artículo 203 introdúzcase el siguiente párrafo:

Párrafo 3.º *De las compañías de economía mixta*

«Artículo ... La Municipalidad podrá invertir recursos suyos para constituir, juntamente con aportes privados, compañías de economía mixta, para la prestación de nuevos servicios públicos o mejoramiento de los ya establecidos, o en otras actividades que estuvieren de acuerdo con las finalidades del Municipio.

La constitución, organización, administración y funcionamiento de las compañías de economía mixta con aporte municipal se regirán por las disposiciones de la Ley de Compañías y de esta Ley.

Artículo ... Cuando se constituyan empresas de economía mixta, la presidencia será ejercida por un representante de la Municipalidad, quien velará porque las decisiones del Directorio no afecten el interés público ni contraríen las políticas y metas establecidas por el Concejo.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Parágrafo 3.º *Disposiciones generales*

* Artículo 204. Los planes de acción y programas de la empresa deberán guardar estrecha relación con los planes generales de desarrollo del Municipio. Los representantes del gobierno y administración municipales cuidarán de la coordinación y complementación de unos y otros.

* REFORMA:

Artículo 76. El artículo 204 reemplácese por el siguiente:

«Artículo 204. Los planes de acción y programas de las empresas municipales guardarán estrecha relación con el Plan Nacional de Desarrollo y con los planes y programas del Municipio. Los representantes del gobierno y administración municipales cuidarán de la coordinación y complementación de unos y otros.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 205. Sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Contraloría General de la nación, cada empresa pública municipal tendrá un auditor designado por el Concejo.

Artículo 206. En el caso de constitución de empresas públicas municipales, salvo las excepciones establecidas en esta Ley o en otras de carácter especial, el Concejo intervendrá en la aprobación de las tarifas de los servicios que presten, sin cuyo requisito éstas no podrán ser impuestas.

Artículo 207. Cuando se constituyan empresas de economía mixta, cualquiera sea la proporción de los capitales municipales y privados, la mayoría del Directorio corresponderá al capital privado; la presidencia será ejercida por un representante de la Municipalidad y tendrá derecho a veto sobre las decisiones del Directorio en toda cuestión que a su juicio afecte el interés público o que contraríe las políticas y metas establecidas por el Concejo.

Artículo 208. El Directorio y el gerente serán solidariamente responsables ante el Concejo por el ejercicio de sus funciones y por el cumplimiento de las finalidades de la empresa, dentro del campo de acción y posibilidades de la misma.

* Artículo 209. Las empresas públicas municipales elaborarán cada año su presupuesto, el cual contendrá un detalle de los distintos conceptos de los ingresos y egresos con destino a administración, adquisiciones, construcciones, mantenimiento y demás rubros que se determinen para cada empresa, que figurará como anexo del presupuesto general de la Municipalidad y serán elaborados de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Hacienda.

* REFORMA:

Artículo 77. Al artículo 209 añádase el siguiente inciso:

«Los presupuestos de las empresas públicas municipales serán aprobados por sus respectivos Directorios y ratificados por el Concejo.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 210. Cada empresa llevará una contabilidad comercial que permita información clara sobre los costos de producción y operación de la misma.

* REFORMA:

Artículo 78. El artículo 210 dirá:

«Artículo 210. Cada empresa pública municipal llevará su contabilidad, según criterios comerciales y de acuerdo con las normas de contabilidad y auditoría señaladas por la Contraloría General del Estado, de modo que permitan conocer clara y concretamente los costos de operación, de la prestación de servicios públicos y los resultados financieros de la empresa.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

TITULO IV

Del planeamiento urbanístico y de las obras públicas

Capítulo I

De los planes reguladores de desarrollo físico y urbanístico

SECCION PRIMERA

De los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y de los planes reguladores del desarrollo urbano

Artículo 211. El planeamiento físico y urbanístico del territorio del cantón será obligatorio para las Municipalidades y comprenderá:

a) La formulación de planes reguladores de desarrollo físico cantonal; y
b) La formulación de planes reguladores de desarrollo urbano.

Artículo 212. Los planes reguladores de desarrollo físico cantonal deberán contener las siguientes partes:

a) Zonificación de unidades de planeamiento.
b) Determinación de unidades de vida colectiva en el Municipio.
c) Determinación de unidades de trabajo técnico en función de infraestructura regional, de coordinación y de mercado.
d) Análisis de estructuras físicas fundamentales: morfología, geología y naturaleza de los suelos; climatología, flora y fauna terrestre y acuática.
e) Análisis de la infraestructura general: irrigación, drenaje, aducción de agua, control de cursos de agua, vías de comunicación e instalaciones de producción, transmisión y distribución de energía.
f) Análisis de ocupación y utilización del suelo.
g) Implantación industrial y residencial.
h) Concentraciones residenciales urbanas y viviendas rurales.
i) Análisis de estructuras demográficas y de distribución de la población por sectores de actividad; y
j) Estudios de factibilidad económica-financiera donde se equiparen los criterios de planeamiento con las posibilidades económicas y financieras.

Artículo 213. En el proceso del planeamiento del desarrollo físico cantonal se mantendrá actualizada la información que determina el artículo anterior, más toda aquella que fuere necesaria para la planeación física.

Artículo 214. Los planes reguladores de desarrollo urbano formarán parte definitiva de los planes de desarrollo físico cantonal y deberán prepararse de acuerdo con las siguientes etapas:

1.° Formación del expediente urbano con base en los estudios preliminares sobre:

a) La región: estudio geográfico, económico y social.
b) La ciudad: formación, historia, estructura socio-económica, demografía y administración.
c) Implantación: topografía, geología y climatología del sitio.
d) Catastros de construcciones existentes y características de los inmuebles.
e) Servicios públicos y redes: vías de circulación, agua potable, electricidad y alcantarillado; y
f) Funciones de los centros poblados: habitación, trabajo, circulación y cultura física y moral.

2.° Elaboración del plan regulador, que tendrá las siguientes partes concretas:

a) Zonificación y delimitación de barrios para habitación, industrias, zonas especiales y zonas rurales.
b) Ocupación del suelo y repartición de la población, densidades de la población y habitación, estudio de reestructuraciones parcelarias.
c) Reservaciones territoriales, espacios abiertos, libres y arborizados.
d) Redes de circulación y vías de comunicación de todo orden.
e) Reglamentación de construcciones; y
f) Coordinación de previsiones de planeamiento y estudios de técnicas sanitarias.

3.° Documentación reglamentaria que se compondrá de:
a) Plan regulador de desarrollo urbano.
b) Programas de ordenamiento.
c) Proyecto de aprovisionamiento de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
d) Estimación de costos y posibilidades de financiamiento; y
e) Orden de prioridades.

Artículo 215. En el plan regulador de desarrollo urbano se determinarán claramente los siguientes aspectos:

a) Estudios parciales de planificación.
b) Estudios de unidades barriales.
c) Estudios de parcelación.
d) Instalación de servicios públicos.
e) Dotación de espacios abiertos.
f) Planificación de núcleos urbanos de todo orden; vg., centros administrativos, comerciales, cívicos; y
g) Ordenanzas y reglamentaciones sobre el uso del suelo, condiciones de seguridad, materiales, condiciones sanitarias y otras de naturaleza similar.

Artículo 216. Para la ejecución del plan regulador, en la elaboración de los estudios establecidos en el artículo anterior se deberá prever el orden y etapas de realización, los planes de ubicación y de detalle, los programas y presupuestos, las condiciones de financiamiento y las memorias explicativas que sean del caso.

Artículo 217. El plan regulador de desarrollo urbano podrá contemplar estudios parciales para la conservación y ordenamiento de ciudades o zonas de ciudad de gran valor artístico e histórico o protección del paisaje urbano.

Para los efectos expresados podrán dictarse normas especiales para la conservación, restauración y mejora de los edificios y elementos naturales y urbanísticos.

SECCION SEGUNDA

De la formación, aprobación y vigencia de los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y urbanístico

* Artículo 218. La formulación de planes de desarrollo físico cantonal y planes reguladores de desarrollo urbano será obligatoria para las Municipalidades cuyas rentas sean superiores a cinco millones de sucres.

* REFORMA:

Artículo 64. En los artículos 174, 175, 183, 184, 218, 219 cámbiese «cinco millones» por «veinte millones».
(DL, 104. *RO.* 315: 26-8-82.)

* Artículo 219. En los cantones cuyas Municipalidades dispongan de rentas anuales inferiores a cinco millones de sucres el organismo nacional competente dictará las normas mínimas necesarias para la formulación de los planes de desarrollo físico cantonal y los de desarrollo urbano.

* REFORMA:

Artículo 64. En los artículos 174, 175, 183, 184, 218, 219 cámbiese «cinco millones» por «veinte millones».
(DL, 104. *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 220. La elaboración de los estudios necesarios para la formulación de los planes se contratará con urbanistas debidamente calificados, compañías consultoras o planeamiento físico y urbanístico, o podrán también ser formulados por los departamentos a cargo de la planificación municipal, una vez comprobada la competencia de sus técnicos urbanistas.

Artículo 221. Para la aprobación definitiva, el Concejo necesitará el voto favorable de los dos tercios de sus miembros. De no lograrse esta votación, en una nueva sesión se aprobará por el voto de la mayoría de sus miembros.

Artículo 222. Los planes de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano, aprobados de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior, entrarán en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Por este hecho quedará establecido el interés público o social de todas las operaciones previstas en dichos planes.

Artículo 223. Para la modificación de los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y planes reguladores de desarrollo urbano, el Concejo observará el mismo procedimiento establecido en esta sección.

* Artículo 224. Los proyectos de parcelación o lotización presentados por los interesados, previo informe de la Oficina de Planificación, Física y Urbana de la Municipalidad, podrán ser aprobados o rechazados por el Concejo.

* REFORMA:

Artículo 79. Después del artículo 224 añádanse los siguientes artículos:

«Artículo ... Si de hecho se realizaren parcelaciones o lotizaciones sin aprobación de la Municipalidad, quienes directa o indirectamente las hayan llevado a cabo o se hayan beneficiado en alguna forma de ellas, no adquirirán derecho alguno y la Municipalidad podrá pedir el enjuiciamiento de los indiciados y la imposición de las sanciones correspondientes por los delitos cometidos.

Artículo ... En las parcelaciones o lotizaciones no autorizadas por las Municipalidades no surtirán efecto alguno las ventas o promesas de venta realizadas por instrumento público o privado o en cualquier otra forma, y la Municipalidad impondrá al vendedor o al promitente vendedor una multa que podrá ser hasta cinco veces el valor del respectivo terreno, según avalúo hecho por la respectiva Municipalidad. Las sanciones serán impuestas por el comisario municipal previa audiencia del inculpado, a quien se le concederá un término de prueba de hasta cinco días, vencido el cual se expedirá la resolución correspondiente, de la que podrá recurrirse al alcalde o presidente del Concejo, según el numeral 38 del artículo 72.

Artículo ... Las autorizaciones y aprobación de nuevas urbanizaciones o lotizaciones se protocolizarán en una notaría y se inscribirán en el correspondiente Registro de la Propiedad. Tales documentos constituirán títulos de transferencia de dominio de las áreas de uso público y comunales, a favor de la Municipalidad, incluidas todas las instalaciones de servicios públicos. Dichas áreas no podrán enajenarse.

Artículo ... La Municipalidad no podrá revocar o modificar las autorizaciones concedidas, si las obras hubieran sido iniciadas y se estuvieren ejecutando conforme a las mismas, sin contar con el consentimiento de los promotores o ejecutores, bajo pena de pagar a éstos y a los propietarios de los lotes los daños y perjuicios que tal hecho origine. Las disposiciones contenidas en el presente artículo se aplicarán a todas las situaciones que, de hecho, existieren en relación con esta materia, y a las que en el futuro se presentaren.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 225. Los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano deberán ser actualizados periódicamente en forma obligatoria.

SECCION TERCERA

De los centros de desarrollo urbano de emergencia

Artículo 226. Las ciudades de más de veinticinco mil habitantes, cuyo normal desarrollo se vea afectado por la falta de planeamiento, elevado déficit de vivienda y crecimiento demográfico extraordinario serán declaradas por la Municipalidad respectiva centros de desarrollo urbano de emergencia y se acogerán al régimen especial de medidas de control que se establecen en esta sección.

Artículo 227. Las Municipalidades de las ciudades que han sido declaradas centros de desarrollo urbano de emergencia, además de lo determinado en los artículos 211 y siguientes hasta el artículo 216 inclusive, deberán de inmediato efectuar estudios para establecer:

a) Zonas de expansión urbana y suburbana para determinar las previsiones de crecimiento; y
b) Zonas urbanas de promoción inmediata, cuya determinación obedecerá a imperativos de desarrollo urbano, como los de contrarrestar la especulación en los precios de compraventa de terrenos, evitar el crecimiento desordenado de las urbes y facilitar la reestructuración parcelaria y aplicación racional de soluciones urbanísticas.

Estas zonas se acogerán a las disposiciones tributarias del artículo 325.

Artículo 228. Sin perjuicio de lo previsto en los planes reguladores de desarrollo urbano, podrán determinarse zonas urbanas de promoción inmediata, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior.

Para la determinación de zonas urbanas de promoción inmediata, el Concejo deberá enviar el proyecto a dictamen de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y con las modificaciones o enmiendas a que hubiere lugar el Concejo expedirá la ordenanza que establezca dichas zonas.

Artículo 229. Una vez sancionadas las ordenanzas que establecen las zonas urbanas de promoción inmediata, de conformidad con lo dispuesto en el artículo precedente, la Dirección de Obras Públicas del Municipio determinará las construcciones consideradas obsoletas en base a lo dispuesto en el siguiente artículo.

Artículo 230. Para los efectos de esta Ley, se considerarán construcciones obsoletas aquellas que así fueren declaradas, de conformidad con los siguientes elementos:

a) Condiciones de habitabilidad.
b) Condiciones de seguridad y tipo de materiales.
c) Fecha de construcción; y
d) Renta mínima potencial.

La Municipalidad establecerá tablas de renta mínima potencial de acuerdo con las zonificaciones contempladas en los planes reguladores de desarrollo urbano y de acuerdo con cada ciudad o centro poblado en particular.

SECCION CUARTA

De los efectos de la aprobación de los planes reguladores de desarrollo urbano

Artículo 231. Los planes y proyectos con sus normas y ordenanzas deberán ser objeto de divulgación por parte de la Municipalidad en la respectiva cabecera cantonal. Cualquier persona podrá consultarlos e informarse de los mismos.

Todo vecino tendrá derecho a que las respectivas autoridades municipales le informen por escrito el régimen urbanístico aplicable a una propiedad o sector.

Artículo 232. La obligatoriedad de observancia de los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y planes reguladores de desarrollo urbano comportará las siguientes limitaciones:

1.ª Respecto del uso de la tierra, no se podrán efectuar construcciones, movimientos de tierra, destrucción de bosques o zonas arborizadas o dar cualquier uso que estuviere en pugna con la calificación urbanística que corresponda a dichos terrenos en el plan regulador de desarrollo urbano.

2.ª Las nuevas construcciones se ajustarán a la ordenación aprobada; y

3.ª Cuando el descubrimiento de usos no previstos al aprobar los planes fueren de tal importancia que alterase sustancialmente el uso del suelo se procederá a la revisión de aquéllos, de oficio o a petición de parte, para ajustarlos a la nueva situación.

Artículo 233. Los edificios e instalaciones existentes con anterioridad a la aprobación del plan regulador de desarrollo urbano y de las zonas urbanas de promoción inmediata que resultaren en oposición de éstos se califican comprendidos en dicho plan o zonas. En consecuencia, no podrá realizarse en ellos obras de reparación, mejoramiento u otras de mantenimiento que eleven el valor de la propiedad, salvo pequeñas reparaciones que exigieren la higiene o el ornato y aun estas últimas bajo las condiciones señaladas en el inciso primero del artículo 248 y que no excedieren del diez por ciento del costo de la construcción.

Excepcionalmente, cuando el edificio haya sido concluido o adquirido poco antes de la aprobación del plan y de las zonas que lo afecten y no estuviere prevista la expropiación o demolición en el respectivo programa de ejecución, podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de reparación o reconstrucción, siempre que el propietario renuncie al cobro del valor de aquellas obras, en caso de expropiación, o se comprometa a efectuar la demolición tan pronto como lo resuelva el Concejo. Tales renuncia o compromiso serán protocolizados e inscritos como se indica en el inciso primero del artículo 248.

Artículo 234. El que enajenare terrenos o edificios afectados por el plan regulador de desarrollo urbano o por las zonas urbanas de promoción inmediata deberá hacer constar esta circunstancia en el correspondiente título de enajenación y los compromisos que hubiere adquirido con la Municipalidad. Los precios que se pacten no podrán ser superiores a los catastrales

y en caso de acuerdo contrario éste se considerará colusorio y no se tomarán en cuenta para futuros actos o transacciones y aun darán a la administración la obligación de denunciarlos.

En los actos de enajenación de terrenos en proceso de urbanización deberán consignarse los compromisos que el propietario hubiere asumido cuyo cumplimiento esté pendiente.

La infracción de cualquiera de estas disposiciones facultará al adquirente para resolver el contrato en el plazo de un año, a contar de la fecha de su otorgamiento, y exigir la indemnización de los daños y perjuicios que se le hubiere irrogado.

Si no hiciere uso de este derecho en este plazo, las obligaciones serán exigibles al comprador.

SECCION QUINTA

De la ejecución de los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y de los planes reguladores de desarrollo urbano

Artículo 235. Para la ejecución de las obras que demanden los planes reguladores de desarrollo físico cantonal y los planes reguladores de desarrollo urbano se atenderá al calendario de prioridades establecido en los mismos y al financiamiento disponible.

Las obras así previstas deberán incorporarse en el programa de obras públicas.

Artículo 236. Los planes podrán llevarse a cabo directamente por la Dirección de Obras Públicas Municipales o por iniciativa privada, adoptándose cualquiera de los sistemas que se detallan en el artículo 249 de esta Ley.

Artículo 237. El Concejo, a solicitud del alcalde o del presidente del mismo, podrá modificar el orden de prioridades establecido en los planes reguladores de desarrollo urbano y de desarrollo físico cantonal.

Artículo 238. Las Municipalidades incorporarán a sus ordenanzas de planeamiento físico y urbano las normas complementarias que sobre la materia dictare el Estado a través de sus organismos de planificación física nacional.

CAPÍTULO II

De las parcelaciones y reestructuraciones parcelarias

Artículo 239. Se considerará parcelación urbana la división de terreno en dos o más lotes que hayan de dar frente o tener acceso a alguna vía pública existente o en proyecto.

Se entenderá por reestructuración parcelaria un nuevo trazado de parcelaciones defectuosas, que podrá imponerse obligatoriamente con alguno de estos fines:

1.° Regularizar la configuración de las parcelas; y

2.° Distribuir equitativamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación urbana.

Artículo 240. Considérase parcelación agrícola la que afecta a terrenos situados en zonas rurales destinados a bosques, cultivos o explotación agropecuaria.

Esta clase de parcelaciones se sujetarán a la Ley de Reforma Agraria y al plan de desarrollo físico cantonal aprobado por el Concejo.

* Artículo 241. Para la fijación de las superficies mínimas en las parcelaciones urbanas se atenderá a las normas que al efecto contenga el plan regulador de desarrollo urbano o, en su falta, a las normas que impartirá el organismo nacional competente de planeamiento urbano.

Los notarios para autorizar, y los registradores de la propiedad para inscribir una escritura, exigirán la autorización del Concejo concedida para la parcelación de los terrenos.

* REFORMA:

Artículo 80. A continuación del artículo 241 agréguese el siguiente:

«Artículo ... En el caso de partición judicial de inmuebles situados en el área urbana o de expansión urbana, los jueces ordenarán que se cite la demanda al respectivo Municipio y no se podrá realizar la partición sino con informe favorable del mismo. Si de hecho se realiza la partición, será nula. Si se tratare de partición extrajudicial de inmuebles situados en las mismas áreas, los interesados pedirán al Municipio la autorización respectiva, sin la cual no podrá realizarse la partición.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 242. Aprobado un proyecto de urbanización constitutivo de los planes reguladores de desarrollo urbano, los propietarios de terrenos comprendidos en el mismo podrán formular proyectos de parcelación o solicitar al Concejo la reestructuración parcelaria.

La aprobación de un proyecto de reestructuración parcelaria producirá automáticamente la compensación de las parcelas antiguas con las nuevas, hasta el límite de las mismas. Esta compensación no causará ningún gravamen.

Cuando la antigua propiedad no llegue a la superficie mínima a que se refiere el inciso anterior, se obligará al propietario a cederlo en la parte proporcional por su valor catastral.

Artículo 243. El Concejo podrá acordar la suspensión hasta por un año del otorgamiento de autorizaciones de parcelación de terrenos y de edificación, en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar actualizaciones en los planes reguladores de desarrollo urbano.

Capítulo III

De las obras públicas

SECCION PRIMERA

De la programación de las obras

Artículo 244. Las obras públicas a cargo de las Municipalidades tendrán por objeto, principalmente, la realización de los planes de desarrollo físico cantonal y reguladores de desarrollo urbano, dentro del orden de prioridades y de los plazos previstos.

Artículo 245. La programación comprenderá:

a) La elaboración de los proyectos de realización anual y de los pliegos de condiciones técnicas de cada uno de los proyectos.
b) La formulación del presupuesto; y
c) La preparación de normas para la supervisión y recepción de las obras, si éstas se van a realizar por contrato o concesión.

Artículo 246. El programa de obras elaborará la dependencia municipal que tenga a su cargo esta función y será presentado por el alcalde o el presidente para la aprobación del Concejo.

Artículo 247. La construcción de obras aprobadas podrá llevarse a efecto por administración directa, contrato o concesión. El Concejo decidirá cuál de estas formas conviene más a los intereses de la Municipalidad.

Para acordar la contratación o concesión de obras a particulares y para las recepciones provisional y definitiva de las obras, el Concejo se atendrá a lo dispuesto en la Ley de Licitaciones y en la Ley Orgánica de Hacienda.

Artículo 248. El Concejo podrá autorizar, previo informe de la Oficina de Planeamiento Físico y Urbano del Municipio, usos y obras de carácter provisional: ornamentales, comerciales, folklóricas, que habrán de demolerse una vez cumplido el plazo y cuando lo resuelva el Concejo, sin derecho a indemnización. Esta autorización aceptada por los propietarios deberá protocolizarse e inscribirse en el Registro de la Propiedad.

El arrendamiento, el comodato y todo otro contrato semejante sobre los terrenos y construcciones a los que se refiere este artículo finalizarán automáticamente con la resolución del Concejo que ordene el desalojo o demolición para efectuar los trabajos de urbanización.

SECCION SEGUNDA

De las formas de gestión

* Artículo 249. Para la realización de los diferentes proyectos de que constan los planes reguladores de desarrollo urbano, la Municipalidad coordinará la participación de los propietarios de terrenos, personas naturales

o jurídicas que hubieren sido influenciados por las operaciones que prevén dichos planes o tengan interés en el desarrollo de las mismas, para lo cual:

1.° Propiciará la unión de los propietarios de terrenos y de empresas para realizar proyectos de urbanización y, en su caso, de edificación.

2.° Gestionará la adquisición de los terrenos destinados a edificios y servicios públicos a las entidades correspondientes; y

3.° Impondrá a los propietarios la obligación de ceder gratuitamente los terrenos comprendidos en el sector en que se han de ejecutar obras municipales de urbanización en las siguientes proporciones:

a) Cuando se trate de ensanchamiento de vías y de espacios abiertos, libres o arborizados, o para la construcción de acequias, acueductos, alcantarillados, a ceder gratuitamente hasta el cinco por ciento de la superficie del terreno de su propiedad, siempre que no existan construcciones.

Si excediere del cinco por ciento mencionado en el inciso anterior, se pagará el valor del exceso, y si hubiere construcciones, el valor de éstas, calculado por un perito de la Municipalidad y otro del interesado; y

b) Cuando se trate de parcelaciones, a ceder gratuitamente la superficie de terreno para vías, espacios abiertos, libres y arborizados y de carácter educativo, siempre que no exceda del cincuenta por ciento de la superficie total.

* REFORMA:

Artículo 60. Al numeral 3.° del artículo 249 de la Ley de Régimen Municipal agréguese un literal *c*) que dirá:

«Cuando se trate de terrenos no urbanizados, susceptibles de lotización según las ordenanzas correspondientes, en los cuales el respectivo Municipio, sea directamente, sea a través de urbanizador o empresa particular o pública, fuera de construir vías, obras de urbanización, pavimentación, espacios verdes, etc., el propietario estará obligado a ceder gratuitamente no sólo el cinco por ciento, sino toda la superficie de terreno que se necesite para efectuar dichas obras, siempre que la misma no exceda del cincuenta por ciento de la superficie lotizable prevista en el literal *b*) de este numeral y según las disposiciones vigentes en la respectiva Municipalidad.»

(DS, 1.376. *RO,* 458: 21-12-73.)

Artículo 250. La Municipalidad podrá imponer servidumbres reales en los casos en que sea indispensable para la ejecución de obras destinadas a la prestación de un servicio público, siempre que dicha servidumbre no implique la ocupación gratuita de más del diez por ciento de la superficie del predio afectado.

En los casos en que dicha ocupación afecte o desmejore visiblemente construcciones existentes, el propietario deberá ser indemnizado conforme al régimen establecido en el artículo anterior.

Capítulo IV

De las expropiaciones

* Artículo 251. Las expropiaciones del dominio que deban hacer las Municipalidades requieren de previa declaratoria de utilidad pública o interés social, con expresión del fin a que haya de aplicarse el objeto expropiado.

Sin embargo, no se precisa declaratoria de utilidad pública en cada caso para adquirir o expropiar inmuebles que se hallen ubicados dentro de las zonas urbanas de promoción inmediata.

En los demás casos en los que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, el Concejo deberá efectuar su reconocimiento en cada situación concreta.

El interés social determinante de transmisiones forzosas de la propiedad se sujetará, en cuanto a su declaración, al mismo procedimiento señalado en los incisos precedentes.

Todas las decisiones a que se refiere el presente artículo requerirán el voto favorable de las dos terceras partes de los concejales asistentes.

* Reforma:

Artículo 81. En el inciso primero del artículo 251 suprímase la expresión «de dominio».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 252. Declarada genérica o específicamente la utilidad pública o el interés social de un inmueble, el Concejo podrá dictar el acuerdo de ocupación del total o de la parte estrictamente indispensable para el fin de la expropiación. Podrá también incluirse entre los bienes de necesaria ocupación los que sean indispensables para ampliaciones previsibles de la obra o finalidad a que se trate.

Cuando la expropiación implique la necesidad de ocupar sólo una parte del predio, de tal modo que a consecuencia de aquélla resulte antieconómico para el propietario la conservación de la parte del predio no expropiado, tendrá éste derecho a que dicha expropiación comprenda la totalidad del predio, de conformidad con el artículo 860 del Código de Procedimiento Civil.

* Artículo 253. La declaratoria de utilidad pública y el acuerdo de ocupación se notificará a los interesados en el procedimiento expropiatorio y dentro del plazo de tres días de habérselos expedido.

* Reforma:

Artículo 82. Agréguese al inciso primero del artículo 253 lo siguiente:

«La notificación se hará en el domicilio de los interesados de ser conocido, o por la prensa en caso contrario.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* El interesado que no estuviere conforme con el acuerdo de ocupación o con la declaratoria de utilidad pública presentará al Concejo las observaciones que sean del caso y si no es atendido podrá recurrir ante el Ministerio de Gobierno, hasta dentro del plazo de diez días desde que hubiese recibido la notificación.

* REFORMA:

Sustitúyase el inciso segundo por el siguiente:

«El interesado que no estuviere conforme con el acuerdo de ocupación o con la declaratoria de utilidad pública presentará al Concejo dentro del término de tres días, a partir de la fecha de la notificación, las observaciones que fueren del caso. Si no se le contestare dentro del término de diez días, o si la contestación fuere total o parcialmente negativa, podrá presentar su reclamo al ministro de Gobierno, en el término de tres días, contado desde la fecha de expiración del término anterior, o de la contestación.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Dicho Ministerio escuchará las observaciones de la Municipalidad respectiva y con estos antecedentes pronunciará el fallo que corresponda, para lo cual podrá hacerse asesorar por los organismos públicos o privados idóneos en la materia.

Artículo 254. Los avalúos se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiados al tiempo de iniciarse el expediente de ocupación, sin tener en cuenta la plusvalía que resulte como consecuencia directa del proyecto que motive la expropiación y sus futuras ampliaciones.

Las mejoras realizadas con posterioridad a la iniciación del expediente de expropiación no serán objeto de indemnización.

* Artículo 255. Para determinar el precio que corresponde a los bienes objeto de expropiación se seguirán las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil.

* REFORMA:

Artículo 83. El artículo 255 dirá:

«Para determinar el precio que corresponde a los bienes objeto de expropiación se seguirán, además, las normas establecidas en el Código de Procedimiento Civil y en otras leyes.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 256. En todos los casos de expropiación se abonará al propietario, además del precio establecido convencional o judicialmente, un cinco por ciento como precio de afección.

El valor último resultante se entregará al propietario en dinero efectivo en la proporción y dentro de los plazos que establezca la Municipalidad, de mutuo acuerdo con el expropiado; tales plazos no podrán exceder de cinco años. Las cuotas pagaderas a plazos ganarán el interés legal.

El pago del precio estará exento de toda clase de derechos, impuestos u otros gravámenes fiscales, municipales o de cualquiera otra índole.

Artículo 257. Existirá causa de interés social para la expropiación forzosa, fuera de los casos en que haya lugar conforme a una ley, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1.° La declaratoria positiva de que un inmueble debe sufrir determinadas transformaciones o ser utilizado de manera específica.

2.° Que dicha declaración se derive de una ordenanza o de la ley, o de la aprobación de los planes reguladores de desarrollo urbano y de la determinación de las zonas urbanas de promoción inmediata.

3.° Que los programas con que se han de llevar a cabo los planes, las ordenanzas o la ley contengan inequívocamente la estimación de expropiación forzosa, frente al cumplimiento del primer requisito; y

4.° Que para la realización de la función específica señalada se haya fijado un plazo y a su vencimiento aquella función resultare total o sustancialmente incumplida por el propietario.

Artículo 258. La expropiación de bienes muebles o inmuebles de valor artístico, histórico o arqueológico se llevará a cabo de acuerdo con las disposiciones pertinentes de este capítulo y de la Ley de Patrimonio Artístico, que sean aplicables en razón de su naturaleza.

La fijación del precio de la cosa objeto de expropiación se hará mediante tasación pericial de una comisión compuesta por tres personas versadas en la materia, designadas: una, por la Casa de la Cultura Ecuatoriana; una, por la Facultad de Arquitectura de la Universidad más próxima, y otra, por la Academia de Historia.

Artículo 259. La Municipalidad podrá convenir con el particular afectado por la expropiación la adquisición de los bienes o derechos que son objeto de aquélla, libremente y de mutuo acuerdo; en tal caso, y una vez convenidos los términos de la adquisición, se dará por concluido el expediente iniciado.

Artículo 260. En lo que silenciare esta Ley, se aplicarán las normas del Código de Procedimiento Civil relativas a las expropiaciones.

TITULO V

DE LOS BIENES E INGRESOS MUNICIPALES

CAPÍTULO I

De los bienes municipales

SECCION PRIMERA

Clasificación y definición de los bienes

Artículo 261. Son bienes municipales aquellos sobre los cuales las municipalidades ejercen dominio.

Los bienes municipales se dividen en bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Estos últimos se subdividen, a su vez, en bienes de uso público y bienes afectados al servicio público.

* Artículo 262. Son bienes de dominio público aquellos cuya función inmediata es la prestación de servicios públicos a los que están directamente destinados.

Los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles. En consecuencia, no tendrán valor alguno los actos, pactos o sentencias, hechos concertados o dictados en contravención a esta disposición.

Sin embargo, los bienes a los que se refiere el inciso anterior podrán ser entregados como aporte de capital del Municipio para la constitución de empresas o para aumentos de capital en las mismas, siempre que el objetivo sea la prestación de servicios públicos.

* REFORMA:

Artículo 84. Después del artículo 262 añádase uno que dirá:

«Artículo ... En todo juicio en que se alegare la adquisición por prescripción de un inmueble situado en el área urbana o en el área de expansión urbana, se citará al respectivo Municipio, bajo la pena de nulidad.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 263. Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización individual mediante el pago de una regalía.

Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance municipal; pero la Municipalidad llevará un registro general de dichos bienes para fines de administración.

Constituyen bienes de uso público:

a) Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación que no pertenezcan a otra jurisdicción administrativa.
b) Las plazas, parques, ejidos y demás espacios destinados a la recreación u ornato público.
c) Las aceras, soportales o poyos que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos a que se refieren los literales *a*) y *b*).
d) Las quebradas con sus taludes y los ríos con sus lechos y plazas en la parte que pasa por las zonas urbanas o sus reservas.
e) Las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes.
f) Las fuentes de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público; y
g) Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio municipal.

* REFORMA:

Artículo 85. Como inciso final del artículo 263 póngase el siguiente:

«Aunque se encuentren en urbanizaciones particulares y no exista documento de transferencia de tales bienes al Municipio, por parte de los propietarios, los bienes citados en este artículo se considerarán de uso público.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 264. Son bienes afectados al servicio público los que se han adscrito administrativamente a un servicio público propio de la función municipal o que se han adquirido o construido para tal efecto. Estos bienes, en cuanto tengan precio o sean susceptibles de avaluarse monetariamente, figurarán en el activo del balance de la Municipalidad o de la respectiva empresa.

Constituyen bienes afectados al servicio público:

a) Los edificios destinados a la administración municipal.
b) Los edificios y demás elementos del activo destinados a establecimientos educacionales, bibliotecas, museos y demás funciones de carácter cultural.
c) Los edificios y demás bienes del activo fijo o del circulante de las empresas municipales de carácter público, como las empresas de agua potable, teléfonos, rastros, alumbrado y energía eléctrica, alcantarillado y otras de análoga naturaleza.
d) Los edificios y demás elementos de los activos fijos y circulante destinados a hospitales y demás organismos de salud y asistencia social.
e) Los activos destinados a servicios públicos como el de recolección, procesamiento e incineración de basuras.
f) Otros bienes de activo fijo o circulante, destinados al cumplimiento de los fines esenciales del Municipio, según lo establecido por esta Ley, no mencionados en este artículo; y
g) Otros bienes que, aun cuando no tengan valor contable, se hallen al servicio inmediato y general de los particulares, como cementerios y otros de análoga función de servicio público.

Artículo 265. Son bienes del dominio privado los que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios municipales que son administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado.

Constituyen bienes del dominio privado:

a) Los inmuebles que no forman parte del dominio público.
b) Los bienes del activo de las empresas municipales que no prestan los servicios citados en el artículo 264.
c) Los bienes mostrencos situados dentro de las zonas de reserva para la expansión de las ciudades y centros poblados y, en general, los bienes vacantes, especialmente los caminos abandonados o rectificados; y
d) Las inversiones financieras que no estén formando parte de una empresa de servicio público, de las mencionadas en el artículo 264, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros.

Artículo 266. Si dos o más municipalidades concurrieran a realizar de común acuerdo, y a expensas de sus haciendas, una obra, ésta se considerará bien intermunicipal y su conservación y reparación se hará a expensas comunes.

Artículo 267. Los bienes nacionales de uso público que se destinaren al tránsito, pesca y otros objetos lícitos conforme a lo que dispone el Código Civil se reputarán como municipales para el objeto de la respectiva reglamentación, salvo lo que en su caso dispongan los reglamentos marítimos.

Artículo 268. En caso de conflicto de dominio entre la Municipalidad y la entidad estatal que tenga a su cargo la administración y adjudicación de bienes mostrencos prevalecerá la posesión de la Municipalidad. De presentarse reclamo, éste será decidido, por el Ministerio de Obras Públicas, con el dictamen conforme de peritos que, a su solicitud, designarán la Dirección Provincial de Obras Públicas Nacionales, la facultad de Urbanismo de la Universidad más próxima y el correspondiente Colegio de Arquitectos y Urbanistas.

Artículo 269. Los bienes de cualquiera de las categorías establecidas en el artículo 261 puede pasar a otra de las mismas, previa resolución del Concejo con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

SECCION SEGUNDA

Del cuidado e inventario de los bienes municipales

Artículo 270. Es obligación del alcalde o del presidente del Concejo velar por la conservación de los bienes municipales y por su más provechosa aplicación a los objetos a que están destinados, ajustándose a las disposiciones de esta Ley.

Artículo 271. La Dirección Financiera debe llevar un inventario actualizado de todos los bienes valorizados del dominio privado y de los afectados al servicio público que sean susceptibles de valorización.

Los libros se abrirán al comienzo y se cerrarán al final de cada quinquenio, con las firmas del alcalde o del presidente del Concejo y del jefe de la Dirección Financiera.

* Artículo 272. El uso indebido, destrucción o sustracción de cualquier clase de bienes municipales por parte de terceros serán sancionados por el comisario municipal con la pena máxima prevista para las contravenciones de cuarta clase, sin que esto obste al pago de los daños y perjuicios o a la acción penal correspondiente.

* REFORMA:

Artículo 86. Después del artículo 272 añádase uno que diga:

«Artículo ... En la ejecución de sentencias en los juicios de demarcación y linderos de que fuere parte una Municipalidad no podrá ocuparse o cerrarse, a ningún título, total o parcialmente, lo que ya constituye calle o plaza pública.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

SECCION TERCERA

Reglas especiales relativas a los bienes de uso público

Artículo 273. Las personas naturales o jurídicas, así como las instituciones sociales, tienen libertad de usar y gozar de los bienes municipales de uso público, sin otras restricciones que las impuestas por la Ley y las ordenanzas municipales.

* Artículo 274. Los ríos y sus playas, las quebradas, sus lechos y taludes pueden ser usados por los vecinos, de conformidad con las respectivas ordenanzas o reglamentos; pero la explotación de piedras, arena y otros materiales sólo podrán hacerse con el expreso consentimiento del Concejo.

El Concejo puede también permitir el uso o usufructo de las playas de mar, de los lagos y de los ríos y los lechos de las quebradas y sus taludes, para cualquier negocio o explotación industrial o agrícola.

* REFORMA:

Por la Ley de Fomento Minero, artículo final. *D,* 101; *RO,* 484: 31-1-74, y *D,* 1.534; *RO,* 368: 29-4-77.

Artículo 275. Si los ríos o quebradas conducen aguas contaminadas no se podrá usarlas, salvo para fines agrícolas y, en tal caso, con el permiso previo de la autoridad de salud.

Artículo 276. El Concejo puede hacer concesiones de las empresas de luz y fuerza eléctrica, de teléfonos, de agua potable y transportes, para el uso y ocupación de calles, aceras y demás espacios del dominio público, por períodos hasta de diez años.

Para concesiones por un plazo mayor se requerirá autorización del Congreso Nacional o del Consejo de Estado, cuando el Congreso no estuviere reunido.

Artículo 277. Nadie podrá ejecutar, sin previa y expresa autorización del Concejo, obra aparente de clase alguna en las riberas de los ríos y quebradas, o en sus lechos, ni estrechar su cauce o dificultar el curso de las aguas, o causar daño a las propiedades vecinas.

Tampoco podrá desviar el curso de las aguas, ni construir obras en los lechos de los ríos y las quebradas, salvo el caso de necesidad agrícola o industrial.

Las obras que se construyan en contravención de lo dispuesto en el presente artículo serán destruidas a costa del infractor, respecto del que se observará lo dispuesto en el artículo 272.

Artículo 278. Las autorizaciones o concesiones de que tratan los artículos precedentes de esta sección deberán constar en el respectivo contrato, en el que se indicarán las condiciones que ha de cumplir el usuario o concesionario y los derechos que ha de satisfacer periódicamente por adelantado.

SECCION CUARTA

Reglas especiales relativas a los bienes afectados al servicio público

Artículo 279. Los bienes afectados al servicio público sólo se emplearán para esta finalidad y de su guarda y conservación responderán los organismos o funcionarios que tengan a su cargo esos servicios.

Circunstancialmente podrán ser usados para otros objetos de interés municipal, siempre que no sufran perjuicio alguno los servicios de que se los distraiga en forma momentánea. Si por excepción dichos bienes tuvieren que ser usados por personas naturales o jurídicas extrañas, se asegurará que los usuarios los devuelvan en la misma forma.

Artículo 280. Es prohibido permitir el uso de bienes municipales afectados al servicio público para fines políticos, doctrinarios o religiosos o para otras manifestaciones extrañas a los fines municipales.

En lo posible, se evitará el uso de esos bienes para fines de lucro. Si por excepción tuviere que autorizarse este uso, se decidirá, previo compromiso garantizado, el pago de un derecho equivalente al cincuenta por ciento de las utilidades líquidas que percibiere el usuario.

SECCION QUINTA

Reglas especiales relativas a los bienes del dominio privado

Artículo 281. Los bienes del dominio privado deberán administrarse con criterio empresarial para obtener el máximo rendimiento financiero compatible con el carácter público de la Municipalidad y con sus fines.

Artículo 282. El Concejo podrá acordar la venta, permuta o hipoteca de los bienes inmuebles de uso privado, o la venta, trueque o prenda de los bienes muebles, con el voto de los dos tercios de los ediles.

Artículo 283. La venta de los bienes de uso privado se acordará en estos casos:

1.° Si no reportan provecho alguno a la hacienda municipal o si el provecho es inferior al que podría obtenerse con otro destino. No procederá la venta, sin embargo, cuando se prevea que el bien deberá utilizarse en el futuro para satisfacer una necesidad concreta del Municipio; y

2.° Si con el precio de la venta del bien puede obtenerse inmediatamente otro semejante, capaz de ser aplicado a objetos más convenientes para el vecindario.

Artículo 284. Será permitida la permuta de bienes del dominio privado:

1.° Cuando con una operación de esta clase el patrimonio municipal aumente de valor o pueda ser aplicado con mejor provecho en favor de los intereses vecinales; y

2.° Cuando deba tomarse todo o parte del nmueble ajeno para aumentar las áreas de predios destinados a servicios públicos o para la construcción, ensanche o prolongación de plazas, avenidas, calles, etc.

Artículo 285. Sólo se procederá a la hipoteca de los bienes del dominio privado cuando sea necesario garantizar obligaciones propias de la Municipalidad, contraídas de acuerdo con esta Ley.

Artículo 286. Para la permuta de bienes municipales se observarán las mismas solemnidades que para la venta de bienes inmuebles, en lo que fueren aplicables, a excepción del requisito de subasta.

SECCION SEXTA

De las solemnidades para la venta de bienes inmuebles municipales

Artículo 287. Para acordar la venta de un bien municipal, el Concejo requerirá los siguientes informes previos:

1.° De las Direcciones responsables de obras y servicios públicos sobre la conveniencia de la venta del inmueble.

2.° De la Dirección Financiera, respecto de la productividad del inmueble, de que no hay reclamo o discusión sobre la propiedad o derechos reales que se aleguen respecto de él, de su avalúo en los dos últimos quinquenios, así como sobre el precio base del remate, al que se adjuntará la descripción y el plano del inmueble; y

3.° De las Comisiones del Concejo que tengan relación con el asunto.

* Artículo 288. Resuelta la venta por el Concejo, éste remitirá el expediente original al Ministerio de Gobierno para que autorice la venta. El acuerdo ministerial correspondiente formará parte del acta de remate y adjudicación, o de la escritura de venta, según el caso.

Ver reforma en el artículo 295.

* Artículo 289. La subasta se anunciará por tres veces, mediante tres días entre una y otra publicación, hecha en el periódico de mayor circulación de la cabecera cantonal, o por carteles que se fijarán en tres de los parajes más concurridos de esa misma cabecera donde no hubiere órgano de publicidad.

La subasta se verificará de tres a seis de la tarde del día señalado, no más de tres días después de la fecha de la última publicación.

Ver reforma en el artículo 295.

* Artículo 290. La adjudicación se hará en favor del mejor postor, observando para éste y todo otro caso concerniente al remate las reglas del Código de Procedimiento Civil, relativas al remate voluntario y al remate forzoso, en cuanto no se opusieren a las de esta Ley, o en lo que fueren aplicables. En todos los casos la base del remate será el avalúo municipal.

Ver reforma en el artículo 295.

Artículo 291. No será necesario el requisito de subasta para la venta de solares o viviendas de barrios obreros destinados a trabajadores autónomos no afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social a personas de modestos recursos o a entidades públicas con finalidad social.

Las personas que hubieren adquirido solares o casas de dichos barrios no podrán enajenarlos a terceros. Si no pudieren pagar las cuotas de amortización, o se vieren precisados a venderlas, lo harán en favor de la Munici-

palidad, por un precio que, en ningún caso, será mayor que el pagado por el beneficiario. Los intereses del capital se entenderán compensados con el uso o usufructo del mismo bien que se revierta al patrimonio municipal.

No obstante lo anterior, los beneficiarios de este tipo de propiedades podrán venderlas libremente cuando existan seguridades de que su producto se destinará a la compra de otra propiedad de mejores condiciones para la familia, y previa autorización del Concejo.

SECCION SEPTIMA

De la Junta de Remates Municipales

* Artículo 292. La Junta de Remates Municipales estará constituida por el alcalde o el presidente del Concejo o sus delegados, el procurador y el jefe de la Dirección Financiera.

Dará fe de los actos de la Junta o de los que se hagan ante la misma el notario público llamado al efecto.

* REFORMA:

Artículo 87. El inciso primero del artículo 292 sustitúyase por el siguiente:

«La Junta de Remates Municipales estará constituida por el alcalde o el presidente del Concejo, por el jefe de Asesoría Jurídica, procurador síndico municipal y por el jefe de la Dirección Financiera, o por sus delegados.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 293. La Junta se constituirá en el lugar, en el día y la hora señalados para el efecto. A las seis de la tarde declarará cerrado el remate e inmediatamente, en acto público, calificará las propuestas y adjudicará el inmueble al mejor postor, salvo el caso previsto en el inciso siguiente.

De presentarse dificultades o dudas que impidan la calificación de las propuestas y la adjudicación, proseguirá el remate a las mismas horas del día siguiente, con la concurrencia de los mismos proponentes, a quienes de no haber estado presentes se les notificará la decisión por oficio.

Ver reforma en el artículo 295.

El proponente que no concurriere seguirá la suerte de la quiebra del remate, si éste fuera del caso.

Si no hubieren postores en dos remates consecutivos, se procederá a modificar las bases y a rebajar prudencialmente el precio del inmueble para sacarlo a la venta en una próxima subasta.

* Artículo 294. El acta de remate y adjudicación se firmará y protocolizará en la notaría a cargo del notario que intervino en la subasta, a más tardar veinte días después de la fecha de efectuado el remate. De no firmar el adjudicatario, habrá lugar a la quiebra del remate, con los efectos que señalan las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil.

* REFORMA:

Artículo 88. Al artículo 294 añádase el siguiente inciso:

«Bastará la fe que dé el notario que intervenga en la Junta de Remates, sobre la negativa del adjudicatario a firmar el acta, para que tenga lugar la quiebra del remate.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 295. Serán nulos todos los actos realizados en contravención a las disposiciones precedentes.

La nulidad podrá ser alegada ante el respectivo juez por la administración municipal, por el adjudicatario o por cualquiera de los postores.

* REFORMA:

* Artículo 4.° Para efectos de su enajenación, los terrenos municipales se considerarán como «lotes» o como «fajas».

Por «lotes» se entenderá aquel terreno en el cual, de acuerdo con las ordenanzas municipales, sea posible levantar una construcción independiente de las ya existentes o por levantarse en los terrenos vecinos.

Por «fajas» se entenderá aquellas porciones de terreno que por sus reducidas dimensiones o por ser provenientes de rellenos no pueden soportar una construcción independiente de las de los inmuebles vecinos, ni sea conveniente, de acuerdo con las ordenanzas municipales, mantenerlas como espacios verdes comunitarios.

Las fajas municipales sólo podrán ser adquiridas mediante el procedimiento de pública subasta, por los propietarios de los predios colindantes. Si de hecho llegaren a adjudicarse a personas que no lo fueren, dichas adjudicaciones y consiguiente inscripción en el Registro de la Propiedad serán nulas.

* *Reforma:*

Artículo 1.° Al inciso primero del artículo 4.° del Decreto Supremo número 1.376, de 13 de diciembre de 1973, publicado en el Registro Oficial número 458, de 21 de los mismos mes y año, agréguese lo siguiente: «o como excedentes o diferencias provenientes de errores de medición».

Artículo 2.° Por «excedentes o diferencias» se entenderán todas aquellas superficies de terreno que excedan del área original y que se determinen al efectuar una medición municipal por cualquier causa o que resulten como diferencia entre una medición anterior y la última practicada, bien sea por errores de cálculo o de medidas lineales.

La venta de tales excedentes o diferencias se efectuará siguiendo el mismo procedimiento que señala la Ley para la venta de lotes, sin que sea necesario contrato de arrendamiento previo.

Artículo 5.° Cuando una faja de terreno de propiedad municipal hubiere salido a la venta mediante el procedimiento de pública subasta y no se hubiere presentado como oferentes algunos de los propietarios colindantes, la Municipalidad procederá a expedir el respectivo título de crédito por un valor igual al de la base de la subasta, a cargo del propietario colindante que, a su juicio, sea el más llamado para adquirirla, valor que se cubrirá por la vía coactiva, si se estimare necesario y sin que dicho propietario pueda rehusar el pago alegando que no le interesa adquirir la mencionada faja. Para tal pago, las Municipalidades podrán otorgar plazos de hasta cinco años.

Artículo 8.° No será necesario para los Municipios del país el requisito de subasta para la venta de lotes de terreno en favor de las Instituciones de derecho público para la construcción de sus edificios donde funcionarán las dependencias al servicio del Gobierno Central y de los gobiernos seccionales.

(DS, 1.376. Se publicó en *RO,* 458: 21-12-73.)

SECCION OCTAVA

De las solemnidades para la venta de bienes muebles

Artículo 296. Salvo lo dispuesto en el artículo 298, para la venta de bienes muebles se exigirá:

1.° Que la Dirección Financiera certifique que el bien no es necesario a la administración, que ha dejado de ser útil o que es más conveniente su enajenación; y

2.° Que se hayan cumplido los demás requisitos legales.

Artículo 297. La venta de los bienes muebles se hará ante la Junta de Remates Municipales, cuando el precio base del remate sea de diez mil sucres o más.

Cuando el valor no supere los diez mil sucres, se rematarán al martillo, ante un comisario municipal y el empleado de la Dirección Financiera designado para el caso.

Artículo 298. Si se tratare de artículos que se han adquirido o producido para la venta al público, no hará falta la subasta.

Los precios de venta comprenderán los impuestos y derechos fiscales y municipales que sufragan los comerciantes particulares.

Artículo 299. Cuando los arrendatarios de solares municipales hubieren cumplido estrictamente con las cláusulas de los respectivos contratos y especialmente con la obligatoriedad de edificación, el respectivo Concejo, a petición de los actuales arrendatarios, procederá a la renovación de los contratos en períodos sucesivos, o a la venta directa a los mismos arrendatarios, sin que sea necesaria la subasta, pero sujetando dicha venta a los avalúos constantes en los catastros municipales a la fecha en que deba efectuarse la venta.

SECCION NOVENA

Del arrendamiento de bienes municipales

Artículo 300. Para el arrendamiento de bienes inmuebles se observarán las mismas solemnidades que para la venta de dichos bienes, en lo que fueren aplicables.

Artículo 301. El arrendamiento se hará ante la Junta de Remates Municipales, estipulándose plazos que no excederán de cinco años.

En igualdad de condiciones, se preferirá al actual arrendatario.

* Artículo 302. Los interesados en el arrendamiento de un inmueble municipal deberán presentar a la Dirección Financiera, a más tardar hasta veinte y cuatro horas antes del día señalado para la subasta, la garantía de cumplimiento de sus obligaciones para el efecto de hacerse acreedores a la adjudicación.

Los que no hubieren satisfecho este requisito no podrán ser admitidos en la subasta. La Junta de Remates verificará y calificará el cumplimiento de este requisito.

* REFORMA:

Artículo 89. El primer inciso del artículo 302 dirá:

«En el acto de la subasta, los interesados en el arrendamiento de un inmueble municipal deberán entregar a la Junta de Remates, en garantía, el valor correspondiente a cuatro meses de los cánones que ofrecieren, como mínimo. La Municipalidad podrá fijar, en cada caso, una garantía mayor. La suma recibida en garantía será devuelta por la Municipalidad a la terminación del contrato al beneficiario de la subasta, cumplidas que hayan sido las cláusulas contractuales; y, a los demás interesados, inmediatamente después de hecha la adjudicación.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *Reforma:*

Artículo 9.° En el caso de que las Municipalidades tuvieren bienes inmuebles arrendados a particulares, que se requieran para la realización de obras o servicios públicos, y que los plazos de los respectivos contratos no se hubieren cumplido, podrán disponer de inmediato la desocupación y entrega de los mismos y llevarlas a efecto por medio de la respectiva Comisaría Municipal.

Si los arrendatarios hubieren realizado mejoras en dichos inmuebles durante la época de vigencia de los respectivos contratos, la Municipalidad correspondiente les pagará el valor proporcional de las mismas, tomando en consideración la parte del plazo aún no cumplida. Pero si las

mejoras se hubieren hecho bajo contratos anteriores o antes de su última prórroga o renovación, no habrá lugar al pago de las mismas.

(DS, 1.376. *RO,* 458: 21-12-73.)

SECCION DECIMA

De las solemnidades comunes a este capítulo

Artículo 303. Todo contrato que tenga por objeto la venta, permuta, hipoteca o arrendamiento de bienes raíces municipales se hará por escritura pública; y los de venta, trueque o prenda de bienes muebles, podrá hacerse por contrato privado lo mismo que las prórrogas de los plazos en los arrendamientos. Respecto de los de prenda, se cumplirán las exigencias de la Ley de la materia.

Los contratos de arrendamiento de locales municipales en los que la cuantía anual de la pensión sea menor de ocho mil sucres, no estarán obligados a la celebración de escritura pública.

* Artículo 304. Para proceder a la suscripción de cualesquiera de los contratos a los que se refiere el artículo anterior, deberá darse garantía de cumplimiento, a satisfacción del Concejo.

Los bienes inmuebles rematados con oferta de pago del precio a plazos, quedarán hipotecados a favor de la Municipalidad y las sumas no pagadas de contado ganarán el máximo interés comercial o bancario autorizado por la respectiva Ley especial.

Todo pago se imputará, en primer término, a las costas; en segundo lugar, a los intereses, y en último, al capital.

* REFORMA:

Artículo 90. En el inciso segundo del artículo 304 dirá:

«Los bienes inmuebles rematados con oferta de pago del precio a plazos quedarán hipotecados a favor de la Municipalidad, y las sumas no pagadas de contado ganarán el máximo de interés legal comercial. En caso de mora, tales sumas devengarán el máximo interés adicional de mora vigente, aun cuando el mismo no se hubiere pactado expresamente ni constare en la respectiva acta de adjudicación.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 305. Ningún miembro del Concejo o empleado u obrero de la Municipalidad, ni persona que ejerza autoridad en la Corporación, por sí ni por interpuesta persona, podrá rematar o contratar bienes municipales, excepción hecha de los descritos en el artículo 298.

Los actos, contratos o resoluciones dados o celebrados en contravención con las disposiciones precedentes adolecerán de nulidad absoluta, alegable por quien demuestre tener interés en ellos.

El Concejal o empleado que rematare o contratare cualquier bien municipal será sometido a juicio y separado del ejercicio de sus funciones.

La prohibición contenida en los incisos anteriores no se refiere a los empleados y obreros de las Municipalidades, cuando estén organizados en cooperativas de vivienda legalmente constituídas y procedan previo cumplimiento de lo prescrito en la Ley de Cooperativa y demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes.

* INTERPRETACIÓN:

Número 223

CLEMENTE YEROVI INDABURU, Presidente Interino de la República,

Considerando:

Que el artículo 331 de la Ley de Régimen Municipal ha sido interpretado como una prohibición total y general inclusive cuando los trabajadores municipales legalmente cooperados deseen contratar respecto de bienes municipales, cuando en realidad el espíritu de dicha disposición es prohibir la contratación individual de miembros del Concejo o trabajadores de la Municipalidad;

Que el artículo 317 de la misma Ley autoriza la venta de bienes inmuebles municipales sin el requisito de subasta para barrios obreros, y que de entenderse el artículo 331 en la forma predicha se estaría marginando de un derecho a los trabajadores municipales;

Que en algunos Municipios de la República sus empleados y obreros han formado sus cooperativas de vivienda con el objeto de adquirir terrenos de propiedad de la Municipalidad en que trabajan para urbanizarlos y levantar sus viviendas;

Que es necesario permitir que los Concejos estimulen y compensen el esfuerzo que sus trabajadores realizan a su servicio, y

En uso de las facultades de que se halla investido,

Decreta:

Artículo 1.° Aclárase que la prohibición contenida en el artículo 331 de la Ley de Régimen Municipal no se refiere a los empleados y obreros de las Municipalidades, puedan celebrar contratos respecto de bienes inmuebles municipales cuando estén organizados en cooperativas de vivienda legalmente constituidas y previo cumplimiento de lo que prescriban la Ley de Cooperativas y demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes.

Artículo 2.° De la ejecución de este Decreto encárguese el señor Ministro de Gobierno y Municipalidades.

Dado en el Palacio Nacional, en Quito, a 11 de mayo de 1966.

Clemente Yerovi Indaburu (firmado).—El Ministro de Gobierno y Policía, *Juan Emilio Murillo* (firmado).

Es copia.—El subsecretario de Gobierno, *Holbach I. Pérez* (firmado).

Nota.—El artículo 331 al que se refiere el decreto interpretativo que antecede es el actual artículo 305.

(*RO*, núm. 40. *RO*, 25-5-66.)

Artículo 306. No cabe acción rescisoria por lesión enorme por parte de terceros en contra de la Municipalidad.

CAPÍTULO II

De los ingresos municipales

Artículo 307. Los ingresos municipales se dividen en ingresos tributarios, ingresos no tributarios y empréstitos.

* Artículo 308. Son ingresos tributarios los que provienen de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Los ingresos originados en impuestos que comprenden aquellos que expresamente son de dominio municipal consagrados en esta Ley y de los que se benefician como copartícipes de impuestos nacionales.

Son ingresos no tributarios:

a) Las rentas provenientes del patrimonio municipal según correspondan al dominio predial, comercial o industrial, y por el uso o arrendamiento de los bienes municipales del dominio público.

b) Las asignaciones y subsidios del Estado o entidades públicas.

c) El producto de la enajenación de bienes municipales.

* *d*) Los ingresos de multas y otros provenientes del ejercicio disciplinario.

e) Los ingresos varios que no pertenezcan a ninguno de los rubros anteriores.

* REFORMA:

Artículo 91. La letra *d*) del artículo 308 dirá:
«*d*) Los ingresos provenientes de multas; y».
(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

Artículo 309. Son empréstitos las consecuciones de capital monetario de origen nacional o extranjero y se destinarán al financiamiento de obras o proyectos señalados en esta Ley y cuya amortización deberá hacerse con los ingresos tributarios y no tributarios.

Artículo 310. No obstante la clasificación anterior, los ingresos podrán subdividirse en corrientes y de capital.

TITULO VI

De los impuestos

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 311. Son fuentes de la obligación tributaria municipal:

a) Las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales, asignándoles su producto, total o parcialmente.
b) Las leyes que facultan a las Municipalidades para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y
c) Las ordenanzas que dicten las Municipalidades en uso de la facultad conferida por la Ley.

* Artículo 312. Los impuestos municipales son de exclusiva financiación municipal o de coparticipación.

Son de exclusiva financiación municipal los que conforme a disposiciones constitucionales o legales se han creado o pueden crearse sólo para la hacienda municipal; y de coparticipación, los que corresponden a la hacienda municipal como partícipe de la hacienda estatal.

Los impuestos municipales son de carácter general y particular. Son generales los que se han creado para todos los municipios de la república o pueden ser aplicados por todos ellos.

Son particulares los que se han creado sólo en beneficio de uno o más Municipios o los que se han facultado crear en algunos de ellos.

* Reforma:

Artículo 92. Al artículo 312, como inciso final, añádase el siguiente:

«A excepción de los ya establecidos, no se crearán gravámenes en beneficio de uno y más Municipios, a costa de los residentes y por hechos generadores en otros Municipios del país.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 313. Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal, se considerarán impuestos municipales los siguientes:

1.° El impuesto sobre la propiedad urbana.
2.° El impuesto sobre la propiedad rural.
3.° El impuesto de alcabalas.
4.° El impuesto de registro e inscripción.
5.° El impuesto sobre los vehículos.

6.° El impuesto de matrículas y patentes.
7.° El impuesto a los espectáculos públicos.
8.° El impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles; y
9.° El impuesto al juego.

* REFORMA:

Artículo 93. En el ordinal octavo del artículo 313, a continuación de la palabra «inmuebles», agréguese «y plusvalía de los mismos».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 314. Las Municipalidades reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos.

La creación de tributos, así como su aplicación, se sujetará a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que crean o facultan crearlos.

* REFORMA:

Número 8

TRIBUNAL FISCAL DE LA REPÚBLICA,

En la sentencia pronunciada por el Tribunal de Casación en el Recurso número 4-41, propuesto por Rodrigo Icaza Candel, gerente general de la compañía «Urbanizadora del Salado, S. A., URDESA», dentro del juicio de pago indebido que dicha empresa sostuvo contra el alcalde y jefe de Asesoría Jurídica de la I. Municipalidad de Guayaquil, se dispuso lo siguiente:

«En conformidad con lo previsto en el artículo 293 del Código Tributario, publíquese en el Registro Oficial, como norma de jurisprudencia de aplicación obligatoria en relación al inciso del artículo 314 de la Ley de Régimen Municipal:

"Mientras las Municipalidades expidan nuevas ordenanzas que reglamenten el cobro de sus tributos conforme al artículo 314 de la Ley de Régimen Municipal, son aplicables las ordenanzas generales o especiales que hubieren expedido sobre la misma materia, en todo cuanto no se oponga a las regulaciones de esta misma Ley."

Firmado: *Vicente García Mancheno, Homero Villagómez Aguilar, Carlos Gabriel Carrillo, Edmo Muñoz Custode, Manuel Ignacio Toledo, J. Washington Durango F.*

Proveyeron y firmaron la sentencia precedente los señores doctores Vicente García Mancheno, presidente; Homero Villagómez Aguilar, Carlos G. Carrillo, Edmo Muñoz Custode, Manuel Ignacio Toledo y Washington Durango Flores, magistrados de H. Tribunal de Casación, en Quito, hoy día cuatro de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, a las diez y quince minutos de la mañana. Certifico: El secretario general del Tribunal Fiscal, *E. Madera G.* (firmado).»

Es copia.—Lo certifico.

Doctor Eduardo Madera Grijalva, secretario general del H. Tribunal Fiscal (firmado).

(RO, 89: 18-12-79.)

* REFORMA:

Artículo 94. A continuación del artículo 314 agréguese uno que diga:

«Artículo ... Los funcionarios municipales que deban hacer efectivo el cobro de los tributos o de las obligaciones de cualquier clase a favor de la Municipalidad serán personal y pecuniariamente responsables de lenidad u omisión en el cumplimiento de sus deberes.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

CAPÍTULO II

Del impuesto a los predios urbanos

Artículo 315. Las propiedades ubicadas dentro de los límites de las zonas urbanas pagarán un impuesto anual, cuyo sujeto activo es la Municipalidad respectiva, en la forma establecida por la Ley.

Los límites de las zonas urbanas, a los efectos de este impuesto, serán determinados por el Concejo, previo informe de una comisión especial que aquél designará, de la que formará parte un representante del centro agrícola cantonal respectivo.

Cuando un predio resulte cortado por la línea divisoria de los sectores urbano y rural, se considerará incluido, a los efectos tributarios, en el sector donde quedara más de la mitad de su valor comercial.

Para la demarcación de los sectores urbanos se tendrá en cuenta, preferentemente, el radio de servicios municipales, como los de agua potable, luz eléctrica, aseo de calles y otros de naturaleza semejante.

* Artículo 316. Cada cinco años las Municipalidades efectuarán el avalúo general de la propiedad urbana, estableciendo separadamente el valor comercial de las edificaciones y el de los terrenos, de conformidad con los principios técnicos que rigen la materia.

Con este fin, las Municipalidades elaborarán normas de avalúo para las edificaciones y solares, y el plano del valor de la tierra a regir en el quinquenio.

A este efecto, la Dirección Financiera notificará por la prensa, o por carteles, a falta de ésta, a los propietarios, haciéndoseles saber la realización del avalúo quinquenal para que concurran a la correspondiente oficina a retirar los formularios de declaración, en los que constarán los requerimientos de datos que se estime necesarios para facilitar los avalúos.

* Las Municipalidades podrán practicar avalúos especiales o individuales cuando sean indispensables o necesarios para expropiaciones, compensaciones o cuando el avalúo realizado en el plan general sea parcial o aparezca equivocado o deficiente.

* REFORMA:

Artículo 95. En el artículo 316 háganse los siguientes cambios:

a) El inciso cuarto sustitúyase por el siguiente:

«Las Municipalidades, previa notificación al propietario, podrá practicar avalúos especiales o individuales únicamente cuando sean necesarios para realizar expropiaciones o compensaciones, o cuando el avalúo realizado en el plan general no comprenda la propiedad.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Los propietarios podrán pedir, en cualquier tiempo, que se practique un nuevo avalúo de sus propiedades, con finalidades comerciales o para efectos legales. Estos avalúos causarán derechos de conformidad con la ordenanza o reglamento que se dicte al efecto.

* REFORMA:

b) Añádase como inciso final el siguiente:

«Los avalúos practicados antes del período señalado en el inciso primero de este artículo no tendrán valor alguno, con excepción de los casos señalados en los incisos cuarto y quinto de este artículo.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 317. Por valor comercial, para efectos económicos, se entiende el que corresponda al valor real del predio, practicado por la oficina de avalúos municipales, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior.

Artículo 318. Por avalúo imponible se comprenderá el que sirve de base para el cómputo o liquidación del impuesto a la propiedad urbana, o sus adicionales. Por consiguiente:

a) El valor imponible para la liquidación del impuesto a la propiedad urbana será el valor comercial menos el cuarenta por ciento de dicho valor que constituye la rebaja general y las demás deducciones que deban considerarse de conformidad con lo que establece esta Ley.

b) El valor imponible para el impuesto adicional del Cuerpo de Bomberos será el valor comercial menos el cuarenta por ciento de rabaja general.

c) Los impuestos adicionales para financiación del Magisterio se cobrarán de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto-Ley de Emergencia número 9, de 9 de marzo de 1961, publicado en el Registro Oficial número 168, de 20 de los mismos mes y año.

Artículo 319. Los propietarios cuyos predios soporten deudas hipotecarias que graven al predio con motivo de su adquisición, construcción o mejora tendrán derecho a solicitar que se les otorgue las deducciones correspondientes, según las siguientes normas:

a) Las solicitudes deberán presentarse en la Dirección Financiera hasta el 30 de noviembre de cada año. Las solicitudes que se presenten con posterioridad sólo se tendrán en cuenta para el pago del tributo correspondiente al segundo semestre del año.

b) Cuando se trate de préstamos hipotecarios sin amortización gradual, otorgados por bancos, empresas o personas particulares, se acompañará una copia de la escritura en la primera solicitud, y cada tres años un certificado del acreedor en el que se indique el saldo deudor por capital. Se deberá también acompañar, en la primera vez, la comprobación de que el préstamo se ha efectuado e invertido en edificaciones o mejoras del inmueble. Cuando se trate del saldo del precio de compra, hará prueba suficiente la respectiva escritura de compra.

c) En los préstamos que otorga el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se presentará, en la primera vez, un certificado que confirme la existencia del préstamo y su objeto, así como el valor del mismo o el saldo de capital, en su caso.

En los préstamos sin seguro de desgravamen, pero con amortización gradual, se indicará el plazo y se establecerá el saldo de capital y los certificados se renovarán cada tres años. En los préstamos con seguro de desgravamen se indicará también la edad del asegurado y la tasa de constitución de la reserva matemática.

A falta de información suficiente, en el respectivo departamento municipal se podrá elaborar tablas de aplicación, a base de los primeros datos proporcionados.

d) La rebaja por deudas hipotecarias será del veinte al cuarenta por ciento del saldo del valor del capital de la deuda, sin que pueda exceder del cincuenta por ciento del valor catastral del respectivo predio; y

e) Para los efectos de los cálculos anteriores, sólo se considerará el saldo de capital, de acuerdo con los certificados de los bancos, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, o conforme al cuadro de coeficientes de aplicación que elaborarán las Municipalidades.

Artículo 320. Sobre el valor catastral imponible se aplicará la siguiente tabla progresiva:

Fracción básica Desde	*Hasta*	*Impuesto sobre fracción básica*	*Impuesto fracción excedente*
S/. 1	S/. 10.000	S./ —	3 por 1.000
S/. 10.000	S/. 20.000	S/. 30	4 por 1.000
S./ 20.000	S/. 30.000	S/. 70	5 por 1.000
S/. 30.000	S/. 50.000	S/. 120	6 por 1.000
S./ 50.000	S/. 100.000	S/. 240	7 por 1.000
S/. 100.000	S/. 200.000	S/. 590	8 por 1.000
S/. 200.000	S/. 400.000	S./ 1.390	9 por 1.000
S/. 400.000	S/. 800.000	S/. 3.190	10 por 1.000
S/. 800.000	S/. 1.300.000	S/. 7.190	11 por 1.000

Fracción básica *Desde*	*Hasta*	*Impuesto sobre fracción básica*	*Impuesto fracción excedente*
S/. 1.300.000	S/. 2.000.000	S/. 12.690	12 por 1.000
S/. 2.000.000	S/. 3.000.000	S/. 21.090	13 por 1.000
S/. 3.000.000	S/. 4.000.000	S/. 34.090	14 por 1.000
S/. 4.000.000	S/. 5.000.000	S/. 48.090	15 por 1.000
S/. 5.000.000	en adelante	S./ 63.090	16 por 1.000

Artículo 321. El impuesto del dos y tres por mil municipal y el del seis por mil fiscal continuarán recaudándose en la forma establecida en el Decreto-Ley de Emergencia número 9, de 9 de marzo de 1961, publicado en el Registro Oficial número 168, de 20 de los mismos mes y año.

Artículo 322. Cuando un propietario posea varios predios avaluados separadamente en una misma jurisdicción municipal, para formar el catastro y establecer el valor catastral imponible, se sumarán los valores imponibles de los distintos predios, incluidos los derechos que posea en condominio, luego de efectuar la deducción por cargas hipotecarias que afecten a cada predio. No habrá lugar sino a una rebaja general por mínimo imponible. La tabla que contiene el artículo 320 se aplicará al valor así acumulado. Para facilitar el pago del tributo se podrá, a pedido de los interesados, hacer figurar separadamente los predios, con el impuesto total aplicado en proporción al valor de cada uno de ellos.

* Artículo 323. Cuando un predio pertenezca a varios condóminos, los contribuyentes, de común acuerdo, o uno de ellos, podrán pedir que en el catastro se haga constar separadamente el valor que corresponda según los títulos de la copropiedad, aun cuando no se efectúe la división material del predio. Para este efecto bastará que en la solicitud, debidamente documentada, conste el valor o parte que corresponde a cada propietario, según el testamento, las normas de la sucesión intestada o el contrato de adquisición. Cada condueño tendrá derecho a la rebaja general correspondiente y a que se aplique la tarifa del impuesto según el valor de su parte. Cuando hubiere lugar a deducción por cargas hipotecarias, el monto de la deducción a que tienen derecho los propietarios en razón del valor de la hipoteca y del valor del predio se dividirá y aplicará a prorrata del valor de los derechos de cada uno.

* REFORMA:

Artículo 96. El artículo 323 dirá:

«Artículo 323. Cuando un predio pertenezca a varios condóminos, los contribuyentes, de común acuerdo, o uno de ellos, podrán pedir que en el catastro se haga constar separadamente el valor que corresponda a su propiedad según los títulos de la copropiedad en los que deberá constar el valor o parte que corresponda a cada propietario. A efecto del pago de impuestos, se podrán dividir los títulos prorrateando el valor del impuesto causado entre todos los copropietarios, en relación directa con el avalúo de su propiedad.

Cada dueño tendrá derecho a la rebaja general correspondiente y a que se aplique la tarifa del impuesto según el valor de su parte.

Cuando hubiere lugar a deducción de cargas hipotecarias, el monto de la deducción a que tienen derecho los propietarios en razón del valor de la hipoteca y del valor del predio se dividirá y se aplicará a prorrata del valor de los derechos de cada uno.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 324. Establécese el recargo anual del diez por ciento que se cobrará sobre el valor imponible de que trata el literal *a)* del artículo 318, que gravará a los solares no edificados, hasta que se realice la edificación, de acuerdo con las siguientes regulaciones:

1. El recargo sólo afectará a los solares que estén situados en zonas urbanizadas en las cuales los propietarios pueden construir.

* REFORMA:

Artículo 97. Al artículo 324 introdúzcanse las siguientes reformas:

a) El numeral uno dirá:

«El recargo sólo afectará a los solares que estén situados en zonas urbanizadas, esto es, aquellas que cuenten con los servicios básicos, tales como agua potable, canalización y energía eléctrica.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

2. El recargo no afectará a las áreas ocupadas por parques o jardines adyacentes a los edificados ni a las correspondientes a retiros o limitaciones zonales, de conformidad con las ordenanzas municipales vigentes que regulen tales aspectos.

3. En caso de solares destinados a estacionamientos de vehículos, los propietarios deberán obtener del Municipio respectivo una autorización que justifique la necesidad de dichos estacionamientos en el lugar; caso contrario, se considerará como solar no edificado. Tampoco afectará a los terrenos no construidos que formen parte propiamente de una explotación agrícola en predios que deben considerarse urbanos por hallarse dentro del sector de demarcación urbana, según lo dispuesto en el artículo 315, y que, por tanto, no se encuentran en la zona habitada.

4. Cuando por incendio, terremoto u otra causa semejante se destruyere un edificio no habrá lugar al recargo de que trata este artículo en los cinco años inmediatos siguientes al del siniestro.

* 5. En el caso de transferencia de dominio sobre solares sujetos al recargo, no habrá lugar a éste en el año en que se efectúe el traspaso ni en el año siguiente. Sin embargo, este plazo se extenderá a tres años a partir de la fecha de la respectiva escritura, en el caso de solares pertenecientes a personas que no poseyeren otro inmueble dentro del cantón y que estuvieren tramitando préstamos para construcción de viviendas en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en el Banco de la Vivienda o en una Mutualista, según el correspondiente certificado expedido por una de estas Instituciones.

* REFORMA:

b) En el numeral cinco cámbiese la palabra «tres» por «cinco». (*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

* 6. No estarán sujetos al recargo los solares cuyo valor comercial no exceda de un máximo determinado por cada Municipio con el criterio de favorecer la construcción de viviendas de interés social. Este máximo no podrá exceder de treinta mil sucres para los Municipios de Quito y Guayaquil, de cinco mil sucres para los de las Provincias Orientales y para los solares ubicados en Galápagos, y de diez mil sucres para los del resto de la República.

* REFORMA:

c) El numeral seis dirá:

«No estarán sujetos al recargo los solares cuyo valor comercial no exceda de un máximo determinado por cada Municipalidad, con el criterio de favorecer la construcción de viviendas de interés social. Este máximo no podrá exceder de quinientos mil sucres en las Municipalidades de Quito y Guayaquil, y de trescientos mil sucres en los demás Municipios, con excepción de los de la Región Amazónica y de la Provincia de Galápagos, en los cuales será de cien mil sucres. Cada año podrán variar estas cantidades, según ordenanza, con autorización del ministro de Finanzas, previo informe del Banco Central del Ecuador sobre la desvalorización que hubiere sufrido el sucre en el año anterior, y en el porcentaje de esta depreciación.»

(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

Artículo 325. Los propietarios de solares no edificados y construcciones obsoletas ubicados en las zonas urbanas de promoción inmediata descrita en el artículo 228 pagarán un impuesto anual adicional de acuerdo con las siguientes alícuotas:

a) El cinco por ciento adicional que se cobrará sobre el avalúo imponible de los solares no edificados; y
b) El diez por ciento adicional que se cobrará sobre el avalúo imponible de las propiedades consideradas obsoletas, de acuerdo con lo establecido en esta Ley.

Este impuesto se deberá, transcurrido un año desde la declaración de la zona de promoción inmediata, para los contribuyentes comprendidos en la letra *a*).

Para los contribuyentes comprendidos en la letra *b*), el impuesto se deberá transcurrido un año desde la respectiva notificación.

* Artículo 326. Los solares ubicados en zonas urbanizadas, en los cuales los propietarios pueden y deben construir y que hayan permanecido sin edificar y en poder de una misma persona, sea ésta natural o jurídica, con

excepción de las de derecho público, por un período de cinco años o más, podrán ser expropiados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda. También podrán ser expropiados por el Banco las propiedades consideradas obsoletas, si éstas no fueren construidas dentro de un plazo de seis años, a partir de la fecha de la primera notificación.

* REFORMA:

Artículo 98. En el artículo 326 cámbiese la expresión «el Banco Ecuatoriano de la Vivienda» y agréguese «o por la Municipalidad respectiva». Asimismo, cámbiese la expresión «de derecho público» por «el sector público».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 327. Las personas naturales o jurídicas que posean predios urbanos no edificados de diez mil metros cuadrados o más de superficie tendrán un plazo de dos años a partir de la notificación para proceder a su urbanización, lotización y venta. En caso contrario, tales predios podrán ser expropiados por el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

* REFORMA:

Artículo 99. En el artículo 327 cámbiese «el Banco Ecuatoriano de la Vivienda» por «la Junta Nacional de la Vivienda», y, a continuación, agréguese «o por la Municipalidad respectiva».

Artículo 100. A continuación del artículo 327 agréguese el siguiente:

«Artículo ... Para la construcción de viviendas de interés social o para llevar a cabo programas de urbanización y de vivienda popular, cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar al Municipio respectivo la expropiación de los inmuebles que se hallaren comprendidos en los casos previstos por los artículos 326 y 327 de esta Ley.

En este caso, el Municipio declarará la utilidad pública y el interés social de tales inmuebles, y procederá a la expropiación urgente, siempre que el solicitante justifique la necesidad y el interés social del programa, así como su capacidad económica o de financiamiento y además, ciñéndose a las respectivas disposiciones legales, consigne el valor del inmueble a expropiarse en la forma prevista en el artículo 328 de esta Ley.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 328. Las expropiaciones que se realizaren de conformidad con las disposiciones de esta Ley se pagarán según el valor comercial con que las respectivas propiedades figuraren en el correspondiente Catastro Municipal de la siguiente forma:

a) El treinta por ciento en efectivo; y
b) El setenta por ciento en veinte años plazo, con bonos del ocho por ciento de interés.

* REFORMA:

Artículo 101. En el inciso primero del artículo 328 cámbiese la frase «esta Ley» por «este capítulo»; y la letra *b*) dirá:

«*b*) El setenta por ciento en veinte años plazo, con bonos al máximo interés establecido para las cuentas de ahorro vigente a la fecha de expropiación.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 329 Los inmuebles expropiados de conformidad con esta Ley se destinarán a los siguientes objetivos:

a) Venta de terrenos para la realización de programas de vivienda multifamiliar por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de las mutualistas.

b) Venta de terrenos para la construcción de vivienda por parte de los particulares que tengan aprobadas solicitudes de préstamos en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Mutualistas de Ahorro y Crédito para la vivienda y en el Banco Ecuatoriano de la Vivienda.

c) La venta de terrenos a cooperativas de vivienda legalmente constituidas.

d) La realización directa y por su cuenta de programas de vivienda especialmente de interés social; y

e) Luego de satisfacer las demandas anteriores, para la venta a personas naturales o jurídicas, para uso del terreno, en forma residencial, comercial o industrial.

* REFORMA:

Artículo 102. Sustitúyase el artículo 329 por el siguiente:

«Artículo ... Los inmuebles expropiados por la Municipalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 326 y 327 de esta Ley, podrán ser vendidos por dicha Corporación solamente para los siguientes objetivos: *a*) la realización de programas de vivienda multifamiliar por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda; *b*) la construcción de viviendas de interés social por parte de cooperativas de viviendas legalmente constituidas.

Los inmuebles expropiados por la Junta Nacional de la Vivienda se dedicarán exclusivamente a programas de vivienda de interés social, realizados en forma directa por dicha Institución.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 330. El precio de venta de los terrenos será igual al costo de las expropiaciones más los siguientes recargos:

1. El quince por ciento cuando la edificación a realizarse, en su mayor proporción, se lo destine a uso residencial o artesanal.

2. El veinte por ciento cuando la edificación a realizarse, en su mayor proporción, se lo destine a uso comercial o industrial.

* REFORMA:

Artículo 103. El artículo 330 dirá:

«Artículo 330. El precio de venta de los terrenos comprenderá el valor de las expropiaciones, el de las mejoras realizadas por la Municipalidad y el de la plusvalía, en su caso.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 331. Están exentas del pago de los impuestos a que se refiere el *presente capítulo las siguientes propiedades:*

* *a*) Los predios que no tengan un valor comercial superior a cinco mil sucres. Esta exención operará como rebaja general para los predios cuyo valor comercial no exceda de veinte mil sucres. No habrá lugar a la exención o rebaja si la suma de los valores de los predios pertenecientes a un mismo propietario fuese superior a la cifra antes señalada, aunque uno o varios de ellos tuvieren un valor inferior a veinte mil sucres.

* REFORMA:

Artículo 104. En el artículo 331 háganse estas reformas:

1. En la letra *a*) cámbiese la expresión «a cinco mil sucres» por «al equivalente de veinticinco salarios mínimos vitales mensuales del trabajador en general», y la expresión «de veinte mil sucres» por «del equivalente a cincuenta salarios mínimos vitales mensuales del trabajador en general».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *b*) Los predios de propiedad del Fisco, los Municipios, los Consejos provinciales y otras instituciones de derecho público; los del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Banco Nacional de Fomento, Banco Central del Ecuador y demás entidades de derecho privado con finalidad social o pública.

Gozarán de exoneración total del impuesto que se causare los edificios de funcionamiento de las Cámaras de Comercio, Agricultura e Industrias que sean de su propiedad, siempre que no sean edificios de renta, o si lo fueren la exoneración será proporcional al sector ocupado por la Institución.

* REFORMA:

2. *La letra b) dirá:*

«*b*) Los predios de propiedad del Fisco y demás entidades del Sector Público.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

c) Los templos de todo culto religioso, los conventos y las casas parroquiales, las propiedades urbanas de las misiones religiosas establecidas o que se establecieren en la Región Oriental, siempre que estén situadas en el asiento misional.

d) Los predios que pertenecen a las instituciones de beneficencia o asistencia social o de educación, de carácter particular, siempre que sean personas jurídicas y los edificios y sus rentas estén destinados exclusivamente a estas funciones.

Si no hubiere destino total, la exención será proporcional a la parte afectada a dicha finalidad; y

e) Las propiedades que pertenecen a naciones extranjeras o a organismos internacionales de función pública, siempre que estén destinados a dichas funciones.

Artículo 332. Gozarán de una exención por los cinco años posteriores al de su terminación o al de la adjudicación, en su caso:

a) Los bienes que deban considerarse amparados por la institución del patrimonio familiar.

b) Las casas que se construyan con préstamos que para tal objeto otorga el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Banco de la Vivienda, las Asociaciones Mutualistas y Cooperativas de Vivienda y sólo hasta el límite de crédito que se haya concedido para tal objeto; en las casas de varios pisos se considerarán terminados aquellos en uso, aun cuando los demás estén sin terminar.

c) Los edificios que se construyan para viviendas populares y para hoteles.

d) Gozarán de una exoneración hasta por los dos años siguientes al de su construcción las casas destinadas a vivienda no contempladas en los literales *a*), *b*) y *c*) de este artículo, así como los edificios con fines industriales.

Cuando la construcción comprenda varios pisos, la exención se aplicará a cada uno de ellos, por separado, siempre que puedan habitarse individualmente, de conformidad con el respectivo año de terminación.

No deberán impuestos los edificios que deban repararse para que puedan ser habitados, durante el tiempo que dure la reparación, siempre que sea mayor de un año y comprenda más del cincuenta por ciento del inmueble. Los edificios que deban reconstruirse en su totalidad estarán sujetos a lo que se establece para nuevas construcciones.

* REFORMA:

Artículo 1.° Facúltase a las Municipalidades de la República para que, conforme al literal *c*) del artículo 311 de la Ley de Régimen Municipal, exoneren total o parcialmente de los impuestos prediales que se hallan previstos en la Ley de la materia y que graven los edificios o construcciones de interés histórico o artístico, que sean reconstruidos, reconstituidos o remodelados por sus propietarios, siempre que para tales obras se cuente con el visto bueno previo de la respectiva Oficina de la Municipalidad correspondiente.

Asimismo, podrán las Municipalidades exonerar total o parcialmente de los indicados impuestos prediales a los edificios que se construyan para el aparcamiento de vehículos.

Las Municipalidades de la República ejercerán la facultad que les confiere este artículo, mediante la expedición de las correspondientes ordenanzas.

Artículo 2.° Las exoneraciones totales o parciales a que se refiere el artículo anterior podrán extenderse hasta por el plazo máximo de cinco años contados a partir de la fecha en que se otorgue el permiso municipal de habitabilidad correspondiente.

Cuando se trate de edificios de interés artístico o histórico que, una vez reconstruidos, reconstituidos o remodelados, no produzcan a sus propietarios de rendimiento económico mayor que antes de efectuarse dichas obras, la exoneración tributaria podrá extenderse, mediante resolución de la respectiva Municipalidad, por un tiempo adicional hasta de tres años más.

Artículo 3.° Al concederse las exoneraciones a que se refieren los artículos anteriores, se impondrá a los propietarios de los edificios de interés histórico, artístico, la obligación de facilitar recorridos y visitas que serán reglamentadas mediante ordenanza municipal.»

(DS, 1.376, *RO,* 458: 21-12-73.)

Artículo 333. Las Municipalidades emitirán los catastros hasta el 1.° de enero de cada año, con todos los cambios que hubieren ocurrido hasta el 30 de noviembre del año próximo anterior.

Artículo 334. El impuesto debe pagarse en el curso del respectivo año, sin necesidad de que la Tesorería notifique esta obligación. Los pagos podrán efectuarse desde el 1.° de enero de cada año, aun cuando no se hubiere emitido el catastro. En este caso, se realizará el pago a base del catastro del año anterior y se entregará al contribuyente un recibo provisional. El vencimiento será el 31 de diciembre de cada año.

Los pagos que se hagan en la primera quincena de los meses de enero a junio, inclusive, tendrán los siguientes descuentos: diez, ocho, seis, cuatro, tres y dos por ciento respectivamente. Si el pago se efectúa en la segunda quincena de esos mismos meses, el descuento será de: nueve, siete, cinco, tres, dos y uno por ciento respectivamente.

Los pagos que se hagan a partir del primero de julio tendrán un recargo del diez por ciento anual. Vencido el año fiscal, el impuesto en mora se cobrará por la vía coactiva. Si los títulos de crédito se expidieren después del mes de julio, los intereses de mora y las multas, en su caso, correrán únicamente desde la fecha de su expedición.

Artículo 335. El impuesto a los predios urbanos es de exclusiva financiación municipal. Por consiguiente, no podrán establecerse nuevos impuestos adicionales para otras haciendas que no sea la Municipalidad.

* Artículo 336. Facúltase establecer un régimen alternativo al dispuesto por el artículo 317 de esta Ley, para la determinación del valor imponible, el cual podrá efectuarse de la siguiente manera:

a) El valor imponible de los terrenos será en todos los casos igual al avalúo comercial que fije la oficina avaluadora.

b) El valor imponible de las construcciones y demás mejoras será el

cuarenta por ciento del avalúo comercial que fije la oficina avaluadora.

* REFORMA:

Artículo 105. En los artículos 336 y 337 cámbiese «artículo 317» por «artículo 318».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 337. Las Municipalidades podrán optar por el régimen establecido en el artículo anterior, mediante decisión del Concejo, previo informe favorable de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Este régimen podrá aplicarse a la totalidad de un cantón o a ciertas zonas precisamente delimitadas.

En todo caso que se aplique este régimen alternativo del artículo 317, regirá el recargo a los baldíos dispuesto por el artículo 324 de esta misma Ley.

CAPÍTULO III

Del impuesto a los predios rurales

SECCION PRIMERA

Del objeto y sujeto de la obligación

* Artículo 338. Las propiedades fuera de los límites establecidos en el artículo 315 de esta Ley son gravadas por el impuesto predial rural. Los elementos que integran esta propiedad son: tierra, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, caudales de agua, bosques naturales o artificiales, plantaciones de cacao, café, caña, árboles frutales y otros análogos. Respecto de maquinaria e instalaciones industriales que se encuentren en un predio rural, se seguirá las siguientes normas:

a) Si las piladoras, desmotadoras, trapiches, ingenios, maquinarias para producir mantequillas, quesos y otras instalaciones análogas valieran más de doscientos mil sucres o más del veinte por ciento del valor del predio no figurarán esos valores en el catastro para el cobro del impuesto a la propiedad rural. Si el valor fuere inferior a estos niveles, se considerarán elementos integrantes para los efectos del tributo.

b) Si las predichas instalaciones industriales tienen por objeto la elaboración de productos con materias primas extrañas a la producción del predio, no figurarán en el catastro de la propiedad rural, sea cual fuere su valor y el rendimiento neto que de ellas se obtenga estará sujeto al impuesto a la renta.

No serán materia de gravamen con este impuesto los ganados y maquinarias que pertenecieren a los arrendatarios de predios rurales cuyas utilidades se hallan sujetas al impuesto sobre la renta. Los ganados de terceros

deberán este impuesto a menos que sus propietarios no tengan predios rurales y el valor de tales ganados no exceda del mínimo imponible a las utilidades en la compra y venta de esos ganados se hallen sujetos al impuesto a la renta.

* REFORMA:

Artículo 106. Al iniciarse el inciso primero del artículo 338, añádase la palabra «situadas» luego de «las propiedades».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 339. Corresponde a la Oficina Nacional de Avalúos efectuar la avaluación de las propiedades rurales según la Ley respectiva.

En el caso de propiedades no catastradas, las Municipalidades realizarán su incorporación al catastro disponiendo que la Oficina Nacional de Avalúos proceda a la correspondiente avaluación.

* REFORMA:

Artículo 107. El artículo 339 dirá:

«Artículo 339. Corresponde a la dependencia estatal de avalúos la avaluación de las propiedades rurales según la Ley respectiva; en el caso de propiedades no catastradas, las Municipalidades realizarán la incorporación al catastro disponiendo que la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros proceda a la correspondiente avaluación.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 340. Sobre el valor imponible de la propiedad rural, esto es, el valor del avalúo comercial menos la rebaja general y las demás deducciones que contempa esta Ley, se aplicará la siguiente tabla:

Base imponible			*Impuesto*	*Básico*		*Tasa adicional*
Hasta			10.000		más	6 por 1.000
Entre S/.	10.001	y	30.000	S/. 60	más	7 por 1.000
Entre S/.	30.001	y	60.000	S/. 200	más	8 por 1.000
Entre S/.	60.001	y	100.000	S/. 440	más	9 por 1.000
Entre S/.	100.001	y	200.000	S/. 800	más	10 por 1.000
Entre S/.	200.001	y	300.000	S/. 1.800	más	11 por 1.000
Entre S/.	300.001	y	400.000	S/. 2.900	más	12 por 1.000
Entre S/.	400.001	y	600.000	S/. 4.100	más	13 por 1.000
Entre S/.	600.001	y	1.000.000	S/. 6.700	más	14 por 1.000
Entre S/.	1.000.001	y	3.000.000	S/. 12.300	más	15 por 1.000
De	3.000.001		en adelante	S/. 42.300	más	16 por 1.000

Artículo 341. Para establecer el valor imponible se sumarán los valores de los predios que posea un propietario en un mismo cantón y la tabla se apli-

cará al valor acumulado, previas las deducciones a que tenga derecho el contribuyente.

* Artículo 342. Cuando hubiere más de un condueño en predios que se hayan adquirido por compra, herencia, donación o legado, o cualquier otro título, se aplicarán las normas que se dan en el artículo 323 de esta Ley y artículo 58, numeral 6.°, de la Ley de Fomento Agropecuario y Forestal.

Para este objeto se dirigirá una solicitud al jefe de la Dirección Financiera. Presentada la solicitud, la enmienda tendrá efecto el año inmediato siguiente.

* REFORMA:

Artículo 108. En el inciso primero del artículo 342 suprímase «y artículo 57, numeral 6.°, de la Ley de Fomento Agropecuario y Forestal».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 343. Los predios y bienes que a continuación se mencionan quedan exentos del impuesto de que trata este capítulo, y figurarán en un registro especial con finalidad estadística:

a) Las propiedades cuyo valor no exceda de quince mil sucres. Cuando una persona posea más de una propiedad se procederá como se indica en el artículo 322.

* *b)* Los del Estado, de los Municipios, Consejos provinciales y demás personas jurídicas de derecho público.

* REFORMA:

Artículo 19. En el artículo 343 háganse las siguientes reformas:
1. La letra *b)* sustitúyase por la siguiente:
«*b)* Los del Estado y más entidades del sector público.»
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* *c)* Los del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del Banco Central del Ecuador, del Banco Nacional de Fomento, de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y otras de derecho privado con finalidad social o pública que creare la Ley y gocen de exención tributaria conforme a ella.

* REFORMA:

2. Suprímase la letra *c).*
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

d) Los de instituciones de asistencia social o de educación particular, siempre que tengan personería jurídica y las utilidades que obtengan de la explotación o arrendamiento de sus predios se destinen y empleen en dichos fines sociales y no beneficien a personas o empresas privadas ajenas a las predichas finalidades.

e) Los de gobiernos u organismos extranjeros que no constituyen em-

presas de carácter particular, y en este segundo caso no persigan fin de lucro.

f) Las tierras ocupadas por comunidades indígenas.

* *g)* El valor del ganado mejorante previa calificación del Ministerio de la Producción.

h) El valor de los bosques artificiales o naturales que ocupen terrenos de vocación forestal.

Salvo los casos de árboles sembrados aisladamente, la exoneración se extenderá a los terrenos correspondientes.

Las utilidades que se obtengan con motivo de la explotación de árboles que se consideran en la letra *h)* estarán sujetas al impuesto a la renta y al de las ventas de acuerdo con la Ley.

i) Las tierras pertenecientes a las misiones religiosas establecidas o que se establecieren en la Región Oriental.

* *j)* La parte del avalúo que corresponde al valor de las tierras puestas en cultivo dentro de bosques o zonas no colonizadas que tengan vocación agropecuaria, y previa autorización del Ministerio de la Producción.

k) El valor de las habitaciones para trabajadores, las escuelas, los hospitales y demás construcciones destinadas a mejorar la condición de la clase trabajadora.

l) El valor de las inversiones en obras que tengan por objeto conservar o incrementar la productividad de las tierras, protegiendo a éstas de la erosión, de las inundaciones o de otros factores adversos, inclusive canales y embalses para riego y drenaje; puentes, caminos, instalaciones sanitarias, etc.

* *m)* El valor de las obras y construcciones destinadas a la experimentación agrícola, previo informe del Ministerio de la Producción.

n) El valor de los establos, corrales, tendales, edificios de vivienda y otros necesarios para la administración del predio.

* *o)* Cuando los bosques citados en la letra *h)* se hayan explotado con el mínimo de intensidad por unidad de superficie la exoneración se extenderá al valor de los terrenos ocupados por dichos bosques. El Ministerio de la Producción establecerá los términos de identificación de este mínimo de intensidad de explotación de la unidad de superficie, de conformidad a la Ley Forestal.

p) Las instalaciones industriales ubicadas en el predio para procesamiento de los productos agropecuarios provenientes del mismo.

q) Las instalaciones industriales establecidas para procesamiento de productos agropecuarios que provengan o no del fundo o predio en que están situadas, siempre y cuando se avalúen en más del veinte por ciento de éstos.

r) Las nuevas instalaciones industriales para procesamiento de productos agropecuarios que se establecieren en los predios a partir de la expedición de la presente Ley.

s) El valor de las tierras que correspondan al equipo fijo de dichas instalaciones industriales.

* *t)* Las plantaciones perennes, tales como frutales, oleaginosas de ciclo largo, palo de balsa, barbasco, cascarilla, caucho y otras consignadas en lista que elaborará el Ministerio de la Producción; y

* REFORMA:

3. En las letras *g*), *j*), *m*), *o*) y *t*) cámbiese «Ministerio de la Producción» por «Ministerio de Agricultura y Ganadería».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

u) Las superficies dedicadas a pastizales artificiales permanentes gozarán de una rebaja del veinte por ciento sobre el impuesto predial rústico resultante. En los catastros se harán constar los avalúos de las superficies dedicadas a pastizales artificiales permanentes, que servirán de base para realizar la rebaja determinada en este artículo.

* Artículo 344. Gozarán de exención temporal los rubros establecidos en el artículo 62, inciso *b*), de la Ley de Fomento Agropecuario y Forestal. Dichas exenciones se contarán a partir del año inmediato a aquel en que fuere solicitada a la autoridad competente. En los casos en que la Ley de Fomento Agropecuario y Forestal no fijara plazo, la exención será de cinco años.

* REFORMA:

Artículo 1.° Facúltase a las Municipalidades de la República para que, conforme al literal *c*) del artículo 311 de la Ley de Régimen Municipal, exoneren total o parcialmente de los impuestos prediales que se hallan previstos en la Ley de la materia y que graven los edificios o construcciones de interés histórico o artístico, que sean reconstruidos, reconstituidos o remodelados por sus propietarios, siempre que para tales obras se cuente con el visto bueno previo de la respectiva Oficina de la Municipalidad correspondiente.

Asimismo, podrán las Municipalidades exonerar total o parcialmente de los indicados impuestos prediales a los edificios que se construyan para el aparcamiento de vehículos.

Las Municipalidades de la República ejercerán la facultad que les confiere este artículo, mediante la expedición de las correspondientes ordenanzas.

Artículo 20. Las exoneraciones totales o parciales a que se refiere el artículo anterior podrán extenderse hasta por el plazo máximo de cinco años, contados a partir de la fecha en que se otorgue el permiso municipal de habitabilidad correspondiente.

Cuando se trate de edificios de interés artístico o histórico que, una vez reconstruidos, reconstituidos o remodelados, no produzcan a sus propietarios un rendimiento económico mayor que antes de efectuarse dichas obras, la exoneración tributaria podrá extenderse, mediante resolución de la respectiva Municipalidad, por un tiempo adicional hasta de tres años más.

Artículo 3.° Al concederse las exoneraciones a que se refieren los artículos anteriores, se impondrá a los propietarios de los edificios de interés histórico, artístico, la obligación de facilitar recorridos y visitas que serán reglamentadas mediante ordenanza municipal.»

(DS, 1.376. *RO,* 458: 21-12-73.)

Artículo 345. Para establecer la parte del avalúo comercial que constituye la materia imponible, el contribuyente tiene derecho a que se efectúen las siguientes deducciones del avalúo comercial:

a) La rebaja general de quince mil sucres. Cuando se suman los valores de varias propiedades, no habrá lugar sino a una rebaja general de la predicha cantidad.

b) El valor de las deudas contraídas a plazo mayor de tres años para la adquisición del predio, para su mejora o rehabilitación, sea la deuda hipotecaria o prendaria destinada a los objetos mencionados, previa comprobación. El total de deducción por todos estos conceptos no podrá exceder del cincuenta por ciento del avalúo comercial.

c) Los demás valores que deban deducirse por concepto de exenciones temporales, así como los que correspondan a elementos que no constituyen materia imponible. La concesión de estas deducciones se sujetará a las siguientes normas:

1. La que se considera en el literal *a*) se otorgará de oficio y sin necesidad de solicitud alguna.
2. Las demás deducciones se otorgarán previa solicitud de los interesados.
3. Cuando los dos cónyuges tengan predios imponibles, no se sumarán para los efectos de la aplicación de la tabla impositiva. La rebaja general será de la mitad para cada uno de ellos.

   Tratándose de divorciados, cada cónyuge tendrá derecho a la rebaja general completa, la que se otorga a un predio.
4. En los préstamos del Banco Nacional de Fomento sin amortización gradual y a un plazo que no exceda de tres años se acompañará a la solicitud el respectivo certificado o copia de la escritura, en su caso, con la constancia del plazo, cantidad y destino del préstamo. En estos casos no hará falta presentar nuevo certificado, sino para que continúe la deducción por el valor que no se hubiere pagado y en relación con el año o años siguientes al del vencimiento.

Cuando por pestes, fenómenos naturales, calamidades u otras causas sufriere un contribuyente una pérdida en más de un veinte por ciento del valor de un predio se efectuará la deducción correspondiente en el avalúo que ha de regir desde el año próximo; el impuesto en el año que ocurra el siniestro se rebajará proporcionalmente al tiempo y a la magnitud de la pérdida.

Cuando las causas previstas en el inciso anterior motivaren sólo disminución en el rendimiento del predio, en la magnitud indicada en dicho inciso, se procederá a una rebaja proporcionada en el año en el que se produjere la calamidad. Si los efectos se extendieren a más de un año, la rebaja se concederá por más de un año y en la proporción que parezca razonable.

El derecho que conceden los incisos anteriores se podrá ejercer dentro del año siguiente al del siniestro. A este efecto se presentará solicitud documentada al jefe de la Dirección Financiera.

SECCION SEGUNDA

De la recaudación del impuesto

Artículo 346. Emitidos los catastros para las recaudaciones que correspondan al nuevo año inicial de cada quinquenio, la Tesorería municipal notificará a cada propietario dándole a conocer el impuesto que corresponda al nuevo avalúo. También se realizará esta notificación siempre que se efectúe nuevo avalúo individual de las propiedades o cuando se las incorpore al catastro. Una vez conocido el avalúo para el quinquenio y el monto del impuesto, no será necesaria otra notificación sino cuando se efectúe alguna corrección en el valor imponible y será obligación de los contribuyentes pagar el impuesto en las fechas que se indican en los artículos siguientes, hasta que se efectúe el nuevo avalúo quinquenal de la propiedad.

El pago del impuesto podrá efectuarse en dos dividendos, el primero hasta el primero de marzo y el segundo hasta el primero de septiembre. Los pagos que se efectúen antes de esas fechas tendrán un descuento del diez por ciento anual. Los que se efectuaren después de esas fechas sufrirán un recargo igual en concepto de mora.

Vencidos dos meses a contarse desde la fecha en que debió pagarse el respectivo dividendo, se lo cobrará por el procedimiento coactivo.

Terminado el avalúo de cada parroquia, se lo exhibirá por el término de treinta días. Este particular se hará saber por la imprenta o por carteles, sin perjuicio de lo establecido en el inciso primero de este artículo.

Artículo 347. El sujeto directo de la obligación tributaria es el propietario del predio y en cuanto a los demás sujetos de obligación y responsables del impuesto se estará a lo que dispone el Código Fiscal.

Emitido legalmente un catastro, el propietario responde por el impuesto, a menos que no se hubiere efectuado las correcciones del catastro con los movimientos ocurridos en el año anterior, en cuyo caso podrá solicitar el propietario que se los realice. Asimismo, si se modificare la propiedad en el transcurso del año, el propietario podrá pedir que se efectúe un nuevo avalúo, siempre que lo solicite antes de que el respectivo dividendo esté en mora.

Si el tenedor del predio no obligado al pago del tributo o el arrendatario, que tampoco lo estuviere, u otra persona pagare el impuesto debido por el propietario, se subrogarán en los derechos del sujeto activo de la obligación tributaria y podrán pedir a la respectiva autoridad que, por la vía coactiva, se efectúe el cobro del tributo que se hubiera pagado por cuenta del propietario.

El adjudicatario de un predio rematado responderá por todos los impuestos no satisfechos por los anteriores propietarios y que no hayan prescrito, pudiendo ejercer, en su caso, la acción que corresponda conforme a lo dispuesto en el inciso anterior. Para inscribir los autos de adjudicación de predios rurales los registradores de la propiedad exigirán que se les presente, previamente, los recibos o certificados de las respectivas Municipalidades, de haberse pagado los impuestos sobre las propiedades materia del remate y su adjudicación, o los correspondientes certificados de liberación

por no hallarse sujeto al impuesto en uno o más años. Los registradores de la propiedad que efectuaren las inscripciones sin cumplir este requisito, además de las sanciones previstas en esta Ley, serán responsables solidarios con el deudor del tributo.

SECCION TERCERA

Disposiciones varias

Artículo 348. La presentación, tramitación y resolución de reclamos de los contribuyentes se sujetará a lo dispuesto en esta Ley.

* Artículo 349. Las siguientes sanciones serán impuestas por el jefe de la División Financiera:

a) Los avaluadores que por negligencia u otra causa dejaren de avaluar una propiedad o realizaren avalúos por debajo del justo valor del predio y no justificaren su conducta serán sancionados con una multa de cien a quinientos sucres y destituidos cuando se comprobare o hubieren graves presunciones de dolo, sin perjuicio de las sanciones legales a que diere lugar.

b) Los registradores de la propiedad que hubieren efectuado inscripciones en sus registros sin haber exigido la presentación de comprobantes de pago de los impuestos o los certificados de liberación incurrirán en sanción de veinte a quinientos sucres, sin perjuicio del cobro del impuesto; y

* *c)* Los empleados y funcionarios que no presentaren o suministraren los informes de que trata el artículo siguiente serán castigados con multa de cincuenta a mil sucres.

* REFORMA:

Artículo 110. En la letra a) del artículo 349 cámbiese la expresión «de cien a quinientos sucres» por «equivalente al veinticinco por ciento y hasta el ciento veinticinco por ciento del salario mínimo vital mensual del trabajador en general»; en la letra *b)* cámbiese «sanción de veinte a quinientos sucres» por «multa equivalente al cinco por ciento y hasta el ciento veinticinco por ciento del salario mínimo vital mensual del trabajador en general»; y en la letra *c)* cámbiese «de cincuenta a mil sucres» por «equivalente al doce y medio por ciento y hasta el doscientos cincuenta por ciento del salario mínimo vital mensual del trabajador en general».

(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

Artículo 350. Los notarios y registradores de la propiedad enviarán a las oficinas encargadas de la formación de los catastros, dentro de los diez primeros días de cada mes, en los formularios que oportunamente les remitirán esas oficinas, el registro completo de las transferencias totales o parciales de los predios rurales, de las particiones entre condóminos, de las adjudicaciones por remate y otras causas, así como de las hipotecas que hubieren autorizado o registrado. Todo ello de acuerdo con las especificaciones

que consten en los predichos formularios. Si no recibieren los formularios antes mencionados formularán listados con los datos antedichos.

Es obligación de los notarios exigir la presentación de recibos de pago del impuesto predial rural por el año en que se va a celebrar la escritura y por el año inmediato anterior, como requisito previo para autorizar una escritura de venta, partición, permuta u otra forma de transferencia de dominio de inmuebles rurales. A falta de tales recibos, se exigirá certificado del tesorero municipal de que se ha pagado el impuesto correspondiente a esos años.

CAPÍTULO IV

Del impuesto de alcabala

* Artículo 351. Son objeto del impuesto de alcabala los siguientes actos y contratos:

* *a*) El traspaso del dominio a título oneroso de bienes raíces, buques y aguas en los casos en que la Ley lo permita.

b) La constitución o traspaso del fideicomiso, usufructo, uso y habitación relativos a dichos bienes; y

c) Las donaciones que se hicieren a favor de quienes no fueren legitimarios.

* REFORMA:

Artículo 111. En el artículo 351, letra *a*), suprímase la expresión «y aguas».

(DL, 14. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 352. Las adjudicaciones que se hicieren como consecuencia de particiones entre coherederos o legatarios, socios y, en general, entre copropietarios se considerarán sujetas a este impuesto en la parte en que las adjudicaciones excedan de la cuota a la que cada condómino o socio tiene derecho.

Artículo 353. No habrá lugar a devolución del impuesto que se haya pagado en los casos de reforma, nulidad, resolución o rescisión de los actos o contratos, salvo lo previsto en el siguiente inciso; pero la revalidación de los actos o contratos no dará lugar a nuevo impuesto.

Exceptúanse de lo dispuesto en el inciso anterior los casos en que la nulidad fuere declarada por autoridad competente por causas que no pudieron ser previstas por las partes y, asimismo, el caso de nulidad del auto de adjudicación de los inmuebles que haya servido de base para el cobro del tributo.

La reforma de los actos o contratos causará derechos de alcabala sólo cuando hubiere aumento de la cuantía más alta y el impuesto se calculará únicamente sobre la diferencia.

Si para celebrar la escritura pública del acto o contrato que cause el impuesto de alcabala se lo hubiere pagado, pero el acto o contrato no se hubiere realizado, se tomará como pago indebido previa certificación del notario respectivo.

Artículo 354. El impuesto corresponde al Municipio donde estuviere ubicado el inmueble respectivo. Tratándose de barcos, se considerará que se hallan situados en el puerto en que se hubiere obtenido la respectiva patente de navegación.

Cuando un inmueble estuviere ubicado en la jurisdicción de dos o más Municipios, éstos cobrarán el impuesto en proporción al valor del avalúo comercial que corresponda a la parte del inmueble que esté situado en la respectiva jurisdicción municipal.

En el caso anterior, o cuando la escritura que cause el impuesto se otorgue en un cantón distinto del de la ubicación del inmueble, el pago podrá hacerse en la Tesorería municipal del cantón en el que se otorgue la escritura.

El tesorero remitirá el impuesto total o su parte proporcional, según el caso, dentro de cuarenta y ocho horas, al tesorero de la Municipalidad a la que le corresponda percibir el impuesto. En caso de no hacerlo incurrirá en la multa del tres por ciento mensual del impuesto que deba remitir, multa que será impuesta por el contralor general a pedido documentado del alcalde o del presidente de la Municipalidad afectada.

La norma anterior regirá también para el caso de que una sola escritura se celebren contratos relativos a inmuebles ubicados en diversos cantones.

Artículo 355. Son sujetos pasivos de la obligación tributaria los contratantes que reciban beneficio en el respectivo contrato, así como los favorecidos en los actos que se realicen en su exclusivo beneficio. Salvo determinación especial en el respectivo contrato, se presumirá que el beneficio es mutuo y proporcional a la respectiva cuantía. Cuando una entidad que esté exonerada del pago del impuesto haya otorgado o sea parte del contrato, la obligación tributaria se causará únicamente en proporción al beneficio que corresponda a la parte o partes que no gozan de esa exención.

Prohíbese a las instituciones beneficiarias con la exoneración del pago del impuesto subrogarse en las obligaciones que para el sujeto pasivo de la obligación se establece en los artículos anteriores.

Artículo 356. La base del impuesto será el valor contractual; si éste fuere inferior al avalúo comercial que conste en el catastro, regirá este último.

Si se trata de constitución de derechos reales, la base será el valor de dichos derechos a la fecha en que se efectúe el acto o contrato respectivo.

Para la fijación de la base imponible se considerarán las siguientes normas:

1. En el traspaso de dominio, excepto el de la nuda propiedad, servirá de base el precio fijado en el contrato o acto que motive el tributo, siempre que se cumpla alguna de estas condiciones:

a) Que el precio no sea inferior al que conste en los catastros oficiales como valor comercial.

b) Que no exista avalúo oficial o que la venta se refiera a una parte del inmueble cuyo avalúo no pueda realizarse de inmediato.

En tal caso, el jefe de la Dirección Financiera podrá aceptar el valor fijado en el contrato u ordenar que se efectúe un avalúo que será aceptado por las autoridades antes mencionadas, previo estudio de las observaciones que formulare el contribuyente.

En este caso, si el contribuyente decidiere seguir el proceso legal en los reclamos de los sujetos de la obligación tributaria, se aceptará provisionalmente el pago de los impuestos a base del valor del contrato, más el cincuenta por ciento de la diferencia entre ese valor y el del avalúo especial.

Asimismo, si el contribuyente lo deseare, podrá pagarse provisionalmente el impuesto a base del avalúo existente o del valor fijado en el contrato, más un veinte por ciento que quedará en cuenta especial y provisional, hasta que se resuelva sobre la base definitiva.

2. Si la venta se hubiere pactado con la condición de que la transmisión del dominio, esto es, la inscripción de la respectiva escritura se ha de efectuar cuando se haya terminado de pagar los dividendos del precio estipulado, el valor del avalúo comercial que se ha de tener en cuenta será el que exista a la fecha de la celebración de los contratos de promesa de venta. De no haberlo o de no ser posible establecerlo, se tendrá en cuenta el precio de adjudicación de los respectivos contratos de promesa de venta.

3. Si se vendieren derechos y acciones sobre inmuebles se aplicarán las anteriores normas, en cuanto sea posible, debiendo recaer el impuesto sobre el valor de la parte transferida, si se hubiere determinado. En caso contrario, la materia imponible será la parte proporcional del inmueble que pertenezca al vendedor. Los interesados presentarán, para estos efectos, los documentos del caso al jefe de la Dirección Financiera de la Municipalidad correspondiente y se determinará el valor imponible, previo informe de la Asesoría Jurídica.

4. Cuando la venta de derechos y acciones versare sobre derechos en una sucesión en la que se haya practicado el avalúo para cobro del impuesto a la herencia, dicho avalúo servirá de base y se procederá como se indica en el inciso anterior. El impuesto recaerá sobre la parte proporcional de los inmuebles que hubieren de corresponder al vendedor, en atención a los derechos que tenga en la sucesión.

En este caso y en el anterior, no habrá lugar al impuesto de alcabala ni al de registro sobre la parte del valor que corresponda al vendedor en dinero o en créditos o bienes muebles.

De no haberse practicado la facción de inventarios y el avalúo de los bienes sucesorios se pedirá, al procurador de Sucesiones o a quien haga sus veces, efectuar el avalúo provisional de dichos bienes en los que están fincados los derechos y acciones que se venden y ese avalúo servirá para calcular el monto del impuesto de alcabala.

5. En el traspaso por remate público se tomará como base el precio de la adjudicación.

6. En las permutas, cada uno de los contratantes pagará el impuesto sobre el valor de la propiedad que transmita, pero habrá lugar al descuento del treinta por ciento por cada una de las dos partes contratantes.

7. El valor imponible en el traspaso de los derechos de usufructo, vitalicio o por tiempo cierto, se fijará según las normas de la Ley de Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones.

8. La base imponible en la constitución y traspaso de la nuda propiedad será la diferencia entre el valor del inmueble y el del correspondiente usufructo, computado como se indica en el numeral anterior.

9. La base imponible en la constitución y traspaso de los derechos de

uso y habitación será el precio que se fijare en el contrato, el cual no podrá ser inferior, para estos efectos, del que resultare de aplicarse las tarifas establecidas en la Ley de Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones, sobre el veinticinco por ciento del valor del avalúo comercial de los inmuebles en los que se hubieran constituido esos derechos, o de la parte proporcional de esos impuestos, según el caso; y

10. El valor imponible en los demás actos y contratos que estuvieren sujetos al pago de este impuesto será el precio que se hubiere fijado en los respectivos contratos, siempre que no se pudieren aplicar, por analogía, las normas que se establecen en los numerales anteriores y no fuere menor del precio fijado en los respectivos catastros.

Artículo 357. El traspaso de dominio o de otros derechos reales que se refiera a un mismo inmueble y a todas o a una de las partes que intervinieron en el contrato y que se repitiese dentro de los tres años contados desde la fecha en que se efectuó el acto o contrato anteriormente sujeto al pago del gravamen gozará de las siguientes rebajas:

Cuarenta por ciento, si la nueva transferencia ocurriera dentro del primer año; treinta por ciento, si se verificare dentro del segundo; y veinte por ciento, si ocurriere dentro del tercero.

En los casos de permuta se causará únicamente el setenta y cinco por ciento del impuesto total, a cargo de uno de los contratantes.

Estas deducciones se harán también extensivas a las adjudicaciones que se efectúen entre socios y copropietarios, con motivo de una liquidación o partición y a las refundiciones que deben pagar los herederos o legatarios a quienes se les adjudique inmuebles por un valor superior al de la cuota a la que tienen derecho.

* Artículo 358. Quedan exentos del pago de este impuesto:

a) El Fisco, las Municipalidades y demás organismos de derecho público, así como el Banco Nacional de Fomento, el Banco Central, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los demás organismos que, por leyes especiales ,se hallen exentos de todo impuesto, en la parte que les corresponda, debiendo el tributo, por su parte, los contratantes que no gocen de esta exención.

b) En las ventas o transmisiones de dominio de inmuebles destinados a cumplir programas de vivienda de tipo social la exoneración será total.

c) Las ventas de inmuebles en las que sean parte los gobiernos extranjeros, siempre que los bienes se destinen al servicio diplomático o consular, o a alguna otra finalidad oficial o pública, en la parte que les corresponda.

d) Las adjudicaciones por particiones o por disolución de sociedades.

e) Las expropiaciones que efectúe el Fisco, las Municipalidades y otras instituciones de derecho público.

f) Los aportes de bienes raíces que hicieren los cónyuges a la sociedad conyugal y los que se efectuaren a las sociedades cooperativas, cuando su capital no exceda de cien mil sucres. Si el capital excediere de esa cantidad, la exoneración será de sólo el cincuenta por ciento del tributo que habría correspondido pagar a la cooperativa.

g) Los aportes de capital de bienes raíces a nuevas sociedades que se formaren por la fusión de sociedades anónimas independientes y en los que se refiere a los inmuebles que posean las sociedades fusionadas.

h) Los aportes de bienes raíces que se efectúen para formar o aumentar el capital de sociedades industriales de capital o de personas, pero sólo en la parte que corresponda a la sociedad, debiendo lo que sea de cargo del tradente.

i) Las donaciones que se hagan al Fisco, Municipalidades y otras instituciones de derecho público, así como las que efectuaren en favor del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y demás organismos que la Ley define como entidades de derecho privado con finalidad social o pública y las que se realicen a sociedades o instituciones particulares de asistencia social, educación y otras funciones análogas, siempre que tengan estatutos aprobados por la Función Ejecutiva; y

j) Los contratos de traslación de dominio y mutuos hipotecarios otorgados entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y sus afiliados.

Estas exoneraciones no podrán extenderse en favor de las otras partes contratantes o de las personas que, conforme a las disposiciones de esta Ley, deban pagar el cincuenta por ciento de la contribución total. La estipulación por la cual tales instituciones tomaren a su cargo la obligación no tendrá valor para efectos tributarios.

* REFORMA:

Artículo 112. La letra *b*) del artículo 358 dirá:

«*b*) En la venta o transferencia de dominio de inmuebles destinados a cumplir programas de vivienda de interés social, previamente calificados como tales por la Municipalidad respectiva, la exoneración será total.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 359. El impuesto de alcabala se pagará de acuerdo con las siguientes tarifas:

Actos o contratos	*Naturaleza del contrato*	*Impuesto*	
		Fijo	*Gradual*
I. *Ventas*	1. Compraventa de inmuebles:		
	Hasta de S/. 5.000		2,00 %
	De más de 5.000 a S/. 10.000:		
	Por los primeros S/. 5.000.	S/. 100	
	Por el exceso		3,00 %
	De más de S/. 10.000:		
	Por los primeros S/. 10.000.	S/. 250	
	Por el exceso		4,00 %

Actos o contratos	*Naturaleza del contrato*	*Impuesto*	
		Fijo	*Gradual*
	2. Compraventa de aguas:		
	Hasta S/. 20.000		2,00 %
	De S/. 20.000 en adelante:		
	Por los primeros S/. 20.000.	S/. 400	
	Por la diferencia		3,00 %
	3. Compraventa de buques y otras embarcaciones:		
	Por los primeros S/. 20.000.		1,00 %
	Por la diferencia		2,00 %
II. *Derechos reales.*	4. Constitución, cesión o subrogación de derechos reales ...	Tarifa n.° 1	
III. *Adjudicaciones..*	5. Refundiciones entre socios, coherederos y copropietarios.	Tarifa n.° 1	
IV. *Aportes a sociedades ... ...*	6. Aportes de instalaciones industriales	Exentos	
V. *Semovientes ...*	7. Aportes de inmuebles		1,00 %
VI. *Otros actos o contratos ... ...*	8. La venta de semovientes o maquinarias que se efectúe conjuntamente con el inmueble		0,80 %
	9. Cualquiera otro acto o contrato traslaticio de dominio no especificado anteriormente que está sujeto al pago de este impuesto	Tarifa n.° 1	

* Artículo 360. Los impuestos adicionales al de alcabalas creados o que se crearen por leyes especiales se cobrarán conjuntamente con el tributo principal, a menos que en la Ley que los establezca se ordene la recaudación por distinto agente del tesorero municipal. El monto del impuesto adicional no podrá exceder del cincuenta por ciento de la tarifa básica que establece el artículo anterior, ni la suma de los adicionales excederá del ciento por ciento de esa tarifa básica. En caso de que excediere, se cobrará únicamente un valor equivalente a ese ciento por ciento, que se distribuirá entre los partícipes.

* REFORMA:

Artículo 1.º Quedan exonerados del pago de todo impuesto, tasa o contribución fiscal, provincial o municipal, inclusive los impuestos de timbres, alcabala, plusvalía y registro, los contratos de mutuo hipotecario, así como los contratos que mediante préstamos hipotecarios destinados a la compra o construcción de vivienda celebren los servidores de instituciones que, de conformidad con el Decreto-Ley de Emergencia número 33, publicado en el Registro Oficial número 863, de 8 de julio de 1955, conceden tales préstamos a sus empleados y trabajadores, con cargo al Fondo de Reserva que les corresponde y destinados específicamente a la adquisición o construcción de vivienda, hasta el monto máximo que otorga el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Los inmuebles que se compraren o adquirieren con dichos préstamos estarán exentos del impuesto predial durante el plazo de cinco años. Vencido dicho plazo, para la determinación del monto imponible se deducirán los valores adeudados.

(DS, 12. *RO,* 1: 12-1-76.)

Artículo 361. Cuando se trate de sociedades de familia, según la ordenación que se considera en la Ley del Impuesto a las Herencias, Legados y Donaciones, no habrá lugar a la aplicación de las tarifas reducidas y se causará la que contiene la tarifa IV-7, con el ciento por ciento de recargo.

* Artículo 362. Los notarios, antes de extender una escritura de las que comportan impuestos de alcabalas, según lo determinado en el artículo 351, pedirán al jefe de la Dirección Financiera que extienda un certificado con el valor del inmueble, según el catastro correspondiente, debiéndose indicar en ese certificado el monto del impuesto municipal a recaudarse, así como el de los adicionales, si los hubiere.

Los notarios no podrán extender las predichas escrituras, ni los registradores de la propiedad registrarlas, sin que se les presenten los recibos de pago de las contribuciones, principal y adicionales, debiéndose incorporar estos recibos a las escrituras.

Los notarios y los registradores de la propiedad que contravinieren a estas normas serán responsables solidariamente del pago del impuesto con los deudores directos de la obligación tributaria, e incurrirán, además, en una multa igual al ciento por ciento del monto del tributo que se hubiere dejado de cobrar; y, aun cuando se efectúe la cabal recaudación del impuesto, sufrirán una multa de cien sucres a mil sucres, según la gravedad y magnitud del caso, que la impondrá el jefe de la Función Ejecutiva Municipal.

* REFORMA:

Artículo 113. En el último inciso del artículo 362 cámbiese «multa de cien sucres a mil sucres» por «multa equivalente al veinticinco por ciento y hasta el ciento veinticinco por ciento del salario mínimo vital mensual del trabajador en general; y «jefe de la Función Ejecutiva Municipal» por «alcalde o presidente del Concejo».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Capítulo V

Del impuesto de registro

Artículo 363. Son objeto de este impuesto todos los actos, contratos o documentos que por Ley deben registrarse en la oficina del registrador de la Propiedad.

Artículo 364. Se considerarán sujetos pasivos de obligación las personas que por mandato legal deban efectuar el registro de los respectivos actos o contratos, de acuerdo con las normas siguientes:

a) En general, la persona en cuyo beneficio se haya celebrado el acto o contrato.

b) En los contratos bilaterales se considerará que el beneficio es mutuo, conforme a las disposiciones del capítulo anterior, respecto de los sujetos de obligación, en el impuesto de alcabala.

c) En las adjudicaciones por remates forzosos, particiones y demás similares, el sujeto de la obligación será el adjudicatario; y

d) En el registro de documentos de créditos que sólo debe efectuarse en virtud de lo que prevé la Ley de Impuesto a la Renta, el sujeto de obligación es el acreedor.

Artículo 365. La alícuota del impuesto proporcional es el de un sucre por cada cien sucres en el registro de documentos que se consideren de cuantía determinada, de acuerdo con lo que se dispone en el artículo 367. Por la última fracción que pase de cincuenta sucres se cobrará un sucre.

En general, y salvo lo dispuesto en el predicho artículo, serán actos y contratos de cuantía determinada: los contratos de compraventa, arrendamiento, mutuo hipotecario, prenda agrícola o industrial y todos los demás que expresan cuantía, escrituras para constituir sociedades o para aumentar su capital, particiones, adjudicaciones, constitución o traspaso de derechos reales, donación y otras de naturaleza semejante.

Artículo 366. Los contratos y demás documentos de cuantía indeterminada pagarán las siguientes alícuotas:

a) Tarifa general; salvo los casos en que se establezca una tarifa especial, los documentos de cuantía indeterminada pagarán veinte sucres.

b) Testamentos: si el monto neto de las herencias no pasa de cien mil sucres, veinte sucres.

Más de cien mil sucres, diez centavos por cada mil de excedente.

c) Contratos bancarios de hipoteca abierta: la cuantía se establecerá conforme se indica en el inciso cuarto del artículo 397; tarifa mínima, cien sucres.

d) Matrículas de comercio: las matrículas de comercio pagarán el impuesto a razón del uno por mil del capital social, pero con el mínimo de veinte sucres y un máximo de cien sucres; y

e) Cauciones para responder por contratos de arrendamiento, de administración de bienes o negocios, sin estipulación de intereses y otras cauciones de carácter indeterminado, cincuenta sucres.

Artículo 367. Para la determinación de la cuantía se observarán las normas que se señalan respecto del impuesto de alcabala, cuando se trate de inmuebles. En los demás casos, salvo los que se indican en los incisos siguientes, se establecerá la cuantía por la cantidad señalada en los respectivos actos o contratos que deban inscribirse.

Cuando se haya pagado impuestos de registro por la inscripción de acto o contrato y deba registrarse otro acto o documento que sea una consecuencia de aquéllos, como la inscripción de una matrícula de comercio después de haberse registrado el contrato social, el segundo documento se considerará de cuantía determinada. Lo propio se hará respecto de escrituras en las que se cancelen obligaciones o cauciones por cuya constitución se pagó ya el impuesto proporcional. En estos casos se aplicará la tarifa *d*) del artículo anterior.

Cuando se inscriban documentos que contengan más de un contrato, independientes unos de otros, la cuantía será la suma de las cuantías correspondientes a cada contrato. Si los contratos fueren conexos, como el arrendamiento de un inmueble que se compra o el saldo del precio de compra que debe pagarse a plazos reconociéndose intereses, o un contrato de compraventa y la emisión de letras u otorgamientos de garantías especiales, los derechos se cobrarán únicamente por el contrato de mayor cuantía.

En los contratos de hipoteca abierta se considerará la cuantía en la tercera parte del máximo del crédito que se haya concedido. Si en el contrato no se indicare cuantía alguna ni margen de crédito, se considerará que la cuantía es un valor equivalente a la quinta parte del avalúo comercial del inmueble hipotecado. La tarifa mínima será la señalada en la letra *c*) del artículo anterior.

Las partes contratantes o la Municipalidad beneficiaria podrán solicitar dentro de los tres años siguientes a la liquidación del impuesto, o sea, a la realizada de acuerdo con las reglas del inciso anterior, su reliquidación a efecto de reclamar la devolución de lo excesivamente pagado, o cobrar la diferencia a favor de la Municipalidad.

En los contratos de prenda industrial o comercial se considerará que la cuantía es la mitad del valor de la prenda. Lo propio ocurrirá en los contratos de prenda agrícola.

Artículo 368. Los derechos de registro deberán pagar dentro del plazo de treinta días de celebrado el contrato respectivo u otorgado el documento del caso.

Cuando el contribuyente invocare ilegalidad en el cobro del impuesto, se suspenderá el término. Sin embargo, se podrá realizar el registro, previo el depósito como valor en garantía, en la respectiva Tesorería Municipal, hasta cuando se resuelva el reclamo. Asimismo, el contribuyente podrá exonerarse del pago de los recargos por registro tardío, debido a falta de algún documento o formalidad a cumplirse, depositando dicho impuesto en la Tesorería Municipal respectiva.

Los casos de plusvalía y de impuestos a la sucesión también estarán exen-

tos de este recargo siempre que se estuvieren tramitando algún reclamo y hasta cuando éste haya sido resuelto. Sin el pago de estos tributos no podrá inscribirse el acto o contrato y el depósito del impuesto de registro se tomará como consignación.

Artículo 369. En todo lo que no estuviere expresamente previsto para la aplicación del impuesto de registro, se estará a lo que dispone el capítulo anterior.

Salvo lo aquí dispuesto, los actos y contratos exentos del pago del impuesto de alcabala lo estarán también del pago de registro; pero los actos y contratos que no causen impuestos de alcabala y que por Ley deban registrarse pagarán este impuesto.

Artículo 370. Estarán exentos de los derechos de registro:

a) Los actos, contratos y documentos que se declaren libres del impuesto de alcabala en el capítulo anterior, con las limitaciones en él señaladas.
b) El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los contratos que realiza con sus afiliados.
c) Las instalaciones y organismos que se hallan libres del tributo, causándose el cincuenta por ciento que corresponda a la otra parte contratante, con las limitaciones expresamente consideradas; y
d) Las cauciones que deban rendir los servidores públicos.

* Artículo 371. Las ventas o transferencias de inmuebles que otorguen el Banco de la Vivienda, Mutualistas y Cooperativas de Vivienda en favor de sus afiliados causarán sólo el cincuenta por ciento de los derechos que a ellos correspondan pagar.

Los actos, contratos, documentos y títulos de acciones relativos a la constitución de sociedades anónimas pagarán el veinticinco por ciento de los derechos de registro que establece el artículo 365. Las tasas se pagarán siempre íntegramente.

Los derechos de registro para la inscripción de aportes de inmuebles a sociedades industriales de capital causará sólo el cincuenta por ciento de los derechos establecidos en el predicho artículo 365, si ocurren las circunstancias consideradas para cada caso en el capítulo anterior.

* «El *DS*, 733; *RO*, 878, 29-8-75, exonera del impuesto de registro la constitución, aumento de capital, etc., de las compañías.

* REFORMA:

Artículo 114. En los incisos segundo y tercero del artículo 371 cámbiese el citado «artículo 365» por «366».

(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

* Artículo 372. Los registradores de la Propiedad deberán pasar, mensualmente, al jefe de la Dirección Financiera un cuadro en el que se indique los registros que se han efectuado de actos, contratos y documentos sujetos al pago del impuesto. El incumplimiento de esta disposición será sancionado con multa de cincuenta a doscientos sucres por cada vez.

* REFORMA:

Artículo 115. En el artículo 372 cámbiese «multa de cincuenta a doscientos» por «multa equivalente al doce y medio por ciento hasta el cincuenta por ciento del salario mínimo vital mensual del trabajador en general».

CAPÍTULO VI

Del impuesto a los vehículos

Artículo 373. Todo propietario de vehículos, sea persona natural o jurídica, deberá satisfacer el impuesto semestral que se establece en esta Ley.

Comenzando un semestre, se deberá el impuesto correspondiente al semestre, aun cuando la propiedad del vehículo hubiere pasado a otro dueño, quien será responsable si el anterior no lo hubiere pagado.

Artículo 374. Las Municipalidades de la República, de acuerdo con las condiciones especiales de cada una de ellas, intensidad de tráfico, naturaleza de la pavimentación de las calles y otras condiciones, establecerán el impuesto a pagarse, dentro de los límites mínimo y máximo que se detallan a continuación:

	Mínimo	*Máximo*
1. Camiones, camionetas y otros vehículos destinados al transporte de carga y pasajeros o solamente de carga:		
a) De más de dos toneladas de carga útil ...	S/. 80,00	S/. 100,00
b) De una a dos toneladas de carga útil ...	S/. 50,00	S/. 80,00
c) De menos de una tonelada de carga útil...	S/. 40,00	S/. 60,00
d) Camiones de llantas macizas, de cualquier tonelaje	S/. 130,00	S/. 190,00
2. Autobuses, microbuses y vehículos semejantes para el transporte colectivo de pasajeros.	S/. 50,00	S/. 75,00
3. Autobuses, microbuses y vehículos semejantes para el transporte colectivo, destinado a establecimientos educacionales, pagarán el cincuenta por ciento de las tarifas del numeral 1, según el tonelaje.		
4. Automóviles, Station Wagon, Utilitys y similares	S/. 60,00	S/. 120,00
5. Autocarrozas funerarias, pagarán el sesenta por ciento de la tarifa del numeral 4.		
6. Motocicletas	S/. 15,00	S/. 25,00
7. Bicicletas	S/. 5,00	S/. 10,00
8. Carretas de tracción animal	S/. 5,00	S/. 15,00
9. Otros vehículos no especificados pagarán la tarifa del numeral o inciso que más se acomode a su naturaleza y servicio.		

Artículo 375. Todo lo relativo al cobro del impuesto se establecerá en la ordenanza municipal respectiva.

Artículo 376. Sólo estarán exentos de este impuesto los vehículos al servicio:

a) De los presidentes de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
b) De los miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.
c) De Organismos Internacionales.
d) Del cardenal arzobispo.
e) De la Cruz Roja, como ambulancias y otros con igual finalidad.
f) De los Cuerpos de Bomberos, como autobombas, coches, escala y otros vehículos especiales contra incendio. Los vehículos en tránsito no deberán el impuesto.

Artículo 377. El impuesto se lo pagará en el cantón del domicilio del propietario.

Capítulo VII

Del impuesto a los espectáculos públicos

Artículo 378. Establécese el impuesto del diez por ciento sobre el producto bruto de la venta de entradas a los espectáculos públicos, tales como: funciones de teatro, cinematógrafo, circo, carrera de caballos, diversiones públicas, etc. Para la aplicación del tributo se procederá como se indica en los artículos siguientes.

No serán aplicables tarifas de espectáculos públicos sin la aprobación previa del Concejo; en caso de quebrantamiento podrán ser incautadas las entradas de que se trate.

Artículo 379. Estarán exentos del pago del impuesto los espectáculos deportivos o culturales que fueren organizados por entidades de derecho público para su exclusivo beneficio.

Tendrán igual exoneración los espectáculos deportivos organizados por las Federaciones Deportivas Nacionales, Federaciones o Concentraciones Deportivas Provinciales, ANETA, Federación Ecuatoriana de Deportes Ecuestres, Ligas Deportivas Cantonales y demás Instituciones deportivas afiliadas a organismos nacionales o provinciales; los presentados por la Sociedad Filarmónica de Quito u otras asociaciones culturales o artísticas auspiciadas por la Casa de la Cultura Ecuatoriana, la misma que no dará su auspicio sino a espectáculos de relevante calidad, y los espectáculos que se organicen en la fecha clásica de las ciudades capitales de provincia. Igual exoneración se concederá para los espectáculos que se presenten en ferias nacionales o regionales organizadas por el Banco Nacional de Fomento, las Cámaras de Industrias y Agricultura, los Centros Agrícolas, los Consorcios o Asociaciones de Agricultura, ganaderos o industriales legalmente constituidos.

Previa solicitud del Concejo, podrá éste otorgar exoneración de hasta el ciento por ciento del impuesto a los espectáculos organizados por instituciones de beneficencia o asistencia social, de educación pública, de cultura o ciencia, siempre que se presenten en su exclusivo interés o beneficio. Si los

espectáculos se presentan por empresarios particulares, con participación en las utilidades, la exoneración no podrá exceder de la proporción que en las utilidades totales corresponda a la institución en cuyo beneficio se presente el espectáculo.

Artículo 380. En el Reglamento se indicará las entradas de ínfimo valor, dentro de la tarifa del espectáculo, que no deban tenerse en cuenta en el ingreso bruto gravado con el diez por ciento.

NOTA:

Mediante Decreto Supremo número 766, publicado en el Registro Oficial número 106, de 24 de noviembre de 1970, artículo 1, entre otros, se derogó: «2. El impuesto del diez por ciento del producto bruto de las entradas a toda clase de espectáculos públicos creado por la Ley de Régimen Municipal y destinado a los Municipios de la República».

Sin embargo, en la Codificación de dicha Ley, hecha por la Comisión Jurídica, a partir del 15 de julio de 1971, publicada en el Suplemento del Registro Oficial número 331 del 15 de octubre de 1971, Codificación que está vigente, se mantiene el capítulo VII del título VI, relativo precisamente a ese impuesto.

Artículo 1.° Deróganse los siguientes impuestos que afectan a los espectáculos públicos:

2. El impuesto del diez por ciento del producto bruto de las entradas a toda clase de espectáculos públicos creado por la Ley de Régimen Municipal y destinado a los Municipios de la República.

(DS, 766. *RO,* 106: 24-9-70.)

CAPÍTULO VIII

Impuesto de patentes municipales

Artículo 381. Establécese el impuesto de patentes municipales que se aplicará de conformidad con lo que se determina en los artículos siguientes.

Artículo 382. Están obligados a obtener la patente, y por ende el pago del impuesto de que trata el artículo anterior, todos los comerciantes e industriales que operen en cada cantón, así como los que ejerzan cualquier actividad de orden económico.

Artículo 383. Para ejercer una actividad económica de carácter comercial o industrial se deberá obtener una patente, anual, previa inscripción en el registro que mantendrá, para estos efectos, cada Municipalidad. Dicha patente se deberá obtener dentro de los treinta días siguientes al día final del mes en el que se inician esas actividades, o de los treinta días siguientes al día final del mes en que termina el año.

La cuantía de los derechos de patente anual será de veinte sucres como base mínima, y de cuatrocientos sucres como base máxima.

* Artículo 384. Independientemente de la patente anual, los Concejos dictarán ordenanzas en las que se regule la cuantía del impuesto mensual de patentes, dentro de los siguientes límites y condiciones y solamente para los establecimientos comerciales e industriales:

	Mínimo	*Máximo*
1. Los negocios que operen con S/. 20.000 o menos de capital	Exentos	
2. Los negocios que operen con un capital superior a S/. 20.000 hasta S/. 100.000	S/. 15,00	S/. 80,00
3. Los negocios que operen con un capital superior a S/. 100.000 hasta S/. 200.000	S/. 80,00	S/. 170,00
4. Los negocios que operen con un capital superior a S/. 200.000 hasta S/. 500.000	S/. 170,00	S/. 400,00
5. Los negocios que operen con un capital superior a S/. 500.000 hasta S/. 2.0000.000	S/. 400,00	S/. 600,00
6. Los negocios que operen con un capital superior a S/. 2.000.000		S/. 800,00

Para fijar los mínimos y máximos que se consideran en los numerales anteriores se tendrá en cuenta además del capital en giro comercial o industrial las categorías y lugares en los que se desempeñe la actividad económica. Para este último efecto, los establecimientos comerciales e industriales se clasificarán por categorías.

El presente impuesto sólo entrará a regir una vez dictada la ordenanza por el respectivo Concejo. Las Municipalidades que por Ley u ordenanza hubieren establecido con anterioridad a la presente Ley alícuotas del impuesto mensual de patentes de mayor cuantía que los fijados en el inciso anterior de este artículo podrán continuar cobrando el tributo en las mismas condiciones en que lo han venido haciendo.

* REFORMA:

Artículo 116. El artículo 384 sustitúyase por el siguiente:

«Artículo 384. Independientemente de la patente anual, los Concejos dictarán ordenanzas en las que se regule la cuantía del impuesto mensual de patentes dentro de los respectivos cantones, según la tabla que aprueben para el efecto, con informe previo favorable del Ministerio de Finanzas.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 385. Cuando un negocio demuestre haber sufrido pérdidas conforme a declaración aceptada en el Ministerio de Finanzas, o por fiscalización efectuada por el predicho Ministerio o por la Municipalidad, el impuesto se reducirá a la mitad. La reducción será hasta de la tercera parte si se demostrare un descenso en la utilidad de más del cincuenta por ciento en relación con el promedio obtenido en los tres años inmediatos anteriores.

Artículo 386. Estarán exentos del impuesto únicamente los artesanos calificados como tales por la Junta Nacional de Defensa del Artesanado.

Capítulo IX

Impuesto a las utilidades en la compraventa de predios urbanos y plusvalía de los mismos

Artículo 387. Las utilidades que provengan de la venta de predios que se encuentren ubicados dentro de las zonas definidas como urbanas mediante las respectivas ordenanzas, o por obras de infraestructura realizadas por la Municipalidad, deberán el impuesto al que se refiere el presente capítulo, de acuerdo con la escala siguiente, que se aplicará sin deducciones por mínimo vital ni por cargas familiares:

Fracción básica	*Exceso hasta*	*Impuesto sobre la fracción básica*	*Impuesto sobre la fracción excedente*
	S/. 10.000		10 %
S/. 10.000	S/. 20.000	S/. 1.000	14 %
S/. 20.000	S/. 50.000	S/. 2.400	18 %
S/. 50.000	S/. 100.000	S/. 7.800	22 %
S/. 100.000	S/. 150.000	S/. 18.800	26 %
S/. 150.000	S/. 200.000	S/. 31.800	30 %
S/. 200.000	S/. 500.000	S/. 46.800	34 %
S/. 500.000	S/. 1.000.000	S/. 148.800	38 %
S/. 1.000.000	en adelante	S/. 338.800	42 %

Sin embargo, si un contribuyente sujeto al pago del impuesto a la renta tuviere mayor derecho a deducción por esos conceptos del que efectivamente haya podido obtener en la liquidación de ese tributo podrá pedir que la diferencia que no haya alcanzado a deducirse en la liquidación correspondiente del impuesto a la renta se tenga en cuenta para el pago del impuesto establecido en este artículo.

Artículo 388. Para el cálculo del impuesto determinado en el artículo anterior las Municipalidades deducirán de las utilidades los valores pagados por concepto de contribuciones especiales de mejoras.

Artículo 389. Son sujetos de la obligación tributaria a la que se refiere este capítulo los que como dueños de los predios los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta. El comprador que estuviere en el caso de pagar el impuesto que debe el vendedor tendrá derecho a requerir a la Municipalidad que inicie la coactiva para el pago del impuesto por el satisfecho y le sea reintegrado el valor correspondiente. No habrá lugar al ejercicio de este derecho si quien pagó el impuesto hubiere aceptado contractualmente esa obligación.

Para los casos de transferencia de dominio el impuesto gravará solida-

riamente a las partes contratantes o a todos los herederos o sucesores en el derecho, cuando se trate de herencias, legados o donaciones.

En caso de duda u oscuridad en la determinación del sujeto pasivo de la obligación, se estará a lo que dispone el Código Fiscal.

* Artículo 390. Además de las deducciones que hayan de efectuarse por mejoras, costo de adquisición y otros elementos deducibles conforme a lo que se establezca en el respectivo reglamento, se deducirá el cinco por ciento de las utilidades líquidas, por cada año que haya transcurrido, a partir del segundo de la adquisición, hasta la venta, sin que en ningún caso el impuesto al que se refiere este capítulo pueda cobrarse una vez transcurridos veinte años a partir de la adquisición.

* REFORMA:

Artículo 117. El artículo 390 dirá:

«Artículo 390. Además de las deducciones que hayan de efectuarse por mejoras, costos de adquisición y otros elementos deducibles conforme a lo que se establezca en el respectivo Reglamento se deducirá:

a) El cinco por ciento de las utilidades líquidas por cada año que haya transcurrido a partir del segundo de la adquisición hasta la venta sin que en ningún caso el impuesto al que se refiere este capítulo pueda cobrarse una vez transcurridos veinte años a partir de la adquisición; y

b) La desvalorización de la moneda, según informe al respecto del Banco Central.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 391. Los notarios no podrán otorgar las escrituras de venta de las propiedades inmuebles a las que se refiere este capítulo sin la presentación de recibo de pago del impuesto, otorgado por la respectiva Tesorería Municipal o la autorización de la misma.

El quebrantamiento de la norma que establece el artículo anterior será sancionado en la forma prevista en el artículo 362.

Artículo 392. Al tratarse de la plusvalía por obras de infraestructura, el impuesto será satisfecho por los dueños de los predios beneficiados, o en su caso por los usufructuarios, fideicomisarios o sucesores en el derecho al tratarse de herencias, legados o donaciones conforme a las ordenanzas respectivas.

CAPÍTULO X

Otros impuestos municipales

Artículo 393. Las Municipalidades cobrarán los tributos municipales que estuvieren establecidos en otras leyes especiales.

Artículo 394. Son sujetos pasivos del impuesto al juego los casinos y demás establecimientos semejantes que puedan funcionar legalmente en el país.

Artículo 395. El impuesto al juego será regulado mediante ordenanza municipal, la cual deberá obtener informe aprobatorio del Ministerio de Gobierno, informe favorable de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y del Ministerio de Finanzas.

Artículo 396. Quedan vigentes los adicionales existentes sobre impuesto de financiación municipal.

TITULO VII

De las tasas municipales

Capítulo I

Enunciados generales

* Artículo 397. Las Municipalidades podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en esta Ley. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales siempre que el monto de ellas guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio.

Sin embargo, el monto de las tasas podrá ser inferior al costo cuando se trata de servicios esenciales destinados a satisfacer necesidades colectivas de gran importancia para la comunidad, cuya utilización no debe limitarse por razones económicas y en la medida y siempre que la diferencia entre el costo y la tasa pueda cubrirse con los ingresos generales de la Municipalidad.

El monto de las tasas autorizadas por esta Ley se fijará por ordenanza, previo dictamen de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y del Ministerio de Finanzas.

* Reforma:

Artículo 118. En el inciso final del artículo 397 suprímase la frase «de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación»; y

Artículo 119. A continuación del artículo 397 agréguese el siguiente:

«Artículo ... El Estado y más entidades del sector público pagarán las tasas que se establezcan por la prestación de los servicios públicos que otorguen las Municipalidades y sus empresas. Para este objeto, harán constar la correspondiente partida en sus respectivos presupuestos.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 398. Podrán cobrarse tasas sobre los siguientes servicios:

a) Aferición de pesas y medidas.

b) Aprobación de planos e inspección de construcciones.

c) Rastro.
d) Agua potable.
e) Luz y fuerza eléctrica.
f) Matrículas y pensiones escolares.
g) Recolección de basura y aseo público.
h) Control de alimentos.
i) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales.
j) Servicios administrativos.
k) Alcantarillado y canalización; y
l) Otros servicios de naturaleza semejante a los antes mencionados.

Capítulo II

De la aferición de pesas y medidas

Artículo 399. Las Municipalidades verificarán la corrección de balanzas y otros sistemas de pesas y medidas que se empleen en almacenes y lugares de venta, según el sistema oficial de pesas y medidas vigente, debiéndose extender el comprobante del caso y aplicar un sello o marca a los instrumentos de peso y medida.

La operación de contraste o aferición se efectuará anualmente.

Artículo 400. Mediante ordenanza reglamentaria se establecerá todo lo relativo al cumplimiento de esta operación.

Capítulo III

Aprobación de planos e inspección de construcciones

Artículo 401. En las zonas comprendidas dentro del perímetro urbano, la Municipalidad cobrará por el permiso de edificación, ampliación o reparación de edificios y por concepto de estudios de planos, inspección de la construcción o aprobación final de la misma la tasa cuya alícuota se establece en el artículo siguiente. Los planos se presentarán de conformidad con lo que se determina en la respectiva ordenanza reglamentaria.

* Artículo 402. La alícuota de esta tasa se fijará de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 398, pero su máximo no podrá exceder del dos por mil del valor de la construcción. No se concederá el permiso respectivo sin previa presentación de la certificación de pago de la correspondiente tasa.

* Reforma:

Artículo 120. Después del artículo 402 añádase el siguiente:

«Artículo ... Los planos de las urbanizaciones aprobados por la Junta Nacional de la Vivienda a los que se refiere el artículo 401 de esta Ley estarán exentos del pago de las tasas de aprobación de planos.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Capítulo IV

De las tasas de rastro

Artículo 403. Para el servicio de la matanza de ganado, la Municipalidad establecerá mataderos, entre cuyos servicios se incluirá el de transporte de carnes, pieles y residuos.

Artículo 404. Por los servicios de matanza, faena y transporte se cobrará una tasa cuyo monto se fijará observando el procedimiento establecido en el artículo 397 y atendiendo a la naturaleza del servicio que se preste.

Artículo 405. Las Municipalidades que tuvieren el servicio que se conoce como Caja de Rastro cobrarán el uno por ciento adicional del precio de los ganados sacrificados, según los precios normales de venta de dichos ganados en el mercado.

Artículo 406. Cuando en las casas de rastro municipales se preste el servicio completo, conforme a los principios técnicos que rigen esta materia, la Municipalidad dictará la ordenanza especial de rastro que determine las tasas por los servicios de matanza, faena, transporte, caja de rastro, refrigeración y los demás servicios que requieren de equipos técnicos o instalaciones especiales.

Capítulo V

De las tasas y tarifas de agua potable, luz y fuerza eléctrica

Artículo 407. Las Municipalidades fijarán las tasas de agua potable, cuyo monto no podrá exceder el costo de mantenimiento y prestación del servicio, pero podrá ser inferior conforme lo dispone el artículo 397 de esta Ley.

Artículo 408. La tasa establecida en este capítulo es obligatoria para todas las personas que utilicen el servicio, sean naturales o jurídicas, de derecho público o privado.

Las instituciones de asistencia social y las educacionales gratuitas pagarán media tarifa por los servicios de agua y alumbrado municipales.

Queda prohibida la exoneración total.

Artículo 409. Siempre que una Municipalidad encuentre posible generalizar el empleo de medidores para establecer el exacto consumo de agua potable, impondrá su adquisición o arriendo a los propietarios de casas.

Los Municipios podrán cobrar los correspondientes derechos por concepto de conexión y reconexión, los que no excederán del costo de los materiales y mano de obra utilizados para tal servicio.

Artículo 410. Las tarifas para el consumo de luz y fuerza eléctrica se establecerán de conformidad con lo prescrito en la letra *ll*) del artículo 163.

CAPÍTULO VI

De las tasas de alcantarillado y canalización

Artículo 411. Las Municipalidades fijarán, mediante ordenanza, las tasas de alcantarillado y canalización, cuyo monto no podrá exceder del costo de mantenimiento y operación del servicio y su cobro se realizará de acuerdo con el volumen de agua potable consumida por cada usuario.

Artículo 412. La tasa establecida en este capítulo es obligatoria para todas las personas que utilicen el servicio de alcantarillado y canalización, sean éstas naturales o jurídicas; queda prohibida, por consiguiente, para cualquier entidad o persona, la exoneración de esta tasa.

CAPÍTULO VII

Otras tasas municipales

SECCION PRIMERA

Matrículas y pensiones escolares

Artículo 413. La Municipalidad podrá cobrar una tasa por concepto de matrículas y pensiones en los colegios de su creación o dependencia. El monto de tales matrículas y pensiones se establecerá por ordenanza que estará sujeta a la aprobación e informe favorable del Ministerio de Educación Pública. Para fijar el valor de las matrículas se tendrá en cuenta el nivel de enseñanza y, en lo posible, la capacidad de pago del alumnado.

SECCION SEGUNDA

Timbre municipal

Artículo 414. Corresponde a la Municipalidad la tasa de timbres en los documentos de tramitación municipal, como son las solicitudes, reclamos, vales de pago, etc. Para el cobro de esta tasa la Municipalidad respectiva hará la impresión de los timbres necesarios en los valores suficientes para atender la demanda de las Municipalidades. Las emisiones se sujetarán, en lo posible, a las normas que para este efecto se establecen en la Ley de Timbres Fiscales.

La aplicación de esta tasa, así como su cuantía, serán las siguientes:

a) Los documentos sujetos a la contribución de timbres, según la Ley de la materia, que se presenten para su tramitación administrativa en las Municipalidades deberán únicamente el timbre municipal en sustitución del timbre fiscal.

b) Las tasas serán las siguientes:

1. Solicitudes, memoriales y otros documentos que se presenten en las Municipalidades deberán en cada hoja tres sucres.
2. Los vales que se elaboren para los egresos municipales que han de presentarse para su cobro en Tesorería:
   Hasta S/. 200, S/. 0,50.
   De S/. 200 a S/. 500, S/. 1,00.
   De más de S/. 500, S/. 2,00.

TITULO VIII

De las contribuciones especiales de mejoras

Artículo 415. El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública.

Artículo 416. Existe el beneficio a que se refiere el artículo anterior cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia por ordenanza del respectivo Concejo.

Artículo 417. El sujeto activo de esta contribución es el Municipio en cuya jurisdicción se ejecuta la obra, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 433 y 434.

Artículo 418. Son sujetos pasivos de esta contribución y están obligados a pagarla los propietarios de los inmuebles beneficiados, sean personas naturales o jurídicas, sin excepción alguna, pero las Municipalidades podrán absorber con cargo a su presupuesto de egresos el importe de las exenciones totales o parciales que concedan a aquellas propiedades que hubieren sido catalogadas como monumentos históricos, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto dictará la Municipalidad respectiva.

Artículo 419. Esta contribución tiene carácter real. Las propiedades beneficiadas, cualquiera que sea su título legal o situación de empadronamiento, responden con su valor por el débito tributario. Los propietarios no responden más que hasta por el valor de la propiedad, de acuerdo con el avalúo municipal actualizado antes de la iniciación de las obras.

* Artículo 420. Establécense las siguientes contribuciones especiales de mejoras:

a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase.
b) Repavimentación urbana.
c) Aceras y cercas.
d) Obras de alcantarillado.
e) Alumbrado público.
* *f*) Obras de regadío.
g) Desecación de pantanos y relleno de quebradas.
h) Plazas, parques y jardines; e
i) Otras obras que las Municipalidades determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

* REFORMA:

Artículo 121. Suprímase la letra *f)* del artículo 420 y el artículo 432.

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 421. La base de este tributo será el costo de la obra respectiva prorrateando entre las propiedades beneficiarias en la forma y proporción que se establecen en esta Ley.

Artículo 422. El costo de los pavimentos urbanos se distribuirá de la siguiente manera:

a) El cuarenta por ciento será prorrateado entre todas las propiedades sin excepción en proporción a las medidas de su frente a la vía.

b) El sesenta por ciento será prorrateado entre todas las propiedades con frente a la vía sin excepción en proporción al avalúo de la tierra y las mejoras adheridas en forma permanente; y

c) La suma de las cantidades resultantes de las letras *a)* y *b)* de este artículo correspondientes a predios no exentos del impuesto a la propiedad serán puestos al cobro en la forma establecida por esta Ley.

Artículo 423. El costo de la repavimentación de vías públicas se distribuirá de la siguiente manera:

a) El cuarenta por ciento será prorrateado entre todas las propiedades sin excepción en proporción a las medidas de su frente a la vía.

b) El sesenta por ciento será prorrateado entre todas las propiedades con frente a la vía sin excepción en proporción al avalúo de la tierra y las mejoras adheridas en forma permanente. Si una propiedad diere frente a dos o más vías públicas, el área de aquélla se dividirá proporcionalmente a dichos frentes en tantas partes como vías, para repartir entre ellas el costo de los afirmados, en la forma que señala el artículo precedente.

El costo del pavimento de la superficie comprendida entre las bocacalles se cargará a las propiedades esquineras en la forma que establece este artículo.

* Artículo 424. La determinación con apertura o ensanche de calles se hará según el método del artículo 422 de esta Ley.

* REFORMA:

Artículo 122. Cámbiese la redacción del artículo 424 por la siguiente:

«Artículo 424. La determinación del costo por apertura o ensanche de calles se distribuirá también en la forma establecida en el artículo 422 de esta Ley.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 425. La totalidad del costo de las aceras construidas por las Municipalidades será reembolsado mediante esta contribución por los respectivos propietarios de los inmuebles con frente a la vía.

Artículo 426. El costo por la construcción de cercas o cerramientos realizados por las Municipalidades deberá ser cobrado en su totalidad a los dueños de las respectivas propiedades con frente a la vía, con el recargo señalado por la Ley.

Artículo 427. El valor total de las obras de alcantarillado que se construyan en un Municipio será íntegramente pagado por los propietarios beneficiados en la siguiente forma:

En las nuevas urbanizaciones, los urbanizadores pagarán el costo total, o ejecutarán por su cuenta las obras de alcantarillado que se necesiten, así como pagarán el valor o construirán por su cuenta los subcolectores que sean necesarios para conectar con los colectores existentes.

Para pagar el costo total de los colectores existentes o de los que construyeren en el futuro, en las ordenanzas de urbanización se establecerá una contribución por metro cuadrado de terreno útil.

Cuando se trate de construcción de nuevas redes de alcantarillado, en sectores urbanizados, o de la construcción de colectores ya existentes, el valor total de la obra se prorrateará de acuerdo con el valor catastral de las propiedades beneficiadas.

Artículo 428. La contribución por obras de alumbrado público será pagado, en su costo total, en proporción al avalúo catastral de las propiedades con frente a la vía.

Artículo 429. La contribución por el pago de obras por desecación de pantanos y relleno de quebradas estará sujeta a la ordenanza del respectivo Concejo.

Artículo 430. Para otras obras que determinen las Municipalidades, según el artículo 420, letra *i*), su costo total será prorrateado mediante ordenanza.

Artículo 431. El costo por la construcción de parques, plazas y jardines, excluido monumentos, se distribuirá de la siguiente forma:

a) El cincuenta por ciento entre las propiedades, sin excepción, con frente a las obras, directamente o calle de por medio, y en proporción a sus respectivos frentes con vista a las obras.

b) El treinta por ciento se distribuirá entre las propiedades o la parte de las mismas ubicadas dentro de la zona de beneficio, excluidas las del inciso anterior, cuyo ámbito será delimitado por el Concejo. La distribución se hará en proporción a los avalúos de la tierra y mejoras; y

c) El veinte por ciento a cargo de la Municipalidad.

* Artículo 432. El costo de las obras de irrigación se distribuirá en su totalidad entre las propiedades beneficiarias, aguas abajo de la obra, en proporción a sus derechos para utilizar el servicio.

* REFORMA:

Artículo 121. Suprímase la letra *f*) del artículo 420, y el artículo 432.

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 433. Cuando la Municipalidad ejecute una obra que beneficie en forma directa e indudable a propiedades ubicadas fuera de su jurisdicción y si mediare un convenio con la Municipalidad donde se encuentran dichas propiedades, podrá aplicarse la contribución especial de mejoras.

Si no mediare dicho convenio con la Municipalidad limítrofe, el caso será sometido a resolución del Ministerio de Gobierno, previo dictamen de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación y del Ministerio de Finanzas, cuyo pronunciamiento será definitivo sobre si corresponde ampliar la zona de beneficio.

Artículo 434. Para las obras de carácter intermunicipal podrá celebrarse convenios para la aplicación de la contribución especial de mejoras de acuerdo a esta Ley.

Artículo 435. Los costos de las obras cuyo reembolso se permite son los siguientes:

a) El valor de las propiedades cuya adquisición o expropiación fueren necesarias para la ejecución de las obras, deduciendo el precio en que se estimen los predios o fracciones de predios que no queden incorporados definitivamente a la misma.

b) Pago de demolición y acarreo de escombros.

c) Valor del costo directo de la obra, sea ésta ejecutada por contrato o por administración de la Municipalidad, que comprenderá: movimiento de tierras, afirmados, pavimentación, andenes, bordillos, pavimento de aceras, muros de contención y separación, puentes, túneles, obras de arte, equipos mecánicos o electromecánicos necesarios para el funcionamiento de la obra, canalización, teléfonos, gas y otros servicios, arborización, jardines y otras obras de ornato.

d) Valor de todas las indemnizaciones que se hubieran pagado o se deban pagar por razón de daños y perjuicios que se pudieren causar con ocasión de la obra, producidos por fuerza mayor o caso fortuito.

e) Costos de los estudios y administración del proyecto, programación, fiscalización y dirección técnica. Estos gastos no podrán exceder del veinte por ciento del costo total de la obra; y

f) El interés de los bonos u otras formas de crédito utilizados para adelantar los fondos necesarios para la ejecución de la obra.

Artículo 436. En ningún caso se incluirán en el costo los gastos generales de administración, mantenimiento y depreciación de las obras que se reembolsan mediante esta contribución.

Artículo 437. En el caso de división de propiedades con débitos pendientes por contribución de mejoras, los propietarios tendrán derecho a solicitar la división proporcional de la deuda. Mientras no exista plano catastral, el propietario deberá presentar un plano adecuado para solicitar la subdivisión del débito.

* Artículo 438. Para la determinación de cualquiera de las contribuciones especiales de mejoras se incluirán todas las propiedades beneficiads, sin excepción alguna. La parte del costo correspondiente a propiedades del Estado

o de instituciones nacionales exceptuadas de pago del impuesto a la propiedad será cubierta con subsidios del Presupuesto Nacional a favor de la respectiva Municipalidad.

La parte del costo correspondiente a otras propiedades exceptuadas del impuesto a la propiedad será de cargo de la respectiva Municipalidad.

* REFORMA:

Artículo 123. Sustitúyase el artículo 438 por el siguiente:

«Artículo ... Para la determinación de cualquiera de las contribuciones especiales de mejoras se incluirán todas las propiedades beneficiadas, sin excepción alguna. La parte del costo correspondiente a propiedades del Estado y más entidades del sector público se cubrirán con las respectivas partidas que, obligatoriamente, constarán en sus correspondientes presupuestos.»

(DS, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 439. Cada Municipalidad deberá formar un fondo con el producto de las contribuciones de mejoras que recaude, el cual se destinará exclusivamente al costo de la construcción de nuevas obras reembolsables, salvo las sumas destinadas a atender los servicios financieros a que se refiere el artículo siguiente. Con este y otros fondos podrán crearse las Cajas de Urbanización o el Banco de Urbanización.

Artículo 440. Las Municipalidades podrán emitir bonos de la deuda pública municipal o contratar otros tipos de deuda a corto o largo plazo, de conformidad con la legislación de la materia, para destinarlos a la construcción inicial del fondo a que se refiere el artículo anterior, afectando el producto de las contribuciones de mejoras al servicio financiero de dicha deuda.

* Artículo 441. Las contribuciones especiales podrán cobrarse fraccionando la obra a medida que vaya terminándose por tramos o partes. La Municipalidad determinará en las ordenanzas respectivas la forma y el plazo en que los contribuyentes pagarán la deuda por la contribución especial de mejoras que les corresponde. El pago será exigible, inclusive, por vía coactiva, de acuerdo con la ley. El plazo máximo para el reembolso de las obras podrá ser de diez años, a excepción del que señale para el reembolso de las obras ejecutadas en sectores de la ciudad cuyos habitantes sean de escasos recursos económicos, el mismo que, en ningún caso, será mayor de quince años.

No obstante lo estipulado en el inciso anterior, para aquellas obras que se financien mediante préstamos internacionales, el plazo para su reembolso será aquel que contemple para su pago el préstamo externo que las financie.

Las Municipalidades podrán fijar un descuento general de hasta el veinte por ciento para aquellos deudores de la contribución especial de mejoras que efectuaren al contado los pagos que les corresponda hacer en quince años; el quince por ciento, si pagaren al contado el reembolso que les corresponda hacer en diez años, y el diez por ciento, si abonaren al contado los pagos que les corresponda hacer en cinco años o menos.

* REFORMA:

Artículo 124. Al final del inciso primero del artículo 441 sustitúyase la expresión «el mismo que» por «plazo que».
(*DS*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

Artículo 442. La institución nacional a cargo de problemas de urbanismo calificará la necesidad de las obras cuyo costo ha de reembolsarse con contribuciones especiales de mejoras.

El monto total de este tributo no podrá exceder del cincuenta por ciento del mayor valor experimentado por el inmueble entre la época inmediatamente anterior a la obra y la época de la determinación del débito tributario.

Los reclamos de los contribuyentes, si no se resolvieren en la instancia administrativa, se tramitarán por la vía contencioso-tributaria.

TITULO IX

DE LOS INGRESOS NO TRIBUTARIOS

CAPÍTULO I

De los ingresos no tributarios corrientes

SECCION PRIMERA

De los ingresos patrimoniales

Artículo 443. Las Municipalidades fijarán los precios de los artículos de sus empresas públicas de carácter industrial, comercial o agrícola, que no constituyan tasas de servicios públicos, procurando tonificar los mercados, regulando los precios con su competencia y combatiendo la especulación. Estos precios se establecerán de acuerdo con la ley y el estatuto constitutivo de cada empresa.

Artículo 444. En el arrendamiento o la ocupación transitoria de terrenos, calles y otros bienes de uso público, a los que se refiere el artículo 623 del Código Civil, se cobrarán las pensiones anuales, mensuales o diarias que en forma general se establecerán en las ordenanzas municipales.

SECCION SEGUNDA

Sanciones tributarias

* Artículo 445. Los impuestos y tasas no pagados hasta la fecha de su vencimiento y para los que no se prevé una sanción en este capítulo serán recargados con los siguientes intereses punitorios, sin perjuicio de los intereses por mora establecidos en este caso por la Ley:

a) Los pagos efectuados durante año posterior inmediato al vencimiento del plazo, el uno por ciento mensual del monto del impuesto dejado de pagar; y
b) Los pagos efectuados después del plazo indicado en la letra *a*), el uno y medio por ciento mensual del monto del impuesto dejado de pagar.

El interés punitorio deberá cobrarse conjuntamente con la obligación tributaria principal e independientemente de que esta última se hubiere hecho efectiva mediante acción coactiva o por pago espontáneo.

* REFORMA:

Artículo 20. *Intereses a cargo del sujeto pasivo.*—La obligación tributaria que no fuera satisfecha en el tiempo que la Ley establece causará en favor del respectivo sujeto activo y sin necesidad de resolución administrativa alguna el interés anual equivalente al máximo convencional permitido por la Ley, desde la fecha de su exibilidad hasta la de su extinción, calculado de acuerdo a los tipos vigentes en los correspondientes períodos.

Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior los casos en que leyes especiales establezcan tipos de interés menor.

Artículo 349. *Penas aplicables.*—Son aplicables a las infracciones, según el caso, las penas siguientes:

1. Decomiso.
2. Multa.
3. Prisión.
4. Cancelación de inscripciones en los registros públicos.
5. Cancelación de patentes y autorizaciones.
6. Clausura del establecimiento o negocio; y
7. Suspensión o destitución del desempeño de cargos públicos.

(Código Tributario.)

* Artículo 446. Los pagos parciales se acreditarán en el siguiente orden:

1. Intereses moratorios y punitorios.
2. Capital; y
3. Costas, incluyendo los honorarios.

* REFORMA:

Artículo 46. *Imputación del pago.*—Cuando el crédito a favor del sujeto activo del tributo comprenda también intereses y multas, los pagos parciales se imputarán en el siguiente orden: primero, a intereses; luego, al tributo; y, por último, a multas.

(Código Tributario.)

* Artículo 447. Incurrirán en multas de veinte a quinientos sucres los propietarios de inmuebles que se negaren a facilitar datos o a efectuar las declaraciones necesarias para realizar los avalúos de la propiedad.

* REFORMA:

Artículo 125. En el artículo 447 cámbiese «multas de veinte a quinientos» por «multas equivalentes al doce y medio por ciento hasta el ciento veinticinco por ciento del salario mínimo vital mensual del trabajador en general».

(DS, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 448. Incurrirán en multas de cien a mil sucres las personas *que por culpa o dolo proporcionen datos tributarios falsos.*

* REFORMA:

Artículo 125. Inciso segundo dirá:

En el artículo 448 sustitúyase «multas de cien a mil» por «multas equivalentes al veinticinco por ciento hasta el doscientos cincuenta por ciento del salario mínimo vital mensual del trabajador en general».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 449. Las personas naturales o jurídicas que mediante actos deliberados u ocultación de la materia imponible produzcan la evasión tributaria o ayuden a dicha finalidad incurrirán en multa de hasta el triple del tributo evadido o intentado evadir, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 450. Las personas obligadas a pagar el impuesto de registro que no lo hicieren dentro del plazo establecido por el artículo 368 incurrirán en una multa equivalente al cincuenta por ciento del impuesto correspondiente, si el pago se efectúa dentro del mes siguiente al plazo establecido, y del ciento por ciento si el registro se efectúa después de los sesenta días del vencimiento.

* Artículo 451. La alteración de las pesas y medidas en el comercio por menor, en cuya virtud se entregue a los compradores cantidades inferiores a las que se han vendido, dará lugar a una multa de cincuenta sucres por cada vez que se constate la infracción. En el comercio por mayor las multas serán hasta de diez mil sucres. Además se deberá publicar por la prensa o la radio, en forma obligatoria y gratuita, los nombres de los infractores.

* REFORMA:

En el artículo 451 cámbiese «multa de cincuenta sucres» por «multa equivalente al doce y medio por ciento del salario mínimo vital mensual del trabajador en general» y «hasta de S/. 10.000 sucres» por «hasta el equivalente de veinticinco salarios mínimos vitales mensuales del trabajador en general».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 452. Cuando la Municipalidad realizare alguna obra por cuenta de un propietario de predio urbano, que no la hubiere ejecutado en el plazo conminatorio concedido para el efecto, se cobrará el costo de la obra

más una multa del diez al treinta por ciento según la naturaleza e importancia de la misma.

Artículo 453. Corresponde a la Municipalidad las multas impuestas en el cantón por contravenir a las ordenanzas y reglamentos municipales, por infracciones a las leyes sobre salubridad y policía municipal, las que se impusieren a los concejales, funcionarios y empleados municipales y las demás establecidas en las leyes con esta destinación, excepto las que impusieren las autoridades de salud, que se destinarán a los fines señalados en el Código de Salud.

* Artículo 454. Las multas e intereses punitorios y moratorios establecidos en esta Ley serán aplicados por el alcalde o el presidente del Concejo a solicitud del jefe de la Dirección Financiera. Las multas serán depositadas exclusivamente en la Tesorería Municipal, debiendo dictarse un reglamento para su control.

* REFORMA:

Artículo 126. Después del artículo 454 pónganse los siguientes:

«Artículo ... Quien procediere al fraccionamiento total o parcial de un inmueble situado en el área urbana o de expansión urbana, sin contar con la autorización de la respectiva autoridad, y recibiere u ordenare recibir cuotas o anticipos en especie o en dinero, por este concepto, incurrirá en delito de estafa, sancionado por el artículo 563 del Código Penal.

Sin perjuicio de la sanción establecida en el inciso anterior, las Municipalidades afectadas aplicarán las sanciones económicas y administrativas previstas en esta Ley y en las respectivas ordenanzas.

Artículo ... El delito tipificado en el artículo anterior podrá ser perseguido por toda parsona que se considere perjudicada, o por la Municipalidad en cuya jurisdicción se hubiere cometido la infracción. Las Municipalidades comprendidas dentro de este artículo se considerarán como parte perjudicada.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 26-8-82.)

CAPÍTULO II

De los ingresos no tributarios de capital

SECCION PRIMERA

De los empréstitos

Artículo 455. Las Municipalidades tienen capacidad para obligarse y contratar empréstitos dentro de los límites y para las finalidades determinadas en esta Ley.

Artículo 456. Toda deuda pública que se contrate a plazos mayores de un año deberá destinarse exclusivamente a la construcción de obras, inclu-

yendo estudios, adquisición de bienes de capital para constitución de empresas municipales o instalación de servicios, comprendidos en los respectivos planes de desarrollo físico, en los planes reguladores de desarrollo urbano y en los programas de inversión aprobados.

Artículo 457. Establécense además los siguientes límites para la deuda pública municipal:

a) Los empréstitos para la constitución de empresas municipales o instalación de servicios públicos reembolsables tendrán como límites la posibilidad técnica y financiera de cargar en los precios o tasas la cuota de amortización necesaria para cancelar el préstamo contratado, dentro del plazo de vencimiento o de duración del servicio, a juicio de la Municipalidad y según el informe previo del Comité de Financiamiento.

b) Los empréstitos para construcción de obras públicas reembolsables con contribuciones especiales de mejoras tendrán como límite la posibilidad financiera de extinguir el préstamo en el plazo contratado, con el producto de dichas contribuciones.

c) Los empréstitos para construcción de obras, instalación de servicios, adquisición de bienes de capital o constitución de empresas no reembolsables tendrán como límite una cifra que, sumada a la deuda vigente, más los compromisos que la Municipalidad debe asumir en virtud de la letra *b*), no superen en ningún caso el diez por ciento del valor de la propiedad sujeta a los impuestos prediales urbano y rural ni el servicio financiero total supere el veinte por ciento del Presupuesto Municipal, excluyéndose del Presupuesto los recursos extraordinarios y ocasionales que formen parte del mismo.

* Artículo 458. El trámite de todo empréstito interno o externo se sujetará a las normas de las leyes que rigen la materia.

* REFORMA:

Artículo 127. En el artículo 458 suprímase la frase «las normas de».

(*DS*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

Artículo 459. Las Municipalidades podrán contraer deudas de corto plazo para atender déficit de caja, siempre que las mismas puedan extinguirse con recurso del mismo ejercicio económico.

Artículo 460. En casos de graves emergencias, como terremotos, inundaciones u otros de naturaleza semejante, las Municipalidades podrán contraer cualquier tipo de deuda sin sujeción a las limitaciones contenidas en la Ley, previa aprobación del Comité de Financiamiento.

Artículo 461. Cuando las Municipalidades logren la liberación de rentas que actualmente tienen pignoradas en garantía de empréstitos, no podrán pignorarlas nuevamente si no se cumplen las condiciones limitativas de los artículos 456 y 457.

TITULO X

De la administración financiera municipal

Capítulo I

De la Dirección Financiera

Artículo 462. En cada Municipalidad habrá una Dirección Financiera encargada de cumplir las funciones que en materia de hacienda se señalan en el artículo 166 de esta Ley y con la estructura contemplada en el artículo 181.

La Dirección Financiera se conformará en cada caso, en atención a la complejidad y volumen de las actividades que a la administración le compete desarrollar en este ramo y de acuerdo con la cuantía de las rentas anuales de la Municipalidad.

La Dirección Financiera estará a cargo de un jefe que será designado por el Concejo de la terna que le presente el alcalde o el presidente.

Para ser designado jefe de la Dirección Financiera se requerirá reunir requisitos de idoneidad profesional en materias financieras y poseer amplia experiencia sobre ellas.

El jefe de la Dirección Financiera será responsable ante el alcalde o el presidente del Concejo del cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y bajo su dirección funcionarán las distintas dependencias que integren la Dirección Financiera.

Artículo 463. Son deberes y atribuciones del jefe de la Dirección Financiera los que se derivan de las funciones que a la dependencia bajo su dirección le compete, todas las que le señalen esta Ley y, especialmente, las de refrendar los títulos de crédito para el cobro de los tributos, solicitar al alcalde o al presidente del Concejo las sanciones y multas a que haya lugar por incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes, resolver en primera instancia los reclamos de los contribuyentes en materia tributaria y autorizar la baja de las especies incobrables.

La Contraloría fijará el monto y especie de la caución que deberá rendir el jefe de la Dirección Financiera.

La preintervención es facultad del jefe de la Dirección Financiera y dentro de ella específicamente le corresponde lo siguiente:

a) Verificar la legitimidad de las órdenes de pago, las peticiones de fondo y el pago de los créditos que se requieran a la Municipalidad.
b) Vigilar la ejecución contable del Presupuesto y observar todo acto, contrato o registración contable que no se encuentre conforme a las normas legales y a la técnica contable.
c) Objetar las órdenes de pago que encontrare ilegales o contrarias a las disposiciones reglamentarias o presupuestarias; y
d) Analizar los partes diarios de caja y emendarlos si estuvieren equivocados y controlar la marcha de Tesorería de las empresas públicas municipales.

En el reglamento orgánico y funcional que cada Municipalidad expida se determinará en forma específica las atribuciones y deberes del jefe de la Dirección Financiera, así como la competencia y asuntos que debe conocer.

Artículo 464. La recaudación de los ingresos municipales se hará directamente por la Dirección Financiera, no pudiendo emplearse el sistema de arrendamiento o asentamiento.

La Dirección deberá aplicar el principio de la separación de las funciones de caja y contabilidad.

Artículo 465. En cada Municipalidad habrá un tesorero, que será designado por el Concejo de la terna que, a petición del jefe de la Dirección Financiera, le presente el alcalde o el presidente del Concejo.

El tesorero será responsable ante el jefe de la Dirección Financiera del cumplimiento de sus deberes y atribuciones, los cuales se determinarán en el Reglamento Orgánico y Funcional de cada Municipalidad.

Artículo 466. El tesorero es el funcionario recaudador y pagador de la Hacienda Municipal. El tesorero rendirá caución, cuya cuantía será fijada por la Contraloría General de la nación; su superior inmediato será el jefe de la Dirección Financiera.

En las entregas-recepciones de las cuentas de caja y especies de los tesoreros municipales con la intervención de la Contraloría, los Municipios que tengan organizada la recaudación de títulos de crédito a través de recaudadores caucionados, la diligencia comprenderá exclusivamente sobre los valores que directamente estén a cargo del tesorero, sin perjuicio de la responsabilidad legal de los otros funcionarios.

Artículo 467. El tesorero en calidad de rindente deberá efectuar los pagos de conformidad con las órdenes que recibiere de autoridad competente. Si encontrare que una orden de pago es ilegal o que está en contra de lo que dispone el presupuesto, o la juzgare equivocada, deberá observarla dentro del plazo de veinticuatro horas ante el jefe de la Dirección Financiera, y lo que éste resuelva deberá ser acatado y cumplido por el tesorero.

Artículo 468. El tesorero municipal está obligado a recibir el pago de cualquier crédito, sea éste total o parcial, sean tributarios o de cualquier otro origen.

Los abonos se anotarán en el respectivo título de crédito y se contabilizarán diariamente, de acuerdo con el reglamento que se dictará al efecto.

* Artículo 469. Prohíbese a la Municipalidad, y por ende a su tesorero, dar en préstamo los fondos municipales. El presidente, los concejales o los funcionarios que lo ordenaren, o el tesorero que lo efectuare, incurrirán en una multa igual al doble del monto del préstamo, la misma que será impuesta por el alcalde o el presidente del Concejo, con excepción de las infracciones cometidas por este último y los miembros del Concejo, que lo serán por el ministro de Gobierno y Municipalidades.

* REFORMA:

Artículo 128. El artículo 469 sustitúyase con el siguiente:

«Artículo 469. Prohíbese a la Municipalidad dar en préstamo los fondos municipales. El alcalde, el presidente, los concejales o los funcionarios que lo ordenaren y el tesorero que lo efectuare serán

sancionados con una multa igual al doble del monto del préstamo, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar. A los funcionarios y al tesorero, la multa les impondrá el alcalde o el presidente del Concejo y a éstos y a los concejales el ministro de Gobierno y Municipalidades.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 470. Los fondos municipales serán depositados diariamente en el Banco Central del Ecuador o en el Banco Nacional de Fomento, donde no hubiere oficinas del Central. De los fondos recaudados, el tesorero no podrá mantener en caja sino la cantidad que se autorice como fondo rotativo, que fuere necesario para la atención de gastos diarios.

Cuando en la localidad no funcionaren los bancos citados en el inciso anterior, podrán depositarse los fondos municipales en instituciones bancarias que tuvieren con la Municipalidad contratos de fideicomiso o relaciones contractuales originadas en empréstitos o cualquier otra relación bancaria, previa autorización del Banco Central.

En los municipios en los que no hubieren instituciones bancarias, el Concejo reglamentará el tiempo y la forma en que deban hacerse los depósitos.

El tesorero municipal depositará diariamente los fondos correspondientes a terceros en cuenta especial a favor de las instituciones beneficiarias en el Banco Central del Ecuador o en el Banco Nacional de Fomento. En los lugares en que no existieren sucursales, o agencias de los prenombrados bancos, se consignarán los valores recaudados semanalmente en las oficinas postales por medio de libranzas giradas a orden del tesorero del organismo beneficiario.

Capítulo II

De la auditoría

Artículo 471. En las Municipalidades habrá un auditor que será designado por el Concejo, y responderá ante él por el cumplimiento de sus deberes y atribuciones.

Artículo 472. Para ser designado auditor se requiere ser egresado de una Facultad de Ciencias Económicas o Administrativas, o poseer título de contador.

Artículo 473. Son deberes y atribuciones del auditor:

a) Presentar informes de carácter financiero, análisis de balances y sugerir sistemas contables y de control para una técnica organización económico-administrativa de la Municipalidad.
b) Inspeccionar la contabilidad de las empresas municipales.
c) Analizar los estados mensuales de cuentas que presente la tesorería y la contabilidad y certificar los balances.
d) Efectuar el control de los pagos en el servicio de la deuda municipal, vigilar que se cancelen, y suscribir las actas de incineración de los bonos que hayan sido pagados, previo el cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes; y

e) Todas las actividades relacionadas con la función de Auditoría que el Concejo le asigne.

El auditor será un funcionario caucionado en igual forma que el jefe de la Dirección Financiera.

Artículo 474. En las Municipalidades que por el volumen de sus rentas no se justifique tener un auditor de tiempo completo, se podrá contratar los servicios de un auditor por tiempo parcial, el que ejercerá sus funciones por lo menos una vez cada semestre para informar al Concejo del movimiento presupuestario y económico de la Municipalidad. De no realizarse dicha contratación, las funciones asignadas al auditor en el artículo anterior serán desempeñadas por el jefe de la Dirección Financiera, de acuerdo al Reglamento Orgánico y Funcional de la Municipalidad.

* Capítulo III

De los reclamos de los contribuyentes

Nota:

Los reclamos de los contribuyentes, en cuanto no constituyen procedimientos especiales, se rigen por las disposiciones del Libro II del Código Tributario.

Los procedimientos especiales, en esta materia, son los que se señalan en los artículos 476 y 477.

Deben considerarse, al respecto, las normas de los artículos 11, 110, 125, 152, 243 y 444 del Código Tributario.

Artículo 475. Practicados los avalúos catastrales quinquenales establecidos por esta Ley y efectuada la notificación general o individual, que se ha de realizar dando el aviso a los propietarios de que han sido elaborados los avalúos mencionados, los contribuyentes podrán presentar observaciones a las comisiones avaluadoras sobre aspectos en los que no estuvieren de acuerdo. La Comisión aceptará total o parcialmente esas observaciones o las rechazará, si carecieren de fundamento.

Reformado el avalúo cuando estimare legal la Comisión o rechazadas las observaciones, se comunicará este particular al reclamante para los efectos legales.

Igual procedimiento se seguirá cuando la Municipalidad, de oficio o a petición interesada, efectuare un nuevo avalúo.

Artículo 476. Notificados los propietarios con las decisiones de la Comisión de Avalúos o vencido el plazo de treinta días a contarse desde el siguiente al de la notificación, así como dentro del plazo de cuarenta días de notificados con las emisiones de los títulos de crédito, o con los resultados de fiscalizaciones ordenadas por las autoridades competentes, podrán los contribuyentes formular sus reclamos ante el jefe de la Dirección Financiera. Dentro del término de cuarenta días de recibido un reclamo en la mencionada Dirección, el jefe de la misma dictará resolución motivada, la que se

pondrá en conocimiento del reclamante, con el procedimiento que se establece en el Código Fiscal.

Cuando el contribuyente no haya sido notificado con el avalúo practicado de oficio o con la emisión de títulos de crédito, y el impuesto no sea de los que deben abonarse sin necesidad de notificación alguna, se seguirá el procedimiento indicado en los incisos que anteceden. Para este caso, el tesorero concederá diez días al notificado para que formule su reclamo ante el jefe de la Dirección Financiera.

* Artículo 477. Transcurrido el término que tiene el jefe de la Dirección Financiera para dictar resolución, se entenderá negativa tácita y el reclamante puede ejercer su derecho de presentar apelación para ante el alcalde o el presidente del Concejo, sin perjuicio de que el superior jerárquico le imponga una multa de cincuenta a quinientos sucres, si se comprobare negligencia en el funcionario.

* REFORMA:

Artículo 129. El artículo 477 dirá:

«Artículo 477. Cuando se produjere silencio administrativo en los términos señalados en el Código Tributario, el funcionario responsable será sancionado por el alcalde o presidente del Concejo, con una multa equivalente al doce y medio por ciento del salario mínimo vital mensual del trabajador en general, según la gravedad de la falta.»

(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

Artículo 478. Dentro del plazo de cuarenta días de notificada la resolución de primera instancia administrativa, o producida la situación de silencio administrativo por no haberse dictado en tiempo oportuno la resolución de primera instancia, podrá el interesado apelar ante el alcalde o el presidente del Concejo.

Artículo 479. El alcalde o el presidente del Concejo dictará resolución dentro del término de cuarenta días, contados desde la recepción del reclamo en su despacho.

La resolución de que trata el inciso anterior termina la fase administrativa en el procedimiento de los reclamos de los contribuyentes, y gozará de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad. En tal virtud se emitirán los títulos de crédito correspondientes y se iniciará el procedimiento de la coactiva para su recaudación.

Artículo 480. Dentro del término de treinta días contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución a los interesados, o producida la situación de silencio administrativo, que ocurrirá también respecto de los reclamos de segunda instancia, en la forma prevista en el artículo 478, los interesados podrán proponer ante el Tribunal Fiscal demanda contencioso-tributaria conforme a lo que dispone el Código Fiscal.

* Artículo 481. Producida alguna de las situaciones que se consideran en el artículo 153 del Código Fiscal, podrán los contribuyentes proponer reclamo por pago indebido ante el jefe de la Dirección Financiera. Este reclamo seguirá el trámite establecido en el Código Fiscal.

* REFORMA:

Artículo 130. El artículo 481 dirá:

«Artículo 481. Producida alguna de las situaciones que den lugar al reclamo por pago indebido, podrán los contribuyentes proponerlo ante el director del Departamento Financiero. Este reclamo seguirá el trámite establecido en el Código Tributario.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 482. Cuando notificado un contribuyente con una obligación tributaria la aceptare en parte y la protestare en otra, sea que se refiere a los tributos de uno o varios años, podrá pagar la parte con la que esté conforme y formular sus reclamos con respecto a la que protesta. Los tesoreros municipales no podrán negarse a aceptar el pago de los impuestos que entregare el contribuyente.

CAPÍTULO IV

Disposiciones generales referentes a la administración financiera

* Artículo 483. En las urbanizaciones particulares en las que se ejecuten obras con recursos privados, los urbanizadores no pagarán contribuciones especiales de mejoras por la valorización experimentada a consecuencia de dichas obras.

Cuando las urbanizaciones fueren ejecutadas por las propias Municipalidades, destinadas a la venta en lotes, no habrá lugar al pago de la contribución especial de mejoras, siempre que el costo de las obras hubiere sido considerado en el precio de venta de los respectivos terrenos municipales.

* REFORMA:

Artículo 131. En el inciso segundo del artículo 483 la frase «destinadas a la venta de lotes» trasládase a continuación de la palabra «urbanizaciones».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 484. Los propietarios de terrenos que se encuentren dentro de la zona de beneficio por estas obras de urbanización deberán pagar a la Municipalidad una cantidad equivalente al cuarenta por ciento de la contribución especial de mejoras establecida en esta Ley.

* Artículo 485. Los reclamos referentes a otros tributos no incluidos en el capítulo III de este título se regirán por el procedimiento establecido en el Código Fiscal, reformado en cuanto a que la primera instancia administrativa la tendrá el jefe de la Dirección Financiera, y no el tesorero.

* REFORMA:

Artículo 132. El artículo 485 dirá:

Artículo 485. Los reclamos referentes a otros tributos no incluidos en el capítulo III de este título se regirán por el procedimiento

establecido en el Código Tributario. La primera instancia administrativa la tendrá el director del Departamento Financiero.»

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 486. La Municipalidad no podrá utilizar sus fondos en diversiones o regocijos públicos, o actos conmemorativos, sino de conformidad con las asignaciones presupuestarias que se hubieren previsto para efemérides patrias o para perpetuar la memoria de personajes ilustres vinculados a la historia nacional.

En caso de calamidad pública, la Municipalidad, con autorización de la Contraloría General, podrá asignar, con fines de auxilio, cantidades proporcionadas a sus rentas.

Si la Contraloría no resolviere dentro del plazo de ocho días, se considerará otorgada su autorización.

Artículo 487. Para los efectos legales se remitirán copias a la Contraloría de las ordenanzas sobre administración, recaudación, inversión y contabilidad de fondos, así como de las que traten sobre la emisión de títulos de crédito o cartas de pago y de toda resolución que implique cargo o descargo de los valores o especies, de responsabilidad del tesorero.

Artículo 488. La Contraloría juzgará las cuentas de inversión y manejo de fondos municipales. La Contraloría no podrá establecer otras glosas que las relativas a inversión o manejo de fondos y otras responsabilidades pecuniarias que se deriven de egresos y órdenes de pago con quebrantamiento de la Ley, o respecto de las cuales se estableciere dolo manifiesto.

Artículo 489. Las cauciones exigidas por esta Ley serán aprobadas por el Concejo y su cuantía señalada por el contralor general de la nación.

* Artículo 490. En los casos de infracciones a esta Ley o a sus reglamentos, la Municipalidad podrá imponer sanciones de cincuenta a cinco mil sucres según la gravedad de dichas infracciones.

El Concejo reglamentará la aplicación de esta disposición.

* REFORMA:

Artículo 133. En el artículo 490 cámbiese «de cincuenta a cinco mil» por «equivalentes al doce y medio por ciento del salario mínimo vital mensual del trabajador en general hasta el ciento veinticinco por ciento de los mismos salarios».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* REFORMA:

Artículo 7.° Añádase a continuación del artículo 490 de la Ley de Régimen Municipal uno que dirá:

«En los casos de construcciones que no se hubieren sujetado en lo establecido en los respectivos permisos de construcción y en los planos aprobados, o que se hubieren hecho sin ellos en todo o en parte, la multa podrá ser de un monto igual al del fondo de garantía que se hubiere depositado o hubiere debido depositarse para la construcción, sin perjuicio de que el comisario de Construcciones ordene la demolición de la construcción hecha por infracción de las dispo-

siciones legales, aun cuando ésta hubiere sido completamente transcurrido cuatro años por lo menos desde la fecha de dicha terminación.»

(DS, 1.376. *RO,* 458: 21-12-73.)

Artículo 491. Las Municipalidades podrán recaudar los impuestos anuales que sean susceptibles de división por dividendos mensuales, trimestrales o semestrales.

Artículo 492. Los alguaciles y recaudadores son responsables, pecuniariamente, ante los tesoreros, por los valores de las cartas de pago o especies al cobro que recibieren. En caso de desfalco comprobado por fiscalización interna, o falta no justificada de tales cartas o especies, los tesoreros pedirán a la autoridad competente que se inicie el sumario respectivo y ordene su detención conforme a la Ley.

Artículo 493. En las concesiones que, de acuerdo con esta Ley, hicieren las Municipalidades o empresas de servicios públicos para ocupación de calles y plazas, podrán reducir o exonerar los impuestos municipales que correspondan a esas ocupaciones. Igual exoneración podrán conceder las Municipalidades en beneficio de los expendedores de artículos de subsistencia en ferias o mercados al aire libre.

Artículo 494. Para los efectos del cobro de impuestos por períodos mensuales, semestrales o anuales, se tendrán en cuenta estas normas, a excepción de los impuestos a la propiedad inmobiliaria:

a) En los pagos mensuales se tendrá por mes completo el vencimiento de diez o más días. Pero si el período de tiempo que da lugar al tributo no llega a diez días, se cobrará el cincuenta por ciento; y

b) En los impuestos que se pagan por semestre, se deberá sólo el cincuenta por ciento, si el tiempo que motiva el tributo no pasa de tres meses.

Iniciado el cuarto mes, se deberá el tributo que corresponde a un semestre.

Artículo 495. Los intereses de bonos municipales o de otros títulos de la Deuda Pública Municipal, de igual naturaleza, estarán libres de todo impuesto fiscal o municipal.

Artículo 496. El alcalde o el presidente del Concejo no podrán celebrar contratos para la ejecución de obras públicas municipales sin haber recibido previamente del jefe de la Dirección Financiera el informe acerca de que existen disponibilidades en la respectiva partida presupuestaria. De violarse esta disposición, el contrato que se celebre será nulo, sin perjuicio de la responsabilidad personal y pecuniaria del funcionario que lo autorizare.

Artículo 497. Cuando la Municipalidad contratare con empresarios la construcción de obras municipales, no se comprometerá a proporcionar servicios de trabajadores, artesanos, materiales, pero prestará las facilidades que estuvieren a su alcance. Salvo el caso de convenio con los contratantes, la transferencia de servicios personales, herramientas, equipos y materiales será como parte del costo de la obra o el contratista reembolsará el valor

correspondiente. No estarán comprendidos los programas de instituciones de ayuda mutua.

Artículo 498. La Municipalidad, antes de perfeccionar un contrato para la construcción de una obra municipal, cuidará de que se apruebe la caución que de acuerdo con la Ley debe rendir el empresario para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

Concluidas las obras municipales que se realicen por contrato, serán recibidas por el alcalde o el presidente del Concejo después de que el jefe del Departamento respectivo, por sí o por medio de peritos, comprobare que se han ejecutado de conformidad con el contrato, según la respectiva Ley.

Artículo 499. Bajo la responsabilidad personal y pecuniaria de los funcionarios que intervengan, no se podrá adelantar dinero, materiales, herramientas o servicios personales, cuando se construyeren obras por cuenta de la Municipalidad, sin previa caución que asegure el cumplimiento de la obligación por parte del empresario.

Artículo 500. Durante la construcción de una obra por cuenta de la Municipalidad, los jefes de los departamentos respectivos la inspeccionarán e informarán acerca de ella al alcalde o al presidente del Concejo, en cuanto se refiere al cumplimiento de las obligaciones contraídas por el empresario.

Artículo 501. La celebración de contratos cuya cuantía llegue a la mitad del producto total de los ingresos presupuestarios del Concejo, aun cuando deban pagarse en varios ejercicios, deberá ser aprobada por el Consejo de Estado dentro de treinta días de solicitada la aprobación, que el Concejo peticionario acompañará a la solicitud, salvo el caso de disposiciones especiales al respecto. De no dar su respuesta el Consejo de Estado dentro del término fijado, el Concejo procederá libremente a la celebración del contrato, una vez cumplidos los requisitos legales.

TITULO XI

Del Presupuesto Municipal

Capítulo I

De las normas generales

Artículo 502. El Presupuesto es un acto del Gobierno Municipal que contiene el plan anual operativo preparado en conformidad a los planes de mediano y largo plazo, que indica el origen y monto de los recursos que se espera recaudar y el costo de las funciones, programadas y subprogramadas, de la Municipalidad, expresados en términos de los resultados que se pretende alcanzar y de los recursos necesarios para lograrlos.

Artículo 503. El proceso presupuestario municipal se basará en la programación de los ingresos y en la planificación de las actividades municipales, coordinada con los planes nacionales o regionales de desarrollo, sin perjuicio de la autonomía municipal para dirigir sus propias inversiones.

Artículo 504. El ejercicio financiero municipal se iniciará el 1.º de enero y terminará el 31 de diciembre de cada año, y para ese período deberá apro-

barse y regir el presupuesto. No podrá mantenerse ni prorrogarse la vigencia del presupuesto del año anterior.

Artículo 505. El presupuesto se regirá por el principio de unidad presupuestaria. En consecuencia, a partir de la vigencia de esta Ley no habrá destinaciones especiales de rentas.

Con el producto de todos los ingresos y rentas municipales se formulará el fondo general de ingresos, con cargo al cual se regirá para atender a todos los gastos de la Municipalidad.

* REFORMAS:

Artículo 1.° Los Presupuestos de los Consejos Provinciales, Municipios, entidades de Fomento Regional y otras instituciones autónomas, adscritas, semipúblicas y, en general, las de derecho público o privado con finalidad social o pública, creadas por Ley y que financian sus actividades con fondos públicos o reciben aportes del Estado, se regirán por el sistema de «Presupuesto por Programas».

Artículo 4.° No podrán contar en los presupuestos partidas que asignen fondos para servicios extraños a la entidad o para organizaciones y personas cualesquiera que fueren su naturaleza y sus fines, salvo las excepciones legales.

(DS, 1.383. *RO,* 197: 4-12-72.)

CAPÍTULO II

De la estructura del presupuesto

* Artículo 506. La estructura del presupuesto se ceñirá a las disposiciones expresamente consignadas en este título, a la reglamentación general que expedirá el Gobierno y a las normas que imparta la Junta Nacional de Planificación y Coordinación.

* REFORMA:

Artículo 2.° La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica determinará las normas a las que debe ceñirse la estructura de los presupuestos de los organismos del régimen seccional o descentralizados que fueren de su competencia, y la Oficina Nacional de Presupuesto, las que correspondan a las entidades del Gobierno Central.

(DS, 1.383. *RO,* 197: 4-12-72.)

Artículo 507. El Presupuesto Municipal constará de las siguientes partes:

1. Ingresos.
2. Egresos; y
3. Disposiciones generales.

El Presupuesto contendrá, además, un anexo con el detalle distributivo de sueldos y jornales.

Artículo 508. Los ingresos del Presupuesto se agruparán por títulos y capítulos y se distribuirán por partidas dentro de cada capítulo.

Los egresos se agruparán por funciones, programas y subprogramas.

Las disposiciones generales que no estuvieren establecidas en la Ley o en un reglamento general sobre la materia contendrán las normas necesarias para el mejor cumplimiento del Presupuesto.

SECCION PRIMERA

De los ingresos

Artículo 509. Los ingresos presupuestarios se dividirán en los siguientes títulos:

Título I. Ingresos tributarios.
Título II. Ingresos no tributarios.
Título III. Empréstitos.

Título I. *Ingresos tributarios*

Artículo 510. Los ingresos tributarios comprenderán las contribuciones señaladas en esta Ley y se dividirán en los tres capítulos básicos siguientes:

Capítulo I: Impuestos, que incluirán todos los que corresponden a la Municipalidad por recaudación directa o por participación.

Capítulo II: Tasas, que comprenderá únicamente las que recaude la Tesorería Municipal, no incluyéndose, por consiguiente, las tasas que recauden las empresas municipales.

Capítulo III: Contribuciones especiales de mejoras, que se sujetarán a la misma norma del inciso anterior.

Artículo 511. Los impuestos se dividirán en los siguientes grupos:

1. Impuestos de recaudación directa, que comprenderán todos aquellos que sean recaudados por la Tesorería Municipal; y

2. Impuestos de participación, que incluirán aquellos ingresos por concepto de participaciones en impuestos unificados u otros.

Artículo 512. Las tasas comprenderán:

a) Aferición de pesas y medidas.
b) Aprobación de planos e inspección de construcciones.
c) Rastro.
d) Agua potable.
e) Luz y fuerza eléctrica.
f) Matrículas y pensiones escolares.
g) Recolección de basura y aseo público.
h) Control de alimentos.
i) Habilitación y control de establecimientos e industriales.
j) Servicios administrativos; y
k) Otros servicios de naturaleza semejante a los antes mencionados.

Artículo 513. Las contribuciones especiales de mejoras comprenderán los ingresos por:

a) Pavimentación y repavimentación.
b) Apertura o ensanche de calles.
c) Construcción de aceras y cercas.
d) Obras de alcantarillado.
e) Construcción de parques, plazas y jardines; y
f) Obras de regadío.

Título II. *Ingresos no tributarios*

Artículo 514. Los ingresos no tributarios se clasificarán en los siguientes capítulos:

Capítulo I: Rentas patrimoniales, que comprenderán los siguientes grupos:

1.° Ingresos provenientes del dominio predial (tierras y edificios).
2.° Utilidades provenientes del dominio comercial (almacenes de suministros, materiales y similares).
3.° Utilidades provenientes del dominio industrial (transportes, empresas eléctricas, pasteurizadoras y similares).
4.° Utilidades de inversiones financieras.
5.° Ingresos provenientes de utilización o arriendo de bienes de dominio público (ocupación de calles, mercados y similares).

Capítulo II: Transferencias y aportes, con los siguientes grupos:

1.° Asignaciones fiscales.
2.° Asignaciones de entidades autónomas, descentralizadas o de otros organismos públicos, nacionales o extranjeros.

Capítulo III: Venta de activos, con los siguientes grupos:

1.° De bienes raíces.
2.° De otros activos.

Capítulo IV: Ingresos varios, que comprenderán los que no deben figurar en ninguno de los grupos anteriores.

Título III. *Empréstitos*

Artículo 515. Los empréstitos se clasificarán en los siguientes capítulos:

Capítulo I. Internos.
Capítulo II. Externos.

SECCION SEGUNDA

De los gastos

Artículo 516. Los egresos del Fondo General se agruparán en funciones, programas y subprogramas. En cada programa y subprograma deberán determinarse las actividades corrientes y los proyectos de inversión, atendiendo a la naturaleza económica predominante de los gastos.

Los egresos de los programas y subprogramas se desglosarán, además, uniformemente en las partidas por objeto o materia del gasto que sean necesarias para la mejor programación.

Corresponderá a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación velar por la adecuada aplicación de las normas de este artículo.

Artículo 517. Todos los gastos que realicen las dependencias y servicios del Gobierno Municipal tienen que incluirse en una unidad de asignación. Serán unidades de asignación los programas y subprogramas.

Arículo 518. El presupuesto de gastos comprenderá las siguientes funciones:

I. Servicios generales.
II. Servicios sociales.
III. Servicios comunales.
IV. Servicios económicos.
V. Servicios inclasificables.

La función de servicios generales comprende aquellos que normalmente atienden la administración de asuntos internos de la entidad y el control del cumplimiento de las ordenanzas municipales. Esta función se lleva a cabo mediante los siguientes programas:

1. Administración general.
2. Administración financiera.
3. Justicia, policía y vigilancia.

La función de servicios sociales se relaciona con los servicios destinados a satisfacer necesidades sociales básicas. Se la lleva a cabo mediante los siguientes programas:

1. Educación y cultura.
2. Salud pública.
3. Construcción de viviendas para obreros industriales.
4. Otros servicios sociales.

La función de servicios comunales se refiere a las obras y servicios públicos necesarios para la vida de la comunidad. Esta función se llevará a cabo mediante los siguientes programas:

1. Planificación urbana y rural.
2. Higiene ambiental.
3. Abastecimiento de agua potable.
4. Canalización y alcantarillado.
5. Otros servicios comunales.

La función de servicios económicos se refiere primordialmente a la provisión de las obras de infraestructura económica del territorio municipal. Corresponde a esta función los siguientes programas:

1. Transportes y comunicaciones.
2. Energía eléctrica.
3. Otros servicios económicos.

Artículo 519. Las Municipalidades, de conformidad con sus necesidades, podrán prescindir de cualquier programa, o crear uno nuevo, dentro de la correspondiente función.

CAPÍTULO III

Formulación del presupuesto

SECCION PRIMERA

Programación del presupuesto

Artículo 520. Todas las dependencias municipales deberán preparar, antes del 20 de junio de cada año, un programa de trabajo para el año siguiente, de conformidad con los procedimientos y sistemas administrativos de planificación adoptados.

Artículo 521. Cada programa de trabajo deberá contener una descripción de la magnitud e importancia de la necesidad pública que satisface la especificación de sus objetivos y metas, la indicación de los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando sea procedente, los programas deberán formularse en función de los planes de largo plazo.

A fin de hacer posible su evaluación técnica, las dependencias municipales deberán presentar programas alternativos con objetivos máximos, medios y mínimos.

SECCION SEGUNDA

Estimación de ingresos y gastos

Artículo 522. Corresponderá a la Dirección Financiera efectuar antes del 30 de abril una estimación provisional de los ingresos para el próximo ejercicio financiero.

Artículo 523. La base para la estimación de ingresos será la suma resultante del promedio de los incrementos de recaudación de los últimos tres años más la recaudación efectiva del año inmediato anterior.

La base así obtenida podrá ser aumentada o disminuida según las perspectivas económicas y fiscales que se provean para el ejercicio vigente y para el año en que va a regir el Presupuesto, o de acuerdo a las nuevas disposiciones legales que modifiquen al rendimiento de la respectiva fuente de ingreso, o bien de conformidad a las mejoras introducidas en la administración tributaria.

Artículo 524. En base a la estimación provisional de ingresos, el alcalde o el presidente del Concejo, con la asesoría del jefe de la Dirección Financiera, establecerá el cálculo definitivo de los ingresos y señalará a cada dependencia o servicio hasta el 15 de mayo los límites del gasto a los cuales deberán ceñirse en la formulación de sus respectivos proyectos de presupuesto.

Artículo 525. Los proyectos de presupuesto de las dependencias y servicios municipales deberán ser presentados al jefe de la Dirección Financiera

hasta el 30 de junio, debidamente justificados con las observaciones que creyeren del caso. Estos proyectos se prepararán de acuerdo con las instrucciones y formularios que envíe la Dirección Financiera.

Artículo 526. Sobre la base del cálculo de ingresos y egresos y de las previsiones de gastos de las dependencias y servicios, el jefe de la Dirección Financiera preparará el anteproyecto de presupuesto y lo presentará a consideración del alcalde o del presidente del Concejo hasta el 20 de julio.

Artículo 527. El alcalde o el presidente del Concejo, con la asesoría del jefe de la Dirección Financiera, elaborará y presentará al Concejo el proyecto definitivo del presupuesto hasta el 31 de julio, acompañado de los informes y documentos que deberá preparar la Dirección Financiera, entre los cuales figurarán los relativos a los aumentos o disminuciones en las estimaciones de ingresos y en las previsiones de gastos, así como la liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior y un estado de ingresos y gastos efectivos del primer semestre del año en curso. Además, cuando fuere procedente, deberá acompañarse el proyecto complementario de financiamiento a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 528. El total de los gastos del proyecto de presupuesto no podrá exceder del total de sus ingresos. Si el costo de los programas anuales de la Municipalidad fuere superior a los ingresos calculados, el alcalde o el presidente del Concejo deberá presentar al Concejo un proyecto complementario de financiamiento para aquellos programas, subprogramas, actividades o proyectos que considere de alta prioridad y para cuya ejecución se requieren ingresos adicionales de los estimados. La inclusión definitiva de estos programadas, subprogramas, actividades o proyectos en el Presupuesto quedará sujeta a la aprobación, por el Concejo, de financiamiento complementario propuesto por el alcalde o el presidente del Concejo.

Capítulo IV

Aprobación y sanción del presupuesto

Artículo 529. La Comisión de Finanzas del Concejo estudiará el proyecto de presupuesto y sus antecedentes, y emitirá su informe hasta el 20 de agosto.

La Comisión de Finanzas podrá sugerir cambios que no impliquen la necesidad de nuevo financiamiento, así como la supresión o reducción de gastos.

Si la Comisión de Finanzas no presentare su informe dentro del plazo señalado en el inciso primero de este artículo, el Consejo entrará a conocer el proyecto del presupuesto presentado por el alcalde o por el presidente del Concejo, sin esperar tal informe.

Artículo 530. El Concejo estudiará el proyecto de Presupuesto, lo dictará y lo aprobará por programas y subprogramas hasta el 10 de septiembre, conjuntamente con el proyecto complementario de financiamiento, cuando corresponda. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere despachado, se entenderá aprobado el proyecto presentado por el alcalde o el presidente del Concejo.

El alcalde o el presidente del Concejo y el jefe de la Dirección Financiera asistirán obligatoriamente a las sesiones del Concejo y de la Comisión de Finanzas para suministrar los datos e informaciones necesarias.

Artículo 531. El Concejo no podrá aumentar la estimación de los ingresos del proyecto de presupuesto, salvo que se demostrara la existencia de ingresos no considerados en el cálculo respectivo.

Tampoco podrá el Concejo aumentar el monto de los egresos sino en virtud de los ingresos no considerados de que se habla en el inciso anterior, pero podrá modificar las asignaciones establecidas en el proyecto de Presupuesto sin alterar el equilibrio presupuestario.

Artículo 532. El alcalde o el presidente del Concejo conocerá el proyecto aprobado por el Concejo y podrá oponer su veto hasta el 15 de septiembre, cuando encuentre que las modificaciones introducidas en el proyecto por el Concejo son ilegales o inconvenientes.

El Concejo deberá pronunciarse sobre el veto del alcalde o del presidente del Concejo al proyecto de Presupuesto hasta el 20 de septiembre. Para rechazar el veto del alcalde o del presidente del Concejo se requerirá la decisión de los dos tercios de los concejales.

Si a la expiración del plazo indicado en el inciso anterior el Concejo no se hubiere pronunciado sobre las observaciones del alcalde o del presidente del Concejo, éstas se entenderán aprobadas.

* Artículo 533. Una vez aprobado el proyecto de presupuesto por el Concejo, el alcalde o el presidente del Cabildo, en su caso, lo sancionará dentro del plazo de tres días y entrará en vigencia, indefectiblemente, a partir del 1.° de enero.

* REFORMA:

Artículo 5.° Aprobado el proyecto de presupuesto por las entidades del régimen seccional o descentralizadas, indicadas en el artículo 2.° de este Decreto, su representante legal lo someterá a estudio y dictamen de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica hasta el 30 de septiembre, acompañado del plan de inversiones y de todos los demás datos que determine dicha entidad.

Artículo 6.° La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica cuidará que las entidades públicas sujeten su acción a los planes adoptados por el Gobierno, y, por tanto, podrá objetar, en todo o en parte, aquellos presupuestos que no estuvieren de acuerdo con la política de desarrollo establecida por el Gobierno, o que no incluyan las asignaciones suficientes para la realización o continuación de programas que formen parte de los planes nacionales o regionales, de estructura o de cómputo.

Artículo 7.° La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica podrá disponer la inmovilización de partidas de gastos si no se hallan públicamente justificadas o formulará recomendaciones para la financiación de determinados proyectos cuando lo contemplado en los presupuestos no fuere viable.

Artículo 8.° La Junta Nacional de Planificación y Coordinación

Económica deberá presentar su dictamen hasta el 30 de noviembre. Si a la expiración de este plazo no lo hubiere presentado, se entenderá que el dictamen es favorable, siempre que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 5.°

Artículo 9.° Recibido el informe de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica de la Oficina Nacional de Presupuesto, según el caso, y si tuviere observaciones el proyecto de presupuesto, las entidades indicadas en el artículo 1.° de este Decreto procederán a reestructurarlo de conformidad con dicho informe hasta quince días después de haberse puesto en su conocimiento esas observaciones, previa a la sanción por parte de las autoridades competentes.

Cuando el dictamen fuere farovable, se procederá a la formulación de un nuevo proyecto de presupuesto, y dentro de igual lapso se lo enviará para el estudio correspondiente.

Artículo 10. Los proyectos de presupuesto a que se refiere este Decreto, para ser sancionados por las autoridades competentes, deberán ajustarse a las observaciones señaladas en el dictamen de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, para lo cual este organismo remitirá copia de los respectivos informes a conocimiento de las autoridades pertinentes.

Artículo 11. Los presupuestos de Consejos Provinciales y Municipios serán sancionados por los gobernadores de la respectiva provincia, o por quien ejerza esas funciones.

En la provincia de Pichincha los sancionará el ministro de Gobierno.

Artículo 12. La sanción de los presupuestos contemplada en el artículo anterior deberá efectuarse dentro de ocho días, contados desde la recepción del informe favorable de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, siempre que se cumpla con las observaciones constantes en el informe.

Artículo 13. La Contraloría General de la nación cuidará, bajo su responsabilidad, de hacer efectivas las presentes disposiciones. Al efecto, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica remitirá un listado de las entidades que no hubieren enviado sus presupuestos oportunamente.

Artículo 14. Le corresponde a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica el prestar asistencia técnica a las entidades públicas para el cumplimiento de lo dispuesto en este Decreto.

Artículo 15. Todas las entidades públicas remitirán obligatoriamente a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica la información económico-financiera que sea requerida para los fines de análisis económico del país y de planificación del desarrollo.

Artículo 16.° Las disposiciones del presente Decreto tienen el carácter de especiales y prevalecerán sobre las normas y leyes que

se opongan a su contenido, y expresamente derogan el Decreto 295 del 17 de febrero de 1971, publicado en el Registro Oficial número 168, de 24 de los mismos mes y año.

(DS, 1.383. *RO,* 197: 4-12-72.)

CAPÍTULO V

Ejecución del Presupuesto

* Artículo 534. Una vez sancionada la Ordenanza Presupuestaria, los jefes de las dependencias y servicios municipales someterán a la consideración del alcalde o del presidente del Concejo un calendario de ejecución y desarrollo de sus actividades, detalladas por trimestres.

Artículo 535. El alcalde o el presidente del Concejo y el jefe de la Dirección Financiera estudiarán los calendarios de ejecución y desarrollo de actividades y los relacionarán con las previsiones mensuales de ingresos y procederán a fijar, para cada programa y subprograma, las prioridades y cupos de gasto correspondientes, dentro del término de ocho días anteriores a cada trimestre.

Corresponderá al jefe de la Dirección Financiera fijar los primeros ocho días de cada mes los cupos de gasto por partidas en relación con los cupos de disponibilidad de que trata el inciso anterior.

Los cupos así fijados se comunicarán al tesorero municipal, quien los anotará para determinar así el límite de los egresos mensuales por partidas, salvo las modificaciones que el alcalde y el jefe de la Dirección Financiera efectúen en los cupos de que trata el inciso anterior.

La provisión de bienes y materiales se efectuará en estricta relación con las disponibilidades, según la determinación de los cupos antes mencionados, debiendo el tesorero efectuar los pagos en estricto orden cronológico.

Todo bien a proveerse por particulares al Municipio deberá estar previamente comprometido en el respectivo cupo. El funcionario que ordenare y comprometiere el crédito municipal al margen de este requisito será personalmente responsable del pago y contra quien ejercerá la acción del cobro el acreedor. Los compromisos que no fueren satisfechos hasta el 31 de diciembre para los fines de la liquidación definitiva del Presupuesto se considerarán anulados.

Artículo 536. La contabilidad presupuestaria será llevada por un sistema combinado, esto es, los ingresos a base de valores efectivos y los gastos a base de valores devengados.

Artículo 537. A fin de cada semestre del ejercicio financiero, la Dirección Financiera enviará a la Junta de Planificación un informe sobre el grado de avance en la ejecución de los programas de la Municipalidad que dicha entidad señalare y los correspondientes egresos realizados para el desarrollo de esas actividades, explicando cualquier modificación respecto de las metas fijadas en el programa o subprograma correspondiente y al destino de los fondos asignados para su ejecución.

Los informes a que se refiere el inciso anterior serán analizados por la Junta Nacional de Planificación y Coordinación, y, cuando lo estime conve-

niente, dará cuenta de su contenido a la Contraloría General de la nación a fin de que verifique la exactitud de los datos que contenga el informe y se haga efectiva la responsabilidad correspondiente.

Artículo 538. Los fondos de terceros no podrán servir para cubrir egresos que no sean los que correspondan a las entregas que deben hacerse a sus propios beneficiarios. Los funcionarios que autorizaren distinto empleo y el tesorero que lo hiciere, con o sin orden, serán responsables económicamente por el uso indebido de los fondos.

Artículo 539. No se podrá efectuar ningún egreso sino con cargo al Presupuesto del ejercicio vigente.

CAPÍTULO VI

Reforma del Presupuesto

Artículo 540. Una vez sancionado y aprobado el Presupuesto, sólo podrá ser reformado por alguno de los siguientes medios: traspasos, suplementos y reducciones de créditos. Estas operaciones se efectuarán de conformidad con lo previsto en las siguientes secciones:

SECCION PRIMERA

Traspasos de créditos

Artículo 541. Durante el segundo semestre del ejercicio financiero, el alcalde o el presidente del Concejo, de oficio o previo informe del jefe de la Dirección Financiera, o a pedido de este funcionario, podrá autorizar traspasos de créditos disponibles dentro de una misma función, programa o subprograma, siempre que en el programa, subprograma o partida de que se tomen los fondos hayan disponibilidades suficientes, sea porque los respectivos gastos no se efectuaren en todo o en parte debido a causas imprevistas o porque se demuestre con el respectivo informe que existe excedente de disponibilidades.

Los traspasos de una función a otra deberán ser autorizados por el Concejo, a petición del alcalde o del presidente del Concejo, previo informe del jefe de la Dirección Financiera.

Artículo 542. No podrán efectuarse traspasos en los casos que se indican a continuación:

1. Para egresos que hubieren sido negados por el Concejo, a no ser que se efectúe siguiendo el mismo trámite establecido para las suplementos de crédito relativos a nuevos servicios.
2. Para creación de nuevos cargos o aumentos de las asignaciones para sueldos constantes en el Presupuesto.
3. De programas que se hallen incluidos en planes generales o regionales de desarrollo, a menos que se cuente con informe favorable de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación.

4. De las partidas asignadas para el servicio de la Deuda Pública, a no ser que concurra alguno de estos hechos:

a) Demostración de que ha habido exceso en la previsión presupuestaria.

b) Que no se hayan emitido o no se vayan a emitir bonos correspondientes a empréstitos previstos en el Presupuesto; y

c) Que no se hayan formalizado, ni se vayan a formalizar, contratos de préstamos, para cuyo servicio se estableció la respectiva partida presupuestaria.

Artículo 543. El alcalde o el presidente del Concejo deberá informar al Concejo, en la sesión más próxima, acerca de los traspasos que hubiere autorizado.

SECCION SEGUNDA

Suplementos de créditos

Artículo 544. Los suplementos de créditos se clasificarán en: créditos adicionales para servicios considerados en el Presupuesto y créditos para nuevos servicios no considerados en el Presupuesto.

Los suplementos de créditos no podrán significar en ningún caso disminución de las partidas constantes en el Presupuesto.

El otorgamiento de suplementos de créditos estará sujeto a las siguientes condiciones:

1. Que las necesidades que se trata de satisfacer sean urgentes y no se las haya podido prever.

2. Que no existe posibilidad de cumplirla ni mediante la partida de imprevistos ni mediante traspasos de créditos.

3. Que se creen nuevas fuentes de ingreso o se demuestre que las constantes en el Presupuesto deben rendir más, sea por no habérselas estimado de manera suficiente o porque en comparación con el ejercicio o ejercicios anteriores se haya producido un aumento ponderado total de recaudaciones durante la ejecución del presupuesto y existan razones fundadas para esperar que dicho aumento se mantenga o incremente durante todo el ejercicio financiero.

4. Que en ninguna forma se afecte con ello al volumen de egresos destinados al servicio de la Deuda Pública o a las inversiones.

Artículo 545. Los suplementos de crédito serán solicitados al Concejo por el alcalde o el presidente del Concejo en el segundo semestre del ejercicio presupuestario, salvo situación de emergencia, previo informe del jefe de la Dirección Financiera.

SECCION TERCERA

Reducción de créditos

Artículo 546. Si en el curso del ejercicio financiero se comprobare que los ingresos efectivos tienden a ser inferiores a las cantidades asignadas en el Presupuesto, el Concejo, a petición del alcalde o del presidente del Concejo, y previo informe del jefe de la Dirección Financiera, resolverá la reducción de las partidas de egresos que se estime convenientes para mantener el equilibrio presupuestario.

* Artículo 547. Para efectuar las reducciones de créditos, el alcalde o el presidente del Concejo consultará a los responsables de la ejecución de los programas o subprogramas afectados con esta medida sobre las partidas que al disminuirse afectan menos al adecuado desarrollo de las actividades programadas. O bien, que determinen el orden de importancia y trascendencia de los programas o subprogramas, cuando la cuantía de las reducciones haga aconsejable la supresión de los mismos.

* REFORMA:

Artículo 134. En el artículo 547 cámbiese la expresión «o bien» por «podrán también pedirles».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

CAPÍTULO VII

Clausura y liquidación del presupuesto

Artículo 548. El cierre de las cuentas y la clausura definitiva del Presupuesto se efectuará al 31 de diciembre de cada año. Los ingresos que se recauden con posterioridad a esa fecha se acreditarán en el Presupuesto vigente a la fecha en que se perciban, aun cuando hayan sido considerados en el Presupuesto anterior.

Después del 31 de diciembre no se podrán contraer compromisos que afecten al Presupuesto del ejercicio anterior.

Artículo 549. Las obligaciones correspondientes a servicios o bienes legalmente recibidos antes del cierre del ejercicio financiero conservarán su validez en el próximo año presupuestario, debiendo imputarse a la partida de deudas pendientes de ejercicios anteriores del nuevo Presupuesto.

Artículo 550. La Dirección Financiera procederá a la liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior hasta el 31 de enero, y a la determinación de los siguientes resultados:

1. El déficit o superávit financiero, es decir, la relación de sus activos y pasivos corrientes y a largo plazo. Si los recursos fueren mayores que las obligaciones, habrá superávit, y en el caso inverso, déficit.

Si existiere déficit financiero a corto plazo que es el resultante de la relación de sus activos y pasivos corrientes, el alcalde o el presidente del Con-

cejo, bajo su responsabilidad y de inmediato, regulará, para cubrir el déficit, la partida «Deudas pendientes de ejercicios anteriores» con traspasos de créditos, de acuerdo con los procedimientos señalados en los artículos 541 y 542, según el caso.

2. El déficit o superávit provenientes de la ejecución del Presupuesto se determinará por la relación entre las rentas efectivas y los gastos devengados. Si las rentas efectivas fueren mayores que los gastos devengados, se considerará superávit. En el caso inverso habrá déficit.

La Dirección Financiera entregará al alcalde o al presidente del Concejo la liquidación del Presupuesto del ejercicio anterior.

Capítulo VIII

De los presupuestos anexos

Artículo 551. Los presupuestos de las empresas municipales, sean de servicios públicos, sean de negocios industriales, comerciales o agrícolas, se formularán y presentarán por separado. Entre los egresos contarán obligadamente las partidas necesarias para cubrir el servicio de intereses y amortización de préstamos.

Artículo 552. El período de vigencia, así como el proceso de formulación y aprobación del Presupuesto de las empresas municipales, se regirá por las normas de esta Ley, sin perjuicio de las disposiciones pertinentes de la Ley de Régimen Administrativo, en lo que fueren aplicables.

Artículo 553. Con el producto de todos los ingresos y rentas de la empresa se formará el Fondo General de Ingresos, con cargo al cual se girará para atender a todos sus gastos.

Artículo 554. El Presupuesto de gastos de las empresas municipales se presentará dividido por programas y dentro de éstos se harán constar las actividades y proyectos correspondientes.

En las actividades y proyectos se establecerán las partidas que expresarán el objeto o materia del gasto.

Artículo 555. Las empresas municipales deberán efectuar sus gastos de conformidad con los presupuestos legalmente aprobados. Será facultad del gerente de la empresa autorizar los traspasos, suplementos y reducciones de créditos de las partidas de un mismo programa.

Los traspasos, suplementos o reducciones de créditos, entre partidas de diferentes programas, requerirán, además, del informe favorable del Directorio.

Artículo 556. Las empresas municipales deberán enviar semestralmente a la Junta Nacional de Planificación un informe sobre el grado de avance y el monto de los egresos efectuados para la ejecución de los programas y proyectos de inversión, explicando cualquier desviación respecto a las metas fijadas inicialmente en el programa o proyecto correspondiente y el cambio en el destino de los fondos asignados para su ejecución.

En caso de que la Junta de Planificación y Coordinación lo estime conveniente, comprobará en el terreno la forma como se ha cumplido cada

una de las etapas de ejecución del programa o proyecto y sugerirá las medidas que deberán tomarse para solucionar los problemas observados.

Artículo 557. Las empresas municipales se sujetarán a las normas de la Contabilidad Comercial y conforme a ellas establecerán sus propios resultados anuales. El superávit que se produjere, si no se ha previsto en el presupuesto municipal como aporte de la empresa, constituirá un fondo para futuras aplicaciones. Además llevará el control presupuestario correspondiente.

Artículo 558. Los fondos de terceros estarán constituidos por las recaudaciones que efectúen los tesoreros por cuenta de otras entidades incluyendo el Gobierno Central, así como las retenciones que la Municipalidad deba realizar en calidad de Agente de Retenciones. Estos fondos se clasificarán por capítulos que llevarán el nombre de la entidad beneficiaria.

Los fondos de terceros se depositarán en cuentas bancarias especiales en la forma establecida en esta Ley para los fondos municipales.

TITULO XII

ORGANISMOS DE ASISTENCIA Y COORDINACIÓN

CAPÍTULO I

De la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

SECCION PRIMERA

De la Institución y sus fines

Artículo 559. Establécese, con carácter permanente, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de la cual podrán ser socios todas las Municipalidades del país. La Asociación será una persona jurídica de Derecho Público, con patrimonio propio, y tendrá su sede en la capital de la República.

* REFORMA:

Artículo 135. En el artículo 559 cámbiese «podrán ser» por «serán».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 560. La Asociación tendrá como finalidades primordiales las siguientes:

a) Velar porque se preserve la autonomía municipal.
b) Promover el progreso de los Municipios.
* *c*) Representar los intereses comunes de las Municipalidades.

* REFORMA:

Artículo 136. En la letra *c*) del artículo 560 póngase «Gobierno Municipal» en vez de «Gobierno Local».
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

d) Propender al perfeccionamiento del Gobierno Local.

e) Cooperar con el Gobierno Central en el estudio y preparación de planes y programas que redunden en beneficio de los intereses municipales; y

f) Participar en certámenes internacionales en los cuales se vaya a tratar asuntos relacionados con la vida municipal o con problemas locales.

* Artículo 561. Para el cumplimiento de las finalidades enunciadas, la Asociación cumplirá, entre otras, las siguientes funciones:

a) Participar en la discusión de todo proyecto de ley o decreto que pueda afectar o menoscabar, en cualquier forma, a la autonomía municipal, y realizar todas las gestiones conducentes a procurar que no se produzcan conflictos de tales normas con las consagradas en la Constitución y en esta Ley sobre dicha materia.

b) Estimular una racional descentralización administrativa y procurar, al efecto, la delegación de facultades y funciones a cargo de otros niveles gubernativos, a medida que se desarrolle la capacidad financiera, administrativa y técnica de las Municipalidades.

* *c*) Cooperar en la defensa de los intereses cantonales y de la competencia expresa y exclusiva del Gobierno Local para ordenar la vida municipal, dentro de las normas constitucionales y legales.

* *d*) Estudiar los problemas comunes que confronten las Municipalidades para alcanzar los fines esenciales que les son propios y recomendar las medidas que deben tomarse para el perfeccionamiento del régimen municipal, y su permanente adecuación a las condiciones sociales y económicas del país.

e) Estudiar y sugerir proyectos para la universalización de los principios, sistemas y procedimientos que deben utilizarse para racionalizar el gobierno y administración locales.

f) Buscar la justa participación de las Municipalidades en los cuerpos directivos de las entidades encargadas de establecer, organizar o prestar servicios públicos a nivel local.

g) Servir de centro coordinador, de intercambio y de comunicación, sobre asuntos municipales y absolver consultas que le fueren hechas por las Municipalidades; y

h) Auspiciar y promover la realización de reuniones para discutir los problemas municipales generales y especiales, para lo cual organizará o cooperará en la celebración de seminarios, ciclos de conferencias, simposios, cursos de extensión y otras actividades similares.

* REFORMA:

Artículo 137. En la letra *c*) del artículo 561 cámbiese «Gobierno Local» por «Concejo», y en la letra *d*) la palabra «locales» por «municipal».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

SECCION SEGUNDA

De los órganos directivos y de la administración

Artículo 562. La Asociación tendrá como organismos directivos la Asamblea General y el Comité Ejecutivo, y contará con una Secretaría General.

Artículo 563. La Asamblea General es la autoridad máxima de la Asociación y se constituye con un representante de cada una de las Municipalidades miembros elegidos por el respectivo Concejo para un período de cuatro años. Cada principal tendrá un suplente.

Artículo 564. La Asamblea General se reunirá ordinariamente cada año, y extraordinariamente cuando lo convoque el Comité Ejecutivo por su propia iniciativa, o a solicitud de un tercio de las Municipalidades miembros, en la ciudad que hubiere designado la propia Asamblea o en la que elija el Comité Ejecutivo, cuando se trate de una reunión extraordinaria. La Asamblea General se entenderá constituida y funcionará con la presencia de la mayoría de sus miembros. Tomará sus decisiones por mayoría de las dos terceras partes de los concurrentes y de no obtenerse esta mayoría en dos votaciones la decisión se tomará por simple mayoría.

La Asamblea General estará presidida por el alcalde o el presidente del Concejo de la Municipalidad en la cual tenga lugar la reunión.

Artículo 565. Son funciones de la Asamblea General:

a) Trazar la política general que debe desarrollar la Asociación para el logro de sus finalidades y señalar las metas que deben alcanzarse con el mismo objeto.
b) Formular recomendaciones a los órganos del Estado tendentes a defender la autonomía municipal y a promover el progreso de los Municipios y a éstos para que pongan en práctica medidas que garanticen un más eficiente cumplimiento de sus fines.
c) Fijar la posición de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas para las reuniones internacionales.
d) Nombrar y remover a los miembros del Comité Ejecutivo, al secretario general y al auditor de la Asociación, y fijarles honorarios o la correspondiente remuneración, según el caso.
e) Aprobar el presupuesto anual de la Asociación
f) Autorizar la creación o supresión de oficinas.
g) Impartir al Comité Ejecutivo las normas generales que han de guiar su gestión.
h) Estudiar los balances anuales de la Asociación y decidir respecto de ellos lo que fuere pertinente.

i) Conocer y resolver todo otro asunto que según la Ley y los estatutos le corresponda, o aquellos que no estuvieren atribuidos a otro órgano de la Asociación; y

* *j*) Darse su propio reglamento.

* REFORMA:

Artículo 138. En la letra *j*) del artículo 565 cámbiese «reglamento» por «reglamento interno».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 566. El Comité Ejecutivo estará compuesto por tres miembros designados por la Asamblea General. De entre ellos elegirán presidente, quien ejercerá la representación legal de la Asociación en toda clase de actos jurídicos o de gestión administrativa.

Cada miembro principal tendrá un suplente, quien actuará en el Comité cuando el principal no pueda concurrir a las sesiones.

Los miembros del Comité Ejecutivo se elegirán para períodos de dos años, pudiendo ser reelegidos.

* REFORMA:

Artículo 139. En el inciso primero del artículo 566 cámbiese la palabra «tres» por «cinco»; y al final agréguese lo siguiente: «... sus atribuciones y deberes se determinarán en los respectivos estatutos».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 567. El Comité Ejecutivo sesionará ordinariamente una vez por trimestre, y extraordinariamente cuando lo convoque el secretario general por propia iniciativa o a solicitud de dos de sus miembros.

* REFORMA:

Artículo 140. En el artículo 567 sustitúyase «por propia iniciativa o a solicitud de dos de sus miembros» con «por disposición del presidente o a solicitud de tres de sus miembros».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 568. Para que el Comité pueda sesionar debe estar presente la totalidad de sus miembros y las decisiones se tomarán por simple mayoría.

* REFORMA:

Artículo 141. El artículo 568 dirá:

«Artículo 568. Para que el Comité Ejecutivo pueda sesionar deben estar presentes por lo menos tres de sus cuatro miembros, y las decisiones se tomarán por simple mayoría».

(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

* Artículo 569. Son atribuciones y deberes del Comité Ejecutivo:

a) Velar porque se cumplan las finalidades de la Asociación y responsabilizarse por el desarrollo de las actividades que le competen.
b) Nombrar el personal de administración, de acuerdo con lo que dispongan los estatutos.
c) Atender las relaciones de la Asociación con las autoridades superiores del Estado, especialmente con el Congreso Nacional y con los distintos órganos de la Función Ejecutiva para coordinar la acción de la Asociación con la política administrativa general.
d) Dirigir la ejecución de los planes de acción aprobados, controlar su desarrollo e informar al Comité Ejecutivo y a la Asamblea General sobre la marcha de la Asociación y sobre la forma como se cumplieren los planes, presupuestos, resoluciones y recomendaciones de los órganos superiores.
e) Aprobar los planes de acción a corto y a largo plazo, de acuerdo con la política general y con las metas fijadas por la Asamblea General.
f) Formular el presupuesto anual de ingresos y egresos a base de la proforma elaborada por el secretario general.
g) Aprobar el reglamento orgánico y funcional de la Asociación.
h) Sugerir las reformas que deban hacerse a los Estatutos de la Asociación.
i) Supervisar la realización de los planes de acción adoptados, e informar a la Asamblea General sobre el desarrollo de los mismos.
j) Absolver las consultas que se formulen para la correcta aplicación de las leyes, estatutos y reglamentos de la Asociación; y
k) Los demás que determinen los estatutos o que le asigne la Asamblea General de la Asociación.

* REFORMA:

Artículo 1.° Refórmase el artículo 569 de la Ley de Régimen Municipal, agregándose como literal *l*) uno que diga: «Aprobar los balances y presupuestos del organismo en el caso de que por razones de fuerza mayor o menor conveniencia institucional no se reuniere la Asamblea General.»
(DS, 1.320. *RO,* 714: 3-1-75.)

* REFORMA:

Artículo 142. En la letra *d*) del artículo 569 suprímase la frase «al Comité Ejecutivo, y».
(DL, 104. Se publicó en *RO,* 315: 26-8-82.)

Artículo 570. La Asociación tendrá un secretario general elegido por la Asamblea General para un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido.
Artículo 571. Son deberes y atribuciones del secretario general:

a) Actuar como secretario de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo y dar fe de sus actos y resoluciones.
b) Poner en práctica las resoluciones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo.

c) Prestar la colaboración necesaria para el buen funcionamiento de las reuniones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo.
d) Procurar que las recomendaciones que formule la Asociación sean tomadas en cuenta por los asociados y, al efecto, prestar toda la colaboración que requieran las Municipalidades para la implantación de las medidas aconsejadas; y
e) Los demás que le fijen los estatutos o que le señalen la Asamblea General o el Comité Ejecutivo.

Artículo 572. Quienes prestaren servicios al mismo tiempo en una Municipalidad y en la Asociación de Municipalidades sólo podrán percibir remuneración en una de las dos entidades.

Artículo 573. La Asociación tendrá un tesorero caucionado responsable por la administración de los fondos y bienes de la Asociación. Los deberes del tesorero, entre otros, serán los de recaudar los recursos que correspondan a la Asociación y efectuar los pagos que ésta deba hacer.

SECCION TERCERA

De los fondos de la Asociación

* Artículo 574. Son fondos de la Asociación:

* a) Hasta el medio por mil de los ingresos efectivos recaudados por las Municipalidades miembros en el ejercicio anterior, excepto los saldos de caja, los empréstitos y los fondos de terceros.
b) Las donaciones y legados que se hicieren; y
c) Otros ingresos no especificados.

* REFORMA:

Artículo 143. En la letra *a*) del artículo 574 cámbiese la expresión «hasta el medio por mil» por «el uno por mil».

Artículo 144. Deróganse todas las disposiciones que se opongan a esta Ley Reformatoria, la que entrará en vigencia a partir de la fecha de su promulgación.

(*DL*, 104. Se publicó en *RO*, 315: 26-8-82.)

Artículo 575. Los fondos de la Asociación se depositarán en el Banco Central del Ecuador y su manejo e inversión será juzgado por la Contraloría General de la nación.

Artículo 576. En ningún caso se podrá privar a la Asociación de la percepción y empleo de los ingresos señalados en esta Ley.

Artículo 577. Los tesoreros municipales serán responsables personal y pecuniariamente de efectuar los abonos mensuales dentro de los diez primeros días de cada mes con destino a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y el incumplimiento de esta obligación será determinado por la correspondiente glosa de la Contraloría General de la nación.

SECCION CUARTA

De las conferencias especiales

Artículo 578. En forma periódica y en la ciudad que elija el Comité Ejecutivo y por recomendación de la Asamblea General o a solicitud de un tercio de las Municipalidades miembros, se promoverán conferencias especiales de funcionarios municipales como asesores jurídicos, directores-financieros, directores de Planeamiento y Urbanismo y directores de Obras para estudiar materias concretas, según agenda previamente aprobada por el Comité Ejecutivo.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.—Los planteles municipales de educación gratuita que se hallen funcionando en los diferentes cantones continuarán sosteniéndose con fondos municipales hasta que el Estado pueda hacerse cargo de dichos planteles.

Segunda.—Las subvenciones que las Municipalidades suministren actualmente para la atención de los establecimientos carcelarios continuarán prestándose hasta cuando el Estado pueda asumir en su totalidad tal atención.

NOTA

Han servido de fundamento principal para esta codificación:

1. La Ley de Régimen Municipal de 27 de enero de 1966, promulbada en el *Registro Oficial* número 680, de 31 de enero del mismo año
2. El Decreto Supremo número 223, de 11 de mayo de 1966, publicado en el *Registro Oficial* número 40, de 25 de mayo del mismo año.
3. El Decreto Supremo número 869, de 12 de agosto de 1966, publicado en el *Registro Oficial* número 99, de 17 de agosto del mismo año.
4. El Decreto Supremo número 934, de 25 de agosto de 1966, publicado en el *Registro Oficial* número 106, de 26 de agosto del propio año.
5. El Decreto Legislativo número 048, de 25 de mayo de 1967, publicado en el *Registro Oficial* número 139, de 2 de junio del mismo año.
6. El Decreto Legislativo número 076, de 1.° de junio de 1967, publicado en el *Registro Oficial* número 168, de 12 de julio del mismo año.
7. El Decreto Legislativo número 176, de 10 de junio de 1967, publicado en el *Registro Oficial* número 164, de 6 de julio del propio año.
8. El Decreto Legislativo número 191, de 10 de junio de 1967, publicado en el *Registro Oficial* número 172, de 18 de julio de 1967.
9. Ley número 081-CL, de 28 de noviembre de 1968, publicada en el *Registro Oficial* número 83, de 30 de diciembre de 1968.
10. Ley número 69-17, de 30 de abril de 1969, publicada en el *Registro Oficial* número 172, de 6 de mayo del mismo año.
11. Ley número 114-CLP, de 27 de febrero de 1969, publicada en el *Registro Oficial* número 133, de 11 de marzo del propio año.

12. Ley número 138-CLP, de 12 de junio de 1969, publicada en el *Registro Oficial* número 222, de 15 de julio del mismo año.

13. Decreto Supremo número 29, de 30 de junio de 1970, publicado en el *Registro Oficial* número 12, de 7 de julio de 1970.

14. Decreto Supremo número 595, de 13 de octubre de 1970, publicado en el *Registro Oficial* número 81, de 16 de octubre del mismo año.

15. Decreto Supremo número 766, de 10 de noviembre de 1970, publicado en el *Registro Oficial* número 106, de 24 de noviembre del mismo año.

16. Ley de Impuesto a la Plusvalía, de 4 de diciembre de 1970, publicada en el *Registro Oficial* número 116, de 8 de diciembre de 1970.

17. Decreto Supremo número 936, de 7 de diciembre de 1970, publicado en el *Registro Oficial* número 116, de 8 de diciembre del mismo año.

18. Decreto Supremo número 960, de 11 de diciembre de 1970, publicado en el *Registro Oficial* número 121, de 15 de los mismos mes y año.

19. Decreto Supremo número 295, de 17 de febrero de 1971, publicado en el *Registro Oficial* número 168, de 24 de febrero del propio año.

20. Decreto Supremo número 349, de 25 de febrero de 1971, publicado en el *Registro Oficial* número 175, de 5 de marzo del mismo año.

21. Decreto Supremo número 952, de 28 de junio de 1971, publicado en el *Registro Oficial* número 256, de 30 de los mismos mes y año.

Nota.—Codificada y publicada en suplemento al *RO*, 331: 15-10-71.

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE MEXICO

TITULO V

De los Estados de la Federación (*)

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales; y

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la Fuerza Pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

(*) Artículos del Texto Constitucional que hacen referencia al Municipio.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del Despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

Artículo 116. Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevará a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión.

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Comisión Permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo único. Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por denuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado.
b) Alumbrado público.
c) Limpia.
d) Mercados y centrales de abasto.
e) Panteones.
f) Rastro.
g) Calles, parques y jardines.
h) Seguridad pública y tránsito; e
i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos *a*) y *c*), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egreso serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal: participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la Fuerza Pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del Despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efectos de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Artículo segundo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos *a*) al *c*) de la fracción IV se percibirán por los Municipios a partir del 1° de enero de 1984.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.—México, D. F., a 2 de febrero de 1983.—Senador *Miguel González Avelar,* Presidente.—Senadora *Silvia Hernández de Galindo,* Secretaria.—Diputado *Eulalio Ramos Valladolid,* Secretario.—Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y tres.—*Miguel de la Madrid Hurtado.*—Rúbrica.—*Manuel Bartlett Díaz,* Secretario de Gobernación.—Rúbrica.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO

TITULO I

ESTRUCTURA MUNICIPAL

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1.° El Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2.° Los Municipios del Estado organizarán y regularán su funcionamiento de acuerdo con lo dispuesto por la presente Ley y en lo interno se regirán por sus propios Bandos Municipales, los cuales tomarán como base de su formación las Constituciones Federal y Estatal. Tendrán para el logro de sus fines todas las competencias que no estén expresamente atribuidas por las leyes a la Federación o al Estado.

Artículo 3.° Los Municipios del Estado son ciento veintiuno y se denominan:

Acambay.
Acolman.
Aculco.
Almoloya de Alquisiras.
Almoloya de Juárez.
Almoloya del Río.
Amanalco.
Amatepec.
Amecameca.
Apaxco.
Atenco.
Atizapán.
Atizapán de Zaragoza.
Atlacomulco.
Atlautla.
Axapusco.
Ayapango.
Calimaya.
Capulhuac.
Coacalco.
Coatepec Harinas.
Cocotitlán.
Coyotepec.
Cuautitlán.
Cuautitlán Izcalli.
Chalco.
Chapa de Mota.
Chapultepec.
Chiautla.
Chicoloapán.
Chiconcuac.
Chimalhuacán.
Donato Guerra.
Ecatepec.
Ecatzingo.
El Oro.
Huehuetoca.
Hueypoxtla.
Huixquilucán.
Isidro Fabela.
Ixtapaluca.
Ixtapán de la Sal.
Ixtapán del Oro.
Ixtlahuaca.
Jalatlaco.
Jaltenco.

Jilotepec.
Jilotzingo.
Jiquipilco.
Jocotitlán.
Joquicingo.
Juchitepec.
La Paz.
Lerma.
Malinalco.
Melchor Ocampo.
Metepec.
Mexicalcingo.
Morelos.
Naucalpán.
Nextlalpán.
Nezahualcóyotl.
Nicolás Romero.
Nopaltepec.
Ocoyoacac.
Ocuilán.
Otumba.
Otzoloapán.
Otzolotepec.
Ozumba.
Papalotla.
Polotitlán.
Rayón.
San Antonio La Isla.
San Felipe del Progreso.
San Martín de las Pirámides.
San Mateo Atenco.
San Simón de Guerrero.
Santo Tomás.
Soyaniquilpán de Juárez.
Sultepec.
Tecámac.
Tejupilco.
Temamantla.
Temascalapa.
Temascalcingo.
Temascaltepec.
Temoaya.
Tenancingo.
Tenango del Aire.
Tenango del Valle.
Teoloyucán.
Teotihuacán.
Tepetlaoxtoc.
Tepetlixpa.
Tepotzotlán.
Tequixquiac.
Texcaltitlán.
Texcalyacac.
Texcoco.
Tezoyuca.
Tianguistenco.
Timilpán.
Tlalmanalco.
Tlalnepantla.
Tlatlaya.
Toluca.
Tonatico.
Tultepec.
Tultitlán.
Valle de Bravo.
Villa de Allende.
Villa del Carbón.
Villa Guerrero.
Villa Victoria.
Xonacatlán.
Zacazonapán.
Zacualpán.
Zinacantepec.
Zumpahuacán.
Zumpango.

Artículo 4.° La creación y supresión de Municipios, modificación de su territorio, cambios de residencia, de las cabeceras municipales y las cuestiones que se susciten sobre límites intermunicipales serán resueltas por la Legislatura del Estado.

Artículo 5.° Las autoridades municipales tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, así como en su organización política y administrativa, con las limitaciones que señalen las Leyes.

Artículo 6.° Los Municipios pueden coordinarse entre sí para solucionar necesidades comunes.

Capítulo II

Del desarrollo municipal

Artículo 7.° Los Municipios, para el cumplimiento de sus fines, formularán planes y programas.

En todo caso, los Municipios deben de contar con planes y programas siempre que se trate de:

a) Creación, expansión, desarrollo, reestructuración, rehabilitación y regeneración de zonas urbanas; y
b) Establecimiento, ampliación y modificación de servicios públicos.

Artículo 8.° Los planes y programas deberán contener en forma mínima:

I. Señalamiento de objetivos generales y particulares a corto, mediano y largo plazo, según el caso.

II. Procedimientos que se utilizarán para el logro de los objetivos.

III. Recursos financieros municipales ordinarios y extraordinarios que se aplicarán para la realización de los planes y programas; y

IV. Los diversos estudios y elementos técnicos que se hayan considerado como formular los planes y programas, principalmente aquellos que se refieren al aprovechamiento de los recursos humanos y naturales.

Artículo 9.° Los planes a que se refieren los incisos *a*) y *b*) del artículo 7.° de esta Ley deberán contener, en su caso:

a) División del territorio en zonas y destino de cada una de ellas según las necesidades de los planes y programas.
b) Inventario de los recursos naturales existentes en el territorio.
c) Localización y estado que guardan los centros urbanos y edificios e instalaciones de servicio público municipal.
d) Características de los servicios públicos y de las comunicaciones, así como las indicaciones de los servicios que se hayan de conservar, modificar o crear.
e) Delimitación del perímetro urbano y normas a seguir sobre construcciones en el suelo rústico.
f) Memoria que contenga las circunstancias generales y particulares de la localidad, así como el esquema general de los servicios públicos existentes en las diferentes zonas del Municipio, expresando cuáles hay necesidad de crear.
g) Datos del funcionamiento de los servicios públicos municipales; y
h) Recursos económicos con que se cuenta para la prestación del servicio público.

Los planes se compondrán de:

a) Planos, fotografías, informes y dictámenes que demuestren el estado del territorio y las condiciones en que se encuentran todos los elementos urbanos.
b) Memoria descriptiva de los trabajos a realizar y programa en que se prevea su ejecución.

c) Normas urbanísticas aplicables tanto a la edificación en las zonas urbanas como a las condiciones que han de regir en las rurales.
d) Normas urbanísticas relacionadas con los servicios públicos municipales; y
e) Estudio económico-financiero de los recursos municipales para la ejeción de los planes.

Artículo 10. Los planes y programas a que se refiere el artículo 7.º de esta Ley se elaborarán para un tiempo determinado de acuerdo con las necesidades a satisfacer y se ejecutarán con arreglo a la importancia y urgencia de las mismas.

Artículo 11. Los planes y programas se harán del conocimiento del Ejecutivo del Estado para los efectos de coordinación con los de carácter estatal.

Artículo 12. Los actos de preparación, aprobación y ejecución de los planes y programas estarán a cargo de los órganos o funcionarios que determinen los Ayuntamientos, en lo que no contravengan las disposiciones de esta Ley.

Artículo 13. Los Ayuntamientos deberán recabar autorización previa de la Legislatura local, cuando en la ejecución de los planes y programas se afecten bienes inmuebles de propiedad municipal o se comprometa su erario, por un término mayor al de su gestión.

Artículo 14. Los Municipios podrán aprobar y ejecutar planes tendentes a:

I. La conservación, valoración, protección y fomento de su patrimonio histórico y artístico.

II. La conservación, valoración, protección y fomento de bellezas naturales y zonas típicas que se encuentren en su territorio.

III. El mejoramiento del medio ambiental urbano y rural; y

IV. Conservación del suelo, flora, fauna y reforestación, en coordinación con las dependencias estatales y federales correspondientes, así como las demás que determinen las necesidades municipales y el interés público.

Artículo 15. Los planes y programas podrán ser modificados o suspendidos en todo tiempo, siguiendo en este caso la misma forma que se utilizó en su elaboración, cuando lo demande el interés social o lo requieran circunstancias de tipo técnico o económico.

Artículo 16. Los Ayuntamientos podrán elaborar y ejecutar planes y programas que excedan su período constitucional, pero su ejecución requerirá aprobación de la Legislatura.

Capítulo III

De la organización territorial

Artículo 17. El territorio del Municipio comprenderá los límites de la extensión reconocida.

Artículo 18. Para su organización territorial interna, los Municipios se dividirán en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, cuya extensión y límites serán determinados por cada uno de ellos.

Artículo 19. Los centros de población de los Municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener las siguientes categorías y denominaciones políticas, según satisfagan los requisitos que en cada caso se señalan:

a) Ciudad, al centro de población que tenga: censo no menor de veinticinco mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de materiales similares; edificios adecuados para las Oficinas Municipales; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, hoteles y planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria y media.

b) Villa, al centro de población que tenga: censo no menor de cinco mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos y de policía; calles pavimentadas o de materiales similares; edificios adecuados para los servicios municipales; hospital, mercado, cárcel y panteón; y escuelas de enseñanza primaria y media.

c) Pueblo, al centro de población que tenga: censo no menor de mil habitantes; los servicios públicos más indispensables; edificios para las autoridades del lugar; cárcel y panteón; y escuela de enseñanza primaria; y

d) Ranchería, al centro de población que tenga: censo menor de mil habitantes; edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal.

En casos de necesidad, el Ayuntamiento podrá promover la elevación de categoría de un *centro de población,* siempre que reúna el número de habitantes, no obstante que no reuniera el total de los requisitos establecidos anteriormente.

Artículo 20. Los centros de población que estimen haber llenado los requisitos señalados para cada categoría política podrán ostentar oficialmente la que les corresponda, mediante declaración que al respecto realice el Ayuntamiento de su Municipio, con la aprobación previa de la Legislatura. En la misma forma se procederá para el cambio de categoría y denominación política de los centros de población.

Capítulo IV

De la población

Artículo 21. La vecindad en un Municipio se adquiere y se pierde por:

A) Se adquiere:

I. Teniendo seis meses cuando menos con domicilio establecido dentro del Municipio y con residencia efectiva por ese lapso; o

II. Manifestando expresamente, antes del tiempo señalado en la fracción anterior, ante la autoridad municipal, el deseo de adquirir la vecindad,

anotándose en el Registro Municipal, comprobando haber renunciado ante las autoridades municipales de su anterior vecindad.

B) La vecindad del Municipio se pierde por:

I. Ausencia legal.

II. Manifestación expresa de residir en otro lugar; y

III. Ausencia, por más de seis meses, del territorio municipal.

La declaración de pérdidas de vecindad será hecha por el Ayuntamiento, asentándolo en el libro de Registro.

La vecindad de un Municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular, público o comisión de carácter oficial.

Artículo 22. Son habitantes del Municipio las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.

Artículo 23. Los vecinos del Municipio tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

I. Derechos:

a) Votar y ser votados para los puestos públicos municipales de elección popular; y

b) Preferencia, en igualdad de circunstancias, para el desempeño de los empleos, cargos o comisiones y para el otorgamiento de contratos y concesiones municipales.

II. Obligaciones:

a) Respetar y obedecer a las autoridades legalmente constituidas y cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas.

b) Contribuir para los gastos públicos del Municipio conforme a las Leyes respectivas.

c) Prestar auxilio a las autoridades cuando sean legalmente requeridos para ello.

d) Enviar a sus hijos o tutoreados a las escuelas públicas o privadas incorporadas para obtener la educación primaria obligatoria.

e) Inscribirse en los padrones expresamente determinados por las leyes federales, estatales o municipales.

f) Aceptar los cargos para formar parte de los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana; y

g) Las que determine esta Ley o sus Reglamentos y las que dicte el Ayuntamiento.

Artículo 24. Los habitantes del Municipio tendrán los derechos y obligaciones que marquen las Leyes.

TITULO II

RÉGIMEN GUBERNAMENTAL

CAPÍTULO I

De la integración e instalación de los Ayuntamientos

Artículo 25. Los Municipios son independientes entre sí y ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio; se administrarán por un Ayuntamiento de elección popular directa y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo 26. Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán por un presidente, cinco regidores y un síndico.

Los Municipios que cuenten con una población que exceda de ciento cincuenta mil habitantes tendrán siete regidores.

En aquellos cuya población sea de trescientos mil o más habitantes, los Ayuntamientos tendrán adicionalmente hasta dos regidores electos según el principio de representación proporcional conforme a lo dispuesto por el artículo 136 de la Constitución Política del Estado. Los electos por el sistema anteriormente señalado pasarán a ocupar los cargos de octavo y noveno regidores, respectivamente.

Cuando el número de miembros de un Ayuntamiento conste de nueve o más, serán dos los síndicos.

Artículo 27. Para ser miembro del Ayuntamiento se requiere cumplir con los requisitos que establece la Constitución Política Local.

Artículo 28. Los cargos de elección popular son irrenunciables. Las personas que sean designadas para servir a los cargos municipales que no tengan el anterior carácter podrán excusarse o renunciar a los mismos por causas justificadas que calificará el propio Ayuntamiento.

Artículo 29. A las diez horas del día 27 de diciembre del último año de su ejercicio, el Ayuntamiento se constituirá solemnemente en Cabildo público a efecto de que el presidente del mismo informe acerca de los trabajos realizados durante la actuación del propio Cuerpo Edilicio.

A las diez horas del día 30 del propio mes de diciembre el presidente saliente o el representante designado por el Ejecutivo tomará la protesta consignada en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado al presidente municipal electo para el período siguiente, quien a su vez hará de inmediato otro tanto con los demás miembros del Ayuntamiento, propietarios igualmente electos, y a continuación dará lectura a su plan y programa de trabajo.

El Ayuntamiento saliente invitará a los Poderes del Estado, funcionarios y empleados residentes en el Municipio, así como a los vecinos de éste, para que asistan a dicha ceremonia, así como a la toma de posesión, y seguirá fungiendo hasta el momento mismo en que esta última se realice conforme lo determinan los artículos siguientes.

Artículo 30. A las nueve horas del primer día del año siguiente en el que se hayan efectuado las elecciones municipales, el Ayuntamiento saliente

dará posesión de las oficinas municipales a los miembros del entrante, que hubieren rendido la protesta de Ley como lo establece el artículo anterior. Inmediatamente después el nuevo presidente hará la siguiente declaratoria:

«*Queda legítimamente instalado el Ayuntamiento del Municipio de* ....., que deberá funcionar durante los años de .....»

A continuación, el Ayuntamiento saliente entregará al entrante los fondos municipales mediante el corte de caja respectivo, así como inventarios, cuya verificación podrá hacerse desde luego por los miembros de ambos Ayuntamientos, o dentro de los tres días siguientes, si lo acepta el segundo.

Artículo 31. Cuando uno o más miembros del Ayuntamiento entrante no se presentaren al acto de protesta, sin acreditar justa causa para ello, el presidente saliente, o el representante designado por el Ejecutivo, o en ausencia de éstos el miembro de mayor categoría del Ayuntamiento entrante y que esté presente, exhortará con carácter urgente a los miembros propietarios electos para que se presenten en un término de tres días como máximo, pero si éstos no lo hicieren así se llamará a los suplentes, los que definitivamente sustituirán a los propietarios.

Artículo 32. Si tomadas todas las medidas que se mencionan en el artículo anterior no se integrase el día de la toma de protesta el Ayuntamiento entrante con la mayoría de sus miembros, cualquiera de las personas señaladas en dicho artículo, por los medios posibles, dará cuenta inmediata al Ejecutivo del Estado para que éste, en un plazo perentorio de cinco días, instale el Ayuntamiento y, de no ser posible, la Legislatura local, o la Diputación Permanente, a propuesta del Ejecutivo del Estado, designará los miembros faltantes necesarios para integrar el nuevo Ayuntamiento. Entre tanto, el gobernador del Estado dictará las medidas conducentes para guardar la tranquilidad y el orden público en el Municipio, y de estimarlo necesario podrá designar un Concejo Municipal, para que se encargue provisionalmente de la administración del Municipio.

Artículo 33. Aunque no se presentare la mayoría de los miembros del Ayuntamiento saliente a los actos de protesta y toma de posesión, el presidente entrante realizará tales actos ante el presidente o cualquier otro miembro del Ayuntamiento saliente, o en ausencia de éstos, ante el representante designado por el Ejecutivo del Estado.

Artículo 34. Cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún Ayuntamiento o hubieren declarado nulas las elecciones, el gobernador del Estado propondrá desde luego a la Legislatura local o a la Diputación Permanente la designación de un Ayuntamiento provisional.

Artículo 35. Cuando después de instalado un Ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, ya sea por imposibilidad física, licencia o inhabilitación de los propietarios y suplentes, el presidente municipal en funciones lo hará del conocimiento del Ejecutivo del Estado para que la Legislatura o la Diputación Permanente haga la designación de los miembros sustitutos a propuesta del propio Ejecutivo.

Si por imposibilidad física, licencia o inhabilitación de la totalidad de los miembros propietarios y suplentes de un Ayuntamiento éste quedare privado de sus funciones y consiguientemente el Municipio carente de autoridad, el Ejecutivo del Estado propondrá a la Legislatura local, o a la Dipu-

tación Permanente en su caso, la designación del Ayuntamiento sustituto que concluirá el período respectivo.

Artículo 36. Los Ayuntamientos sustitutos y provisionales tendrán las mismas facultades y obligaciones que la Ley impone a los Ayuntamientos designados en elección popular.

Artículo 37. Los Ayuntamientos, para dar solución a los problemas municipales, podrán auxiliarse por:

I. Las Comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal; y

II. Los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana.

Los Consejos tendrán las atribuciones que les confiera esta Ley, sus Reglamentos y el Ayuntamiento.

Artículo 38. El Ayuntamiento residirá en la cabecera municipal y solamente con aprobación del Congreso Estatal podrá trasladarse a otro lugar comprendido dentro de los límites territoriales del mismo.

Capítulo II

Del funcionamiento de los Ayuntamientos

Artículo 39. Para resolver los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sea necesario en problemas de urgente resolución o a petición de dos de sus miembros. Puede, asimismo, declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones de los Ayuntamientos serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas; las causas serán calificadas previamente por el Ayuntamiento.

Las sesiones de los Ayuntamientos se celebrarán en la Sala de Cabildos, o cuando la solemnidad del caso lo requiera, en el recinto previamente declarado oficial para tal objeto.

Artículo 40. Los Ayuntamientos podrán funcionar con la asistencia de la mayoría de sus integrantes, los cuales tendrán iguales derechos, y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, salvo en los casos en que la Ley no lo exija.

El que presida la sesión siempre tendrá voto de calidad.

Los Ayuntamientos no podrán revocar sus acuerdos sino en aquellos casos en que se hayan dictado en contravención de la Ley. Las sesiones del Ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal, o por el sustituto legal del mismo.

Las sesiones de los Ayuntamientos constarán en un libro de actas en el cual deberán de asentarse los extractos de los asuntos tratados y el resultado de la votación. Cuando se refiera a normas de carácter general que sean de observancia municipal o reglamentos, éstos constarán íntegramente en el libro de actas, debiendo firmar en ambos casos las mismas los miembros del Ayuntamiento que hayan estado presentes.

Artículo 41. Para lo no previsto en esta Ley sobre el funcionamiento de los Ayuntamientos, se estará a las disposiciones de sus respectivos Bandos Municipales y Reglamentos del Ayuntamiento.

Capítulo III

Facultades y obligaciones de los Ayuntamientos

Artículo 42. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I. Formular el Bando Municipal y normas de carácter general y reglamentos municipales necesarios para el cumplimiento de sus fines para la organización y prestación de los servicios públicos municipales y aquellas que demanden la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, y la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo a las bases generales que se fijen en esta Ley.

II. Dividir el territorio municipal en Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas, o modificar la división existente.

III. Otorgar, con la aprobación de la Legislatura y a través del Ejecutivo, a los centros de población la categoría y denominación política que les corresponda conforme a esta Ley.

IV. Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales en términos de esta Ley y sus Reglamentos solicitando en su caso la autorización correspondiente de la Legislatura del Estado.

V. Crear los Departamentos necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

VI. Formular, aprobar y ejecutar los planes y programas.

VII. Enviar al Ejecutivo planes y programas municipales para la coordinación con los de carácter estatal.

VIII. Designar a los miembros de las Comisiones de Planificación y Desarrollo.

IX. Convocar a elecciones de los miembros de los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana y Delegados Municipales.

X. Crear y reglamentar el funcionamiento de los Consejos de Colaboración o de Participación dentro del Municipio.

XI. Solicitar la expropiación de bienes por causas de utilidad pública.

XII. Municipalizar, en su caso, mediante el procedimiento respectivo los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares.

XIII. Nombrar secretario, tesorero y jefes de Departamento, a propuesta del presidente municipal y removerlos por justa causa.

XIV. Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, remitiendo la primera dentro del término que marca el párrafo segundo del artículo 143 de la Constitución Política Local, a la Legislatura del Estado, por conducto del Ejecutivo, para su aprobación, y el segundo para los efectos de la fracción XXII del artículo 70 de este último ordenamiento.

XV. Celebrar los convenios de colaboración con otros Municipios de la Entidad, con el Estado o particulares y remitirlos, en su caso, a la Legislatura local para su aprobación a través del Ejecutivo.

XVI. Administrar su Hacienda en términos de Ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del Presupuesto de Egresos del Municipio.

XVII. Enviar a la Legislatura local, a través del Ejecutivo del Estado, para su autorización, los proyectos para contratación de empréstitos que afectan los ingresos de las posteriores administraciones municipales.

XVIII. Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el propio Ayuntamiento o presidente municipal.

XIX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado.

XX. Dotar de panteón a los centros de población que exceden de quinientos habitantes.

XX bis. Aprobar e impulsar y en su caso ejecutar planes estatales y federales de desarrollo agropecuario y forestal.

XXI bis. Aprobar y en su caso ejecutar los planes estatales y federales de salubridad, mejoramiento ambiente y servicio social voluntario.

XXII. En general, promover en la esfera administrativa lo necesario para el mejor desempeño de las funciones que les señalen ésta u otras leyes y reglamentos.

Artículo 43. No pueden los Ayuntamientos:

I. Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del Municipio sin sujetarse a las disposiciones de esta Ley y sus Reglamentos.

II. Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas por la Legislatura.

III. Cobrar los impuestos municipales mediante iguala.

IV. Retener o invertir para fines distintos la cooperación que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública.

V. Tratar directamente fuera del territorio del Estado asuntos relacionados con su Municipio.

VI. Conceder empleos en la Administración Municipal a los miembros del Ayuntamiento, a sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, parientes en línea colateral hasta el segundo grado y parientes por afinidad.

VII. Donar bienes patrimonio del Municipio, salvo las excepciones establecidas en la presente Ley.

VIII. Fijar sueldos a los empleados y funcionarios municipales en base porcentaje sobre los ingresos; y

IX. Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados sin que previamente se concluyan éstos.

Capítulo IV

Facultades y obligaciones de los presidentes municipales

Artículo 44. El presidente municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, y tiene las siguientes facultades y obligaciones:

I. Promulgar y publicar el Bando Municipal.

II. Dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento.

III. Presidir y dirigir las sesiones de los Ayuntamientos.

IV. Dentro de su competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las Leyes y Reglamentos Federales, Estatales y Municipales, así como aplicar en su caso a los infractores de estas últimas las sanciones correspondientes.

V. Convocar a sesiones extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento.

VI. Proponer al Ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y jefes de Departamentos Municipales.

VII. Vigilar que los Departamentos Administrativos Municipales se integren y funcionen en forma legal.

VIII. Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana y Comisiones Municipales.

IX. Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Municipal.

X. Vigilar que la inversión de los fondos municipales se aplique con estricto apego al presupuesto.

XI. Celebrar a nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste todos los actos y contratos necesarios para el desempeño de los negocios administrativos y eficaz prestación de los servicios públicos municipales.

XII. Vigilar e inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, tomando aquellas medidas que estime pertinentes para la mejor administración municipal.

XIII. Visitar los poblados del Municipio en compañía de las personas que presidan las comisiones y consejos municipales para conocer sus problemas e informar de ellos al Ayuntamiento, para que sean tomadas las medidas tendentes a su resolución.

XIV. Autorizar las órdenes de pago a la tesorería Municipal que sean conforme al presupuesto, firmando en unión de los regidores del ramo respectivo y del secretario.

XV. Informar al Ayuntamiento de la forma en que ha cumplido los acuerdos de éste.

XVI. Informar el 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo al Ayuntamiento, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el año.

XVII. Nombrar al personal administrativo cuando así se requiera; y

XVIII. Todas las demás que le concedan las Leyes, Reglamentos o el propio Ayuntamiento.

Artículo 45. No pueden los presidentes municipales:

I. Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados.

II. Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales.

III. Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal.

IV. Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas.

V. Ausentarse del Municipio sin licencia del Ayuntamiento excepto en aquellos casos de urgencia justificada.

VI. Cobrar personalmente o por interpósita persona multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar qué oficina distinta de la Tesorería Municipal conserve o tenga fondos municipales.

VII. Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares; y

VIII. Residir, durante su gestión, fuera del territorio municipal.

Artículo 46. Para el cumplimiento de sus actividades, el presidente municipal podrá en cualquier tiempo auxiliarse de los demás integrantes del Ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias.

Artículo 47. El presidente asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte en los siguientes casos:

a) Cuando el síndico esté impedido legalmente para ello; y
b) Cuando se niegue a asumirlo; en este caso, se obtendrá la autorización del Ayuntamiento.

Capítulo V

De los síndicos

Artículo 48. Los síndicos de los Ayuntamientos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I. La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

II. La representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.

III. Asistir a los remates públicos en los que tenga interés el Municipio para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos por las leyes respectivas.

IV. Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado.

V. Revisar frecuentemente las relaciones de rezagos para que sean liquidados.

VI. Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.

VII. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al Presupuesto respectivo.

VIII. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la Tesorería previo comprobante respectivo.

IX. Cerciorarse de que el tesorero municipal haya otorgado la fianza respectiva, comprobando la existencia y la idoneidad del fiador.

X. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa del Estado las cuentas de la Tesorería Municipal.

XI. Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la propia Tesorería.

XII. Practicar, a falta de los agentes del Ministerio Público, las primeras diligencias penales remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente dentro de las veinticuatro horas.

XIII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, haciendo que se inscriban en

el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el destino de los mismos.

XIV. Hacer que el inventario que se menciona en la fracción anterior esté siempre al corriente, vigilando que se anoten las altas y bajas tan luego como ocurran, y cuidando que dicho inventario se verifique cada vez que lo juzgue conveniente el propio síndico o el Ayuntamiento.

XV. Regularizar la propiedad de los bienes municipales.

XVI. Asociarse a las comisiones cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el Municipio.

XVII. Verificar que los funcionarios y empleados del Municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades.

XVII bis. Vigilar que los responsables de las Comisarías observen estrictamente la Constitución General de la República y la particular del Estado en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos a la Hacienda Municipal y el otro de los egresos. Para tal efecto, el primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones V, VIII y IX, y el segundo las contenidas en las fracciones III y VII, entendiéndose que ejercerán indistintamente las demás.

XVIII. Las demás que le conceda o le imponga la Ley, Reglamentos o el Ayuntamiento.

Artículo 49. Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros y hacer cesión de bienes, salvo autorización expresa que en cada caso le otorgue el Ayuntamiento.

Capítulo VI

De los regidores

Artículo 50. Son facultades y obligaciones de los regidores las siguientes:

I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.

II. Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal en la forma en que lo previene esta Ley.

III. Vigilar y atender el ramo de la Administración Municipal que le sea encomendado por el Ayuntamiento.

III bis. Vigilar y atender el ramo de conservación, de desarrollo y fomento agropecuario y forestal.

IV. Formar parte de las comisiones para las que fueren designados por el presidente municipal.

V. Proponer las medidas convenientes para la debida atención de los diferentes ramos de la administración municipal.

V bis. Vigilar y atender el ramo de la salubridad y mejoramiento ambiental y servicio social voluntario.

VI. Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal; y

VII. Las demás que le otorga esta Ley y su Reglamento.

Capítulo VII

De las Comisiones

Artículo 51. Para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento se designarán Comisiones entre sus miembros.

Los responsables de las Comisiones serán nombrados por el propio Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Artículo 52. Las Comisiones propondrán al Ayuntamiento los proyectos de solución a los problemas de su conocimiento, a efecto de atender todos los ramos de la administración municipal.

Artículo 53. Las Comisiones serán:

I. De la Gobernación y Seguridad Pública, cuyo responsable será el presidente municipal.

II. De Planificación y Desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal.

III. De Hacienda, que presidirá el síndico; cuando sean dos, esta Comisión se distribuirá entre ambos conforme al artículo 48 y a lo que determine el Ayuntamiento.

IV. De Agua, Drenaje y Alcantarillado.

V. De Mercados y Rastros.

VI. De Limpia, Mejoramiento del Ambiente y Servicio Social Voluntario.

VII. De Alumbrado Público.

VIII. De Obras Públicas y Conservación de Poblados y Centros Urbanos.

IX. De Fomento Agropecuario y Forestal.

X. De Parques, Jardines y Cementerios.

XI. De Cultura y Educación Pública; y

XII. Aquellas otras que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del Municipio.

Artículo 54. Las Comisiones carecerán de facultades ejecutivas, y los asuntos, disposiciones y acuerdos que no estén señalados expresamente para una Comisión quedarán al cuidado de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.

TITULO III

Organismos auxiliares

Capítulo I

De las autoridades auxiliares

Artículo 55. Las autoridades auxiliares municipales actuarán en sus respectivas jurisdicciones como delegados de los Ayuntamientos y por consiguiente tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener, en términos de esta Ley, el orden y la tranquilidad o seguridad de los vecinos del

lugar donde actúen, conforme lo determinen los Bandos Municipales respectivos.

Artículo 56. Para los efectos de esta Ley, son autoridades auxiliares municipales:

I. Los delegados municipales en los centros de población del Municipio.

II. Los subdelegados municipales en los lugares comprendidos dentro de la jurisdicción de la Delegación, cuando sean necesarios.

III. Los jefes de Sector o Sección; y

IV. Los jefes de Manzana.

Artículo 57. Por cada delegado y subdelegado habrá un suplente.

Artículo 58. El procedimiento para la designación de delegados y subdelegados será el siguiente:

I. El Ayuntamiento someterá a la consideración de los vecinos una terna de personas ampliamente reconocidas que serán candidatos para ocupar esos cargos.

II. Se señalará una fecha en la cual los vecinos reunidos en asamblea votarán por alguna de las personas de la terna.

III. Será nombrado delegado o subdelegado el que obtenga mayor número de votos, y suplentes los que le sigan en votación; y

IV. Entrarán en funciones al día siguiente de la elección.

Artículo 59. Los jefes de Sector o de Sección y de Manzana serán nombrados directamente por el Ayuntamiento y tendrán además de las atribuciones señaladas por el artículo 55 la obligación de elaborar, revisar y tener actualizado un censo de población de su Sector o Manzana.

Artículo 60. Los delegados, subdelegados, jefes de Sector o Sección y de Manzana durarán en su encargo tres años, pudiendo ser removidos por el Ayuntamiento en cualquier tiempo por justa causa, llamándose a los suplentes; si éstos no se presentaren, se designará a los sustitutos conforme al procedimiento establecido en el artículo 58 de esta Ley.

Capítulo II

De las Comisiones de Planificación y Desarrollo

Artículo 61. Cada Ayuntamiento, para la solución a los problemas municipales, podrán integrar una Comisión de Planificación y Desarrollo.

Artículo 62. Las Comisiones de Planificación y Desarrollo tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I. Presentar proposiciones al Ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales.

II. Formular recomendaciones al Ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de los servicios públicos.

III. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con los extremos contenidos en las fracciones anteriores.

IV. Comparecer ante el Cabildo cuando éste lo requiera o cuando las Comisiones lo estimen conveniente; y

V. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o su mejoramiento en ambos casos a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma.

Artículo 63. Los Ayuntamientos procurarán que en la integración de las Comisiones de Planificación y Desarrollo queden incluidas personas pertenecientes a los sectores más representativos de la colectividad o que tengan la mayor calificación técnica en cada especialidad, cuidando en todo caso que esté formado por profesionales, técnicos y representantes de las agrupaciones civiles existentes en el Municipio.

Artículo 64. Las Comisiones de Planificación y Desarrollo se integrarán con un mínimo de tres miembros y podrán tener tantos como se juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones.

Los integrantes de las Comisiones de Planificación y Desarrollo durarán en su encargo el período municipal constitucional correspondiente.

Capítulo III

De los Consejos de Colaboración Municipal

Artículo 65. En cada Municipio funcionará uno o varios Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana, según lo acuerde el Ayuntamiento. Estarán integrados por tres o más miembros, fungiendo uno como presidente. Donde existan organizaciones y agrupaciones representativas podrán estar integradas en el Consejo.

En la organización, funcionamiento y supervisión de los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana sólo podrá intervenir la autoridad municipal.

En una misma localidad no podrán funcionar al mismo tiempo un Consejo de Colaboración Municipal y otro con la denominación de Consejo de Participación Ciudadana.

Artículo 66. Los Consejos serán órganos de promoción y gestión social y tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.

II. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y

III. Presentar proposiciones al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales o modificarlos en su caso.

IV. Colaborar en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos municipales de su área de adscripción.

Artículo 67. Los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana se integrarán con vecinos del Municipio y serán electos democráticamente en la forma y términos que determine el Ayuntamiento. Durarán en su encargo tres años.

Artículo 68. Los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana tendrán la obligación de informar mensualmente al pueblo y al Ayuntamiento sobre:

I. Los proyectos que pretendan realizar.
II. El estado de las obras en proceso.
III. Las obras realizadas; y
IV. El estado de cuenta que guarda la recolección de aportaciones económicas de la comunidad.

Artículo 69. El Ayuntamiento podrá encomendar a los Consejos de Colaboración o de Participación Ciudadana la recolección de aportaciones económicas de la comunidad cuando se trate de obras realizadas de acuerdo con la Ley de Cooperación para Obras Públicas del Estado.

En este caso los recibos serán autorizados por la Tesorería Municipal y a ésta se concentrarán sus fondos, los cuales se aplicarán a la obra respectiva.

Artículo 70. Cuando uno o más de los miembros del Consejo no cumpla con sus obligaciones, el Ayuntamiento podrá convocar a nuevas elecciones para su sustitución.

TITULO IV

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

De la Secretaría Municipal

Artículo 71. En cada Ayuntamiento, para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al presidente municipal, se tendrá una Secretaría.

La Secretaría Municipal estará a cargo de una persona denominada secretario, quien no será miembro del Ayuntamiento, y se designará de la terna propuesta por el presidente municipal.

Artículo 72. Para ser secretario de un Ayuntamiento se requiere:

I. Ser ciudadano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.
II. Haber concluido la instrucción primaria; en el caso de Municipios de más de cien mil habitantes o cabeceras distritales, haber concluido la enseñanza secundaria; y en el caso de la ciudad capital y Municipios de más de doscientos mil habitantes, se requiere ser pasante o tener título profesional.
III. Tener capacidad y honestidad suficiente a juicio del Ayuntamiento; y
IV. No haber sido sentenciado en proceso penal por delito intencional.

Artículo 73. Son facultades y obligaciones del secretario:

I. Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y el archivo del Ayuntamiento.
II. Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria con todos los asuntos al presidente para acordar el trámite.
III. Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo, mencionando en el citatorio lugar, día y hora de la sesión.
IV. Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas.

V. Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el Ayuntamiento.

VI. Suscribir todos los documentos oficiales emanados del Ayuntamiento o del presidente y demás miembros, sin cuyo requisito no serán válidos.

VII. Presentar en la primera sesión de cada mes relación del número y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando cuáles fueron resueltos en el mes anterior y cuáles son los pendientes.

VIII. Dar cuenta al presidente municipal de los detenidos correccionados que hayan cumplido con la sanción impuesta por dicho funcionario o por los jueces populares, expidiendo oportunamente la boleta de libertad.

IX. Tener una colección ordenada y anotada de Leyes, Decretos, Reglamentos, Periódico Oficial del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la administración municipal.

X. Formular el inventario general de bienes muebles o inmuebles propiedad del Municipio de los destinados a un servicio público y los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación; y

XI. Observar y hacer cumplir debidamente el Reglamento Interior del Ayuntamiento, procurando el pronto y eficaz despacho de los asuntos.

Capítulo II

De la Hacienda Municipal

Artículo 74. La Hacienda Municipal se compone:

I. De los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.

II. De los bienes muebles e inmuebles destinados a los servicios públicos municipales.

III. De los bienes de uso común municipal.

IV. De los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.

V. De los capitales y créditos a favor del Municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere.

VI. De las rentas y productos de todos los bienes municipales.

VII. De las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal las que decrete la Legislatura y las que señalen otras disposiciones.

VIII. De los réditos producidos por créditos a su favor.

IX. De las participaciones que perciban de acuerdo con las Leyes Federales y del Estado; y

X. De los capitales procedentes de fincas rústicas y urbanas que habiendo sido propiedad de las corporaciones municipales fueron desamortizados por la Ley del 25 de junio de 1856.

Artículo 75. Los capitales propios de los Municipios no podrán ser empleados en los gastos de la administración municipal; los Ayuntamientos cuidarán de asignarlos sobre bienes raíces, o en inversiones que produzcan más del seis por ciento anual.

Artículo 76. La Tesorería Municipal es el único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones señaladas por la Ley y de las erogaciones que deba hacer el Ayuntamiento.

La oficina estará a cargo de un tesorero municipal que será designado por el Ayuntamiento.

Artículo 77. Para ser tesorero municipal se requiere:

I. Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

II. Tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo.

III. No haber sido procesado por delitos de carácter intencional.

IV. Caucionar el manejo de los fondos en los términos establecidos por la Ley Orgánica de la Contaduría General de Glosa; y

V. Cumplir con los requisitos que señalen otras Leyes.

Artículo 78. Los tesoreros municipales tomarán posesión de su cargo previo el corte de caja que practiquen, el cual será visado por el presidente y síndico del Ayuntamiento y firmado por quien reciba la Tesorería Municipal. En el mismo acto recibirá por inventario el archivo, los muebles, los útiles de la dependencia, los libros de registro anotados al día y la relación de deudores en todos los ramos de ingresos.

El acta y los cortes de caja e inventarios que con tal motivo se levanten se formularán por quintuplicado, para distribuir los respectivos ejemplares en la siguiente forma: uno, al Ayuntamiento; uno, a la Contaduría General de Glosa; uno, al Archivo de la Tesorería; uno, a las personas que entreguen, y uno, al tesorero que reciba.

Artículo 79. El tesorero municipal tendrá como facultades y obligaciones las siguientes:

I. Verificar, por sí mismo o por medio de sus subalternos, la recaudación de las contribuciones municipales, de acuerdo con las disposiciones generales.

II. Cuidar de la puntualidad de los cobros, de la exactitud de las liquidaciones, de la prontitud en el despacho de los asuntos de su competencia y el buen orden y debida comprobación de las cuentas de ingresos y egresos.

III. Tener al día los libros de caja, diario, cuentas corrientes y los auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de los ingresos y egresos.

IV. Llevar por sí mismo la caja de la Tesorería, cuyos valores estarán siempre bajo su inmediato cuidado y exclusiva responsabilidad.

V. Activar el cobro de las contribuciones con la debida eficacia, cuidando que los rezagos no aumenten.

VI. Proporcionar oportunamente al Ayuntamiento todos los datos e informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos y del Proyecto de Ley de Ingresos Municipales, vigilando que dichos ordenamientos se ajusten a las disposiciones de esta Ley.

VII. Cuidar que las multas impuestas por las autoridades municipales ingresen a la Tesorería Municipal.

VIII. Pedir se hagan a la Tesorería Municipal visitas de inspección o de residencia.

IX. Glosar oportunamente las cuentas del Ayuntamiento.

X. Proponer al Ayuntamiento las medidas o disposiciones que tiendan a mejorar la Hacienda Pública del Municipio.

XI. Dar pronto y exacto cumplimiento a los acuerdos, órdenes y disposiciones del Ayuntamiento que le sean comunicados en los términos de esta Ley.

XII. Hacer junto con el síndico las gestiones oportunas en los asuntos en que tenga interés el Erario Municipal.

XIII. Remitir a la Contaduría General de Glosa las cuentas, informes contables y financieros mensuales dentro de los primeros quince días hábiles del mes siguiente.

XIV. Presentar mensualmente al Ayuntamiento el corte de caja de la Tesorería Municipal con el visto bueno del síndico.

XV. Contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría General de Glosa en los términos de la Ley respectiva.

XVI. Ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa.

XVII. Cuidar que el despacho de la oficina se haga en los días y horas fijados por el Reglamento Interior o señalados por el Ayuntamiento.

XVIII. Comunicar al presidente municipal las faltas oficiales en que incurran los empleados de su Dependencia.

XIX. Cuidar bajo su responsabilidad del arreglo y conservación del archivo, mobiliario y equipo de la oficina.

XX. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del Ayuntamiento.

XXI. Informar oportunamente al Ayuntamiento sobre las partidas que estén próximas a agotarse para los efectos que procedan.

XXII. Realizar el padrón de contribuyentes municipales; y

XXIII. Las demás que le impongan las Leyes.

Artículo 80. La inspección de la Hacienda Pública Municipal compete al Ayuntamiento por conducto del presidente o síndico en los términos de esta Ley, y a la Contaduría General de Glosa cuando el Ejecutivo del Estado sea avalista de empréstitos o créditos concedidos a los Ayuntamientos, acreedor de estos últimos o en los casos en que se les otorgue participación estatal de impuestos, podrá nombrar un representante en las visitas de inspección que se realicen.

El Ejecutivo podrá en cualquier tiempo solicitar a la Contaduría General de Glosa la práctica de visitas de inspección.

Artículo 81. La inspección de la Hacienda Pública Municipal se contraerá a lo siguiente:

I. Examinar si la contabilidad se lleva en forma legal y al corriente.

II. Averiguar si se defraudan los intereses del Erario Municipal y por qué causa no se recauda lo que corresponde, confrontando en la Tesorería al efecto las partidas de entrada con los recibos que haya expedido a los causantes y cotejándolos con los comprobantes formulados al efecto por la presidencia municipal.

III. Conocer el monto de los rezagos y los motivos por los cuales no se hicieron oportunamente los cobros, exigiendo que se hagan desde luego por los medios de apremio que marca la Ley.

IV. Investigar si tanto el tesorero como sus empleados cumplen con sus obligaciones y atienden al público con la debida diligencia.

V. Examinar si se han cometido irregularidades en perjuicio del Fisco Municipal o contribuyentes por el tesorero o empleados de la oficina.

VI. Revisar el archivo de la Tesorería, cerciorándose de que los expedientes se encuentren en orden y la correspondencia al corriente.

VII. Observar el estado que guardan los muebles, útiles y enseres de la oficina.

VIII. Tomar las debidas precauciones para el aseguramiento de los presuntos responsables en los casos de fraude al Erario Municipal, entre tanto se hacen la consignación correspondiente; y

IX. Examinar y hacer constar:

a) Si hay raspaduras, enmiendas o notas entre renglones en los asientos.
b) Si los libros están autorizados y rubricados por quien corresponda.
c) Si en las operaciones aritméticas hay errores.
d) Si los asientos de los diversos libros de la Tesorería concuerdan entre sí.
e) Si los comprobantes del débito justifican las respectivas partidas, si se cobran impuestos que las Leyes no autorizan y si hacen gastos que no están debidamente comprobados.
f) Si los pagos se hacen con puntualidad y hay algún adelanto o atraso en ellos; y
g) Si los asientos se llevan al corriente.

Artículo 82. Se concede acción popular para denunciar ante el Ayuntamiento, o ante el Ejecutivo del Estado, la malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho que se estime en contra de la Hacienda Municipal.

Capítulo III

De los servicios públicos

Artículo 83. Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose enunciativamente y no limitativamente como tales los siguientes:

I. Rastro.
II. Mercado.
III. Panteón.
IV. Limpia.
V. Seguridad Pública.
VI. Alumbrado.
VII. Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos.
VIII. Conservación de obras de interés social.
IX. Suministro y abastecimiento de agua potable.
X. Servicio de atarjeas; y
XI. Fomento y conservación de áreas verdes y recreativas.

Artículo 84. La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los Ayuntamientos, pero podrán concesionarse los que no afecten la estructura y organización municipal a personas físicas o morales, prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio concesionario. No serán objeto de concesión los servicios de seguridad pública y de alumbrado.

Artículo 85. Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el Ayuntamiento, serán administrados con la vigilancia del presidente o por los órganos municipales respectivos en la forma que determine esta Ley, sus reglamentos o el propio Ayuntamiento.

Cuando los Ayuntamientos decidan aplicar un sistema mixto de prestación de un servicio público, tendrán a su cargo la organización y dirección correspondiente, conforme a las disposiciones de los propios Ayuntamientos. A la declaratoria respectiva deberá adherirse el concurrente.

Artículo 86. Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a particulares, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, a las contenidas en la concesión y a las que determine el Ayuntamiento.

Artículo 87. Los Municipios requieren la autorización previa de la Legislatura del Estado para concesionar sus servicios públicos en los siguientes casos:

I. Si el término de la concesión excede a la gestión del Ayuntamiento; y

II. Si con la concesión del servicio público se afectan bienes inmuebles municipales.

Artículo 88. No pueden darse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a:

I. Miembros del Ayuntamiento.

II. Funcionarios y empleados públicos.

III. Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados, los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad; y

IV. A empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos las personas a que se refieren las fracciones anteriores.

Artículo 89. Las concesiones otorgadas en contravención a lo dispuesto en el artículo anterior son nulas de pleno derecho.

Capítulo IV

De los actos administrativos municipales

Artículo 90. Los Ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura para:

I. Obtener empréstitos.

II. Enajenar sus bienes inmuebles.

III. Dar en arrendamiento sus bienes propios por un término que exceda a la gestión del Ayuntamiento.

IV. Celebrar contratos de administración de obras, así como de prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones, cuyo término exceda de la gestión del Ayuntamiento contratante.

V. Cambiar de destino los bienes inmuebles, dedicados a un servicio público o de uso común.

VI. Desafectar del servicio público los bienes municipales.

VII. Cumplir lo relativo al artículo 16 de la presente Ley.

VIII. Cambiar las categorías políticas de los centros de población; y

IX. Los demás casos establecidos por las Leyes.

Artículo 91. A la solicitud de autorización para contratar, de acuerdo con el artículo anterior, se acompañarán las bases sobre las cuales se pretende celebrar el contrato y los documentos necesarios, remitiéndolos a la Legislatura por conducto del Ejecutivo del Estado.

Artículo 92. La solicitud de enajenación de un inmueble del Ayuntamiento deberá contener los siguientes datos:

I. Superficie, medidas, linderos y ubicación exacta del inmueble.

II. Valor catastral o fiscal y comercial del inmueble.

III. Términos de la operación y motivos que se tengan para realizarla.

IV. La documentación, en su caso, para acreditar la propiedad del inmueble.

V. Comprobación de que el inmueble no está destinado a un servicio público municipal y que no tiene un valor arqueológico, histórico o artístico, certificando esto último un perito en la materia; y

VI. El destino que se dará a los fondos que se obtengan de la venta.

Artículo 93. Las enajenaciones de bienes muebles e inmuebles propiedad de los Ayuntamientos se efectuará en subasta pública, siguiendo un procedimiento semejante al marcado para los remates judiciales en el Código de Procedimientos Civiles del Estado, salvo que se les autorice en otra forma, y en su caso, respetando el derecho del tanto.

Artículo 94. La celebración de los contratos a que se refiere la fracción IV del artículo 90 de esta Ley se sujetará a concurso de acuerdo con las bases aprobadas por la Legislatura, a menos que ésta autorice a hacerlo en otra forma.

Artículo 95. Los contratos que se celebren con motivo del arrendamiento y de la explotación de bienes y montes comunales quedarán sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Reforma Agraria y Leyes Forestales, y a todos los acuerdos que sobre esta materia dicten las autoridades competentes.

Artículo 96. En las solicitudes para cambiar de destino o desafectar los bienes de uso común o dedicados a un servicio público se expresarán los motivos que tenga el Ayuntamiento solicitante para ello, acompañándose el dictamen técnico al respecto.

Artículo 97. Por ningún motivo los Ayuntamientos harán donación bajo ningún título de los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio, excepto cuando se trate de realización de obras de beneficio colectivo; en este caso, se requiere la autorización de la Legislatura local.

Artículo 98. Los Ayuntamientos estarán obligados preferentemente a adquirir los inmuebles que circunden a los centros de población de su Municipio, a efecto de integrar un área de reserva urbana destinada a satisfacer las necesidades de expansión y desarrollo de éstos. Lo anterior es sin perjuicio de solicitar la expropiación de estos inmuebles, para cuyo efecto las anteriores circunstancias serán consideradas como de utilidad pública.

Artículo 99. El Ejecutivo ordenará en los casos a que se refiere el artículo precedente que se publique en el periódico oficial *Gaceta del Gobierno* un extracto de la solicitud antes de enviarla a la Legislatura.

Artículo 100. Los contratos y actos realizados en contravención a lo dispuesto por esta Ley son nulos de pleno derecho.

Artículo 101. Los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones otorgados por autoridades, funcionarios o empleados municipales que carezcan de la competencia necesaria para ello, o los que se dicten por error, dolo o violencia, que perjudiquen o restrinjan los derechos del Municipio sobre sus bienes de dominio público, o cualquier otra materia administrativa, serán anulados administrativamente por los Ayuntamientos previa audiencia de los interesados.

TITULO V

SEGURIDAD PÚBLICA

CAPÍTULO ÚNICO

De los Cuerpos de Seguridad Municipal

Artículo 102. En cada Municipio se integrarán Cuerpos de Seguridad Pública, compuestos por el número de miembros que sean indispensables para atender a sus necesidades y que se consignen en el Presupuesto de Egresos, incluyendo a los comandantes de los mismos.

Artículo 103. Los presidentes municipales serán los jefes inmediatos de los Cuerpos de Policía, y el Ejecutivo del Estado el superior jerárquico de estos últimos.

Artículo 104. En los Municipios donde resida transitoriamente el Ejecutivo del Estado, éste tendrá el mando inmediato de los Cuerpos de Policía Municipal durante el tiempo de su residencia. En el Municipio de Toluca, el mando de la Policía Municipal lo ejercerá siempre el gobernador del Estado a través de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.

El gobernador del Estado está facultado para nombrar y remover, a través de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, a los comandantes de los Cuerpos de Policía Municipal. Para su designación tomará en cuenta las proposiciones de los Ayuntamientos respectivos.

TITULO VI

(Derogado)

DE LA JUSTICIA MUNICIPAL

CAPÍTULO I

De los jueces menores y juzgados populares

(Derogado)

Artículo 107. Derogado.
Artículo 108. Derogado.
Artículo 109. Derogado.

Artículo 110. Derogado.
Artículo 111. Derogado.
Artículo 112. Derogado.

Capítulo II

De los recursos administrativos

Artículo 113. Los acuerdos o actos de las autoridades municipales podrán ser impugnados por parte interesada mediante la interposición de los recursos que establece esta Ley.

Artículo 114. Los recursos serán de revocación y revisión, este último por lo que hace a los actos o acuerdos del presidente municipal cuando se impugne la resolución dictada en el recurso de revocación.

Artículo 115. El recurso de revocación deberá promoverse en forma escrita dentro del término de quince días siguientes al de la notificación o ejecución ante la autoridad que realizó el acto que se impugna, misma que deberá resolver en un término máximo de quince días y el de revisión se interpondrá ante el Ayuntamiento en los mismos términos que el de revocación.

Artículo 116. El escrito en que se promueva el recurso deberá contener:

I. El documento o documentos en que funde su derecho y que acrediten, en su caso, el interés jurídico del promovente.

II. Los hechos en que funde su petición; y

III. Asimismo, las pruebas que crea necesarias para demostrar los extremos de su petición.

Artículo 117. El Ayuntamiento deberá tomar en cuenta, para su resolución, las pruebas que acompañe el promovente al interponer el recurso, así como los argumentos que a este respecto exponga.

TITULO VII

De las modalidades en la prestación de los servicios públicos municipales

Capítulo I

De la municipalización

Artículo 118. El Municipio, como titular de los servicios públicos que sean de su competencia, podrá municipalizarlos cuando estén en poder de particulares, ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos.

Artículo 119. Se municipalizarán los servicios públicos en los siguientes casos:

I. Cuando sea irregular o deficiente su prestación; y

II. Cuando su prestación por los particulares cause perjuicios graves o la colectividad.

Artículo 120. El procedimiento de municipalización se llevará a cabo a iniciativa del propio Ayuntamiento, o a solicitud de la mayoría de los usuarios o de las organizaciones del Municipio.

Artículo 121. Previamente a la declaratoria de municipalización se practicarán los estudios respectivos, formulándose dictamen correspondiente, el que versará sobre la procedencia o improcedencia de la medida y en su caso la forma en que deba realizarse. En este procedimiento deberá oirse a los posibles afectados.

Artículo 122. Seguido el trámite que señala el artículo precedente, el Ayuntamiento dictará el acuerdo correspondiente.

Artículo 123. En caso de que se decrete la municipalización del servicio y el Municipio carezca de recursos para prestarlo, podrá nuevamente concesionarlo en términos de esta Ley.

Capítulo II

Del otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones

Artículo 124. El otorgamiento de las concesiones municipales se sujetará a las siguientes bases:

I. La determinación del Ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio, la que deberá hacerse del conocimiento público.

II. Que el interesado en obtenerla formule la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes.

III. Determinación del régimen a que deberá estar sometidas las concesiones, limitando el término de las mismas, el que no excederá de quince años; las causas de caducidad y cancelación, así como la forma de vigilancia en la prestación del servicio.

IV. Fijar las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio.

V. Determinación de las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías para responder de la prestación del servicio en los términos de la concesión y de esta Ley; y

VI. Establecer el procedimiento, para los asuntos que importen reclamación o afectación de los derechos y obligaciones que genere la concesión o el servicio público.

Artículo 125. La cancelación de concesiones de servicios públicos municipales procederá:

I. Cuando se constate que el servicio se presta en forma distinta a los términos de la concesión.

II. Cuando no se cumpla con las obligaciones que deriven de la concesión.

III. Cuando no se preste el servicio concesionado regularmente.

IV. Cuando no se acaten las normas fijadas por el Ayuntamiento para la prestación del servicio.

V. Cuando se deje de prestar el servicio a menos que se trate de caso fortuito o fuerza mayor.

VI. Cuando el concesionario no esté capacitado o carezca de los elementos materiales o técnicos para la prestación del servicio.

VII. Cuando se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado o cuando éstos sufran deterioro por su negligencia, con perjuicio para la prestación normal del servicio; y

VIII. Por cualquiera otra causa similar a las anteriores.

Artículo 126. El Ayuntamiento podrá decretar administrativamente y en cualquier tiempo la cancelación de la concesión en los casos señalados por el artículo anterior.

Artículo 127. El procedimiento se hará con las formalidades que determinan los artículos 121, 122 y 123 de esta Ley.

Artículo 128. Las concesiones caducan:

I. Cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la concesión.

II. Por la conclusión del término de su vigencia; y

III. Porque el concesionario no otorgue las garantías que se le fijen.

Artículo 129. Para decretar la caducidad se oirá previamente al interesado, con la salvedad que establece el artículo siguiente.

Artículo 130. La causa de caducidad a que se refiere la fracción II del artículo 128 de esta Ley opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo.

Artículo 131. No obstante lo determinado por el artículo precedente, a petición formulada por los concesionarios antes de la expiración del plazo de la concesión, podrá prorrogarse ésta, previa la autorización de la Legislatura, hasta por un término igual para el que fue otorgada, siempre que subsista la necesidad del servicio; que las instalaciones y equipo hubieren sido renovados para satisfacerla durante el tiempo de la prórroga; se haya prestado el servicio por el concesionario en forma eficiente y que el Ayuntamiento esté imposibilitado para prestarlo o lo considere conveniente.

Artículo 132. En los casos en que se decrete la cancelación o caducidad de las concesiones, los bienes con los que se preste el servicio revertirán a favor del Municipio, con excepción de aquellos propiedad del concesionario que por su naturaleza no estén incorporados de manera directa al propio servicio, en cuyo caso si se estima que son necesarios para ese fin se expropiarán en términos de Ley.

TITULO VIII

Legislación municipal

CAPÍTULO I

Del Bando y Reglamentos

Artículo 133. Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, y el Presidente lo promulgará.

Artículo 134. El Bando Municipal deberá contener las normas de observancia general que requiera el régimen, el gobierno y la administración municipal.

Artículo 135. El Bando Municipal podrá modificarse en cualquier momento, siempre y cuando se cumplan los requisitos de su aprobación, expedición y promulgación.

Artículo 136. Los Ayuntamientos podrán expedir los reglamentos que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal.

Artículo 137. Los Bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales, deberán darse a la publicidad para que tengan plena vigencia y establecer la fecha en que se inicia su obligatoriedad, precisamente al promulgarse.

Capítulo II

De las sanciones

Artículo 138. Las infracciones a las normas contenidas en el Bando o reglamentos municipales se sancionarán con:

I. Amonestación.

II. Multa hasta de cincuenta mil pesos, pero si el infractor es jornalero, ejidatario u obrero la multa no excederá del salario de una semana.

III. Suspensión temporal o cancelación del permiso o licencia.

IV. Clausura.

V. Arresto hasta de quince días si el infractor se negare a pagar la multa, siempre y cuando ésta no exceda de quinientos pesos y no se haya impuesto por motivo fiscal.

VI. A los concesionarios de los servicios públicos municipales:

a) Multa hasta de cien mil pesos.

b) Cancelación de la concesión; y

VII. Pago al Erario Municipal del daño causado sin perjuicio de las demás sanciones que procedan.

TITULO IX

Suplencia y responsabilidad de funcionarios y empleados municipales

Capítulo I

De las faltas y licencias de los funcionarios municipales

Artículo 139. Los funcionarios municipales necesitan licencia del Ayuntamiento para separarse del ejercicio de sus funciones.

Las faltas de los funcionarios municipales podrán ser temporales o definitivas, siendo las primeras aquellas que no excedan de quince días.

Artículo 140. Las faltas temporales del presidente municipal serán suplidas por el regidor primero, y en defecto de éste, por el que le siga en número.

Las de los regidores no se suplirán cuando no excedan de ocho días y mientras haya el número suficiente de miembros que marca la Ley para que

los actos del Ayuntamiento tengan validez, pero cuando no haya ese número, o excedieren del plazo indicado, se llamará al suplente respectivo.

Para cubrir las faltas absolutas de los miembros de los Ayuntamientos serán llamados los suplentes respectivos. Si faltase también el suplente para cubrir la vacante que corresponda, la Legislatura, a proposición del Ejecutivo, designará los sustitutos.

Artículo 141. Las faltas temporales de las autoridades auxiliares serán suplidas por la persona que designe el Ayuntamiento; las que tengan el carácter de definitivas no serán suplidas; para la designación de los sustitutos se estará a lo dispuesto por los artículos 58, 59 y 60 de esta Ley.

Capítulo II

De la remoción e inhabilitación de los miembros del Ayuntamiento

Artículo 142. Los miembros de los Ayuntamientos podrán ser declarados inhábiles de los puestos para los cuales fueron electos en los siguientes casos:

I. Por abandono de sus funciones en un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada.

II. Por inasistencia consecutiva a tres sesiones de Cabildo sin causa justificada.

III. Cuando existan entre sus miembros conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del Ayuntamiento y ejercicio de sus competencias.

IV. Cuando se dicte auto de formal prisión por delito doloso; y

V. Por incapacidad física o legal.

Artículo 143. En los casos previstos por las fracciones I, II, IV y V del artículo que antecede, la inhabilitación operará de pleno derecho, debiendo la autoridad de mayor jerarquía del Ayuntamiento en funciones llamar a los suplentes para que de inmediato se presenten a fungir, y si éstos no concurren al llamado, dará aviso de esta circunstancia al Ejecutivo del Estado para que solicite de la Legislatura o Diputación Permanente la inhabilitación y remoción de los mismos, y proponga a los sustitutos.

Artículo 144. Cuando el Ejecutivo del Estado tenga conocimiento de la existencia de la situación prevista por la fracción III del artículo 142 de esta Ley, previa investigación y análisis de los hechos, podrá pedir la inhabilitación y remoción de los miembros del Ayuntamiento a la Legislatura local o Diputación Permanente y proponer sustitutos.

Artículo 145. Si por imposibilidad física o legal, licencia o por cualquier otra causa de la totalidad de los miembros propietarios y suplentes de un Ayuntamiento éste quedare privado de sus funciones y consiguientemente el Municipio carente de autiridad, el Ejecutivo del Estado solicitará la inhabilitación correspondiente a la Legislatura del Estado o Diputación Permanente en su caso, enviando las constancias relativas y proponiendo al mismo tiempo la designación del Ayuntamiento sustituto que concluirá el período respectivo.

Capítulo III

Responsabilidad de funcionarios y empleados municipales

Artículo 146. Los funcionarios y empleados de los Ayuntamientos son responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan durante su encargo.

Artículo 147. En delitos del orden común, los funcionarios y empleados municipales no gozarán de fuero alguno, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad judicial respectiva.

Artículo 148. Por las infracciones cometidas a esta Ley y reglamentos municipales, los funcionarios y empleados serán juzgados en términos de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados Públicos del Estado, de los Municipios y Organismos Públicos Descentralizados.

Artículo 149. En los juicios del orden civil no hay fuero ni inmunidad para ningún funcionario o empleado público municipal.

TITULO X

De la colaboración entre el Municipio y el Estado

Capítulo único

Asesoría municipal

Artículo 150. El Ejecutivo del Estado asume la representación jurídica del Municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera de la Entidad.

Artículo 151. El Ejecutivo, a solicitud de los Ayuntamientos, les dará la asesoría que les permita realizar las finalidades de su exclusiva competencia; asimismo, auxiliará a los propios Ayuntamientos en la realización de los planes y programas que éstos formulen en el cumplimiento de sus fines y a la organización administrativa de los mismos.

Artículo 152. Las distintas Dependencias del Poder Ejecutivo, en su caso, auxiliarán y proporcionarán personal técnico a los Municipios en todas las esferas de actividad municipal, siempre que lo soliciten.

Transitorios

Artículo primero. Se abroga la Ley Orgánica Municipal expedida con fecha 20 de mayo de 1957 y publicada en el periódico oficial del Estado de fecha 29 del mismo mes y año, con sus reformas y adiciones.

Artículo segundo. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial *Gaceta del Gobierno* del Estado.

Artículo tercero. Los Bandos de Policía y Buen Gobierno vigentes la tendrán hasta el 15 de septiembre de 1973, fecha en que se expedirán los Bandos Municipales por los Ayuntamientos correspondientes.

Artículo cuarto. Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en los diferentes Municipios del Estado deberán entregar a los Ayuntamientos una relación de las obras en proceso de realización, así como los bienes y numerario que obren en su poder en el momento en que el Ayuntamiento correspondiente se los requiera.

Artículo quinto. Los planes y programas a que se refieren los incisos *a*) y *b*) del artículo 7.º de esta Ley deberán elaborarse por los diferentes Ayuntamientos en un término que no exceda de seis meses a partir de la fecha en que esta Ley entre en vigor.

Artículo sexto. Los Consejos de Colaboración Municipal y las Comisiones de Planificación y Desarrollo se integrarán dentro del primer mes de vigencia de esta Ley.

Artículo séptimo. Los Ayuntamientos, antes de principiar cualquier nueva obra, deberán terminar o continuar las que hayan recibido de sus antecesores.

Artículo octavo. Las cabeceras municipales ostentarán el nombre, denominación y categoría política que tienen en la actualidad.

Artículo noveno. Los Ayuntamientos modificarán en lo conducente el Presupuesto de Egresos, a efecto de que cualquier empleado del Municipio que perciba emolumentos, con base en porcentajes, a partir de la fecha de vigencia de esta Ley se le asigne un sueldo.

PARAGUAY

LEY NUMERO 222

QUE SANCIONA LA LEY ORGANICA MUNICIPAL

TITULO I

EL MUNICIPIO, SU CONSTITUCIÓN, SUS FINES, SU AUTONOMÍA Y SUS RELACIONES CON EL PODER EJECUTIVO Y OTROS ORGANISMOS

CAPÍTULO I

El Municipio y su constitución

Artículo 1.° El Municipio es el conjunto de vecinos que ocupan un determinado territorio y que reúne los requisitos señalados en esta Ley.

Artículo 2.° Corresponde exclusivamente a la Cámara de Representantes crear o suprimir Municipios y fijar o modificar sus límites.

Artículo 3.° Para dar existencia legal a un Municipio se requiere:

1. Una población residente no menor de tres mil habitantes.
2. Un territorio circunscrito por limitación fija; y
3. Una capacidad financiera suficiente para subvenir a los gastos de la vida municipal.

Artículo 4.° En casos excepcionales, la Cámara de Representantes podrá dejar sin efecto el cumplimiento del requisito del inciso 1.° del artículo anterior.

Artículo 5.° En la apreciación de la capacidad financiera de un Municipio se tendrán en cuenta los bienes y rentas de que pueda disponer según las Leyes.

Artículo 6.° No se procederá a la creación de Municipios ni a la anexión de un territorio a otro Distrito cuando de ello resultare que los Municipios afectados quedaren sin alguno de los requisitos señalados en los incisos 2.° y 3.° del artículo 3.°

Artículo 7.° La Cámara de Representantes podrá decretar la supresión de Municipios:

1. Cuando no reúnan las condiciones legales requeridas para su existencia; y

2. Cuando importantes y vitales intereses de un Municipio así lo exijan.

Artículo 8.° Decretada la supresión de un Municipio, la Cámara de Representantes anexará el territorio a uno u otro Municipio, y tendrá en cuenta, en la medida de lo posible, la solicitud de los ciudadanos afectados por la supresión y las conveniencias de los mismos.

Artículo 9.° En la Ley de creación o supresión de Municipios, y en la de la anexión del territorio de un Municipio a otro, se regularán las consecuencias jurídicas y financieras de dichos actos.

Capítulo II

Las Parroquias

Artículo 10. A los efectos de un mejor gobierno municipal, los Municipios se dividirán en barrios, compañías y colonias, llamados legalmente «parroquias», en cada una de las cuales funcionará una Junta Parroquial integrada por tres vecinos residentes de las mismas, designados por la Junta Municipal a propuesta del intendente municipal o del presidente de la Junta en su caso.

Artículo 11. Los miembros de la Junta Parroquial tomarán posesión del cargo ante el intendente municipal o el presidente de la Junta Municipal, en su caso, y en la sesión inaugural designará a uno de ellos como presidente.

Artículo 12. La Junta Parroquial podrá designar de su seno un secretario, que se encargará de las labores pertinentes a tal cargo.

Artículo 13. El presidente de la Junta Parroquial informará al presidente de la Junta Municipal o al intendente municipal, en su caso, mensualmente, acerca del funcionamiento del organismo de su presidencia y de la situación general de la Parroquia.

Artículo 14. Las atribuciones y deberes de las Juntas Parroquiales serán las que les confieran las ordenanzas municipales y su ejercicio constituirá carga pública.

Capítulo III

El Municipio y sus fines

Artículo 15. Son fines del Municipio:

1. El desarrollo cultural, social y material y el bienestar de la colectividad local.

2. El fomento del civismo y la solidaridad entre los vecinos.

3. La cooperación obligatoria con otros Municipios o entidades para el cumplimiento de obras de interés colectivo con miras al progreso nacional dentro de sus fines específicos.

Artículo 16. Corresponde a los Municipios el fomento y la protección de los intereses locales, así como la prestación de servicios públicos que no estén atribuidos por la Ley a otros organismos o instituciones.

Capítulo IV

La autonomía municipal

Artículo 17. La Municipalidad es autónoma en el ejercicio de sus funciones e independiente a las otras funciones públicas, conforme a lo dispuesto en esta Ley. Los miembros de las Municipalidades serán responsables ante los jueces respectivos por los abusos que cometan colectiva o individualmente.

Artículo 18. Las garantías fundamentales de la autonomía municipal son:

1. Las ordenanzas, acuerdos y resoluciones municipales no podrán quedar sin efectos sino de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.
2. Los miembros de la Junta y las demás autoridades municipales no podrán ser suspendidos o separados sino de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.
3. Ninguna institución del Estado podrá apropiarse de las rentas municipales sino con sujeción a lo prescrito en esta Ley.
4. No se declarará nacional un impuesto u otra fuente de renta municipal sin conceder al mismo tiempo al Municipio respectivo ingresos equivalentes a aquellos de que se le privare.
5. El Municipio no está obligado a recaudar impuestos de carácter fiscal sino de conformidad con la Ley y mediante el pago de los gastos reales.
6. No se puede obligar a un Municipio sino mediante su propia resolución a pagar un servicio que no administre.
7. El Estado no podrá tomar para sí ni para otro organismo, o institución, los bienes, muebles o inmuebles de un Municipio sino de acuerdo con una resolución de la Junta Municipal; ésta resolverá la transferencia de los bienes previo pago del precio correspondiente en sellado de Ley.

Capítulo V

Relaciones con el Poder Ejecutivo y con otros organismos públicos

Artículo 19. Las relaciones entre el Municipio y el Poder Ejecutivo se regularán por intermedio del Ministerio del Interior, al que corresponde:

1. Velar por la corrección y eficiencia de la administración municipal.
2. Atender, de acuerdo con la Ley, los reclamos contra la administración errónea, descuidada o incorrecta de los intereses municipales.
3. Resolver las consultas que, conforme a la Ley, le presentaren las Municipalidades.
4. Ordenar en cualquier tiempo la fiscalización de las Municipalidades.
5. Denunciar ante las autoridades correspondientes los fraudes, desfalcos o concusiones que se cometieren en la administración municipal.

6. Observar a las Municipalidades respecto a las ordenanzas, acuerdos o resoluciones que a juicio del Ministerio violen la Constitución o las Leyes.

7. Solicitar de la Corte Suprema de Justicia la aplicación del artículo 125 de esta Ley.

8. Las demás atribuciones que le concede la Ley.

Artículo 20. El Ministerio del Interior organizará un cuerpo de inspectores encargados de visitar en cualquier tiempo las Municipalidades para la ejecución de lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 21. Las ordenanzas, reglamentos y convenios determinarán los medios de colaboración de las Municipalidades con los organismos departamentales y nacionales, a fin de establecer la armónica cooperación técnica y administrativa entre las diversas funciones que ellos ejerzan.

TITULO II

La Municipalidad

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 22. El Gobierno Municipal será ejercido por la Junta Municipal y el Departamento Ejecutivo mediante las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 23. Corresponde a la Municipalidad la representación pública y jurídica del Municipio, la administración de sus bienes y sus rentas, la atención de la seguridad, ornato y servicios públicos en general, respecto de los cuales se dispone más adelante, y todas las funciones que, por derivar de los fines de su institución, no se encomienden a organismos especiales.

Artículo 24. La Municipalidad podrá adquirir derechos y contraer obligaciones y gozará de las ventajas y privilegios que las Leyes reconozcan a favor del Estado, a los efectos de los impuestos en general, contratos y demás actos jurídicos que celebre con otras personas jurídicas o particulares.

Capítulo II

De las Juntas Municipales

Artículo 25. Las Juntas Municipales se constituirán mediante elección directa por el pueblo, en la misma forma y tiempo que se determina en la Ley Electoral, pudiendo ser elegidos para integrarlas los ciudadanos paraguayos y extranjeros con más de cinco años de residencia, mayores de veinticinco años de edad y avecindados en el Municipio.

Artículo 26. Las Juntas Municipales se compondrán:

1. En la capital de la República, de diecisiete miembros titulares y nueve suplentes.

2. En las ciudades de Concepción, Coronel Oviedo, Villarrica, Caazapá, Coronel Bogado, Encarnación, Pilar, San Ignacio, San Juan Bautista, Cara-

peguá, Paraguarí, Eusebio Ayala (Barrero Grande), Villeta, Itá, Ypacaraí, Caacupé, Areguá, San Lorenzo del Campo Grande, Luque y Pedro Juan Caballero, de nueve titulares y cinco suplentes.

3. En los pueblos de Horqueta, Villa de San Pedro, San Estanislao, Rosario, Arroyos y Esteros, Caraguatay, San José de los Arroyos, Yegros, Yuty, San Pedro del Paraná, Santa Rosa de las Misiones, Hohenau, Quiindy, Ybycuf, Quyquyó, Caballero, Sepucai, San Bernardino, Pirayú, Yaguarón, Guarambaré, Itauguá, Roque González de Santa Cruz, Iturbe, Piribebuy y Altos, de siete miembros titulares y cuatro suplentes.

4. En los demás Municipios, de cinco titulares y tres suplentes. (Modificado por Decreto-Ley número 210.)

Artículo 27. El Poder Ejecutivo determinará cada cinco años la categoría de las Municipalidades de campaña, teniendo en cuenta el número de habitantes, adelantos edilicios y posibilidades económicas. (Modificado por Decreto-Ley número 210.)

Artículo 28. Los miembros suplentes reemplazarán a los titulares en caso de muerte, renuncia o impedimento, y deben los suplentes de la lista de la mayoría entrar en lugar de los titulares de la mayoría y los de la minoría en lugar de los titulares de la minoría. No siendo esto posible, entrará a sustituir cualquier otro suplente.

Artículo 29. En caso de quedar inhabilitada una Junta para funcionar legalmente por falta de número de miembros titulares y suplentes, el Poder Ejecutivo designará provisoriamente a los titulares y suplentes que falten hasta que realicen nuevas elecciones.

Artículo 30. No pueden ser miembros de las Juntas Municipales:

1. Los jurídicamente incapaces.
2. Los que tengan procesos pendientes en los cuales se haya dictado auto de prisión o los que hayan sido condenados por delitos que merezcan prisión.
3. Los que hayan sido suspendidos o destituidos por orden de juez competente, por peculado o malversación de caudales públicos o privados, de tutela o curatelas.
4. Los quebrados fraudulentos.
5. Los representantes, accionistas o empleados de empresas concesionarias de servicios municipales.
6. Los que estuvieren interesados directa o indirectamente en cualquier contrato con la Municipalidad.
7. Los miembros y empleados de los Poderes Ejecutivo y Judicial, excepto los miembros del personal directivo y docente de la Institución Pública.
8. Los funcionarios y empleados municipales.
9. Los deudores del Tesoro Municipal.
10. Los que no sepan leer ni escribir.
11. Los que no estén avecindados en el Municipio respectivo dentro de un radio de diez kilómetros del centro de la planta urbana.
12. Los militares en servicio activo.

Artículo 31. El cargo de consejal es irrenunciable y nadie podrá excusarse sino por alguna de las siguientes causales:

1. Imposibilidad física.
2. Ausencia motivada y frecuente del lugar donde tuviere que ejercer sus funciones.
3. Haber cumplido setenta años de edad.

Artículo 32. Como único emolumento los consejales podrán percibir dietas por cada sesión ordinaria de la Junta a que concurrieren, cuyas dietas serán calculadas sobre las rentas ordinarias anuales de las Municipalidades para el conjunto de miembros de cada una de ellas y cuyos montos no rebasen los siguientes límites:

— 3 por 100 para la Municipalidad de la capital.
— 10 por 100 para las Municipalidades de primera categoría.
— 12 por 100 para las Municipalidades de segunda y tercera categorías.

Artículo 33. En los casos de excusa ilegal del consejal electo, además de la responsabilidad penal a que hubiere lugar, el renunciante será sancionado con una multa equivalente al monto de doce a veinticuatro veces la suma que se estipulare como dieta, multa que será impuesta por el Ministerio del Interior y percibida en sellado de Ley.

Artículo 34. Los vecinos que, habiendo sido elegidos consejales, no concurrieren dentro de treinta días, sin causa justificada, a tomar posesión del cargo, o no asistieren a la Junta dentro del mismo plazo, después de negada la excusa, serán pasibles de una multa igual a la establecida en el artículo anterior, y si a pesar de la aplicación de esta multa insistiese en la rebeldía, ellos serán pasibles de procesamiento ante la Justicia del Crimen por desacato. La multa será impuesta por el Ministerio del Interior y percibida en sellado de Ley.

Artículo 35. El plazo para las sanciones establecidas en el artículo anterior se contará desde el día que la Junta celebró su sesión inaugural, en el primer caso, y, desde el día en que comunicó la negativa, en el segundo.

Artículo 36. Cuando la Junta no pudiere celebrar sesión dos veces consecutivas por falta de quórum, el presidente, o quien hiciere sus veces, convocará por escrito a los miembros de ella; la citación deberá ser suscrita por el consejal, y en el caso de que negare a firmarla, se hará constar dicha circunstancia ante un testigo, quien firmará con el citador.

Si los consejales citados no concurrieren a las sesiones sin justa causa, los miembros presentes formarán quórum con los suplentes, y el presidente o quien hiciere sus veces le impondrá la multa equivalente de tres a seis dietas por cada ausencia injustificada.

Artículo 37. Cuando un consejal faltare en uso de licencia, se llamará al suplente.

Cuando un consejal faltare sin justa causa a tres sesiones ordinarias y consecutivas, previa citación por escrito, el presidente deberá llamar al suplente, sin perjuicio de imponer al titular la sanción establecida en el artículo anterior. Si sancionado por tres veces el consejal no concurriere, cesará de hecho en el cargo.

Artículo 38. Con la aprobación de la Junta Municipal, los funcionarios o representantes debidamente autorizados del Estado podrán asistir a las sesiones de la Junta con voz pero sin voto en las deliberaciones; y gozarán en ellas de las prerrogativas de consejales, y podrán elevar a la Junta y al

Departamento Ejecutivo los proyectos, mensajes y peticiones de interés comunal, particularmente a la especialidad técnica de cada una de las instituciones públicas que representen.

Artículo 39. La Junta Municipal es juez de primera instancia de la elección de sus miembros. Las Juntas deberán pronunciarse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la media noche del día de las elecciones.

Artículo 40. Las resoluciones de las Juntas Municipales dictadas de acuerdo con el artículo anterior son apelables ante la Junta Electoral Central dentro del término de cinco días, a contar desde la fecha de la última notificación a los representantes de los partidos o grupos organizados.

La Junta Electoral Central deberá pronunciarse dentro de los quince días de recibida cada acta.

Artículo 41. Créase el recurso de queja por apelación denegada, que será resuelto por la Junta Electoral Central dentro de las veinticuatro horas de la presentación del mismo.

Artículo 42. Los partidos políticos o grupos organizados que hubieren tomado parte en las elecciones respectivas podrán usar del derecho acordado en los artículos números 40 y 41 hasta ocho días después de la publicación de las resoluciones de las Juntas Municipales o de la Junta Electoral Central dictadas de acuerdo con los artículos 40 y 41.

TITULO III

CAPÍTULO I

Deberes y atribuciones de la Junta

Artículo 43. Instalada la Junta, procederán los titulares al nombramiento del seno de ella de un presidente y vicepresidente, a la constitución de las comisiones asesoras en cada ramo del servicio comunal y la fijación del día y hora de sesiones.

Artículo 44. Las Juntas Municipales celebrarán sesión ordinaria una vez a la semana; y extraordinariamente, cuantas veces lo requieran las necesidades urgentes de la Comuna.

Artículo 45. Las Juntas Municipales tomarán sus resoluciones por mayoría de votos, excepto en los casos que se requieran los dos tercios, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 46. Las Juntas Municipales designarán por mayoría de votos el personal de sus dependencias.

Artículo 47. Las Juntas no podrán conceder, en el año, permiso a sus miembros por más de cuatro sesiones sin causa justificada.

Artículo 48. Corresponde a la Junta Municipal resolver:

a) La construcción de obras públicas.
b) La organización de la administración municipal.
c) El establecimiento de penas pecuniarias por la infracción de las ordenanzas, reglamentos y resoluciones.
d) La enajenación, arrendamiento, usufructo e hipoteca de los bienes municipales.

e) La aceptación o rechazo de legados y donaciones.
f) La contratación de empréstitos dentro de las limitaciones establecidas en la presente Ley.
g) La adjudicación directa de obras públicas y la prestación de servicios públicos en los casos en que por razones excepcionales de justificada urgencia no se lo hiciere por licitación.
h) La participación en asociaciones, cooperativas, sociedades, etc., de acuerdo con los casos previstos en el título XV, capítulo I de esta Ley.
i) La formalización de convenios, contratos y compromisos relacionados con concesiones o prestación de servicios públicos.
j) Solicitar la presentación del intendente para suministrar informes.
k) Sancionar el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos para el ejercicio próximo.
l) El nombramiento de su seno de comisiones especiales de carácter informativo.
ll) La autorización para efectuar el censo del Municipio.
m) Fomentar la realización de exposiciones, concursos, etc.
n) La determinación de la nomenclatura de las calles, avenidas, paseos y plazas. En ningún caso se cambiarán los nombres históricos o toponímicos existentes.
ñ) El ejercicio de todas las funciones que no estando expresamente reconocidas en esta Ley se deriven de la naturaleza de su mandato y del objetivo de su institución.
o) Dictar reglamentos, ordenanzas y resoluciones conforme se establece en las secciones siguientes:

SECCION PRIMERA

Hacienda

Artículo 49. En lo relativo a la Hacienda corresponde a la Junta:

1. Aplicar los impuestos y las tasas que constituyen los servicios municipales de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.
2. Determinar las reglas con las cuales ha de efectuarse la recaudación e inversión de las rentas, así como el contralor de las mismas.
3. Autorizar en el presupuesto la enajenación de los bienes de dominio municipal.
4. Contraer empréstitos para obras públicas y otras mejoras importantes de acuerdo con un plan fijo. Las sumas necesarias para la amortización se fijarán cada año en el presupuesto de gastos, y el servicio de la deuda contraída no excederá del treinta por ciento de la renta ordinaria. Si el servicio del empréstito ha de exceder del treinta por ciento de la renta ordinaria, se requerirá autorización de la Cámara de Representantes para contraerlo.
5. Aprobar o rechazar las cuentas de inversión del presupuesto del año presentadas por el Departamento Ejecutivo.

Artículo 50. Las Municipalidades no podrán invertir más del veintiséis por ciento de sus rentas ordinarias en el pago del personal administrativo.

Artículo 51. La Municipalidad de la capital destinará por lo menos el veinticinco por ciento de sus rentas ordinarias a obras públicas y deberá invertir en beneficio de las Parroquias Lambaré y Trinidad cuando menos el cincuenta por ciento de sus contribuciones respectivas.

Artículo 52. Las demás Municipalidades invertirán en el beneficio de las Parroquias cuando menos el cincuenta por ciento de sus contribuciones respectivas y estarán obligadas a destinar el veinticinco por ciento de sus rentas a obras públicas.

Artículo 53. Las Municipalidades establecerán el contralor necesario para garantizar la fidelidad de las pesas y medidas.

Artículo 54. Las Municipalidades no podrán otorgar jubilaciones ni pensiones; asimismo, no podrán acordar subsidios ni autorizar gastos que no deriven de la naturaleza de sus fines.

SECCION SEGUNDA

Obras y servicios públicos

Artículo 55. En lo relativo a esta sección corresponde a la Junta:

1. Disponer el estudio, construcción, ampliación y mejoras de obras públicas dentro del radio de su jurisdicción.

2. Disponer el estudio, ejecución y aplicación del Plan Regulador.

3. Proceder a la apertura y clausura de calles, avenidas, plazas y jardines.

4. Tomar las medidas adecuadas para proveer de agua potable a las poblaciones.

5. Reglamentar por ordenanzas la construcción, reparación, transformación y demolición de edificios; la fijación de postes para alumbrado, líneas telefónicas, el montaje e instalación de aparatos y maquinarias.

6. Reglamentar por ordenanza las instalaciones industriales y comerciales para salvaguardar el bienestar y la tranquilidad del vecindario.

7. Dictar las medidas necesarias para la limpieza, recolección y tratamiento de basuras en el Municipio.

8. Disponer la construcción y conservación de sistemas de cloacas y drenajes de aguas de lluvias.

9. Otorgar concesiones y fijar condiciones para la explotación de líneas de tranvías, ómnibus y trolebuses dentro de su jurisdicción.

10. Mantener en las riberas de los ríos canales y lagos el ancho fijado por el artículo 2.639 del Código Civil, pudiendo permitir en ellas construcciones de carácter transitorio y establecer la tarifa correspondiente.

11. Proveer de energía eléctrica y alumbrado al Municipio directamente por concesiones o por medio de cooperativas.

12. Atender a la conservación de los monumentos públicos.

13. El cuidado y conservación de cementerios.

SECCION TERCERA

Construcción y viviendas

Artículo 56. Compete a la Junta en lo relativo a esta sección:

a) Dictar los reglamentos y ordenanzas de construcción de edificios con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de aseo e higiene, así como de comodidad y ornato de las poblaciones, en armonía con disposiciones urbanísticas generales o con las que se especifiquen en las recomendaciones del Plan Regulador.

b) La demolición por la Municipalidad de los edificios construidos en contravención a las ordenanzas vigentes. Dicha demolición no dará derecho a indemnización alguna.

c) Oponerse a la reparación o reconstrucción de edificios de las poblaciones cuando estime que puedan detener el progreso urbanístico, aunque no se opongan al Plan Regulador respectivo.

d) Vigilar la estabilidad y comodidad de los edificios y ordenar su reparación o demolición por cuenta del propietario cuando según informes de peritos amenacen derrumbarse.

Artículo 57. Construir viviendas higiénicas y baratas para las clases populares de escasos recursos económicos, para lo cual podrá negociar empréstitos y emitir bonos. En esta labor cooperará con el Estado y el Instituto de Previsión Social, para lo cual podrá destinar terrenos municipales no edificados y dar por terminados los contratos de arrendamientos de tales bienes aun cuando no hubiere vencido el plazo, previa la indemnización a que hubiere lugar. Estos empréstitos quedan exonerados del pago de todo impuesto.

Artículo 58. La Municipalidad podrá intervenir, de acuerdo con la Ley, en todos los problemas relativos a las casas de alquiler, tales como construcción, higiene, fijación de arrendamientos, sanciones, etc.

Artículo 59. No podrá permitirse construcción alguna dentro de las zonas urbanas y suburbanas de un Municipio sin previo permiso de la Municipalidad. No se exceptúan de esta disposición ninguna entidad u organismos de derecho público.

SECCION CUARTA

Plan Regulador

Párrafo I. *Disposiciones generales*

Artículo 60. Cada Junta Municipal, para crear ambiente propicio al bienestar colectivo y solucionar los problemas de la vida urbana con previsión del desarrollo en lo futuro, está obligada a tener un plan estable de urba-

nización o Plan Regulador, al cual ha de someterse el desarrollo de las Municipalidades:

Dicho Plan considerará lo siguiente:

a) División en zonas de las poblaciones; coordinación de los distintos aspectos de la vida urbana; ubicación de los barrios de las diversas actividades de la ciudad y determinación de los materiales y tipos de construcción en cada uno de dichos barrios.

b) Distribución en cada zona de los servicios indispensables para la vida urbana, tanto en el aspecto material como en el cultural.

c) Forma en que se atenderá en cada zona a los problemas de salubridad, garantizando los servicios indispensables para la vida sana de los habitantes.

d) Determinación de espacios verdes y abiertos dedicados a la recreación y cultura física que deben exigir de acuerdo con la distribución de la población y con la ubicación de escuelas.

e) Trazado y ensanchamiento de vías de circulación y lugares de estacionamiento de vehículos.

f) Procedimientos ejecutivos que empleará la Junta y procedimientos normativos a que deberán someterse los propietarios particulares para la ejecución del Plan.

g) Procedimientos educativos para la divulgación de los fines del Plan, a fin de obtener la colaboración de los habitantes para la ejecución de los mismos.

h) Forma de financiación del Plan que pueda incluir la constitución de reservas territoriales que permitan a la Junta obtener los fondos necesarios para ello.

Artículo 61. Las Municipalidades dispondrán el levantamiento de una carta general del Municipio donde se determinarán todos los caminos generales, departamentales y vecinales, y un plano catastral de las propiedades urbanas.

Artículo 62. Los solares de casas no deberán tener menos de doce metros de frente, con una superficie no menor de trescientos sesenta metros cuadrados, a no ser que por la configuración del terreno no pueda observarse esta prescripción, previa autorización de la Oficina Nacional de Urbanismo mencionada en el artículo número sesenta y cinco.

Artículo 63. La superficie edificada de solares no podrá exceder de los límites que fijen las ordenanzas municipales de acuerdo con las zonas urbanas, pero en ningún caso pasarán del setenta y cinco por ciento del área total del lote.

Artículo 64. En espera de la realización de los planes reguladores que puedan divergir de estas medidas, las calles deberán tener un ancho mínimo de dieciséis metros y las avenidas no menos de treinta y dos metros.

Artículo 65. Para el trazado de los planos de urbanización de las poblaciones, en la capital de la República funcionará un organismo técnico denominado Oficina Nacional de Urbanismo, que estará bajo la dirección de un urbanista y que será sostenido por los Municipios del país a prorrata, con una contribución no menor del uno y medio por ciento de las rentas

ordinarias de cada uno de ellos. Los planos así trazados serán sometidos a la aprobación de la respectiva Junta Municipal del Distrito.

El funcionamiento de la Oficina Nacional de Urbanismo, sus relaciones con los Municipios y con el Poder Ejecutivo, y la apropiación de otros fondos para el cumplimiento de sus fines, serán objeto de una Ley especial.

La organización de esta Oficina, así como la designación y remoción de todo el personal técnico y administrativo, será de responsabilidad del profesional encargado de la dirección. (Modificado por artículo 7.°, Ley número 53, 20-9-1958.)

Artículo 66. La Junta Municipal aprobará o rechazará los planos. Aprobados éstos, no podrán modificarse en sus lineamientos sino conforme al mismo procedimiento establecido para su aprobación; mas, en cuanto a los detalles, podrán introducirse modificaciones previa resolución del organismo técnico correspondiente.

Artículo 67. La Junta Municipal, por intermedio de una ordenanza, pondrá en vigencia el Plan Regulador, que tendrá fuerza de Ley en el Municipio.

Artículo 68. Declárase de utilidad social los inmuebles necesarios para la ejecución del Plan Regulador, una vez esté aprobado o para la constitución de las reservas que aquél determine, los que serán expropiados por las Municipalidades, por Ley en cada caso, debiendo abonarse la indemnización hasta en un plazo máximo de cinco años. Cuando la expropiación afecte la vivienda de una persona que no posea otra, la indemnización será oblada dentro de los tres meses del desalojo de aquélla.

Párrafo II. *Contribuciones especiales*

Plus-valía, fraccionamiento, pavimentación, conservación de pavimentos

Artículo 69. Si para llevar a la práctica un Plan Regulador es preciso realizar obras públicas que, a su vez, beneficien directamente a los propietarios colindantes con los lugares en que tales obras se lleven a término, dichos propietarios estarán obligados a contribuir a la ejecución de esas obras con una suma equivalente al veinte por ciento del aumento que adquiere dichos inmuebles.

Artículo 70. Los inmuebles que no reciban beneficio directo conforme al artículo anterior, pero que a juicio de la Municipalidad reciben un beneficio indirecto, abonarán una cantidad inferior a la que se determina en dicho artículo, en proporción al aumento de valor que indirectamente obtuvieren en tales obras.

Artículo 71. Para establecer la base imponible de la contribución para las obras mencionadas en los artículos anteriores servirán el valor catastral de los predios al tiempo de ejecutarse las obras y el valor catastral fijado después de realizarse.

Artículo 72. Las calles, caminos y puentes, abiertos y construidos en los dominios particulares por sus respectivos dueños con el objeto de valorizarlos y venderlos, se transfieren gratuitamente al Municipio. Las obras men-

cionadas se harán previo permiso de la Municipalidad y de acuerdo con las ordenanzas municipales.

Artículo 73. Los particulares que de acuerdo con el artículo anterior fraccionaren sus dominios quedarán además obligados a transferir a la Municipalidad, sin indemnización, para plazas y parques, una superficie de su terreno equivalente al cinco por ciento del área total, siempre que éste sea mayor de tres hectáreas. Los gastos que demande la transferencia de dominio serán por cuenta del fraccionador.

Artículo 74. Todo fraccionamiento mayor de tres hectáreas deberá ceder gratuitamente a la Municipalidad una superficie igual al dos por ciento del área fraccionada, la que sólo podrá ser destinada para locales públicos en beneficio del propio vecindario.

Artículo 75. La Junta Municipal dispondrá que en los fraccionamientos dentro del ejido municipal el parcelador obligatoriamente procederá por su cuenta al arreglo de las rasantes de las calles y el drenaje de las mismas.

Artículo 76. Cuando la Junta Municipal dispusiese la pavimentación de una calle, el pago del pavimento se costeará íntegramente por los dueños de las propiedades de cada acera, mitad por mitad. El intendente, o en su caso el presidente de la Junta Municipal, podrá fraccionar los créditos provenientes de pavimentación en ocho cuotas trimestrales por lo menos. Los deudores otorgarán al acreedor documentos de obligación a los plazos prevenidos que devengarán un interés del ocho por ciento anual.

Artículo 77. La construcción de un pavimento de tipo superior con o sin aprovechamiento del afirmado existente se reputará como obra nueva y por lo tanto sujeta al régimen de pago establecido en el artículo anterior.

Artículo 78. La conservación del pavimento por desperfectos provenientes de la acción natural del tiempo y del tránsito quedará a cargo de la Municipalidad y los fondos para sufragar los gastos que ella origine se cubrirán con las tasas que al efecto se fijará en la ordenanza respectiva. La reposición o la reparación del pavimento será costeada directamente por el causante cuando se compruebe que el desperfecto o lesión del afirmado reconoce como causa la acción voluntaria, o no, de las personas. La duración útil de un pavimento se fija en veinticinco años. Cumplido este término, la Municipalidad podrá construir nuevo pavimento por cuenta de los propietarios.

SECCION QUINTA

Seguridad personal

Artículo 79. Corresponde a la Junta en lo relativo a esta sección:

1. Intervenir en las construcciones de teatros, estadios, cinematógrafos, circos, escuelas, colegios y demás edificios destinados a reuniones o funciones públicas; reglamentar el orden y la distribución de los ya existentes, consultando la seguridad y comodidad del público.
2. Reglamentar el tránsito y fijar tarifas de transporte.
3. Proveer de servicios contra incendios.
4. Dictar ordenanzas sobre dirección, pendiente y cruzamiento de ferrocarriles, caminos y tranvías.

5. Señadar de acuerdo con lo dispuesto en el Plan Regulador respectivo el sitio para depósitos de explosivos y materiales inflamables.
6. Reglamentar el servicio doméstico.

SECCION SEXTA

Higiene y salubridad

Artículo 80. En lo relacionado a esta sección corresponde a la Junta:

1. Disponer la limpieza en general del Municipio, las habitaciones, la higienización de los establecimientos públicos y particulares, así como los coches de los ferrocarriles, tranvías, autocamiones, automóviles, carros y demás medios de transportes, sin perjuicio de aplicar a sus propietarios, cuando se resistieran a cumplir las disposiciones sobre higiene o lo hicieran mal, la multa correspondiente. Conceder permiso para la apertura de casas de negocios de todos los ramos de la industria y del comercio, con la facultad de decretar el cierre de las mismas si omiten esas autorizaciones o dejan de munirse de las patentes o violen la ley del descanso dominical, y la prohibición de expendio de bebidas alcohólicas en los casos de más de tres reincidencias en un semestre.
2. Vigilar el expendio de bebidas, drogas y sustancias alimenticias en general, comprendiendo esta facultad la de prohibir la venta de aquellas que sean perjudiciales para la salud y la de secuestrar los productos que caigan bajo esta prescripción, sin perjuicio de las multas y acciones que correspondan.
3. Adoptar las medidas convenientes para combatir las epidemias y disminuir sus estragos, obrando siempre de acuerdo con las autoridades sanitarias nacionales; y, finalmente, cumplir las disposiciones de dichas autoridades en todo lo relativo a salubridad pública.
4. Ordenar la higienización de toda casa desalquilada o desocupada antes de que sea ocupada nuevamente.

SECCION SEPTIMA

Moralidad y servicios sociales

Artículo 81. En lo relativo a esta sección, corresponde a la Junta:

1. Conceder permiso para la apertura de sitios y casas, destinados a reuniones públicas; la realización de espectáculos, diversiones y juegos no prohibidos; impedir o clausurar los establecimientos o espectáculos que ofendan a la moral y a las buenas costumbres.
2. Reglamentar todo lo concerniente a la prostitución y las relaciones nacidas de ella, según las circunstancias, tomando todas las medidas encaminadas a combatirla y hacerla desaparecer en forma gradual y radical, en colaboración estrecha con las autoridades competentes, sobre todo cuando

de dicho comercio pudiera derivarse un peligro para la salud de la población y para el vigor de la raza.

3. Dictar ordenanzas sobre el trato y la protección de los animales.

4. Tomar a su cargo la dirección y administración de los servicios sociales y de asistencia pública locales necesarios que no sean atendidos por el Estado, bajo la supervisión y reglamentación de las respectivas autoridades nacionales.

5. Conceder subvenciones a las instituciones sociales útiles a la comunidad para facilitar y fomentar la labor que ellas realicen.

6. Proveer a la inhumación de los cadáveres de insolventes y correr con la inscripción de las defunciones en caso de no poder obtener certificado médico.

SECCION OCTAVA

Educación pública, cultura, deportes y turismo

Artículo 82. En lo relativo a esta sección corresponde a la Junta:

1. Celebrar las fiestas y solemnidades patrias.

2. Fomentar la educación pública, la cultura, el desarrollo de la vida deportiva y el turismo.

3. Conceder becas para estudios en instituciones normales o profesionales; los que obtuvieran becas podrán ser llamados por la respectiva Junta Municipal y estarán obligados a prestar servicio dentro de los tres años posteriores a la obtención del título por un tiempo no menor de la mitad del que hubieren gozado en el usufructo de la beca.

4. Organizar desayunos escolares en escuelas públicas de instrucción primaria y destinar en el presupuesto la cantidad necesaria para este servicio.

5. Establecer eventualmente y en cooperación con Municipios vecinos un servicio médico y odontológico escolar con funciones permanentes de carácter preventivo.

6. Organizar y sostener bibliotecas y museos de historia y artes.

7. Establecer escuelas o cursos de artes y oficios.

8. Crear y fomentar cursos de alfabetización.

9. Colaborar para el incremento y mejoras de las construcciones escolares. Para este objeto podrá ceder gratuitamente bajo condiciones especiales terrenos municipales no edificados.

10. Fomentar el establecimiento y prestar ayuda a las escuelas o cursos de trabajadores adultos.

11. Contribuir al desarrollo artístico y estético del Municipio y de la vida cultural dentro de él, para lo cual organizará, fomentará y auspiciará exposiciones de artes, cursos, bandas, orquestas y conservatorios; estimulará el desarrollo del arte nacional en cualquiera de sus expresiones.

12. Mantener misiones culturales que recorran las parroquias rurales.

13. Colaborar en la conservación de las ruinas y monumentos históricos y de artes.

14. Estimular, mediante la construcción de campos de deportes, el desarrollo de la cultura física en general.

15. El fomento del turismo mediante todas las medidas posibles.

Capítulo II

Otras atribuciones de la Junta

Artículo 83. Los contratos de obras, servicios o adquisiciones que pasen de cincuenta mil guaraníes en la capital, veinte mil guaraníes en las Municipalidades, se harán por licitación pública previo anuncio en dos diarios o, en su defecto, en carteles fijados profusamente en el Municipio, y por un término que no bajará de quince días, debiendo exponerse durante el mismo tiempo en Secretaría el pliego de condiciones. Para tomar parte de estas licitaciones, así como para garantizar el cumplimiento del contrato, se exigirá una garantía del cinco por ciento del valor de la obra o servicio, de cuyo monto por lo menos la mitad deberá satisfacerse en efectivo o en depósito bancario, y el saldo en valores fiduciarios o reales.

Artículo 84. Si después de dos llamadas a licitación no se presentaren postores para ejecutar las obras o servicios municipales, o las posturas excediesen de las sumas presupuestadas, la Junta podrá mandarlas realizar administrativamente o contratarlas directamente, siempre que el costo no excediese del presupuesto de la obra o servicio autorizado.

Capítulo III

De las Comisiones

Artículo 85. Según lo requieran las necesidades de la administración, las Juntas Municipales organizarán de entre sus miembros todas o algunas de las siguientes Comisiones Permanentes:

a) De agua potable y alumbrado.
b) De educación pública, cultura, deportes y turismo.
c) De higiene y salubridad.
d) De moralidad y servicios sociales.
e) De obras públicas, construcciones, viviendas y urbanización.
f) De hacienda.
g) De legislación.
h) De parroquias rurales.
i) De seguridad y tránsito.

Artículo 86. Las Juntas podrán ampliar el número de Comisiones Permanentes cuando así creyeren conveniente para la buena administración.

Artículo 87. Cada Comisión, que estará compuesta de dos consejales por lo menos, asistirá con su colaboración al Departamento Ejecutivo en los asuntos que éste someta a la consideración de la Junta Municipal.

Artículo 88. Las Juntas Municipales podrán designar las condiciones especiales que consideren necesarias.

TITULO IV

Del Departamento Ejecutivo

Artículo 89. La administración general, la ejecución y cumplimiento de las ordenanzas y resoluciones que dicte la Junta corresponderá al Departamento Ejecutivo.

Artículo 90. En la capital de la República y en los Municipios aludidos en el artículo 26, inciso segundo, el Departamento Ejecutivo estará a cargo de un intendente; en los demás Municipios, a cargo del presidente de la Junta respectiva.

Artículo 91. Para ser intendente municipal se requiere no estar incluido en los casos de inhabilidad previstos por el artículo 30 de esta Ley, ser ciudadano paraguayo, tener cuando menos veinticinco años de edad, ser natural del Municipio o haber residido por lo menos tres años en él. El cargo de intendente es incompatible con el concejal.

Artículo 92. El intendente será nombrado por el Poder Ejecutivo por un término de cinco años y podrá ser nuevamente designado en la misma forma y por igual plazo.

Artículo 93. En casos de incapacidad notoria o de mala administración en el desempeño del cargo, el Poder Ejecutivo podrá remover al intendente previo sumario administrativo en que se oirá al acusado, debiendo pasar los antecedentes a la justicia ordinaria cuando exista presunción de delito.

Artículo 94. La Junta Municipal respectiva fijará el sueldo del intendente o de su presidente en ejercicio del Departamento Ejecutivo en el presupuesto, y dicho sueldo no podrá ser disminuido durante el período de funciones de aquél, ni exceder del seis por ciento de las rentas ordinarias anuales del Municipio. Dicho sueldo queda incluido en el monto de los gastos de administración a que hace referencia el artículo cincuenta.

Artículo 95. En caso de ausencia o impedimento del intendente hará sus veces el miembro de la respectiva Junta Municipal que ella resigne; los permisos deberán ser solicitados a la Junta Municipal y los que excedieren de treinta días al Poder Ejecutivo.

Artículo 96. Los actos del intendente para tener validez serán refrendados por el secretario municipal.

TITULO V

Atribuciones y deberes del intendente

Artículo 97. Son atribuciones del intendente:

1. Promulgar las ordenanzas de la Junta y darles cumplimiento.
2. Vetar las ordenanzas, resoluciones y reglamentos que estime ilegales o inconvenientes para la Comuna, inclusive el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos en el término de diez días hábiles contados desde el día siguiente de ser sometidos a consideración del Departamento Ejecutivo;

pero si la Junta mantiene su resolución por dos tercios de votos sobre la totalidad de los miembros que la componen deberán promulgarlas y cumplirlas.

3. Reglamentar las ordenanzas para su más fácil cumplimiento sin alterar sus disposiciones.

4. Dictar un reglamento interno para las oficinas de su dependencia.

5. Nombrar y remover a los empleados del Departamento Ejecutivo con excepción del tesorero y del contador, que deben ser nombrados y removidos de acuerdo con la Junta. La remoción de los jefes de Departamentos, Secciones u oficinas sólo podrá hacerse por delitos o faltas graves previo sumario.

6. Concurrir a las sesiones de la Junta y tomar parte en sus deliberaciones con voz pero sin voto.

7. Solicitar la convocatoria a sesión extraordinaria de la Junta cuando urgentes asuntos de interés público así lo requieran.

8. Representar a la Municipalidad en sus relaciones oficiales con el Gobierno y entidades particulares.

9. Hacerla representar por el abogado asesor en las acciones o contestaciones judiciales, administrativa o contencioso-administrativa.

10. Presentar proyectos de ordenanzas.

11. Celebrar contratos, efectuar adquisiciones y autorizar trabajos dentro del presupuesto.

12. Aplicar multas a los infractores de las ordenanzas.

Si la imposición legal importase una obligación de hacer la obra, se hará realizar por cuenta del remiso, sin perjuicio de la sanción correspondiente, y si la obligación fuese de demoler o de no hacer, el intendente mandará destruir lo que se hubiese hecho en la condición indicada para las obligaciones de hacer.

13. Expedir las órdenes de ingresos y egresos.

14. Hacer recaudar las rentas del Municipio.

15. Extender los permisos para construcción que se mencionan en el artículo 59.

Artículo 98. Son sus deberes:

1. Elevar a la Junta en el mes de febrero la cuenta de inversión del año fenecido.

2. Redactar la memoria anual de la administración y presentarla al Poder Ejecutivo y a la Junta dentro de los dos primeros meses del año.

3. Practicar trimestralmente un balance de Tesorería, publicarlo por la prensa donde haya periódicos, y donde no los haya por medio de carteles, debiendo remitirse un ejemplar al Ministerio del Interior.

4. Suministrar todos los datos relativos a la administración municipal que sean requeridos por los poderes públicos y por la Junta.

5. Concurrir a las sesiones de la Junta cuando fuese llamado por ésta para suministrar informes.

6. Tener a su cargo el empadronamiento de los contribuyentes por impuestos y tasas municipales.

7. Someter anualmente en la primera quincena de noviembre a la consideración de la Junta el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Comuna para el próximo ejercicio.

Artículo 99. El intendente municipal y los presidentes de las Juntas no podrán ser obligados a comparecer ante los Tribunales para absolver posiciones o para otros actos relacionados con las gestiones que ante dichos tribunales prosigan; pero podrá recabarse por escrito un informe de los mismos en los casos que su deposición personal fuere indispensable.

TITULO II

Del secretario municipal

Artículo 100. La Junta nombrará a iniciativa del Departamento Ejecutivo o del presidente, en su caso, un secretario municipal cuyas atribuciones y deberes son:

1. Dar asistencia a la Junta Municipal, al intendente y a las Comisiones permanentes o especiales.
2. Dar fe con su firma de los actos de la Junta Municipal, de los del intendente, o donde éste faltare, del presidente de la Junta.
3. Redactar las cartas de sesiones de la Junta.
4. Cuidar del despacho diario de la Junta Municipal y de la Intendencia.
5. Ordenar y conservar el archivo municipal.
6. Formular un protocolo encuadernado y sellado, con su respectivo índice numerado, de las ordenanzas, reglamentos y resoluciones de cada año, y expedir copias de estos documentos previa autorización del intendente o presidente de la Junta.
7. Los demás fijados en esta Ley, ordenanzas o reglamentos.

Artículo 101. El secretario municipal podrá ser removido por la Junta o el intendente municipal.

Artículo 102. El sueldo del secretario municipal se determinará en el presupuesto.

Artículo 103. El secretario municipal será el jefe del personal de empleados y sobre él recaerá la responsabilidad del buen cumplimiento de los deberes de dichos empleados.

Artículo 104. En la Municipalidad de la capital, las funciones del secretario municipal serán desempeñadas por un secretario de la Junta Municipal, cuya designación será atribución de la misma; y un secretario general de la Intendencia, cuyo nombramiento corresponderá al intendente, a quien dará asistencia en la administración y funciones del Departamento Ejecutivo y dará con su firma validez a los actos del intendente.

Artículo 105. Cuando la Junta Municipal lo considere conveniente, a propuesta del Departamento Ejecutivo, podrá diferir la aplicación de los preceptos que contiene el artículo 104 que antecede.

TITULO VI

CAPÍTULO ÚNICO

La Administración Municipal

Artículo 106. La Junta Municipal, de acuerdo con las necesidades y las posibilidades económicas del Municipio, podrá crear los siguientes departamentos administrativos y técnicos necesarios para la eficiencia de la gestión municipal.

1. Hacienda (Tesorería, Rentas, Contabilidad, Estadística y Administración del Personal).
2. Obras Municipales (Obras Públicas, Construcciones y Viviendas, Urbanización).
3. Higiene (Higiene, Salubridad, Servicios Sociales).
4. Cultura (Educación Pública, Arte, Biblioteca, Museo, Deporte y Turismo).
5. Seguridad (Tránsito y Servicios contra Incendios).

Artículo 107. La Junta Municipal, a instancia del Departamento Ejecutivo, podrá crear, además, cuantos departamentos administrativos y técnicos fueren necesarios para la mejor marcha de la Administración Municipal, subdividir los existentes y ordenar la fusión de los mismos.

Artículo 108. En la Municipalidad de la capital habrá un Departamento Legal.

Artículo 109. La Junta Municipal fijará los sueldos de los funcionarios y empleados y reglamentará por orden el nombramiento, remoción y ascenso de los mismos y en general todo lo relacionado con la posición jurídica de dichos funcionarios y empleados.

Artículo 110. Los funcionarios y empleados municipales serán nombrados y removidos por el intendente o el presidente de la Junta, en su caso, salvo las excepciones que se indican en esta Ley.

Artículo 111. Todo caso de duda sobre la competencia o el alcance de las atribuciones de los funcionarios o empleados municipales será resuelto por el presidente de la Junta o por el intendente, donde lo hubiere.

TITULO VII

CAPÍTULO ÚNICO

Los actos legislativos municipales

Artículo 112. Los actos municipales de aplicación general que tengan fuerza de ley en todo el Municipio, dictados por la Junta Municipal, se denominarán ordenanzas. Los actos municipales de aplicación general para la administración se denominarán reglamentos. Se denominarán resoluciones a los que versaren sobre asuntos de interés particular o especial.

Artículo 113. El Presupuesto Municipal se sancionará por ordenanza. Será promulgado por el Departamento Ejecutivo y se sujetará a las normas especiales establecidas por esta Ley.

Artículo 114. Dictada una ordenanza, se remitirá al Ministerio del Interior en doble ejemplar, a los efectos de su revisión.

Artículo 115. El Ministerio del Interior comprobará:

1. Haberse cumplido con el trámite legal.
2. Estar de acuerdo con la Constitución y las Leyes.

Artículo 116. Si la ordenanza no reuniese los requisitos señalados en los incisos 1 y 2 del artículo 115, el Ministerio devolverá a la Junta dentro de los treinta días siguientes a la recepción, formulando las observaciones pertinentes.

Si dentro de este término el Ministerio no formulare sus observaciones o reparos, la ordenanza entrará en vigencia y tendrá fuerza de Ley.

Artículo 117. Si la Junta se ratificare por dos tercios de votos sobre la cuestión planteada, hará saber los motivos al Ministerio del Interior y la ordenanza entrará en vigor. Sin este requisito, prevalecerá la sanción del Poder Ejecutivo.

Artículo 118. Los plazos de que hablan los artículos que anteceden se comenzarán a contar desde la fecha de recepción de las comunicaciones respectivas.

Artículo 119. Sancionada una ordenanza por la Junta Municipal, el intendente o el presidente de la Junta, en su caso, podrá hacer las observaciones y ejercer los derechos establecidos en el artículo 97, inciso segundo.

Artículo 120. Las ordenanzas se publicarán en los diarios locales donde los hubiere, y donde no los haya su texto se fijará durante quince días, por lo menos, en sitios públicos y notorios de la localidad.

Artículo 121. Todo acto legislativo de la Junta Municipal requiere el voto de la mayoría de los miembros concurrentes a la sesión, a excepción de las ordenanzas que requieran la mayoría absoluta de los miembros componentes de la Junta.

Artículo 122. Para modificar, derogar o revocar ordenanzas se observará el mismo procedimiento establecido para su sanción. Las Juntas Municipales reglamentarán estos procedimientos de acuerdo con la Ley.

Artículo 123. Toda persona natural o jurídica que se creyere perjudicada por una ordenanza o resolución de la Junta Municipal podrá recurrir ante la misma, la cual obligatoriamente resolverá el reclamo en el plazo de quince días.

Artículo 124. En caso de no ser resuelta la reclamación dentro de este plazo, o en caso de resolución desfavorable, podrá el apelante recurrir, dentro del término de cinco días a partir de la notificación, ante el Tribunal de Cuentas, el que despachará el reclamo en el perentorio plazo de treinta días a partir de la fecha de presentación de la solicitud de apelación.

Artículo 125. La Corte Suprema de Justicia declarará nula y sin ningún valor las ordenanzas o resoluciones que considere anticonstitucionales o ilegales.

Artículo 126. La responsabilidad en que incurran los consejales por actos violatorios de la Constitución o de las Leyes no será exigible sino cuando dichos actos hayan sido ejecutados y hubieren surtido efecto.

TITULO VIII

CAPÍTULO ÚNICO

Los bienes municipales

Artículo 127. Son bienes municipales aquellos sobre los cuales los Municipios ejercen dominio. Los bienes municipales son de dos clases:

a) Bienes de dominio público.
b) Bienes patrimoniales que son, por razón de su destino, de uso privado o público.

Artículo 128. Son bienes municipales de dominio público aquellos cuyo uso corresponda a todos sin contraprestación de ninguna clase, o aquellos que, aunque sujetos para el uso al pago de una tasa o precio, no tienen, por su naturaleza, una estimación monetaria, razón por la cual no figuran en el activo contable municipal.

Artículo 129. Los particulares tienen el uso y goce de los bienes municipales de dominio público, de acuerdo con las Leyes y las ordenanzas municipales.

Artículo 130. Los bienes patrimoniales municipales son aquellos que tienen una estimación monetaria y que por consiguiente forman parte del activo contable municipal. Son bienes patrimoniales de uso privado las tierras sin destinación pública que posee el Municipio, y las tierras que estando situadas dentro de sus límites carecen de otro dueño.

Artículo 131. Los bienes municipales de dominio público no son enajenables.

Los bienes patrimoniales son enajenables de acuerdo con los preceptos de esta Ley.

Artículo 132. Con excepción de los casos que se mencionan en los artículos 133 y 134, toda enajenación se hará en remate público previa tasación pericial.

Artículo 133. Cuando los arrendatarios de solares municipales hubieren cumplido estrictamente con las cláusulas de sus respectivos contratos, la Junta Municipal, a petición de dichos arrendatarios, podrá proceder a la venta directa de los solares a los mismos, sin que sea necesaria la subasta, pero sujetando dicha venta al avalúo pericial.

Artículo 134. Los excedentes de terrenos municipales cuyo frente y superficie no se ajusten con las condiciones mínimas exigidas en las respectivas ordenanzas para constituir un lote podrán ser vendidos directamente a los propietarios de predios colindantes, previa tasación pericial.

Artículo 135. La Junta Municipal podrá excluir del dominio público cualquiera de sus bienes de esta naturaleza cuando así lo exijan los intereses municipales, y pasarán a ser bienes patrimoniales.

Artículo 136. La Junta Municipal determinará las condiciones conforme a las cuales el público podrá usar, arrendar, alquilar o comprar los bienes patrimoniales.

Artículo 137. El uso de los bienes patrimoniales para finalidades comerciales, para almacenamiento de materiales y objetos, para la explotación de piedras, arena, elaboración de ladrillos, etc., para el establecimiento de construcciones provisionales o definitivas, sólo se hará con permiso del Departamento Ejecutivo de acuerdo con las ordenanzas vigentes.

Artículo 138. Nadie podrá ejecutar obras que dificulten, impidan o cambien el curso normal de ríos o arroyos sin permiso previo de la Junta Municipal y con las demás formalidades legales.

Artículo 139. Todos los bienes patrimoniales, muebles o inmuebles, serán inventariados por las Municipalidades y constarán debidamente especificados en el activo contable municipal. Los documentos, títulos y escrituras que se refieran al dominio de los bienes municipales se conservarán cuidadosamente en el archivo municipal.

TITULO IX

CAPÍTULO ÚNICO

Los ingresos municipales

Artículo 140. Son ingresos municipales:

1. Las rentas patrimoniales.
2. Los impuestos.
3. Las tasas.
4. Las multas.
5. Las subvenciones.
6. Las donaciones o legados.
7. Los empréstitos.
8. Las contribuciones especiales.
9. Los ingresos varios.

Artículo 141. La Junta Municipal determinará todo lo relativo a los ingresos municipales y fijará las condiciones de arrendamiento, alquileres, empréstitos, compras, ventas, permutas y compromisos de acuerdo con los preceptos de esta Ley y del Código Civil.

SECCION PRIMERA

Rentas patrimoniales

Artículo 142. Pertenece a las rentas patrimoniales el producto de la explotación de los bienes municipales, tales como terrenos, mercados, edificios, cementerios, bosques, canteras, calles, plazas, jardines, etc.

Artículo 143. Por la ocupación transitoria, el arrendamiento o alquiler de los bienes municipales, los municipios cobrarán un canon anual, mensual, diario o valores fijos, según el caso, de acuerdo con las ordenanzas respectivas.

SECCIÓN SEGUNDA

Impuestos municipales

Artículo 144. La creación, modificación o supresión de impuestos y tasas municipales corresponde a la Honorable Cámara de Representantes.

Las de creación o modificación de impuestos señalarán los objetos de la tributación, su monto y sus bases.

Artículo 145. Además de los impuestos establecidos por leyes especiales, las Municipalidades podrán recaudar los siguientes:

1. Patentes de comerciantes, industriales y profesionales en general.
2. Edificio.
3. Transferencias de dominio de bienes raíces.
4. Transporte urbano.
5. Registro de marcas.
6. Espectáculos públicos.
7. Rifas.
8. Rodados.
9. Edificación en general.
10. Operación de crédito.
11. Publicidad y anuncios públicos.
12. Cementerios.

Artículo 146. La Junta Municipal fijará por ordenanza la cuota de contribución de los impuestos que por esta Ley le corresponde, o de los que en adelante establezca de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de esta Ley.

Artículo 147. Mientras se unifique el sistema tributario municipal, las Municipalidades percibirán e invertirán los impuestos vigentes de acuerdo con las Leyes y ordenanzas que los establecieron sin perjuicio de modificarlas con sujeción a las normas de esta Ley.

SECCION TERCERA

Tasas

Artículo 148. Las tasas por servicios municipales serán reglamentadas por ordenanzas dictadas por la respectiva Junta Municipal. El monto de la recaudación de ellas no excederá del costo real del servicio.

Artículo 149. La Municipalidad podrá percibir tasas por los siguientes servicios: aprovisionamiento de agua, alumbrado, barrido, limpieza, extracción y tratamiento de basuras, conservación de cloacas, mantenimiento y conservación de parques, jardines y paseos públicos, tablada, aforo de pesas y medidas, chapas numeradas, servicio de Secretaría, de salubridad, inspecciones en general, desinfección, examen e inscripción y otros servicios que se establezcan por las ordenanzas.

SECCION CUARTA

Multas

Artículo 150. Por incumplimiento de las ordenanzas y resoluciones, la Municipalidad podrá imponer multa hasta de diez mil guaraníes por la primera vez y en caso de reincidencia el doble de la aplicada.

Artículo 151. Corresponde al Municipio la recaudación de las multas impuestas por contravenciones a las ordenanzas y reglamentos de los mismos.

SECCION QUINTA

Impuesto inmobiliario. Subvenciones

Artículo 152. Las Municipalidades percibirán el treinta por ciento del impuesto inmobiliario que recauda el Estado sobre los inmuebles urbanos situados en los respectivos Municipios. Además, el treinta por ciento del adicional progresivo a los baldíos y semi-baldíos que se perciba en los mismos, de conformidad con la Ley correspondiente.

Artículo 153. La participación que por esta Ley perciban las Municipalidades sobre el impuesto inmobiliario y sobre los baldíos y semi-baldíos, y cualquier subvención que constare en el presupuesto del Estado, se pagarán trimestralmente en la parte proporcional respectiva.

SECCION SEXTA

Empréstitos, legados y donaciones

Artículo 154. Los fondos provenientes de legados, donaciones o empréstitos no podrán invertirse en otros objetos que los especialmente determinados por el testador o donante, o por la Ley u ordenanza que los autorizó.

TITULO X

CAPÍTULO ÚNICO

Recaudaciones de los ingresos municipales

Artículo 155. El cobro y la recaudación de los impuestos, tasas y multas municipales se regularán por ordenanzas de acuerdo con los preceptos de esta Ley.

Artículo 156. La recaudación de los impuestos, tasas y multas municipales se hará directamente por la Tesorería Municipal, de conformidad con los títulos de créditos y las órdenes de ingresos emitidas de acuerdo con la Ley, ordenanzas o reglamentos.

Artículo 157. Cuando las disposiciones de una Ley u ordenanza que establezca el cobro de un impuesto o tasa exijan la presentación de formularios especiales que contengan informaciones determinadas, hasta una fecha señalada, la Municipalidad, para estimular la pronta presentación de tales formularios y el pago inmediato de los impuestos o tasas, o para castigar la demora en el cumplimiento de tales formalidades, podrá crear, por ordenanzas, descuentos o recargos, según el caso, sobre la suma por pagar por el contribuyente.

Artículo 158. En caso de declaraciones fraudulentas, debidamente comprobadas por parte del contribuyente y que tiendan a ocultar o falsear los datos que la Municipalidad requiera para el cobro de impuestos o tasas, será sancionado de acuerdo con las disposiciones pertinentes del Código Penal.

Artículo 159. Los funcionarios o empleados municipales que por razón del cargo que desempeñan hubieren de enterarse del estado financiero de empresas, personas o entidades jurídicas, están obligados a considerar dichas informaciones como un secreto profesional. Quien las divulgare abusando de su posición será pasible de las sanciones establecidas en el Código Penal.

Artículo 160. Los impuestos, tasas y multas establecidos por las Municipalidades serán cobrados, cuando omitiera hacerlo el deudor, por el procedimiento establecido por las Leyes procesales para la ejecución de las sentencias judiciales. En caso de retenerse por la Municipalidad las cosas que hubieren dado origen a la obligación, podrá ella disponer el remate de las mismas previa notificación al deudor y publicación por tres días por lo menos, en la que se dará cuenta del acto por efectuarse. El producto se aplicará al pago de la deuda y gastos emergentes, y el saldo se pondrá a disposición del deudor.

Artículo 161. Para proceder contra el deudor al cobro de impuestos, tasas y multas, por vía de ejecución de sentencias, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo anterior, será suficiente título de ejecución la boleta respectiva con el visto bueno del intendente o del presidente de la Junta Municipal, en su caso.

Artículo 162. Los impuestos, tasas y multas que no se hubiesen satisfecho quedarán prescritos a los cinco años contados a partir de la fecha de su exigibilidad, o del día en que se ejecutorió la sentencia de que habla el artículo anterior. La fecha de la exigibilidad del pago correrá desde el día siguiente al vencimiento del plazo estipulado para el mismo.

Artículo 163. El Departamento Ejecutivo elaborará los catastros y padrones de contribuyentes que han de servir de base para el cobro de los impuestos y tasas. Los catastros y padrones de contribuyentes serán aprobados por la Junta Municipal y refrendados por el intendente o presidente de la Junta, en su caso.

Artículo 164. La Junta Municipal reglamentará el procedimiento para la aplicación del recurso de apelación por parte de los contribuyentes cuando éstos se creyeren lesionados por el resultado de una fiscalización o por la liquidación de un impuesto o tasa que de acuerdo con la Ley u ordenanza estuvieren obligados a abonar al tesoro municipal.

Artículo 165. El reclamo del contribuyente sobre pago de impuestos, tasas o multas, que a su juicio abonó indebidamente, se presentarán dentro de

los treinta días ante la Junta respectiva, la que resolverá dentro de un término igual a partir de la fecha de la presentación. Si al cabo de los treinta días la Junta no resolviere el caso planteado, se tendrá como aceptada la reclamación del peticionante, con derecho a devolución de lo pagado indebidamente.

Artículo 166. La Municipalidad podrá recaudar, mensual, trimestral o semestralmente los impuestos o tasas anuales susceptibles de subdivisión cuando lo creyere conveniente.

Artículo 167. No podrá extenderse escritura de venta, permuta u otra que implique transmisión o restricción de dominio, o que establezca gravamen sobre la propiedad o de la cancelación de dichos gravámenes, sin el comprobante de estar pagados todos los impuestos, tasas y multas municipales, hasta el año y el mes inclusive de la fecha de las respectivas escrituras.

Artículo 168. No se cobrará impuesto municipal alguno por los artículos en tránsito de un Municipio a otro.

TITULO XI

CAPÍTULO I

El Presupueso

Artículo 169. El Presupuesto de la Municipalidad se regirá en la preparación y ejecución por la Ley General de Organización Financiera en todo lo que no se oponga a la presente Ley.

Artículo 170. El ejercicio comprende desde el 1.° de enero hasta el 31 de diciembre de cada año. El Proyecto de Presupuesto se sancionará y promulgará en el mes de diciembre.

Artículo 171. No podrá autorizarse ninguna erogación fuera del Presupuesto.

Artículo 172. El Departamento Ejecutivo elaborará el Presupuesto y lo presentará a la Junta para su estudio y consideración. Si la Junta no estuviese de acuerdo, en todo o en parte, con el Proyecto de Presupuesto, hará las modificaciones necesarias sujetándose a las disposiciones de esta Ley.

Si la Junta Municipal no provee durante el mes de diciembre de presupuesto para el ejercicio siguiente, se considerará que ella ha aprobado el proyecto del Departamento Ejecutivo.

Artículo 173. Las Juntas no podrán aumentar las partidas de sueldos proyectadas por el Departamento Ejecutivo relativas a las dependencias del mismo, pero podrá disminuirlas y suprimir cargos.

Artículo 174. El intendente o el presidente, en su caso, comunicará a la Junta, en la primera sesión ordinaria, su conformidad o reparos.

Artículo 175. La Junta Municipal podrá ratificarse por los dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros, haciéndolo saber al Departamento Ejecutivo.

Artículo 176. Aprobado el Proyecto de Presupuesto presentado por el Departamento Ejecutivo, se remitirá a los efectos legales al Ministerio del Interior, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos números 114 y 115 de esta Ley.

Artículo 177. El cálculo de recursos tendrá como base el promedio de rendimiento de los dos años anteriores, con las modificaciones en más o en menos que impongan las variaciones tributarias.

Artículo 178. El monto del Presupuesto de Gastos no podrá exceder al del Cálculo de Recursos.

Artículo 179. El Departamento Ejecutivo no efectuará ninguna transferencia de créditos parciales o totales de una partida a otra sin previa modificación del Presupuesto por la Junta Municipal.

Artículo 180. Los excedentes que hubiesen en una o varias partidas podrán ser invertidos, previa autorización de la Junta, para cubrir las insuficiencias de otros rubros, o en obras públicas.

Artículo 181. El Departamento Ejecutivo no podrá ordenar pagos que no constaren previamente en el Presupuesto vigente.

Artículo 182. Las obligaciones especiales que establece la Ley en favor de las Parroquias, de conformidad con los artículos números 51 y 52, se mencionarán específicamente en el Presupuesto.

Artículo 183. La Junta Municipal dictará las normas y preceptos que fueren necesarios para la elaboración del Presupuesto.

Capítulo II

Del Tesoro Municipal

Artículo 184. El tesorero será nombrado por la Junta Municipal a propuesta del Departamento Ejecutivo.

Artículo 185. Son aplicables al tesorero las incompatibilidades que se mencionan en el artículo 30 de esta Ley.

Artículo 186. Son deberes y atribuciones del tesorero:

1. Recaudar los fondos municipales de conformidad con los títulos de créditos y órdenes de ingresos.
2. Efectuar los pagos de conformidad con las órdenes que reciba de autoridades competentes.
3. Objetar las órdenes de pago que estuvieren en contradicción con lo prescrito en el Presupuesto, o no fueren legales o no estuviere claramente comprobado el derecho del peticionario o la legitimidad del pago. Si hubiere ratificación en la orden de pago, el tesorero quedará eximido de toda responsabilidad.
4. Llevar al día los libros prescritos por la Ley, ordenanzas o reglamentos.
5. Formular el parte diario de Caja.
6. Llevar la cuenta de Caja de la Tesorería.
7. Llevar la cuenta de los valores municipales de cuya recaudación es responsable.
8. Llevar la cuenta de las órdenes de pago que se le remitan, de los pagos efectuados y de las anulaciones o enmiendas de dichas órdenes.
9. Informar trimestralmente al Departamento Ejecutivo acerca del estado de las recaudaciones y de los pagos efectuados, y presentar, en los primeros días de enero, un informe anual en el que manifieste los motivos por

los cuales no se han podido hacer efectivos los títulos de cobros pendientes, y en el que, asimismo, solicite su inclusión para el año en curso.

10. Solicitar de la Junta Municipal por intermedio del Departamento Ejecutivo la destrucción de los papeles correspondientes a los créditos incobrables, manifestando los motivos que existen para ello.

11. Cumplir las demás obligaciones que le señale la Ley, ordenanzas, reglamentos o resoluciones de la Junta.

Artículo 187. El Departamento Ejecutivo regulará las funciones del tesorero por medio de un reglamento de conformidad con las Leyes y las ordenanzas.

Artículo 188. El tesorero prestará caución a satisfacción de la Junta para entrar en posesión del cargo.

Capítulo III

La cuenta anual y la contabilidad

Artículo 189. Hasta el 31 de marzo de cada año, el intendente o el presidente de la Junta, en su caso, informará a la Junta Municipal por medio de la cuenta anual, del estado financiero y del ejercicio económico de la Municipalidad del año anterior. La cuenta anual deberá ser preparada por el director de Hacienda o empleado encargado de estas funciones y será presentada a la Junta Municipal por el intendente o el presidente, en su caso.

Artículo 190. La Junta Municipal aprobará o rechazará la cuenta anual de inversión en el término de sesenta días en la capital y de treinta días en los Municipios del interior. El rechazo sólo tendrá lugar si las inversiones no se hubieren efectuado de acuerdo con la Ley y las resoluciones respectivas de la Junta. Una copia de la rendición de cuenta y de la resolución de la Junta que la aprueba o rechaza se enviará al Ministerio del Interior. La cuenta anual y los documentos justificativos quedarán disponibles en el Archivo Municipal para el examen por los inspectores del Ministerio del Interior.

Artículo 191. Declárese obligatoria la contabilización de todas las entradas y salidas de los fondos, valores y bienes patrimoniales de la Municipalidad en libros rubricados y foliados por el presidente de la Junta.

Artículo 192. Las órdenes de pago y de recaudación, con los documentos justificativos del caso, pasarán, antes de su presentación a Tesorería, al Departamento de Hacienda, contralor de Gastos, contador o empleado que tuviere a su cargo estas funciones, quien deberá observar todas aquellas que no estuviesen ajustadas a las Leyes, al Presupuesto, ordenanzas y reglamentos. Una orden de pago observada por el Departamento de Hacienda, contralor de Gastos, contador o empleado a cargo de estas funciones no podrá abonarse sin previa consulta a la Junta Municipal, la que resolverá en definitiva en el plazo de quince días.

Artículo 193. El intendente o el presidente de la Junta, en su caso, será solidariamente responsable con el tesorero de todo pago indebido.

TITULO XII

CAPÍTULO ÚNICO

De las acciones y recursos contra las resoluciones, contratos y demás actos municipales

Artículo 194. Las acciones de carácter administrativo, cuando procedan en virtud de las facultades regladas por la Municipalidad u oficinas dependientes de ella, serán sustanciadas y juzgadas ante el Tribunal de Cuentas.

Artículo 195. No se admitirá ante las autoridades judiciales o administrativas acción que tenga por objeto impedir o suspender el cumplimiento de las resoluciones municipales en lo concerniente a la seguridad, higiene y moralidad pública. Los particulares perjudicados por ellas deberán ejercitar su derecho en la forma prevista en el artículo anterior.

Artículo 196. Las cuestiones de competencia de jurisdicción entre las Municipalidades y entre éstas y cualquier otra autoridad serán resueltas por la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 197. Cuando las Municipalidades procediesen como personas jurídicas podrán ser demandadas y demandantes ante los Tribunales ordinarios, con arreglo al derecho privado. En tales casos serán representadas la de la capital por el abogado asesor aludido en el artículo 199 y las de la Campaña por la persona que designe la Junta Municipal.

Artículo 198. Las rentas y bienes afectados a servicios municipales son inembargables. El embargo puede recaer sobre los bienes privados para garantizar créditos legítimos y aquéllos pueden ser ejecutados si las Municipalidades no abonasen la deuda en el término de doce meses siguientes al vencimiento de la misma, si se trata de un crédito a plazo, o desde la notificación de la sentencia condenatoria respectiva.

Artículo 199. La Municipalidad de la capital tendrá un abogado asesor jurídico encargado de patrocinar los litigios que sostuviere ante los Tribunales y evacuar las consultas e informes que la Junta o el intendente le hicieren para el acertado despacho de los asuntos administrativos.

Artículo 220. Tanto la Junta Municipal como el intendente deberán requerir el parecer del asesor antes de aceptar o suscribir un contrato. En caso de celebrarlo sin llenar este requisito serán responsables de los daños que los defectos del contrato acarreasen a la Comuna.

Artículo 201. Ni la Junta ni el intendente podrán rescindir los contratos celebrados con la Municipalidad sin consulta previa al asesor jurídico, so pena de la responsabilidad prevista en el artículo anterior.

Artículo 202. Las Municipalidades que carecen de asesor jurídico en los contratos cuya cuantía excediera a los montos especificados en el artículo 83 deberán previamente consultar el parecer del asesor jurídico del Ministerio del Interior, so pena de incurrir en las responsabilidades indicadas en los artículos 200 y 201 que anteceden.

TITULO XIII

CAPÍTULO ÚNICO

De la represión de las contravenciones

Artículo 203. El juzgamiento de las contravenciones a las Leyes y ordenanzas municipales en la Municipalidad de la capital estará a cargo de jueces municipales que serán designados por el intendente municipal.

Artículo 204. Las funciones de los jueces municipales serán determinadas por ordenanzas.

Artículo 205. El procedimiento de la sustanciación será sumario y oral.

Artículo 206. Las resoluciones del Juzgado Municipal podrán ser apeladas dentro del término perentorio de dos días ante la Junta Municipal, la que se expedirá dentro del plazo de ocho días.

TITULO XIV

CAPÍTULO ÚNICO

Disposiciones generales

Artículo 207. Las autoridades policiales de cada localidad prestarán su concurso a las Municipalidades para el cumplimiento de sus fines, ordenanzas, reglamentos y resoluciones.

Artículo 208. A toda colonia o compañía que llegare a tener doscientos o más habitantes se la considerará de acuerdo con lo prescrito en el artículo 10 de esta Ley como una Parroquia del Municipio.

Artículo 209. Cuando una colonia o grupo de colonias o compañías que formaren un conjunto tuvieren una población de más de tres mil habitantes la Junta Parroquial o las Juntas Parroquiales respectivas podrán solicitar a la Cámara de Representantes la creación de un Municipio independiente.

Artículo 210. Los límites del Distrito Municipal serán determinados por el Poder Ejecutivo, previo informe de la Oficina Nacional de Urbanismo mencionada en el artículo 65 de esta Ley.

Artículo 211. Ningún empleado municipal a sueldo podrá ejercer otra función pública que no sea la docencia. Podrá ejercer el comercio y otra actividad privada con autorización previa del intendente o del presidente de la Junta Municipal, en su caso. Quedan exceptuados de esta disposición los asesores técnicos, legales y administrativos.

Artículo 212. Ningún empleado municipal puede estar directa o indirectamente interesado en los contratos, ventas, obras, servicios o arrendamientos celebrados con las Municipalidades, so pena de expulsión, nulidad de acto y responsabilidad penal y civil a que hubiere lugar.

Artículo 213. Los jueces y Tribunales de la República darán curso a los pedidos de allanamiento de domicilio formulados por las autoridades municipales para el cumplimiento de su cometido, sujetándose en todo al procedimiento judicial.

Artículo 214. Ninguna persona o corporación civil o eclesiástica podrá recolectar óbolos o donativos sin autorización escrita de la Junta Municipal, la cual no podrá conceder este permiso sin exigir una caución suficiente. Quedan eximidos del requisito de la caución las sociedades de beneficencia y las de fines sociales con personería jurídica.

Artículo 215. Los encargados de la colecta pública autorizada de acuerdo con el artículo anterior rendirán cuenta detallada del estado en que se encuentran los asuntos que corresponda cada tres meses ante la Junta Municipal. Cumplida la comisión o terminado el trabajo, dichos encargados presentarán a la Junta Municipal la cuenta definitiva, debidamente firmada, debiendo en consecuencia cancelarse la fianza si el auto es aprobatorio.

Artículo 215. El libro de actas de las sesiones de las Juntas Municipales es un instrumento público y ningún acuerdo, decreto, ordenanza, reglamento o resolución que no conste en él será válido.

Artículo 217. Las Municipalidades no podrán acordar concesiones para explotar servicios públicos con privilegios sin especial autorización de la Cámara de Representantes.

Artículo 218. Tampoco podrán erigir en lugares públicos estatuas o monumentos conmemorativos de personas o acontecimientos determinados, ni autorizar su erección, sin que una Ley especial lo acuerde.

Artículo 219. Cuando se trate de rendir homenaje a personas extranjeras dando sus nombres a calles, avenidas o plazas públicas se requerirá una Ley de la Cámara de Representantes. Asimismo si se tratare de otorgar títulos honoríficos o consagrar el nombre de un ciudadano paraguayo en vida.

TITULO XV

INTERMUNICIPALIDAD

CAPÍTULO ÚNICO

Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal

Artículo 220. Las Municipalidades podrán participar en asociaciones, sociedades y otras entidades locales, regionales, nacionales o internacionales de utilidades públicas, de conformidad con sus fines específicos señalados en los artículos números 15 y 16 de esta Ley.

Artículo 221. La Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI) es el organismo oficial de los Municipios paraguayos. El Poder Ejecutivo someterá a su informe y juicio todos los asuntos, proyectos, leyes o medidas por adoptarse que afecten a los Municipios.

Artículo 222. Las Municipalidades de dos o más Municipios podrán asociarse transitoria o permanentemente para realizar finalidades comunes de utilidad pública. La Asociación así formada se regirá por sus respectivos estatutos aprobados por el Poder Ejecutivo.

Artículo 223. Los Estatutos de las entidades constituidas de acuerdo con el artículo anterior contendrán, entre otros, los siguientes preceptos:

1. Definición de la finalidad de la Asociación.
2. Recursos económicos para el cumplimiento de sus fines.
3. Normas para la formación de la Junta que gobernará a la Asociación.
4. Deberes y atribución de la Junta y su Presidente.
5. Normas para la modificación o liquidación de la Asociación.
6. Sede.

Artículo 224. Serán fondos de estas asociaciones aquellas que los Municipios miembros señalaren de sus propias rentas y aquellos que por Ley se destinaren a invertirse en los fines para los cuales la Asociación fue formada.

Artículo 225. Quedarán derogadas las Leyes números 915 del 26 de agosto de 1927, 950 del 15 de febrero de 1928, 1.230 del 31 de agosto de 1931, y Decretos-Leyes números 6.266 del 5 de noviembre de 1936, 568 del 29 de marzo de 1940, 5.504 del 9 de octubre de 1944 y todas las demás disposiciones contrarias a esta Ley a partir de la vigencia de la presente.

Artículo 226. La presente Ley entrará en vigencia desde el 1.° de enero de 1955.

Artículo 227. Comuníquese al Poder Ejecutivo.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

SECCION XVI (*)

DEL GOBIERNO Y DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS

CAPÍTULO I

Artículo 262. El Gobierno y la Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente Municipal. La Intendencia y la Junta tendrán sus sedes en la capital de cada departamento e iniciarán sus funciones el 15 de febrero siguiente a la elección.

Artículo 263. Las Juntas Departamentales se compondrán de treinta y un miembros.

Artículo 264. Para ser miembro de la Junta Departamental se requerirá: veintitrés años cumplidos de edad; ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio, y ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos.

Artículo 265. Los miembros de las Juntas Departamentales durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones. Simultáneamente con los titulares se elegirá triple número de suplentes.

Artículo 266. Los intendentes durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, por una sola vez, requiriéndose para ser candidatos que renuncien con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones (1).

Artículo 267. Para ser intendente se requerirán las mismas calidades que para ser senador, necesitándose, además, ser nativo del departamento o estar radicado en él desde tres años antes de la fecha de toma de posesión, por lo menos.

Artículo 268. Simultáneamente con el titular del cargo de intendente, se elegirán cuatro suplentes, que serán llamados por su orden a ejercer las funciones en caso de vacantes del cargo, impedimento temporal o licencia

(*) Artículos que hacen referencia a Municipios.
(1) Véase D. C. núm. 3, art. 5.

del titular. La no aceptación del cargo por parte de un suplente le hará perder su calidad de tal, excepto que la convocatoria fuese para suplir una vacancia temporal.

Si el cargo de intendente quedase vacante definitivamente y agotada la lista de suplentes, la Junta Departamenal elegirá nuevo titular por mayoría absoluta del total de sus componentes y por el término complementario del período de gobierno en transcurso. Mientras tanto, o si la vacancia fuera temporal, el cargo será ejercido por el presidente de la Junta Departamental —siempre y cuando cumpliese con lo dispuesto por los artículos 266 y 267— y en su defecto por los vicepresidentes que reuniesen dichas condiciones.

Si en la fecha en que deba asumir sus funciones no estuviese proclamado el intendente electo o fuese anulada la elección departamental quedará prorrogado el período del intendente cesante, hasta que se efectúa la trasmisión del mando (2).

Artícula 269. La ley sancionada con el voto de dos tercios del total de los componentes de cada Cámara podrá modificar el número de miembros de las Juntas Departamentales.

Capítulo II

Artículo 270.Las Juntas Departamentales y los intendentes serán elegidos directamente por el pueblo, con las garantías y conforme a las normas que para el sufragio establece la Sección III (3).

Artículo 271. Para la elección de intendentes municipales se acumularán los votos por lema, quedando prohibida la acumulación por sublemas.

Corresponderá el cargo de intendente municipal al candidato de la lista más votada del lema más votado (4).

Artículo 272. Los cargos de miembros de las Juntas Departamentales se distribuirán entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno, sin perjuicio de lo establecido en los apartados siguientes.

Si el lema que haya obtenido el cargo de intendente sólo hubiese obtenido la mayoría relativa de sufragios se adjudicará a ese lema la mayoría de los cargos de la Junta Departamental, los que serán distribuidos proporcionalmente entre todas sus listas.

Los demás cargos serán distribuidos por el sistema de la representación proporcional integral, entre los lemas que no hubiesen obtenido representación en la adjudicación anterior (5).

Capítulo III

Artículo 273. La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental (6).

Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Departamento.

---

(2) Véase D. C. núm. 3, art. 5.
(3) V. D. C. núm. 1, art. 1; D. C. núm. 3, art. 5; D. 497/973 y R. núm. 1137/976.
(4) V. D. C. núm. 3, art. 5.
(5) Véase D. 497/973, art. 1.
(6) V. D. 497/973, art. 2.

Además de las que la ley determine, serán atribuciones de las Juntas Departamentales:

1.° Dictar, a propuesta del intendente o por su propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzgue necesarios, dentro de su competencia (7).

2.° Sancionar los presupuestos elevados a su consideración por el intendente, conforme a lo dispuesto en la Sección XIV (8).

3.° Crear o fijar, a proposición del intendente, impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de los servicios que presten, mediante el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes (9).

4.° Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para informarse sobre cuestiones relativas a la Hacienda o a la Administración Departamental. El requerimiento deberá formularse siempre que el pedido obtenga un tercio de votos del total de los componentes de la Junta.

5.° Destituir, a propuesta del intendente y por mayoría absoluta de votos del total de componentes, los miembros de las Juntas Locales no electivas (10).

6.° Sancionar, por tres quintos del total de sus componentes, dentro de los doce primeros meses de cada período de Gobierno, su Presupuesto de Sueldos y Gastos y remitirlo al intendente para que lo incluya en el Presupuesto respectivo.

Dentro de los cinco primeros meses de cada año podrán establecer, por tres quintos de votos del total de sus componentes, las modificaciones que estimen indispensables en su Presupuesto de Sueldos y Gastos (11).

7.° Nombrar los empleados de sus dependencias, corregirlos, suspenderlos y sustituirlos en los casos de ineptitud, omisión o delito, pasando en este último caso los antecedentes a la Justicia (12).

8.° Otorgar concesiones para servicios públicos, locales o departamentales, a propuesta del intendente, y por mayoría absoluta de votos del total de sus componentes.

9.° Crear, a propuesta del intendente, nuevas Juntas Locales (13).

10. Considerar las solicitudes de venia o acuerdo que el intendente formule.

11. Solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de la Ley Orgánica de los Gobiernos Departamentales.

Capítulo IV

Artículo 274. Corresponden al intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental.

Artículo 275. Además de las que la ley determine, sus atribuciones son:

1.° Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

2.° Promulgar y publicar los decretos sancionados por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportuno para su cumplimiento.

---

(7) V. D. 497/973, art. 3.
(8) V. D. C. núm. 3, art. 5, ap. c); D. 346/977 y D. 82/979.
(9) V. D. C. núm. 3, art. 5, ap. b) y R. de 18/10/976.
(10) V. D. 498/973.
(11) Véanse D. C. núm. 3, arts. 5, ap. c) y 6; y D. 82/979.
(12) V. D. C. núm. 7, arts. 4, 11, 13 y 15.
(13) V. D. 498/973.

3.° Preparar el presupuesto y sometérlo a la aprobación de la Junta Departamental, todo con sujeción a lo dispuesto en la Sección XIV (14).

4.° Proponer a la Junta Departamental, para su aprobación, los impuestos, tasas y contribuciones; fijar los precios por utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales y homologar las tarifas de los servicios públicos a cargo de concesionarios o permisarios (15).

5.° Nombrar los empleados de su dependencia, corregirlos y suspenderlos. Destituirlos en caso de ineptitud, omisión o delito, con autorización de la Junta Departamental, que deberá expedirse dentro de los cuarenta días. De no hacerlo, la destitución se considerará ejecutoriada. En caso de delito pasará, además, los antecedentes a la Justicia (16).

6.° Presentar proyectos de decretos y resoluciones a la Junta Departamental y observar los que aquélla sancione dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se le haya comunicado la sanción.

7.° Designar los bienes a expropiarse por causa de necesidad o utilidad públicas, con anuencia de la Junta Departamental.

8.° Designar los miembros de las Juntas Locales, con anuencia de la Junta Departamental (17).

9.° Velar por la salud pública y la instrucción primaria, secundaria, preparatoria, industrial y artística, proponiendo a las autoridades competentes los medios adecuados para su mejoramiento.

Artículo 276. Corresponde al intendente representar al departamento en sus relaciones con los Poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales, y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados.

Capítulo V

Artículo 277. El intendente firmará los decretos, las resoluciones y las comunicaciones con el secretario o el funcionario que designe, requisito sin el cual nadie estará obligado a obedecerlos. No obstante podrá disponer que determinadas resoluciones se establezcan por acta otorgada con los mismos requisitos precedentemente fijados.

El secretario será nombrado por cada intendente y cesará con él, salvo nueva designación, pudiendo ser removido o reemplazado transitoriamente en cualquier momento.

Artículo 278. El intendente podrá atribuir a comisiones especiales la realización de cometidos específicos, delegando las facultades necesarias para su cumplimiento.

Artículo 279. El intendente determinará la competencia de las direcciones generales de departamento y podrá modificar su denominación.

Artículo 280. Los directores generales de departamento ejercerán los cometidos que el intendente expresamente delegue en ellos.

---

(14) Véanse D. C. núm. 3, art. 5, ap. c); D. 346/977 y D. 82/979.
(15) V. D. C. núm. 3, art. 5, ap. b); y R. de 18/10/976.
(16) V. D. C. núm. 7, arts. 4, 11, 13 y 15.
(17) V. D. 498/973.

Capítulo VI

Artículo 281. Los decretos que sancione la Junta Departamental requerirán, para entrar en vigencia, la previa promulgación por el intendente municipal.

Este podrá observar aquéllos que tenga por inconvenientes, pudiendo la Junta Departamental insistir por tres quintos de votos del total de sus componentes, y en ese caso entrarán inmediatamente en vigencia.

Si el intendente municipal no los devolviese dentro de los diez días de recibidos, se considerarán promulgados y se cumplirán como tales.

No podrán ser observados los presupuestos que hayan llegado a la Asamblea General por el trámite establecido en el artículo 225.

Artículo 282. El intendente podrá asistir a las sesiones de la Junta Departamental y de sus comisiones internas y tomar parte en sus deliberaciones, pero no tendrá voto.

Artículo 283. Los intendentes o las Juntas Departamentales podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del departamento, en la forma que establezca la ley.

Artículo 284. Todo miembro de la Junta Departamental puede pedir al intendente los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido será formulado por escrito y por intermedio del presidente de la Junta Departamental, el que lo remitirá de inmediato al intendente.

Si éste no facilitara los informes dentro del plazo de veinte días, el miembro de la Junta Departamental podrá solicitarlos por intermedio de la misma.

Artículo 285. La Junta tiene facultad por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a su Sala al intendente para pedirle y recibir los informes que estime convenientes ya sea con fines legislativos o de contralor.

El intendente podrá hacerse acompañar con los funcionarios de sus dependencias que estime necesarios, o hacerse representar por el funcionario de mayor jerarquía de la repartición respectiva, salvo cuando el llamado a Sala se funde en el incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 2.° del artículo anterior.

Artículo 286. La Junta Departamental podrá nombrar comisiones de investigación para suministrar datos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones, quedando obligados el intendente y las oficinas de su dependencia, a facilitar los datos solicitados.

Capítulo VII

Artículo 287. En toda población fuera de la planta urbana de la capital del Departamento podrá haber una Junta Local, cuyos miembros serán designados respetando, en lo posible, la proporcionalidad de la Junta Departamental en la representación de los diversos Partidos. Su número será de cinco miembros, que tendrán las mismas calidades exigidas para ser miembro de la Junta Departamental, y deberán estar avecindados en la localidad desde tres años antes, por lo menos, o ser nativo de ella, no pudiendo integrarlas los intendentes y los miembros de aquellas Juntas.

El presidente representará a la Junta Local y hará ejecutar sus resoluciones (18).

Artículo 288. La ley determinará las condiciones para la creación de las Juntas Locales y sus atribuciones, pudiendo, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara y por iniciativa del respectivo Gobierno Departamental, ampliar las facultades de gestión de aquéllas, en las poblaciones que, sin ser Capital de Departamento, cuenten con más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo. Podrá también, llenando los mismos requisitos, declarar electivos por el Cuerpo Electoral respectivo las Juntas Locales Autónomas (19).

Capítulo VIII

Artículo 289. Es incompatible el cargo de intendente con todo otro cargo o empleo público, excepción hecha de los docentes, o con cualquier situación personal que importe recibir sueldo o retribución por servicios de empresas que contraten con el Gobierno Departamental. El intendente no podrá contratar con el Gobierno Departamental.

Artículo 290. No podrán formar parte de las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales, los empleados de los Gobiernos Departamentales o quienes estén a sueldo o reciban retribución por servicios de empresas privadas que contraten con el Gobierno Departamental.

No podrán tampoco formar parte de aquellos órganos, los funcionarios comprendidos en el inciso 4.° del artículo 77.

Artículo 291. Los intendentes, los miembros de las Juntas Departamentales y de las Juntas Locales, tampoco podrán durante su mandato:

1.° Intervenir como directores o administradores en empresas que contraten obras o suministros con el Gobierno Departamental, o con cualquier otro órgano público que tenga relación con el mismo.

2.° Tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante el Gobierno Departamental.

Artículo 292. La inobservancia de lo preceptuado en los artículos precedentes, importará la pérdida inmediata del cargo.

Artículo 293. Son incompatibles los cargos de miembros de las Juntas Locales y Departamentales con el de intendente, pero esta disposición no comprende a los miembros de la Junta Departamental que sean llamados a desempeñar interinamente el cargo de intendente. En este caso quedarán suspendidos en sus funciones de miembros de la Junta Departamental, sustituyéndoseles, *mientras dura la suspensión, por el suplente correspondiente* (20).

Artículo 294. Los cargos de intendente y de miembros de Junta Departamental, son incompatibles con el ejercicio de otra función pública electiva, cualquiera sea su naturaleza.

---

(18) Véase D. 498/973.
(19) Véase D. 498/973.
(20) Véase D. C. núm. 3, art. 5; y D. 498/73.

Capítulo IX

Artículo 295. Los cargos de miembros de Juntas Departamentales y de Juntas Locales (21) serán honorarios.

Los intendentes percibirán la remuneración que les fije la Junta Departamental con anterioridad a su elección. Su monto no podrá ser alterado durante el término de sus mandatos.

Artícula 296. Los intendentes y los miembros de la Junta Departamental podrán ser acusados ante la Cámara de Senadores por un tercio de votos del total de componentes de dicha Junta por los motivos previstos en el artículo 93.

La Cámara de Senadores podrá separarlos de sus destinos por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Capítulo X

Artículo 297. Serán fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos (22):

1.° Los impuestos sobre la propiedad inmueble, urbana y suburbana, situada dentro de los límites de su jurisdicción, con excepción, en todos los casos, de los adicionales nacionales establecidos o que se establecieren. Los impuestos sobre la propiedad inmueble rural serán fijados por el Poder Legislativo, pero su recaudación y la totalidad de su producido, excepto el de los adicionales establecidos o que se establecieren, corresponderá a los Gobiernos Departamentales respectivos. La cuantía de los impuestos adicionales nacionales, no podrá superar el monto de los impuestos con destino departamental.

2.° El impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada, en las zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados.

3.° Los impuestos establecidos con destino a los Gobiernos Departamentales y los que se creen por Ley en lo futuro con igual finalidad sobre fuentes no enumeradas en este artículo.

4.° Las contribuciones por mejoras a los inmuebles beneficiados por obras públicas departamentales.

5.° Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales.

6.° Los impuestos a los espectáculos púúblcos con excepción de los establecidos por Ley con destinos especiales mientras no sean derogados, y a los vehículos de transporte.

7.° Los impuestos a la propaganda y avisos de todas clases. Están exceptuados la propaganda y los avisos de la prensa radial, escrita y televisada, los de carácter político, religioso, gremial, cultural o deportivo, y todos aquellos que la Ley determine por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.

---

(21) V. D. 498/973.

(22) Véanse D. C. núm. 3, art. 5, ap. b) y R. de 18/10/976.

8.° Los beneficios de la explotación de los juegos de azar, que les hubiere autorizado o les autorice la Ley, en la forma y condiciones que ésta determine.

9.° Los impuestos a los juegos de carreras de caballos y demás competencias en que se efectúen apuestas mutuas, con excepción de los establecidos por la Ley, mientras no sean derogados.

10. El producido de las multas:

a) que el Gobierno Departamental haya establecido mientras no sean derogadas, o estableciere según sus facultades;
b) que las leyes vigentes hayan establecido con destino a los Gobiernos Departamentales;
c) que se establecieran por nuevas leyes, con destino a los Gobiernos Departamentales.

11. Las rentas de los bienes de propiedad del Gobierno Departamental y el producto de las ventas de éstos.

12. Las donaciones, herencias y legados que se le hicieren y aceptare.

13. La cuota parte del porcentaje que, sobre el monto total de los recursos del Presupuesto Nacional, fijará la Ley Presupuestal con destino a obras públicas departamentales.

Artículo 298. La Ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá extender la esfera de aplicación de los gravámenes departamentales o ampliar las fuentes sobre las cuales podrán recaer, siempre que no se incurra en superposición impositiva (23).

Artícula 299. Los decretos de los Gobiernos Departamentales creando o modificando impuestos, no serán obligatorios sino después de diez días de publicados en el Diario Oficial y se insertarán en el Registro Nacional de Leyes y Decretos en una sección especial.

Deberán publicarse, además, por lo menos, en dos periódicos del Departamento.

Artículo 300. El Poder Ejecutivo podrá apelar ante la Cámara de Representantes dentro de los quince días de publicados en el Diario Oficial, fundándose en razones de interés general, los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos. Esta apelación tendrá efecto suspensivo.

Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Cámara de Representantes, ésta no resolviera la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto.

La Cámara de Representantes dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se dé cuenta de la apelación, podrá solicitar por una sola vez, antecedentes complementarios, quedando, en este caso, interrumpido el término hasta que éstos sean recibidos.

El receso de la Cámara de Representantes interrumpe los plazos fijados precedentemente.

Artículo 301. Los Gobiernos Departamentales no podrán emitir títulos de Deuda Pública Departamental, ni concertar préstamos ni empréstitos con organismos internacionales o institucionales o gobiernos extranjeros, sino a propuesta del intendente, aprobada por la Junta Departamental, previo in-

(23) Véase D. C. núm. 3, art. 5, ap. b).

forme del Tribunal de Cuentas y con la anuencia del Poder Legislativo, otorgada por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, dentro de un término de sesenta días, pasado el cual se entenderá acordada dicha anuencia.

Para contratar otro tipo de préstamos, se requerirá la iniciativa del intendente y la aprobación de la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Junta Departamental, previo informe del Tribunal de Cuentas. Si el plazo de los préstamos excediera el período de gobierno del intendente proponente, se requerirá, para su aprobación, los dos tercios de votos del total de componentes de la Junta Departamental (24).

Artículo 302. Todo superávit deberá ser íntegramente aplicado a amortizaciones extraordinarias de las obligaciones departamentales. Si dichas obligaciones no existiesen, se aplicará a la ejecución de obras públicas o inversiones remuneradoras, debiendo ser adoptada la resolución por la Junta Departamental, a propuesta del intendente y previo informe del Tribunal de Cuentas.

Capítulo XI

Artículo 303. Los decretos de la Junta Departamental y las resoluciones del intendente municipal, contrarios a la Constitución y a las leyes, no susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, serán apelables para ante la Cámara de Representantes dentro de los quince días de su promulgación, por un tercio del total de miembros de la Junta Departamental o por mil ciudadanos inscriptos en el Departamento. En este último caso, y cuando el decreto apelado tenga por objeto el aumento de las rentas departamentales, la apelación no tendrá efecto suspensivo.

Si transcurridos sesenta días después de recibidos los antecedentes por la Cámara de Representantes, ésta no resolviera la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto.

La Cámara de Representantes dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se dé cuenta de la apelación, podrá solicitar, por una sola vez, antecedentes complementarios, quedando, en este caso, interrumpido el término hasta que éstos sean recibidos.

El receso de la Cámara de Representantes interrumpe los plazos fijados precedentemente.

Capítulo XII

Artículo 304. La Ley por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el referéndum como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales.

También podrá la Ley, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara, instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental.

Artículo 305. El quince por ciento de los inscriptos, residentes en una localidad o circunscripción que determine la Ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción.

(24) Véase D. 473/977.

Artículo 306. La fuerza pública prestará su concurso a las Juntas e intendentes municipales y a las Juntas Locales (25), siempre que lo requieran para el cumplimiento de sus funciones.

LEY NUM. 9.515 (28 de octubre de 1935)

SECCION I

Del gobierno y administración de los Departamentos

Artículo 1.° Cada Departamento será gobernado y administrado por un intendente que ejercerá las funciones ejecutivas, y por una Junta Departamental que tendrá funciones de contralor y legislativas.

Su jurisdicción se extenderá a todo el territorio del Departamento y tendrán su sede en la capital del mismo (1).

Artículo 2.° En toda población fuera de la planta urbana de la capital del Departamento podrá, además, haber una Junta Local (2).

SECCION II

De la Junta Departamental

Capítulo I

Artículo 3.° Las Juntas Departamentales se compondrán de once miembros en Montevideo y de nueve en los demás Departamentos, distribuyéndose los cargos entre los diversos lemas, proporcionalmente al caudal electoral de cada uno.

La elección se hará directamente por el pueblo con las garantías que para el sufragio se establece en la Sección III de la Constitución.

Se atribuirá a la lista cuyo candidato a intendente haya resultado triunfante, la totalidad de los cargos que correspondan a su lema.

Dentro de los demás lemas, la distribución se hará por el sistema de la representación proporcional integral.

Los miembros de las Juntas durarán cuatro años en el ejercicio de sus funciones. Conjuntamente con los titulares serán elegidos hasta triple número de suplentes (3).

Artículo 4.° Las Juntas Departamentales se reunirán inmediatamente después de ser proclamadas, a fin de proceder a su instalación.

---

(25) Véase D. 498/973.
(1) Véase art. 262 de la Constitución y sus anotaciones.
(2) V. D. 498/973.
(3) Véanse arts. 263, 265, 270 y 272 de la Constitución y sus anotaciones, y D. 497/973.

Una vez instaladas, nombrarán en carácter definitivo un presidente y dos vicepresidentes, los que durarán un año en el ejercicio de sus cargos, pudiendo ser reelectos (4).

Artículo 5.° En los casos de muerte, incapacidad, renuncia aceptada, inhabilidad o cese de los titulares, los suplentes respectivos los reemplazarán con carácter permanente. En los demás casos, reemplazarán automáticamente a los titulares por ausencia o inasistencia de éstos, ocupando el cargo mientras dure dicha ausencia o inasistencia (5).

Artículo 6.° Las Juntas Departamentales sesionarán ordinariamente en las fechas que ellas mismas designen. Tres de sus miembros o el intendente podrán convocar extraordinariamente a la Junta en cualquier momento.

Artículo 7.° Los miembros de las Juntas Departamentales se denominarán ediles y sus funciones serán honorarias (6).

Artículo 8.° Para ser miembro de la Junta Departamental, se requerirán 25 años cumplidos de edad; ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio, y ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos (7).

Artículo 9.° No podrán ser ediles los empleados del Poder Ejecutivo, con excepción de los dependientes de los entes autónomos o servicios descentralizados; los dependientes de las autoridades departamentales; los que desempeñen funciones electivas —cualquiera que sea su naturaleza— y quienes estén a sueldo o reciban retribución de empresas privadas que contraten con el Municipio (8).

Artículo 10. Los ediles no serán responsables por las opiniones que viertan en el desempeño de sus funciones, con propósito de interés general.

Artículo 11. La Junta celebrará sesión con la mayoría de sus miembros, y la Secretaría pondrá a disposición de quien lo solicite un resumen de los asuntos tratados y resueltos, salvo los que hubieran sido declarados secretos por la mayoría de los presentes.

Artículo 12. Todas las resoluciones de la Junta serán revocables por el voto de la mayoría absoluta de sus componentes, sin perjuicio de los derechos de terceros, que serán ventilados en la vía correspondiente.

Artículo 13. El presidente presidirá las sesiones, firmará con el secretario las resoluciones de la Junta, a la que representará y tendrá las demás funciones que le acordare el reglamento interno.

Artículo 14. El intendente podrá asistir a las sesiones de la Junta y tendrá voz en ella, pero no voto (9).

Artículo 15. Los libros de actas y demás documentos de la Junta son instrumentos públicos, si para su expedición se hubieren llenado las formalidades legales y reglamentarias. Ninguna ordenanza y, en general, ninguna resolución de las Juntas será válida si no consta en el acta de la sesión en que haya sido adoptada. Se exceptúan las medidas y resoluciones urgentes y demás que esté facultado para hacer cumplir el presidente de la Junta, de acuerdo con los reglamentos y ordenanzas vigentes.

---

(4) Véase D. 649/973 y su anotación.
(5) V. D. 497/973.
(6) V. art. 295 de la Constitución.
(7) V. art. 264 de la Constitución.
(8) Véanse arts. 77 inc. 2 núm. 4.°, 91 núm. 1.°, 123, 126, 290, 294 y 325 de la Constitución.
(9) V. art. 282 de la Constitución.

Capítulo II

Artículo 16. Todo edil puede pedir al intendente los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. El pedido será por escrito y por intermedio del presidente de la Junta, el que lo remitrá de inmediato al intendente.

Si éste no facilitare los informes dentro del plazo de diez días, el edil podrá solicitarlos por intermedio de la Junta (10).

Artículo 17. La Junta tiene facultad, por resolución de la tercera parte de sus miembros, de hacer venir a su Sala al intendente o al funcionario municipal que aquélla indique, para pedirle y recibir los informes que estime convenientes, ya sea para tomar sus resoluciones, ya sea con fines de inspección o de fiscalización (11).

Artículo 18. La Junta podrá nombrar de su seno comisiones de investigación para suministrar datos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones, quedando obligados el intendente y las oficinas de su dependencia a facilitar los datos solicitados (12).

Capítulo III

Artículo 19. A cada Junta Departamental compete dentro de su Departamento y en cuanto no se oponga a la Constitución ni a las leyes de la República (13):

1.° Acordar autorización al intendente, previo informe del Tribunal de Cuentas, para solicitar del Poder Legislativo la creación de nuevos impuestos municipales.

2.° Aprobar o reprobar anualmente el presupuesto del Municipio que presente el intendente. Este remitirá cada año, a la Junta Departamental, para su estudio y sanción, un proyecto de presupuesto equilibrado. La Junta podrá modificarlo solamente para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit, ni crear empleos por su iniciativa.

Previamente a la sanción del presupuesto y en la fecha que indique la ley de Contabilidad y Administración Financiera, la Junta recabará informes del Tribunal de Cuentas, que se pronunciará dentro de los veinte días pudiendo formular observaciones únicamente sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de las disposiciones constitucionales o leyes aplicables.

S el Tribunal de Cuentas notare que el presupuesto adolece de defectos de forma o que faltaren antecedentes ilustrativos que considere indispensables para expedirse de acuerdo con los preceptos constitucionales y la ley de Contabilidad, podrá solicitarlos, y en ese caso, el plazo para informar se suspenderá hasta que se reciba el presupuesto corregido o los antecedentes

(10) Véase art. 284 de la Constitución.
(11) V. art. 285 de la Constitución.
(12) V. art. 286 de la Constitución.
(13) V. arts. 273, 275, 283 y 297 de la Constitución y sus anotaciones.

que hubiere pedido, computándose a los efectos del término, el tiempo transcurrido con anterioridad.

Si la Junta aceptase las observaciones del Tribunal de Cuentas o no mediaran éstas, sancionará definitivamente el presupuesto.

En ningún caso la Junta podrá introducir modificaciones, con posterioridad al informe del Tribunal.

Si la Junta Departamental no aceptase las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General, para que ésta, en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias dentro del plazo de cuarenta días, y si no recayera decisión el presupuesto se tendrá por sancionado.

Los presupuestos municipales declarados vigentes se comunicarán al Poder Ejecutivo para su inclusión, a título informativo, en el Presupuesto General de Gastos, y al Tribunal de Cuentas, con instrucción a éste de los antecedentes relativos a sus observaciones cuando las hubiere.

Regirán respecto de los presupuestos municipales los principios generales fijados para el Presupuesto General de Gastos del Estado, por los artículos 194 (inciso 1.°), 197, 198 y 199 de la Constitución de la República.

3.° Fijar con anuencia del Tribunal de Cuentas y del Poder Legislativo, en su caso, una sección especial en el Presupuesto Municipal que comprenda los gastos ordinarios permanentes del Municipio, cuya revisión anual no sea indispensable. No se incluirá en el Presupuesto dsposiciones cuya vigencia exceda la del ejercicio económico que no se refieran exclusivamente a su interpretación y ejecución;

4.° Aprobar o reprobar, en todo o en parte, las cuentas que presente el intendente, previo informe del Tribunal de Cuentas.

5.° Requerir la intervención del Tribunal de Cuentas para dictaminar sobre cuestiones relacionadas con las finanzas o administración departamental, bastando un tercio del total de votos para tener por aprobada la solicitud de intervención.

6.° Acordar autorización al intendente, previo informe del Tribunal de Cuentas, para solicitar del Poder Legislativo la contratación de empréstitos. No se entenderá por tales los préstamos bancarios en cuenta corriente, destinados exclusivamente al pago regular del Presupuesto, los que deberán quedar cancelados dentro del ejercicio. El límite de esta cuenta lo fijará el intendente con anuencia de la Junta y del Tribunal de Cuentas, pudiendo estos dos últimos modificar sus alcances en cada ejercicio.

7.° Acordar autorización al intendente para destituir a los empleados de su dependencia, incluso los de las Juntas Locales, en caso de ineptitud, omisión o delito. La Junta deberá expedirse dentro de los cuarenta días. De no hacerlo, la destitución se considerará ejecutoriada.

8.° Destituir los miembros de las Juntas Locales a propuesta del intendente y por mayoría absoluta de votos, oyendo previamente las exposiciones que aquéllos quisieren formular.

9.° Nombrar y destituir por sí los empleados que necesite para su funcionamiento y fijar su dotación, previo informe del Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo preceptuado en el numeral 2.° de este artículo.

10. Acusar ante el Senado, por un tercio de votos, al intendente o a los ediles por los motivos previstos en el artículo 84 de la Constitución, siempre

que para esto haya sido convocada expresamente con diez días de anticipación indicándose el objeto de la reunión. El Senado podrá separarlos de su destino por dos tercios de votos del total de sus componentes.

11. Crear Juntas Locales a propuesta del intendente.

12. Dictar, a propuesta del intendente o por propia iniciativa, ordenanzas y demás resoluciones en materia de su competencia.

13. Resolver, en definitiva, las apelaciones interpuestas contra los decretos y demás resoluciones del intendente.

14. Aprobar todos los actos del intendente que por la ley de 23 de diciembre de 1919 requerirán aprobación de la Asamblea Representativa.

15. Considerar las solicitudes de venia o acuerdo que el intendente formule con arreglo a la presente ley;

16. Solicitar directamente del Poder Legislativo modificaciones o ampliaciones de esta ley.

17. Otorgar concesiones para servicios públicos, locales o departamentales, a propuesta del intendente y por mayoría absoluta de votos de sus componentes, y salvo lo dispuesto en leyes especiales.

Las concesiones no podrán darse a perpetuidad en ningún caso.

18. Otorgar concesiones de tranvías u otros servicios de transportes con sujeción a las leyes y previa propuesta del intendente.

19. Autorizar, en la misma forma del inciso anterior, concesiones de alumbrado, excepto el eléctrico de generación central.

20. Autorizar, a propuesta del intendente, el establecimiento de teléfonos y alumbrado eléctrico, previa intervención, en lo que se refiere a la parte técnica, de las Usinas Eléctricas del Estado, en las poblaciones en que esta Institución no los hubiera establecido.

El plazo de la concesión será el que fijen las Usinas Eléctricas del Estado, siempre que este organismo se obligue a establecer dichos servicios dentro del plazo fijado.

21. Gestionar de las Usinas Eléctricas del Estado la aplicación de las utilidades líquidas que resulten en cada Departamento, con excepción del de Montevideo, para rebajar las tarifas o ampliar las instalaciones. A ese efecto, se llevará a cada Departamento una cuenta de ganancias y pérdidas, de acuerdo con la contabilidad industrial. Las Usinas Eléctricas del Estado, anualmente, comunicarán a cada Municipio el estado de su cuenta en la forma más amplia posible.

22. Homologar el establecimiento y la vigencia de las tarifas de servicios públicos municipales a cargo de empresas concesionarias, según lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución y vigilar el funcionamiento de dichos servicios.

23. Denunciar a los Poderes Públicos toda organización comercial o industrial trustificada, a los fines previstos, en el artículo 49 de la Constitución.

24. Tomar en consideración y resolver dentro de los sesenta días de presentada la iniciativa que sobre asuntos de interés local tome el quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad. Si la iniciativa escapara a la jurisdicción legal de la Junta, ésta le dará trámite ante las autoridades respectivas.

25. Aprobar por mayoría absoluta de votos de sus componentes la designación de las propiedades a expropiarse que hiciese el intendente, siendo

entendido que, a los efectos de la expropiación de los bienes para usos departamentales, la Junta tendrá las facultades que, con respecto a dichos bienes, la ley de 28 de marzo de 1912 acordaba al Poder Ejecutivo.

26. Requerir el apoyo de la policía siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

27. Suministrar a los Poderes Públicos todos los informes que le soliciten.

28. Fijar la remuneración del intendente de acuerdo con el artículo 252 de la Constitución.

29. Velar por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del Departamento:

a) Ejercitando la acción judicial pertinente a fin de hacer efectivos los artículos 16 y 17 de la Constitución.
b) Reclamando ante los Poderes Públicos la observancia de las leyes tutelares de aquellos derechos.
c) Prestando especialmente su apoyo a los ciudadanos que fueran obligados a prestar servicio en el Ejército, fuera de los casos previstos por las leyes.
d) Designando los ciudadanos que han de componer el Jurado con sujeción a las leyes de la materia.
e) Calificando los ciudadanos para el servicio de la Guardia Nacional, según lo disponga la ley especial o el Código Militar.

30. Sancionar las transgresiones de sus decretos con multas de hasta $ 1.000.000 (un millón de pesos) en todos los Municipios de la República.

Las mayores de $ 200.000 (doscientos mil pesos) y menores de $ 500.000 (quinientos mil pesos), sólo podrá aplicarlas el intendente municipal con la autorización del órgano legislativo departamental por mayoría absoluta de votos.

Las mayores de $ 500.000 (quinientos mil pesos) sólo podrá aplicarlas el intendente municipal con la autorización de dicho órgano legislativo, otorgada por los dos tercios de votos del total de sus componentes. Las multas impagadas podrán ser perseguidas judicialmente o redimidas con prisión proporcionada, regulándose un día por cada $ 5.000 (cinco mil pesos). La prisión por concepto de multas impagadas no podrá exceder en ningún caso de tres días, sin perjuicio de la acción por el saldo.

Las sanciones se determinarán en consideración a la gravedad de la infracción y a la naturaleza del bien jurídico protegido. Las Intendencias Municipales gestionarán acuerdos entre sí destinados a propiciar, ante las respectivas Juntas, ordenanzas que aseguren en lo posible la igualdad de soluciones a nivel nacional (14).

31. Determinar la nomenclatura de las calles, caminos, plazas y paseos.

Para cambiar su nombre y la numeración de las puertas, y cuando se pretendiere dar nombre de personas, no podrá hacerse sin oír previamente al intendente, y se requerirán dos tercios de votos.

---

(14) Redacción dada por la ley núm. 14.168, art. 1.º

32. Crear y sostener, según las necesidades y recursos, laboratorios municipales, químicos y bacteriológicos, y otras oficinas técnicas, a propuesta del intendente.

33. Vigilar la seguridad del tránsito en los pasos a nivel establecidos o que deban establecerse en el cruce con caminos municipales, sin perjuicio de la intervención que corresponda a las oficinas técnicas nacionales.

34. Reglamentar los espectáculos públicos, velando especialmente por todo lo que haga referencia con la cultura, moral, decoro y orden en el desarrollo de los mismos, así como en lo referente a la higiene, seguridad y comodidad de sus locales, sin perjuicio de lo dispuesto en los Códigos Penal y del Niño.

Artículo 20. En todos los casos en que, de acuerdo con esta ley, sea necesaria la aprobación o autorización de la Junta para determinados actos o resoluciones, ésta deberá concederla o denegarla dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de la respectiva solicitud.

Capítulo IV

Artículo 21. Si el intendente, a quien se hubiese remitido una ordenanza u otra resolución de carácter legislativo, no tuviese reparo que oponerle, lo avisará inmediatamente, quedando así de hecho, sancionada y expedita para ser promulgada sin demora (15).

Artículo 22. Si el intendente no devolviese el proyecto cumplidos los cinco días hábiles que establece el número 7 del artículo 35, tendrá fuerza ejecutiva y se publicará como tal, reclamándose esto, en caso omiso, por la Junta.

Artículo 23. Reconsiderado por la Junta un proyecto que hubiese sido devuelto por el intendente con objeciones u observaciones, si aquélla lo confirmase por dos terceras partes de votos, se tendrá por su última sanción y, comunicado al intendente, éste lo hará cumplir en seguida (16).

Artículo 24. Si la Junta desaprobara el proyecto devuelto por el intendente, quedará suprimido por entonces, y no podrá ser presentado de nuevo hasta el año siguiente.

Artículo 25. En todo caso de reconsideración de un proyecto devuelto por el intendente, las votaciones serán nominales por sí o por no, y los nombres y fundamentos de los sufragantes como las objeciones u observaciones del intendente, se podrán publicar por la prensa (17).

Artículo 26. No podrán ser observadas:

a) Las venias, acuerdos, autorizaciones o resoluciones de la Junta en que ésta actúa por vía jurisdiccional o de contralor.
b) Las resoluciones de carácter interno de la Junta.
c) El presupuesto municipal que haya llegado a la Asamblea General por el trámite establecido en el artículo 254 de la Constitución.

(15) Véanse arts. 275, núm. 2.º y 281 de la Constitución.
(16) V. art. 281 de la Constitución.
(17) Véanse arts. 225 y 281 de la Constitución.

SECCIÓN III

DEL INTENDENTE

CAPÍTULO I

Artículo 27. El intendente tendrá a su cargo la función ejecutiva del Gobierno Departamental.

Los intendentes durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelectos, pero por una sola vez, y en ese caso deberán renunciar con tres meses, por lo menos, de anticipación a la fecha de la elección (18).

Artículo 28. Los intendentes serán elegidos directamente por el pueblo a mayoría simple de votantes, mediante el sistema del doble voto simultáneo y con las garantías que para el sufragio se establecen en la Sección III de la Constitución, teniéndose por triunfante al candidato de la lista más votada del lema más votado (19).

Artículo 29. Para ser intendente se requerirán las mismas calidades que para ser senador, necesitándose, además, ser nativo del Departamento o estar radicado en él desde tres años antes, por lo menos (20).

Artículo 30. Es incompatible el cargo de intendente con todo otro cargo o empleo público o privado, excepción hecha de los docentes. Podrá ejercer oficio, profesión, comercio o industria, siempre que en sus actividades no contrate con el Municipio (21).

Artículo 31. Los intendentes no gozarán de licencia con remuneración por más de un mes al año, que le será acordada por la Junta Departamental; tampoco podrán obtener licencia sin remuneración por más de seis meses.

Artículo 32. El intendente tendrá un primer y segundo suplente, electos conjuntamente con el titular, que deberán poseer las mismas calidades y que en caso de vacancia temporal o definitiva, lo sustituirán con sus mismas atribuciones.

Cuando se conceda licencia al intendente o se produzca por cualquier motivo la vacancia definitiva o temporal del cargo, se convocará al suplente respectivo, quien percibirá en todos los casos igual remuneración que el titular (22).

Artículo 33. El cargo de intendente suplente es compatible con el de miembro de la Junta Departamental. El edil que pase a ocupar la Intendencia quedará entre tanto suspenso en sus funciones (23).

Artículo 34. Las resoluciones del intendente, debidamente refrendadas por el funcionario que corresponda, se asentarán en libros-registros, y sus constancias o testimonios expedidos en forma, constituirán instrumentos

---

(18) Véanse arts. 266 y 274 de la Constitución y sus anotaciones.
(19) V. art. 266 de la Constitución y su anotación.
(20) V. arts. 98 y 267 de la Constitución.
(21) Véanse arts. 91, núm. 1.º, 92, 123, 126, 287, 289, y 291 a 294 de la Constitución y sus anotaciones.
(22) V. art. 268 de la Constitución.
(23) V. art. 293 de la Constitución.

públicos. Dichas resoluciones no serán válidas si no constan en el libro respectivo. Se exceptúan las medidas y resoluciones urgentes, que deberán hacerse constar por acta especial (24).

Capítulo II

Artículo 35. Compete al intendente (25):

1.° Promulgar y publicar las ordenanzas y resoluciones sancionadas por la Junta Departamental, dictando los reglamentos o resoluciones que estime oportunos para su cumplimiento.

2.° Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes y las ordenanzas y resoluciones de la Junta Departamental.

3.° Ejercer la superintendencia de las oficinas de su dependencia, nombrar sus empleados, incluso los de las Juntas Locales, establecer su disciplina y suspenderlos en el ejercicio de sus funciones, sin goce de sueldo o con medio sueldo, por períodos que en su conjunto no pasen de dos meses por año para cada empleado. Los empleados de las Juntas Locales autónomas serán nombrados por el intendente, a propuesta de dichas Juntas.

4.° Destituir a sus empleados y a los de las Juntas Locales, en caso de ineptitud, omisión o delito, rigiendo siempre la garantía establecida en el inciso 4.° del artículo 57 de la Constitución de la República, con autorización de la Junta Departamental que deberá expedirse dentro de los cuarenta días. De no hacerlo, la destitución se considerará ejecutoriada (26).

5.° Preparar anualmente el presupuesto del Municipio y someterlo a la aprobación de la Junta en la fecha que indique la Ley de Contabilidad y de acuerdo con los artículos 254 y 255 de la Constitución (27).

6.° Ordenar los pagos, previa intervención de la Contaduría.

7.° Presentar proyectos de ordenanzas y resoluciones a la Junta Departamental y hacer observaciones a los que ella sancione, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se le haya hecho saber la aprobación

8.° Designar los miembros de las Juntas Locales y sus suplentes, con aprobación de la Junta Departamental, dada por tres quintos de votos. Las designaciones se harán respetando en lo posible la proporcionalidad de la Junta Departamental en la representación de los diversos partidos.

9.° Representar al Departamento en sus relaciones con los Poderes del Estado o con los demás Gobiernos Departamentales, y en sus contrataciones con órganos oficiales o privados.

10. Celebrar contratos sobre la administración de las propiedades inmuebles, arrendamientos y utilización de bienes departamentales o confiados a los Municipios, requiriéndose la aprobación de la Junta Departamental por la mayoría absoluta de sus miembros si el contrato tuviese una duración mayor que su mandato, o cuando el monto del contrato exceda de dos mil pesos.

---

(24) V. art. 277 de la Constitución.
(25) Véanse arts. 211 a 216, 223 a 227, 273, 275, 276 y 306 de la Constitución y sus anotaciones.
(26) La cita corresponde al actual art. 66 de la Constitución.
(27) Las citas corresponden a los arts. 233 a 237 de la Constitución.

11. Transigir, previo dictamen del Ministerio Fiscal, en los asuntos inferiores a dos mil pesos, requiriéndose, además, la autorzación de la Junta Departamental en los de mayor cantidad.

12. Requerir el apoyo de la policía siempre que lo crea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

13. Suministrar a los Poderes Púúblicos todos los informes que le soliciten.

14. Velar por la enseñanza primaria:

a) Nombrando al presidente y demás miembros de la Comisión Departamental de Instrucción Primaria, con arreglo a las leyes vigentes.

b) Inspeccionando, cuando lo juzgue oportuno, las escuelas privadas y públicas del Departamento.

c) Representando, ante el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal y ante los Poderes Públicos, las necesidades de las escuelas y cuanto pueda contribuir a propagarlas y mejorarlas.

d) Cuidando por la conservación de los edificios escolares a fin de que las escuelas puedan funcionar en condiciones de seguridad e higiene.

e) Reclamando, ante el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, el fiel cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos y programas sobre educación e instrucción primaria, en caso de violación u omisión, con recursos para ante el Poder Ejecutivo, a los efectos de la dispuesto en el artículo 190 de la Constitución, y sin perjuicio de lo dispuesto en el subinciso anterior (28).

Las atribuciones de los subincisos b), c), d) y e), podrá también ejercerlas con relación a los Liceos Departamentales y a las Escuelas Industriales, formulando las observaciones y deduciendo los recursos ante las autoridades competentes, según las leyes respectivas.

15. Velar, del mismo modo que la Junta y por los mismos medios, por la conservación de los derechos individuales de los habitantes del Departamento.

16. Dictar resoluciones tendientes a evitar inundaciones, incendios y derrumbes y aliviar sus consecuencias previo acuerdo de la Junta Departamental. En cuanto al incendio dictará sus resoluciones, reglamentos u ordenanzas, previa consulta al Ministerio del Interior, estableciendo la obligatoriedad de medios preventivos de defensa en todo lo que atañe:

a) A los edificios destinados a alojar numerosas personas.

b) A las salas de espectáculos públicos.

c) A los establecimientos industriales.

d) A los depósitos de inflamables.

e) A las barracas, aserraderos, molinos, grandes casas de ventas y todo establecimiento que sea juzgado peligroso, dando seguridades para los que concurran, trabajen o vivan en los precitados locales.

17. Determinar, previo acuerdo de la Junta Departamental, las zonas inaptas, por su carácter de inundables, para la construcción de viviendas.

(28) La cita corresponde al actual art. 197 de la Constitución.

18. Fiscalizar la fiel observación del sistema legal de pesas y medidas, denunciando las irregularidades que constate.

19. Conservar, cuidar y reglamentar las servidumbres constituidas en beneficio de los pueblos y de los bienes de que esté en posesión la comunidad, para que queden expeditas al servicio público.

20. Administrar:

a) Las propiedades del Departamento y las que fuesen cedidas para su servicio, proveyendo a su conservación y mejoras, así como a las de todos los establecimientos y obras departamentales.

b) Los servicios de saneamiento, de acuerdo y en la medida que fijen las leyes especiales, que organicen la transferencia de estos servicios a los Municipios.

21. Velar, sin perjuicio de las atribuciones del Gobierno Central, por la conservación de las playas marítimas y fluviales, así como de los pasos y calzadas en ríos y arroyos:

a) Prohibiendo la extracción de tierra, piedras y arena dentro del límite que juzgue necesario para la defensa de los terrenos ribereños.

b) Haciendo o disponiendo que se hagan plantaciones destinadas a defender los terrenos de la invasión de las arenas, y a sanear las playas y defender las costas.

c) Evitando la destrucción de las zonas boscosas situadas en terrenos ribereños o adyacentes de propiedad municipal, que por su conformación hermoseen las costas o resulten defensivas para la conservación de las playas.

22. Aceptar herencias, legados y donaciones. Si las herencias, legados o donaciones fueran condicionales, modales u onerosas, el intendente las aceptará o repudiará según lo estime conveniente, previo dictamen del Ministerio Fiscal y con acuerdo de la Junta Departamental. La responsabilidad del Municipio quedará siempre limitada a la importancia de la herencia.

23. Organizar y publicar la estadística departamental, formar los empadronamientos de contribuyentes y los catastros, según convenga a las necesidades de la administración local y al mejor asiento, distribución y percepción de los impuestos departamentales y organizar los registros de vecindad.

24. Ejercer la policía higiénica y sanitaria de las poblasiones, sin perjuicio de la competencia que corresponda a las autoridades nacionales y de acuerdo con las leyes que rigen la materia, siendo a su cargo:

a) La adopción de medidas y disposiciones tendientes a coadyuvar con las autoridades nacionales, para combatir las epidemias, disminuir sus estragos y evitar y remover sus causas.

b) La desinfección del suelo, del aire, de las aguas y de las ropas de uso.

c) La vigilancia y demás medidas necesarias para evitar la contaminación de las aguas.

d) La limpieza de las calles y de todos los sitios de uso público.

e) La extracción de basuras domiciliarias y su traslación a puntos convenientes para su destrucción, transformación o incineración.

f) La reglamentación e inspección periódica y permanente de las casas de inquilinato, pudiendo determinar la capacidad de las habitaciones y patios, números de sus habitantes y servicio interior de limpieza; de los establecimientos calificados de incómodos, peligrosos o insalubres, pudiendo ordenar su remoción, siempre que no sean cumplidas las condiciones que se establezcan para su funcionamiento, o que éste fuera incompatible con la seguridad o salubridad públicas; de los establecimientos de uso público aunque pertenezcan a particulares, como ser: mercados, mataderos, lecherías, carnicerías, panaderías, fondas, hoteles, fábricas de conservas, casas de baños, salas de espectáculos públicos y demás establecimientos análogos.

g) La inspección y el análisis de toda clase de sustancias alimenticias y bebidas, con la facultad de prohibir el expendio y consumo y de decomisar las que se reputen o resulten nocivas a la salud, sin obligación de indemnizar, y sin perjuicio de la facultad de imponer multas dentro de los términos señalados por esta ley.

h) La inspección veterinaria y adopción de las medidas que juzgue necesarias para garantía de la salud pública.

i) La propagación y difusión de las vacunas, y coadyuvar en la ejecución de toda medida preventiva y profiláctica que impongan las leyes o que dicten el Poder Ejecutivo o las autoridades competentes.

j) La iniciativa o propaganda para el establecimiento de baños y lavaderos públicos, reglamentándolos de acuerdo con las ordenanzas pertinentes.

Las ordenanzas que se dicten sobre la materia a que hacen referencia los apartados f) y g), deberán tener en cuenta las determinaciones de orden técnico que las leyes pongan a cargo del Ministerio de Salud Pública.

25. Organizar y cuidar la vialidad pública siendo de su cargo:

a) Dictar reglas, de acuerdo con las ordenanzas respectivas, para el trazado, nivelación y delineación de las calles y caminos vecinales y departamentales, y velar por las servidumbres de alineación, según los planos y trazados vigentes o que se adopten en lo sucesivo; pero no podrá ser reducida la anchura de los caminos departamentales existentes.

b) Resolver los conflictos entre la propiedad privada y las exigencias del servicio público en todo lo relativo a las vías de comunicación, de acuerdo con las leyes y ordenanzas vigentes.

c) Decidir todas las cuestiones relativas a caminos departamentales y vecinales, oyendo previamente a las oficinas técnicas, y a las Juntas Locales en su caso, y con aprobación de la Junta Departamental.

d) Proveer lo relativo al alumbrado, pavimentación o arreglo de todas las vías indicadas, y de plazas y paseos, según las necesidades y recursos locales.

e) Reglamentar el tránsito y los servicios de transportes, de pasajeros y carga, de conformidad con las ordenanzas y consentir el estacionamiento de vehículos en los sitios de uso público, pudiendo fijar en todos los casos las tarifas del servicio y las normas a que deben sujetarse.
f) Entender en todo lo relativo a puentes, balsas, canales o calzadas, con sujeción a las leyes y ordenanzas.
g) Aplicar especial atención al ejercicio de las facultades que en materia de caminos y sendas de paso atribuye a las autoridades municipales el Código Rural.

26. Dictar reglas para la edificación en los centros urbanos, siendo de su cargo:

a) Ejercer las facultades que sobre construcción de cercos y veredas acuerdan las leyes vigentes a las autoridades municipales.
b) Intervenir especialmente en la construcción de las salas de espectáculos públicos, así como en las de las casas de inquilinato, de apartamentos, y de todo edificio destinado a contener aglomeraciones de personas (29).

27. Establecer, reglamentar, suprimir y trasladar cementerios o crematorios, en los dos últimos casos, previo dictamen del Ministerio de Salud Pública y Ministerio Fiscal, siendo de su cargo:

a) Adjudicar derechos de uso de locales y sepulturas de acuerdo con los reglamentos.
b) La colocación y cuidado de los monumentos.
c) La adopción de medidas generales o especiales para asegurar el orden y respeto.

28. Ordenar la inscripción de defunciones en los casos de no ser posible la obtención de certificado médico, dando cuenta de ello a la justicia ordinaria.
29. Entender en todo lo concerniente a abasto (30), tabladas, plazas de frutos y mercados, siendo de su cargo:

a) Reglamentar el consumo y abasto para las poblaciones y para los buques surtos en los puertos.
b) Establecer, suprimir o trasladar tabladas, corrales de abasto, mataderos y plazas de frutos y cuidar de su régimen administrativo, de conformidad con el Código Rural y con las ordenanzas y disposiciones complementarias que el mismo intendente o la Junta dictaren en su caso.
c) Establecer, suprimir o trasladar mercados; señalar a los existentes o a los que en adelante se establezcan, el radio dentro del cual no será permitida la venta de artículos similares; fijar las tarifas de arriendo de los puestos dentro de los mercados y la de los derechos que deben pagar los puestos situados fuera de ellos.

(29) Véase ley núm. 13.939, art. 17.
(30) Véase ley núm. 14.810, art. 3, núm. 2.º

Esta disposición no es aplicable a los mercados de propiedad particular, con respecto a los cuales la intervención y reglamentación higiénica y a las que consientan las respectivas concesiones.

30. Prohibir la exhibición de objetos, figuras o libros obscenos, y solicitar el concurso de la policía para la clausura de las casas de juegos prohibidos por las leyes.

31. Autorizar rifas de acuerdo con las leyes y ordenanzas.

32. Cooperar a la celebración de las fiestas y solemnidades que la ley consagre.

33. Hacer efectivas las multas de que habla el número 32 del artículo 18.

34. Llenar, respecto de las obras legalmente autorizadas, las formalidades de las expropiaciones que dichas obras requieran, con sujeción a las leyes que rijan dicha materia.

35. Designar los inmuebles a expropiarse para obras departamentales, debiendo someterse esa designación a la aprobación de la Junta Departamental.

36. Coadyuvar con el Ministerio de Salud Pública en la inspección y fiscalización de la asistencia pública, con excepción del intendente de Montevideo.

37. Ejecutar obras, llenando el requisito previo de la licitación pública, cuando su importe exceda de quinientos pesos en Montevideo, y de doscientos en los demás Departamentos, y que no hayan de efectuarse con el personal o elementos a su cargo, pudiendo con autorización de la Junta, acordada por mayoría absoluta de sus miembros, prescindir de esa formalidad (31):

a) En casos de urgencia y cuando por circunstancias imprevistas no pueda esperarse el tiempo que requiera la licitación.

b) Cuando sacadas hasta por segunda vez a licitación, no se hubiera recibido ofertas o éstas no fueran admisibles.

c) Cuando tratándose de obras de ciencia o de arte, su ejecución no pudiera confiarse sino a artistas o personas de competencia especial.

d) Cuando se trata de objetos cuya fabricación pertenece exclusivamente a personas favorecidas con privilegio de invención.

38. Ejecutar las obras de vialidad del Departamento, con sujeción a las siguientes reglas:

a) Elevará, dentro de los dos primeros meses de cada año, el plan de obras a realizar a la aprobación de la Junta Departamental, debiendo solicitar, en el transcurso del año, la misma aprobación previa para toda obra a ejecutarse no comprendida en el plan primitivo.

b) Para la preparación de los proyectos, estudios y presupuestos de estas obras, se asesorará de la Inspección Técnica Municipal.

c) Aprobados los proyectos por la Junta Departamental, o si ésta no se expidiese durante los primeros treinta días, las obras serán sacadas a licitación por el intendente.

d) Podrá prescindir de las formalidades establecidas en los subincisos que anteceden en los casos de reparaciones de carácter urgente, y sin perjuicio de dar cuenta inmediatamente a la Junta Departamental.

(31) Véase ley núm. 12.802, art. 138.

e) Podrá prescindir también, con autorización, de la Junta, de la licitación, cuando las obras de vialidad se encuentren en alguno de los casos previstos por el número 37.

f) La inspección, y en su caso la dirección de las obras, se efectuará por medio de las Inspecciones Técnicas Municipales.

g) Los intendentes elevarán al Ministerio de Obras Públicas, en el mes de diciembre, una memoria descriptiva de los trabajos ejecutados, debiendo expresarse en ella:

1.° Dimensiones de cada obra y materiales empleados.
2.° Precios pagados por la medida de trabajo ejecutado.
3.° Precio total de la obra.
4.° Si los trabajos se han sacado a licitación pública o de qué otra manera se han realizado.
5.° Producido de las rentas aplicadas a vialidad. Dicha memoria comprenderá los trabajos ejecutados o mandados ejecutar por las Juntas Locales.

39. Gestionar ante cualquier autoridad los asuntos de su competencia, personalmente o por intermedio del funcionario que se designe. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, excepto el Municipio de Montevideo, los Departamentos, cuando se trate de sus bienes y derechos, serán citados o emplazados en la persona del intendente y si se tratare de iniciar o contestar acciones judiciales, serán representados por el Ministerio Fiscal o por el abogado que designe el intendente. Podrá igualmente dirigirse a cualquier autoridad de la República o Poder del Estado solicitando el cumplimiento de sus resoluciones (32).

40. Pasar anualmente al Poder Ejecutivo una memoria que comprenda los trabajos y proyectos de cada una de sus reparticiones con la recopilación de las disposiciones más importantes que hubiesen citado. Dichas memorias serán remitidas por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General.

41. Ejercer la superintendencia y fiscalización sobre las Juntas Locales, de acuerdo con lo dispuesto en la sección VII.

42. Ejercer todas las demás facultades que las leyes vigentes acordaban al Departamento Ejecutivo de los Municipios.

Artículo 36. Compete igualmente al intendente, sin perjuicio de las medidas o iniciativas que tomare la Junta Departamental:

1.° Adquirir terrenos y edificios para oficinas y establecimientos departamentales o mandar construir otros nuevos con acuerdo, en ambos casos, de la Junta Departamental por dos tercios de votos.

2.° Dirigir a los Poderes Públicos las peticiones que tuviese por conveniente, relativas al bien general del país y al particular del Departamento.

3.° Acordar, con las otras autoridades, las medidas que estime convenientes, en los servicios que le sean comunes o que convenga conservar o establecer en esta forma, determinando a la vez las cuotas que para dichos servicios correspondan a cada una.

4.° Promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería:

(32) Redacción dada por la ley núm. 13.835, art. 353.

a) Nombrando una o varias comisiones de agricultores y ganaderos, y estimulando toda iniciativa útil que se proponga en favor de dichos gremios.

b) Propendiendo a la fundación de escuelas agronómicas, granjas, cabañas, haras, y realización de ferias y exposiciones.

c) Fomentando el desarrollo del arbolado, atendiendo preferentemente a la guarda, conservación y aumento de los montes municipales, y estimulando en el mismo sentido la acción de los particulares.

Tendrá idéntica facultad respecto de los montes fiscales, con acuerdo del Poder Ejecutivo.

d) Coadyuvando a toda acción para combatir las plagas y pestes perjudiciales a la agricultura y ganadería.

e) Inspeccionando y vigilando las colonias establecidas en terrenos particulares, en lo relativo a las funciones municipales.

f) Adoptando las medidas que considere favorables al mayor incremento de la agricultura, la ganadería y las industrias rurales.

5.° Propender igualmente a la prosperidad del departamento:

a) Estimulando la fundación y desarrollo de las industrias, del comercio y de las instituciones de fomento, previsión, crédito y ahorro.

b) Cooperando a las iniciativas privadas en la forma que considere más eficaz.

6.° Sugerir a la Junta las modificaciones o ampliaciones que considere convenientes a esta ley.

Artículo 37. Queda prohibido a los intendentes, sin perjuicio de las otras limitaciones que establece la ley:

1.° Rematar, enajenar o encargar a particulares la percepción de las rentas municipales.

2.° Enajenar e hipotecar bienes raíces salvo lo que disponen las leyes especiales sobre solares, quintas, chacras, y sobre expropiación de inmuebles. Sin embargo podrán enajenar o gravar cualquier bien departamental, aun los incluidos en el artículo 23 de la ley de octubre 21 de 1912, previa autorización de los dos tercios de votos de los miembros de la Junta Departamental.

3.° Levantar monumentos o estatuas o autorizar su erección en sitios de uso público, salvo que así lo resolviesen los dos tercios de la Junta Departamental.

SECCION IV

Disposiciones comunes a los intendentes y a la Junta Departamental

Capítulo Unico (33)

Artículo 38. Los ediles e intendentes no podrán durante su mandato:

1.° Intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con los Municipios, o con cualquier otro órgano público que tenga relación con ellos.

(33) Véanse arts. 291, 292 y 296 de la Constitución.

2.° Tramitar o dirigir asuntos propios o de terceros ante los Municipios salvo lo preceptuado en el artículo siguiente.

3.° Ser cesionarios o fiadores ante el Municipio en asuntos municipales.

La inobservancia de lo dispuesto en este artículo y en el 9.° de la presente ley, importará la pérdida inmediata del cargo, que será decretada por el Senado, previa acusación de un tercio de votos de las Juntas Departamentales.

El Senado podrá separarlos de sus destinos por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Artículo 39. Cuando alguno de los ediles tenga que tramitar asunto propio o defender sus derechos lesionados, deberá cumplirse lo dispuesto en el artículo siguiente, e integrarse la Junta con el suplente respectivo para considerar esos asuntos.

Cuando se tratare de asuntos propios del intendente, éstos serán resueltos por el presidente de la Junta con apelación ante ésta. De igual manera se procederá en aquellos asuntos contenciosos en que estuvieren interesados los parientes de dicho funcionario hasta 4.° grado de consaguinidad o 2.° de afinidad.

Artículo 40. Ningún edil ni el intendente podrán estar presentes en la discusión o votación de asuntos en que ellos o sus parientes, hasta el 4.° grado de consanguinidad o 2.° de afinidad, estuvieran interesados.

Artículo 41. Los empleados municipales no podrán contratar con el Municipio, ni ser cesionarios o fiadores ante él, sin autorización acordada por dos tercios de votos de la Junta Departamental, bajo pena de inmediata separación del cargo.

Artículo 42. Es absolutamente nulo todo acto o contrato en que se contravenga lo dispuesto en los artículos anteriores y en el 9.° de la presente ley, y el que los infringiera responderá de los perjuicios resultantes.

SECCION V

Del contador municipal

Artículo 43. Los contadores municipales serán designados por el intendente, previa venia de la Junta Departamental, otorgada por dos tercios de votos del total de sus componentes.

Artículo 44. Compete al contador (34):

a) Todos los cometidos y facultades que le fije la ley de Contabilidad y Administración Financiera. (Artículo 206 de la Constitución) (35).

b) Informar al intendente y a la Junta en materia de presupuesto.

c) Intervenir, preventivamente en los gastos y pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, observando por escrito ante el intendente todo libramiento u orden de pago que considere ilegal o que no sea conforme al presupuesto. Si el intendente reiterara la orden y la Contaduría in-

(34) Véase art. 211 aps. B y E) de la Constitución.
(35) La cita corresponde al art. 213 de la Constitución.

sistiera en que ella es improcedente, deberá cumplirla pero dando cuenta de inmediato a la Junta Departamental y al Tribunal de Cuentas.

d) Informar a la Junta de la rendición de cuentas y gestiones financieras de la Intendencia, presentándole la memoria anual relativa a dichas gestiones.

e) Poner en conocimiento de la Junta todas las irregularidades que notare en el manejo de fondos o infracciones a las leyes de Presupuesto y Contabilidad.

Artículo 45. El gasto improcedente hace responsable solidariamente al Contador y al intendente que intervenga en el pago contraviniendo la disposición del artículo anterior.

De la misma manera será responsable quien admita una fianza en garantía de los intereses departamentales, si al tiempo de admitirla, el fiador fuere notoriamente incapaz o insolvente. En estos casos los dictámenes respectivos se consignarán en acta.

SECCION VI

RENTAS DEPARTAMENTALES

CAPÍTULO UNICO

Artículo 46. Son rentas propias de los Departamentos, administradas y empleadas por ellos de conformidad con esta ley, los ingresos municipales provenientes de (37):

1.° Abasto, tabladas, plazas de frutos, mercados y ferias.
2.° Rodados.
3.° Alumbrado o luces.
4.° Cementerio.
5.° Contraste de pesas y medidas.
6.° Las guías y tornaguías.
7.° La revisación o aprobación de planos.
8.° Los destinos y certificados que se expidan a razón de $ 0.25 por foja, con excepción de los de partidas del Registro del Estado Civil, que se cobrarán según lo establecido por la ley.
9.° Los servicios de salubridad para la limpieza, barrido y riego y otros análogos.
10. Concesiones precarias de bienes municipales de uso público.
11. Pontazgo, peaje, barcaje, muelles y pescantes municipales.
12. Los servicios de serenos o de seguridad.
13. El producto de permisos para celebración de espectáculos públicos y diversiones.
14. Entierros y pompas fúnebres.

(36) Véanse arts. 297 y 298 de la Constitución y sus anotaciones.
(37) V. ley núm. 14.810, art 3, núm. 2.°

15. El producto de los permisos para la construcción de sepulcros y monumentos.

16. El producto de los análisis de sustancias alimenticias.

17. Exámenes médicos y análisis de laboratorio.

18. Desinfecciones.

19. El producto de la venta de las vacunas o cualquier suero terapéutico que elaboren las oficinas departamentales.

20. La mitad del valor de los frutos excedentes en las guías o abandonados en las estaciones de carga y no reclamados dentro de un mes de la revisación.

21. El otorgamiento de los siguientes permisos:

a) Para edificación, reedificación y construcciones urbanas en general, aperturas de puertas y ventanas, construcciones y remoción de veredas.

b) Para limpieza de letrinas, desagotes de aljibes, reconstrucción de caños maestros en el interior de las casas y en las vías públicas.

c) Para realizar rifas.

d) Para cazar y pescar.

e) Para cortar madera o leña en los montes municipales, debiendo sujetarse a las reglamentaciones respectivas.

f) Para extraer piedra, arena, conchilla, balasto y otros productos del suelo en terrenos municipales, siempre que la extracción no perjudique al tránsito público, a las propiedades ribereñas, o a la integridad de las playas naturales.

g) Para cercar propiedades rurales.

22. El producto de la venta de bienes departamentales y las rentas de éstos.

23. Las donaciones, herencias y legados en dinero.

24. Las multas que las leyes hayan impuesto o impusieran en favor del Departamento y las que éstos mismos apliquen según sus propias facultades.

25. El aprovechamiento de obras públicas departamentales y servicios con igual carácter, incluso los de saneamiento en los términos que fije la ley respectiva.

26. Avisos en las vías o lugares públicos, o en los medios de locomoción de empresas de servicios públicos.

27. Los protestos al Municipio por deudas particulares, según el derecho que fije el Municipio.

28. El producto de la venta de basura o sus derivados.

29. El setenta y cinco por ciento (75 %) de lo producido durante el año por el impuesto a la propiedad inmueble situada dentro de los límites, con exclusión de adicionales y recargos.

La Dirección General de Impuestos Directos, en la capital, y sus sucursales en el interior, verterán en el Banco de la República o en sus Agencias, en la cuenta de los respectivos Municipios,el porcentaje indicado en este inciso, a medida que se vaya realizando la recaudación.

Artículo 47. Son también rentas departamentales todas las que han sido atribuidas a las Municipalidades por leyes vigentes o que lo fueran por nuevas leyes.

Artículo 48. No son embargables las rentas de los departamentos, sus propiedades ni los bienes de uso comunal.

En caso de condenaciones judiciales contra los Municipios, éstos deberán proyectar los recursos necesarios para satisfacerlas, haciendo las inclusiones correspondientes en el primer presupuesto departamental.

Artículo 49. Todo superávit deberá ser íntegramente aplicado a amortizaciones extraordinarias de la Deuda Departamental.

Si dicha deuda no existiese, se aplicará a la ejecución de obras públicas o inversiones remuneradoras, debiendo de ser adoptada la resolución por la Junta Departamental a propuesta del intendente y previo informe del Tribunal de Cuentas (38).

Artículo 50. El tiempo de vigencia del presupuesto será de un año y coincidirá con el año civil. La ley fijará, por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, el porcentaje de los gastos totales que podrán ser destinados a pagar sueldos y salarios, tanto en el presupuesto ordinario como en las erogaciones extraordinarias para obras públicas, etcétera (39).

Artículo 51. El proyecto de presupuesto del Municipio será siempre presentado en forma comparativa tanto para someterlo a la Junta Departamental como para elevarlo al Poder Ejecutivo y cuando corresponda, en su caso, al Parlamento (40).

Artículo 52. Sólo el Poder Legislativo, a solicitud del intendente, con acuerdo de la Junta Departamental, y previo informe del Tribunal de Cuentas, podrá crear nuevos impuestos municipales. Serán recurso de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados exclusivamente por éstos, las tasas o tarifas por utilización o aprovechamiento de servicios municipales (41).

SECCION VII

De las Juntas Locales

Capítulo I

Artículo 53. En toda población fuera de la planta urbana de la capital del departamento podrá haber una Junta Local honoraria que será designada de acuerdo con esta ley.

Su número será de cinco miembros, con triple número de suplentes respectivos, que tendrán las mismas calidades exigidas para ser miembro de la Junta Departamental, y deberán estar avecindados en la localidad.

Artículo 54. La Junta Local, una vez instalada, procederá a designar su presidente, quien ejercerá la función ejecutiva en su jurisdicción.

Si se produjera empate, la Junta Departamental decidirá entre ambos candidatos.

Artículo 55. Las Juntas Locales durarán en el ejercicio de sus funciones por igual término que la Junta Departamental.

(38) Véase art. 302 de la Constitución.
(39) V. arts. 214 a 216, 219 y 222 a 229 de la Constitución y sus anotaciones.
(40) V. arts. 86, 133, 214 a 216, 219, y 222 a 229 de la Constitución y sus anotaciones.
(41) V. arts. 273, 275, 297 y 298 de la Constitución y sus anotaciones.

Artículo 56. Los suplentes actuarán de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 5.° de esta ley.

Artículo 57. Compete a las Juntas Locales, con excepción de las autónomas, dentro de su jurisdicción:

1.° Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, acuerdos y demás resoluciones de carácter municipal.

2.° Cumplir los cometidos que les confieran las leyes y ejercer las atribuciones que les encomiende el intendente.

3.° Iniciar entre el vecindario y proponer al intendente las mejoras locales que consideren convenientes.

4.° Vigilar en su jurisdicción la percepción de las rentas departamentales.

5.° Cobrar, fiscalizar la percepción y administrar las rentas y proventos que por cualquier concepto se les adjudiquen dentro de las rentas departamentales, sin perjuicio de la superintendencia del intendente.

6.° Cuidar los bienes municipales que se hallen dentro de su jurisdicción, proponiendo al intendente la mejor forma de aprovecharlos.

7.° Atender especialmente a la higiene y salubridad de las localidades.

8.° Imponer en su jurisdicción las multas por infracciones de carácter municipal en la forma prescripta por las disposiciones vigentes.

9.° Propender a la formación de tesoros locales por suscripción voluntaria, destinados exclusivamente a las mejoras y adelantos de la localidad.

10. Emplear los recursos que les asigne el presupuesto y los que les entregare el intendente, para los servicios y necesidades locales.

11. Ser en cada localidad una representación del intendente, en todo cuanto se refiera a velar por las garantías individuales y la instrucción primaria, promover la agricultura y el mejoramiento de la ganadería, así como todo lo que propenda al adelanto de la localidad, dando cuenta al intendente en la forma oportuna.

12. Presentar anualmente su presupuesto y el plan de sus trabajos dentro de las rentas que se le hubieren adjudicado.

Artículo 58. Se instalarán de inmediato Junta Locales en todas aquellas jurisdicciones en que actuaban Concejos Auxiliares.

Las Juntas Departamentales, a propuesta del intendente, podrán crear nuevas Juntas Locales en las poblaciones que ofrezcan alguna de las condiciones siguientes:

1.° Que cuenten con más de 2.000 habitantes.

2.° Que tengan establecidas industrias agrícolas, fabriles u otras de significación equivalente, de evidente interés local.

Artículo 59. En las poblaciones que, sin ser capital del departamento, cuenten más de diez mil habitantes u ofrezcan interés nacional para el turismo, la ley, por mayoría absoluta de votos de cada Cámara, podrá ampliar las facultades de gestión de las Juntas Locales, a iniciativa de las mismas, de la Intendencia o de la mayoría de la Junta Departamental, sin perjuicio de la iniciativa parlamentaria.

En el cómputo de la población a que se refiere este artículo se incluirán los habitantes de zonas inmediatas.

Artículo 60. Las Juntas Locales darán cuenta igualmente del empleo de los fondos que les entregue el intendente para servicios y necesidades locales.

---

(42) Véase D. 498/973.

Sin perjuicio de los informes que en cualquier tiempo el intendente solicite de ellas, cada año, antes del 31 de diciembre, le remitirán memoria sucinta de sus trabajos.

La Intendencia deberá destinar el 70 % de las rentas que se produzcan dentro de la jurisdicción de las Juntas Locales autónomas para los servicios y necesidades de las localidades en que ellas actúan.

Artículo 61. Los ediles locales tendrán las mismas responsabilidades que los ediles departamentales; y, como éstos, están exentos de ellas, por las opiniones o juicios que emitan en el desempeño de sus funciones, con propósitos de interés general.

SECCION VIII

De los recursos (43)

Artículo 62. Los individuos o entidades privadas, y los empleados de los Municipios, tienen el derecho de reclamar de los órganos que instituye la presente ley, o que de ellos dependan, la reposición o reforma de sus decretos, resoluciones o reglamentos, según los casos, dentro de los diez días siguientes a la fecha de su publicación o notificación, si se trata del departamento de la capital, y dentro de los veinte días si se trata de los demás departamentos de la República.

Este recurso se resolverá dentro de los quince días de interpuesto, salvo que se trate de un decreto o resolución de la Junta Departamental, caso en el cual el plazo será de sesenta días.

Artículo 63. Si la resolución fuera desfavorable a la oposición de los interesados, éstos podrán recurrir como sigue:

1.° Contra las dictadas por los órganos municipales inferiores que no dependan de Juntas Autónomas, o las dictadas por las Juntas Locales centralizadas, se deberá apelar para ante el intendente dentro de los diez días siguientes a su notificación.

2.° Habrá lugar al mismo recurso para ante las Juntas Locales Autónomas, contra las resoluciones de los órganos de su dependencia.

3.° Contra las resoluciones del intendente o de las Juntas Locales Autónomas, ya sean originarias o dictadas por vía de apelación, y siempre que estén relacionadas con materias propias de la competencia de las Juntas Departamentales según esta ley, podrá apelarse para ante éstas dentro de los diez días siguientes a su publicación o notificación, según corresponda.

Las Juntas resolverán las cuestiones previstas en este inciso, dentro de los sesenta días siguientes a la interposición de los recursos.

4.° Contra las resoluciones del intendente o de las Juntas Autónomas que no admitan recursos para ante las Juntas Departamentales, y contra las resoluciones de estas últimas tomadas por vía de oposición o de apelación, sólo podrá deducirse el recurso de segunda revisión, siempre que se invoquen hechos nuevos que lo justifiquen suficientemente a juicio del intendente o de las Juntas Departamentales o Autónomas, según los casos.

El término que para recurrir se establece por este artículo, se duplicará cuando la resolución de que se trate emane de órganos municipales de los Departamentos que no sean el de la capital.

---

(43) Véase art. 317 de la Constitución y sus anotaciones.

Artículo 64. Si los individuos o entidades privadas y los empleados municipales se considerasen lesionados en su derecho por un decreto o resolución de las Juntas Departamentales o por un reglamento o resolución de los intendentes o de las Juntas Locales Autónomas, podrán recurrir de ellos ante los Tribunales Judiciales, al efecto de la reparación civil, dentro de los diez días siguientes a la fecha de su publicación o notificación. El plazo será de veinte días cuando se trate de decretos, resoluciones o reglamentos de las autoridades municipales que no sean del Departamento de la capital.

No podrá recurrirse a la vía judicial contra los reglamentos y resoluciones de los intendentes y Juntas Locales Autónomas, en los casos del número 3 del artículo anterior, sin haber apelado previamente para ante la Junta Departamental (44).

Artículo 65. Las cuestiones a que hace referencia el artículo precedente serán resueltas en primera instancia por los jueces letrados de Hacienda y de lo Contencioso-Administrativo en Montevideo y, en el interior, por los jueces letrados de primera instancia.

Conocerá en segunda instancia la Suprema Corte de Justicia, y de su sentencia, cualquiera que ella sea, no habrá recurso alguno.

El procedimiento será el de los juicios ordinarios de menor cuantía (45).

Artículo 66. Siempre que deducido un recurso contra las decisiones de los órganos municipales, aquél no fuera resuelto dentro de los plazos señalados al efecto, la omisión se reputará resolución confirmatoria de la recurrida, y el término para los ulteriores recursos o acciones que correspondan, se contará desde el día siguiente al vencimiento de dichos plazos.

Artículo 67. Según la gravedad del caso, las Juntas Departamentales, cuando conozcan por vía de recursos, y las autoridades judiciales en cualquier instancia, podrán decretar la suspensión del acto reclamado.

Artículo 68. Los decretos y resoluciones de las Juntas, y las resoluciones y reglamentos de los intendentes, contrarios a la Constitución o a las leyes, serán apelables para ante la Cámara de Representantes, por un tercio de la Junta, por trescientos ciudadanos inscriptos en el Departamento, o por el Poder Ejecutivo.

La apelación deberá ser interpuesta dentro de los diez días, a contar desde que el decreto tenga fuerza ejecutoria, y este plazo será de veinte cuando el apelante fuere el Poder Ejecutivo.

Si transcurridos sesenta días después de recibidos por la Cámara los antecedentes, no resolviera ésta la apelación, el recurso se tendrá por no interpuesto (46).

Artículo 69. Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, quedará en suspenso el derecho de los particulares de reclamar ante la justicia ordinaria (artículo 64), quedando también en suspenso el trámite de las acciones que al efecto se hubieran deducido.

El pronunciamiento de la Cámara de Representantes sobre dicho recurso dejará concluida la cuestión de legalidad (46).

---

(44) Véanse arts. 309, 317 y 319 de la Constitución y sus anotaciones.
(45) V. anotaciones a la Sección XVII de la Constitución.
(46) Véase art. 303 de la Constitución.

Artículo 70. Cuando la resolución apelada haya tenido por objeto el aumento de las rentas departamentales, la apelaci5n interpuesta no podrá tener efecto suspensivo. Tampoco lo tendrá cuando la apelación se interponga en el segundo caso previsto por el artículo 68 (46).

Artículo 71. Los intendentes o las Juntas Departamentales podrán reclamar ante la Suprema Corte de Justicia, por cualquier lesión que se infiera a la autonomía del Departamento, señalando concretamente el precepto constitucional o legal violado, y en qué consiste la violación.

El procedimiento será el establecido por el Código de Procedimiento Civil para los incidentes, y la resolución a recaer sólo será susceptible del recurso de revisión (47).

Artículo 72. En cuanto a las demandas contra los actos de las autoridades municipales, a que se refiere el Capítulo II de la Sección XVII de la Constitución de la República, se estará a lo que establezca la ley respectiva.

Artículo 73. Los Tribunales Administrativos o los Judiciales, en caso de condenación del Municipio, harán declaración expresa sobre si hubo falta grave que sea imputable a los miembros de las autoridades departamentales.

Estos serán pasibles ante el Estado de la responsabilidad civil consiguiente.

En caso de declararse la existencia de culpa grave, se pasarán los autos al fiscal que corresponda para hacer efectiva la responsabilidad de dichos miembros (48).

SECCION IX

Del referéndum (49)

Artículo 74. El recurso del referéndum podrá entablarse por un quinto de los ciudadanos inscriptos del Departamento, para que se deje sin efecto un decreto o resolución de la Junta Departamental.

La declaración de que se quiere emplear este recurso deberá presentarse al intendente dentro de los cuarenta días siguientes a la publicación del decreto o resolución de que se trate.

Artículo 75. Quedarán suspendidos los efectos del acto del cual se recurre al referéndum, hasta que se produzca éste, desde el momento en que el intendente reciba la declaración a que se refiere el artículo anterior.

Artículo 76. El referéndum deberá efectuarse pasados los treinta días y dentro de los sesenta siguientes a la fecha en que les sean presentadas al intendente las peticiones populares.

Corresponderá al intendente, por medio de la Junta Electoral, disponer todo lo necesario para que el referéndum se efectúe.

Los recurrentes al referéndum podrán solicitar que éste se realice en la más próxima elección, caso en el cual el pedido de referéndum no tendrá efecto suspensivo.

Artículo 77. En el referéndum la votación se hará por sí o por no, y su resultado se publicará y tendrá fuerza ejecutoria de inmediato.

---

(47) V. art. 283 de la Constitución.
(48) Véanse arts. 24, 25, 211 y 213 de la Constitución.
(49) Véase art. 304 de la Constitución.

SECCION X

De la iniciativa (50)

Artículo 78. El quince por ciento de los inscriptos, residente en una localidad, tendrá el derecho de iniciativa ante su respectiva Junta en asuntos de dicha jurisdicción. La Junta Local debe considerar las proposiciones formuladas dándoles trámite ante las autoridades competentes.

Artículo 79. El mismo porcentaje de inscriptos residentes en un Departamento tendrá igual derecho de iniciativa ante la respectiva Junta Departamental.

Esta deberá pronunciarse dentro de los sesenta días de recibida la iniciativa, y, en caso de resolución negativa, lo hará saber al intendente a fin de que proceda de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76.

Procederá también así el intendente, en caso de que vencido el término a que se refiere al inciso anterior, la Junta no hubiere adoptado resolución, bastando al efecto el requerimiento de cualquiera de los firmantes de la iniciativa que acreditare en forma los extremos correspondientes.

SECCION XI

Artículo 80. Se declaran en su fuerza y vigor las leyes y reglamentos que hasta aquí han regido, en todo lo que directa o indirectamente no se oponga a la presente ley.

Disposiciones transitorias

Artículo 1.° Los miembros de las Juntas Departamentales para el período 1934-1938 serán designados por el presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros.

Conjuntamente con los titulares serán designados hasta triple número de suplentes, que en caso de vacancia temporal o definitiva, sustituirán a los titulares con sus mismas atribuciones.

En los demás casos reemplazarán automáticamente a los titulares, por ausencia o inasistencia de éstos, ocupando el cargo mientras dure dicha ausencia o inasistencia.

Artículo 2.° Las Juntas Departamentales se reunirán inmediatamente después de ser designadas, a fin de proceder a su instalación, y nombrar un presidente y dos vicepresidentes los que durarán un año en el ejercicio de sus cargos, pudiendo ser reelectos.

Artículo 3.° Mientras la Junta Departamental no dicte un reglamento se regirá, en cuanto sea aplicable para su instalación y funcionamiento, por el Reglamento de la ex Junta Deliberante y si éste no existiera, por el del ex Consejo de Administración Departamental.

---

(50) Véanse arts. 304 y 305 de la Constitución.

Artículo 4.° Los intendentes para el período 1934-1938 serán designados por el presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, conjuntamente con un primer ys egundo suplentes que, en caso de vacancia temporal o definitiva, sustituirán a los titulares con sus mismas atribuciones.

Artículo 5.° Los intendentes para el período 1934-1938 percibirán los sueldos que establezcan las leyes y decretos vigentes.

Artículo 6.° Las designaciones definitivas de intendentes y ediles se efectuarán dentro de los quince días siguientes a la promulgación de esta ley.

Artículo 7.° El Poder Ejecutivo hará imprimir la presente ley y sus respectivos antecedentes.

Artículo 8.° Comuníquese, etc.

LEY NUM. 12.802 (30 de noviembre de 1960)

Se establecen normas de ordenamiento financiero

Artículo 138. Elévase a $ 10.000.00 los límites establecidos por los artículos 1.° y 2.° de la ley núm. 11.185, de 28 de diciembre de 1948 y 35 apartado 37 de la ley núm. 9.515 de 28 de octubre de 1935 y complementarias sobre licitaciones públicas.

LEY NUM. 13.939 (8 de enero de 1971)

Se declaran de utilidad pública la expropiación de los inmuebles que se indican en el departamento de Montevideo

Artículo 17. La intendencia Municipal de Montevideo ejercerá las competencias establecidas en el numeral 26 del artículo 35 de la ley núm. 9.515, de 28 de octubre de 1935 sobre toda clase de edificación en las zonas urbana, suburbana y rural del departamento.

LEY NUM. 14.810 (11 de enero de 1978)

Se establecen normas sobre comercialización de carnes en el mercado interno

Artículo 3.° Deróganse las siguientes disposiciones:

1. El artículo 2.° de la ley 8.282, de 6 de septiembre de 1928 y todo otro precepto que atribuya facultades y cometidos al Frigorífico Nacional en materia de faena y abasto de carnes.
2. El artículo 35 de la ley 9.515, de 28 de octubre de 1935, en lo pertinente.
3. Las leyes 12.120, de 6 de julio de 1954, 12.541, de 16 de octubre de 1958 y demás disposiciones vigentes sobre comercio ilícito de la carne, con excepción de lo dispuesto en el artículo 8.° de la ley 12.120, de 6 de julio de 1954 (Delito de faena clandestina).

RESOLUCION NUM. 93.966 DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO (25 de julio de 1977)

Se establecen normas sobre recursos de reposición o reforma y jerárquicos

1.° A partir del 1.° de julio de 1977 el recurso de reposición o reforma a que se refiere el artículo 62 de la ley núm. 9.515, de 28 de octubre de 1935, debe ser interpuesto conjuntamente con el jerárquico en subsidio.

2.° El plazo para la interposición del recurso de reposición y jerárquico, en subsidio, es de diez días hábiles que se contarán a partir del siguiente a la fecha de notificación o publicación del acto recurrido.

3.° Los plazos para resolver los recursos serán los mismos que regían con anterioridad a la sanción del Acto Institucional núm. 8, o sea: a) de quince días contados desde la fecha de su interposición para decidir el recurso de reposición; y b) de doscientos diez días para resolver el jerárquico en subsidio de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 317 inc. 4 de la Constitución y artículo 36 de la ley núm. 12.276, de 10 de febrero de 1956 (51).

4.° Comuníquese a la Asesoría y Dirección Jurídica y a todos los Departamentos, quienes dispondrán las medidas pertinentes para la difusión y conocimiento de la presente Resolución por parte de todas sus dependencias, y pase al Servicio de Entrada y Trámite a sus efectos.

(51) Texto establecido por la R. I. M. núm. 100, 279, de 28/10/977.

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

(23-1-1961)

CAPITULO IV

De los Municipios (*)

Artículo 25. Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la ley.

Artículo 26. La organización de los Municipios y demás entidades locales se regirán por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquéllas dicten los Estados.

Artículo 27. La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia. En todo caso, la organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local.

Artículo 28. Los Municipios podrán ser agrupados en Distritos. También podrán los Municipios constituir mancomunidades para determinados fines de su competencia.

Artículo 29. La autonomía del Municipio comprende:

1.° La elección de sus autoridades.

2.° La libre gestión en las materias de su competencia.

3.° La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes.

Artículo 30. Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal.

La ley podrá atribuir a los Municipios competencia exclusiva en determinadas materias, así como imponerles un mínimo obligatorio de servicios.

(*) Artículos de la Constitución de Venezuela que hacen referencia al tema.

Artículo 31. Los Municipios tendrán los siguientes ingresos:

1.° El producto de sus ejidos y bienes propios.

2.° Las tasas por el uso de sus bienes o servicios.

3.° Las patentes sobre industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos.

4.° Las multas que impongan las autoridades municipales, y las demás que legalmente les sean atribuidas.

5.° Las subvenciones estadales o nacionales y los donativos.

6.° Los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley.

Artículo 32. Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Sólo podrán enajenarse para construcciones en los casos establecidos en las ordenanzas municipales, y previas las formalidades que las mismas señalen. También podrán enajenarse con fines de reforma agraria aquellos que determine la ley, pero siempre se dejarán a salvo los que requieran el desarrollo de los núcleos urbanos.

Artículo 33. Los Municipios podrán hacer uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezca la ley.

Artículo 34. Los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de esta Constitución, y no podrán gravar los productos de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles con otros impuestos que los ordinarios sobre detales de comercio.

LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.° La presente Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referente a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en esta Ley.

Artículo 2.° La presente Ley regirá en el Distrito Federal y los Territorios Federales en todo aquello no contemplado como régimen especial en las Leyes Orgánicas de dichas entidades.

La coordinación de las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas se efectuará de acuerdo con lo que establezca la Ley especial prevista en el artículo 11 de la Constitución, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Artículo 3.° El Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional establecida en una extensión determinada del Territorio. Tiene personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta Ley. Su organización será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad.

TITULO II

De la Autonomía municipal

Artículo 4.° La Autonomía del Municipio comprende:

1.° La elección de sus autoridades.

2.° La libre gestión en las materias de su competencia.

3.° La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Artículo 5.° En conformidad con los planes y programas del respectivo Municipio, la Administración Nacional o la del Estado, podrán ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, o mejorarlos, cuando el Municipio al cual competan no las construya o preste, o lo haga de manera deficiente.

Artículo 6.° A los Municipios no se les podrá obligar a pagar total o parcialmente obras o servicios que no hayan sido construidos o prestados mediante contrato o convenio pactado por ellos.

TITULO III

De la competencia municipal

Artículo 7.° Son de la competencia propia del Municipio las siguientes materias:

1.° Acueductos, cloacas y drenajes.

2.° Distribución y venta de electricidad y gas en las poblaciones de su jurisdicción.

3.° Planes de desarrollo urbano local que hayan sido elaborados en acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional. Estos planes entrarán en vigencia una vez aprobados por la autoridad nacional competente para establecer, coordinar y unificar dichas normas y procedimientos, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución. Toda modificación a estos planes será igualmente sometida a la aprobación del organismo nacional al cual competa.

4.° Arquitectura Civil, nomenclatura y ornato público de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 14 del artículo 136 de la Constitución.

5.° Transporte colectivo de pasajeros y demás materias relativas a la circulación urbana.

6.° Creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad, tales como mercados y mataderos locales.

7.° Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.

8.° Organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de recreación, y proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local.

9.° Aseo urbano y domiciliario.

10. Servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.

11. Regulación y organización de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional.

12. Comentarios y servicios funerarios.

13. Servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.

14. Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

Las competencias a que se refieren los ordinales 1.°, 2.°, 5.°, 6.° y 9.°, serán ejercidas por los Municipios en los términos que establezca la legislación nacional.

Cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio, o sea, prestado a más de un Municipio, por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, el régimen de tal servicio será de la competencia del Poder Nacional. El Ejecutivo Nacional fijará las tarifas de dichos servicios.

Artículo 8.° Los Municipios tendrán igualmente facultad para:

1.° Contribuir y cooperar con el saneamiento ambiental.

2.° Cooperar en la prevención y asistencia en casos de calamidades públicas, tales como inundaciones, derrumbes y otras.

3.° Acondicionar, construir y mantener parques, jardines, calles, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deportes.

4.° Establecer servicios médico-asistenciales, educacionales, culturales y otros de conformidad con las normas y en coordinación con las políticas adoptadas por el Poder Nacional sobre la respectiva materia.

Artículo 9.° En todo núcleo urbano de más de un mil (1.000) habitantes será obligatoria la prestación de los servicios mínimos siguientes:

1.° Abastecimiento de agua potable.

2.° Alumbrado en las vías urbanas y electricidad para alumbrado domiciliario.

3.° Construcción, conservación y reparación de vías urbanas.

4.° Cementerios.

5.° Aseo urbano.

6.° Cooperación y asistencia en los servicios educacionales y médico-asistenciales.

Artículo 10. En los núcleos urbanos de más de cinco mil (5.000) habitantes será obligatorio, además, la prestación de los siguientes servicios:

a) Abastecimiento domiciliario de agua potable.
b) Cloacas y alcantarillado.
c) Matadero.
d) Mercado Público.
e) Servicio contra incendios.
f) Campos deportivos.
g) Plazas y Parques públicos.
h) Plano de Desarrollo Urbano Local.
i) Nomenclatura y señalización urbana.

Artículo 11. Se entenderán cumplidas las obligaciones mínimas cuando el servicio se preste en condiciones de eficiencia y continuidad, capaces de satisfacer en todo momento las necesidades normales de la respectiva comunidad, bien sea prestado por el Municipio o por otros organismos o entidades.

Cuando un Municipio no cumpla con las obligaciones mínimas, la Asamblea Legislativa aplicará las medidas previstas en esta Ley. La decisión de la Asamblea Legislativa se tomará con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros.

Con cargo al Situado Coordinado los organismos nacionales y estadales deberán convenir con el Municipio el estudio y la ejecución de obras y la prestación de servicios para que en la entidad local sea efectiva la satisfacción de las obligaciones mínimas señaladas en los artículos 9.° y 10.

Artículo 12. La prestación de los servicios públicos municipales podrá ser hecha por:

1.° El Municipio en forma directa.

2.° Organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegación o contrato.

3.° Organismos, empresas o fundaciones de carácter estadal o nacional, mediante contrato.

4.° Concesión otorgada en licitación pública.

Artículo 13. Cuando se trate de las concesiones de servicios públicos municipales a que se refiere el ordinal 4.° del artículo anterior o de las concesiones para la explotación de bienes del Municipio por particulares, regirán las siguientes condiciones mínimas:

1.° Plazo de la concesión, que en ningún caso podrá ser mayor de veinte (20) años.

2.° Precio que se pagará al concesionario por los derechos que le otorgue la concesión, el cual podrá consistir en una cantidad fija anual durante el plazo de la misma. En el contrato deberá establecerse el procedimiento de revisión periódica del precio.

3.° Participación del Municipio en las utilidades o ingresos brutos que produzca la explotación de los bienes o servicios de las mismas.

4.° Garantías por parte del concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones.

5.° Capital que debe invertir el concesionario y forma de su amortización.

6.° Tarifa o precio por cobrar a los usuarios de sus servicios o compradores de sus bienes, la cual podrá ser modificada en la oportunidad de la revisión a que se refiere el ordinal 2.° de este artículo.

7.° Forma en que el Municipio supervisará la gestión del concesionario y fiscalizará el uso apropiado de los equipos e instalaciones.

8.° Derecho del Municipio a intervenir temporalmente la concesión y de asumir su prestación por cuenta del concesionario cuando el servicio sea deficiente o se suspenda sin su autorización; pero en el caso de prestación deficiente deberá darse al concesionario un plazo perentorio para restablecer la buena marcha del servicio.

9.° Derecho del Municipio a revocar en cualquier momento la concesión, previo el pago de la indemnización correspondiente, la cual no incluirá el monto de las inversiones ya amortizadas ni el lucro cesante.

10. Traspaso gratuito al Municipio, libre de gravámenes, de todos los bie-

nes, derechhos y acciones objeto de la concesión, al «extinguirse» ésta por cualquier causa.

Se entiende por bienes afectos a la reversión todos los necesarios para la prestación del servicio, salvo aquellos propiedad de terceros cuya utilización hubiere sido expresamente autorizada por el Municipio.

Cuando por la naturaleza del servicio se requieran inversiones adicionales a las previstas en el contrato original, la reversión operará de acuerdo con las condiciones establecidas en los contratos suplementarios que se suscriban al efecto y en los cuales se establecerá la forma de indemnizar al concesionario la parte no amortizada de su inversión.

No se considerarán como nuevas inversiones los gastos de reparación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.

TITULO IV

De la creación, organización y gobierno de los Municipios y demás Entidades Locales

Capítulo III

De la creación y organización de los Municipios

Artículo 14. La Asamblea Legislativa del Estado en su respectiva Ley de División Político-Territorial, determinará el territorio que corresponda a cada Municipio y a los Municipios Foráneos que estén en su jurisdicción.

Dos (2) o más centros urbanos que formen una unidad geográfica, económica y social constituirán un solo Municipio y no podrán adquirir el carácter de entidades separadas.

Artículo 15. Para la creación de un Municipio deben concurrir:

1.° Una población no menor de doce mil (12.000) habitantes.

2.° Un territorio determinado.

3.° Un centro de población no menor de dos mil quinientos (2.500) habitantes que sirva de asiento a sus autoridades.

4.° Posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios.

Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la Asamblea Legislativa deberá considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios. A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará el asesoramiento de los organismos de desarrollo de la región.

La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en este artículo es obligatoria para las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente.

Artículo 16. Dos o más Municipios podrán constituir uno solo cuando la fusión sirva para atender con mayor eficacia la administración y prestación de los servicios públicos.

Artículo 17. La iniciativa para la creación de un Municipio, su fusión o su incorporación a otro corresponde:

1.° A los ciudadanos integrantes de la Comunidad o comunidades interesadas, en número no menor del veinte por ciento (20 %) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente.

2.° A la Asamblea Legislativa.

3.° A los Concejos Municipales interesados.

La decisión para la creación, fusión o incorporación de Municipios se tomará con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa. En esta misma oportunidad se fijará la ciudad que servirá de capital y sede de las autoridades de la nueva entidad.

Artículo 18. La creación, fusión o incorporación de Municipios, y la formación de un Distrito Metropolitano entrará en vigencia en el siguiente período legal.

Artículo 19. Cuando un Municipio dejare de llenar los requisitos del artículo 15 de esta Ley durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años, adquirirá el carácter de Municipio Foráneo. En tal caso, la Asamblea Legislativa procederá a la reforma de la Ley de División Político-Territorial del Estado, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales.

Cuando la Asamblea Legislativa no se reúna en forma ordinaria en el primer semestre del último año del período municipal, la Comisión Delegada o el Gobernador del Estado deberán convocarla a sesiones extraordinarias a efecto de deliberar acerca de lo dispuesto en este artículo. El pronunciamiento de la Asamblea Legislativa se producirá con seis (6) meses de anticipación a la fecha de las elecciones municipales.

Artículo 20. En los casos de creación de un Municipio por separación de una parte de otro existente, de incorporación a otro y de formación de un Distrito Metropolitano, la Asamblea Legislativa determinará todo lo referente a los bienes, derechos y obligaciones de los Municipios afectados, siempre que los Concejos correspondientes no hayan llegado a un acuerdo o tomado una determinación sobre lo mismo, según el caso.

Cuando dichos bienes comprendan terrenos ejidos, éstos deberán ser adjudicados al nuevo Municipio en cuya jurisdicción estén ubicados, de acuerdo a la respectiva división político-territorial.

CAPÍTULO II

De los Distritos Metropolitanos

Artículo 21. Los Distritos Metropolitanos son entidades locales de carácter público, formados por la conurbación de dos o más Municipios cuyas capitales se hayan extendido en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana, social y económica con más de cien mil (100.000) habitantes. La iniciativa para la creación de un Distrito Metropolitano corresponde a la Asamblea Legislativa o a los Concejos Municipales interesados.

La declaratoria de creación de los Distritos Metropolitanos que reúnan los requisitos establecidos en la Ley es obligatoria para la Asamblea Legisla-

tiva, la cual deberá hacer su pronunciamiento razonado antes del 30 de junio del último año del período legal.

Artículo 22. El Distrito Metropolitano tendrá la competencia para atender las materias comprendidas en los ordinales 1.°, 2.°, 3.°, 5.°, 9.° y 10 del artículo 7.°, en el ordinal 1.° del artículo 8.° de esta Ley y los servicios de policía municipal correspondientes a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito Metropolitano.

La Asamblea Legislativa, por iniciativa propia o a solicitud de los Concejos Municipales o del Distrito Metropolitano, podrá extender esta competencia a otras materias municipales.

Artículo 23. El Distrito Metropolitano contará con los siguientes ingresos:

1.° Los que obtenga por derechos y tarifas en los servicios públicos que preste.

2.° Las rentas y productos de su patrimonio.

3.° Los provenientes de la enajenación de sus bienes.

4.° La cuota-parte del Situado determinado en el artículo 109.

5.° Cualesquiera otros que por disposición legal le correspondan.

La propiedad de los bienes muebles o inmuebles municipales afectados a la prestación de un servicio transferido a la competencia del Distrito Metropolitano deberá ser traspasada a este último.

Artículo 24. El Secretario y el Administrador metropolitanos tendrán las atribuciones señaladas al Secretario y al Administrador municipales, respectivamente, y serán designados en la misma forma que éstos.

El Cabildo Metropolitano determinará las dependencias administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Artículo 25. Las normas contenidas en el Título II; Capítulos V y VII del Título IV; Capítulos I, II, III, IV y VI del Título V; Capítulos I, III, IV y V del Título VI y los Títulos VII y VIII regirán en los Distritos Metropolitanos en cuanto sean aplicables.

Capítulo III

De las mancomunidades y otras formas asociativas

Artículo 26. Las mancomunidades son entidades formadas mediante acuerdos entre dos o más Municipios o Distritos Metropolitanos, o entre éstos y uno o más Municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos.

Artículo 27. La creación de una mancomunidad requiere la aprobación del acuerdo respectivo por cada una de las entidades que concurran a su formación.

El Estatuto correspondiente deberá precisar:

1.° El nombre, objeto y domicilio de la mancomunidad y las entidades que la constituyen.

2.° Los fines para los cuales se crea.

3.° El tiempo de su vigencia.

4.° Los aportes a que se obligan las entidades que la crean.

5.° La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades.

6.° El procedimiento para reformar o disolver la mancomunidad y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir en relación a su gestión y a sus bienes. En caso de disolución de la mancomunidad antes de la expiración del tiempo de su vigencia, la misma no tendrá efecto sino seis (6) meses después de la denuncia de las partes.

7.° La determinación del control fiscal de la mancomunidad por parte de los entes creadores.

Artículo 28. Las mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no podrán comprometer a los Municipios o Distritos Metropolitanos que las integren más allá de los límites señalados en el Estatuto respectivo.

Artículo 29. Los Municipios y Distritos Metropolitanos podrán igualmente acordarse acerca de la creación de fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales; la constitución de centros de intercambio de ideas, informaciones y experiencias, y, en general, para cualquier otro fin de interés local o intermunicipal.

Capítulo IV

De la organización del Gobierno Municipal

Artículo 30. El Gobierno Municipal se ejerce por el Concejo Municipal, el cual tiene carácter deliberante, normativo y administrativo y está integrado por Concejales elegidos de acuerdo con la Ley. El órgano ejecutivo de la Administración es el Administrador Municipal.

En los Distritos Metropolitanos existirán un Cabildo y un Administrador Metropolitanos.

Artículo 31. El Concejo Municipal estará integrado de la siguiente manera:

1.° Por siete (7) Concejales en los Municipios que tengan hasta cincuenta mil (50.000) habitantes.

2.° Por nueve (9) Concejales en los Municipios que tengan de cincuenta mil uno (50.000) a doscientos cincuenta mil (250.000) habitantes.

3.° Por once (11) Concejales en los Municipios que tengan de doscientos cincuenta mil uno (250.001) a quinientos mil (500.000) habitantes.

4.° Por trece (13) Concejales en los Municipios que tengan de quinientos mil uno (500.001) a setecientos cincuenta mil (750.000) habitantes.

5.° Por quince (15) Concejales en los Municipios que tengan de setecientos cincuenta mil uno (750.001) a un millón (1.000.000) de habitantes.

6.° Por diecisiete (17) Concejales en los Municipios que tengan más de un millón (1.000.000) de habitantes.

Artículo 32. El Cabildo Metropolitano estará integrado por la representación de cada uno de los Municipios que formen el Distrito Metropolitano, más un Concejal de elección directa por cada cien mil (100.000) habitantes del Distrito Metropolitano.

En cada Distrito Metropolitano habrá, por lo menos, tres (3) Concejales de elección directa. La representación de cada Municipio será de un (1) Concejal designado anualmente de su seno por cada Concejo Municipal. Esta designación se hará en los primeros quince (15) días después de la instalación o cambio anual de directiva.

Cuando el número de Concejales de elección directa sea par, el Consejo Supremo Electoral dispondrá la elección de uno más. En el Cabildo Metropolitano habrá un representante, con derecho a voz, del Organismo Nacional de Desarrollo Regional, escogido por la Cámara de una quinaria presentada por dicho organismo dentro de los primeros quince (15) días siguientes al 30 de abril del primer año del período municipal. En la misma oportunidad el Cabildo Metropolitano determinará el orden en que los restantes cuatro (4) postulados suplirán al principal.

Artículo 33. En cada período constitucional habrá un primer mandato de tres (3) años de gobierno municipal y metropolitano y un segundo mandato de dos (2) años. Las elecciones de Concejales Municipales o Metropolitanos se celebrarán en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral.

Artículo 34. El Concejo Municipal, sin necesidad de previa convocatoria, se instalará en su sede natural a las diez de la mañana (10:00 am.) del día 30 de abril del primer año del período municipal, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros. En la misma fecha y hora de los años subsiguientes del período municipal, elegirá su Junta Directiva.

El Cabildo Metropolitano se instalará a las diez de la mañana (10:00 am.) del 15 de junio del año de comienzo del período metropolitano, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, y escogerá en esa misma oportunidad al representante del Organismo Nacional de Desarrollo Regional. En la misma fecha y hora de los años subsiguientes del período metropolitano, elegirá su Junta Directiva.

En la sesión de instalación el Concejo Municipal o el Cabildo Metropolitano elegirá su Junta Directiva.

Los requisitos y procedimientos para la instalación del Concejo del Cabildo serán determinados por el Reglamento Interno del Cuerpo.

Artículo 35. La Asamblea Legislativa podrá crear Municipios Foráneos dentro del territorio municipal en áreas con centros poblados rurales de más de mil (1.000) habitantes. El órgano del Municipio Foráneo es la Junta Municipal, la cual será designada por el respectivo Concejo Municipal, y ejercerá las funciones señaladas en esta Ley y aquellas que se establezcan en las ordenanzas dictadas por el Concejo.

Capítulo V

De las facultades y obligaciones del Concejo Municipal

Artículo 36. Son facultades del Concejo Municipal:

1.° Elegir su Presidente y su Vicepresidente. Cuando el Concejo esté integrado por más de siete (7) miembros, elegirá dos (2) Vicepresidentes.

2.° Nombrar, fuera de su seno, al Secretario Municipal, al Administrador Municipal y al Síndico Procurador Municipal, así como a los funcionarios que los suplan en caso de ausencia de los mismos.

3.° Nombrar a los Directores o Jefes de los distintos Departamentos de la Administración Municipal, solicitando, al efecto, temas al Administrador.

4.° Nombrar al personal de la Secretaría y de la Sindicatura Municipal, así como de los organismos asesores de la Cámara.

5.° Nombrar a los integrantes de las Juntas Comunales dentro de los quince (15) días siguientes al 30 de abril de cada año.

6.° Sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones para normar el gobierno y la Administración Municipales.

7.° Establecer su régimen interno y de debates.

8.° Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión municipal.

9.° Aprobar los planes de desarrollo urbanístico.

10. Aprobar el presupuesto de Ingresos y Egresos Públicos Municipales.

11. Autorizar al Administrador Municipal para la iniciación de los estudios relativos a los contratos administrativos cuya celebración convenga al Municipio.

12. Aprobar los contratos administrativos o de interés municipal, con excepción de los previstos en el ordinal 13 del artículo 65, que el Municipio haya de celebrar con la Nación, los Estados, el Distrito o los Territorios Federales y demás personas naturales o jurídicas de carácter público o privado.

13. Dictar los acuerdos de formación de mancomunidades, y tomar las iniciativas para la incorporación a otro Municipio o para la formación de un Distrito Metropolitano.

14. Crear o constituir fundaciones, empresas municipales u otras asociaciones encargadas de realizar actividades de carácter local, con el voto favorable de las dos terceras (2/) partes de los integrantes del Concejo, y con las limitaciones que establece la Ley nacional.

15. Velar por la buena marcha del gobierno, administración y servicios públicos municipales.

16. Conocer en apelación, previo depósito o fianza, de acuerdo con las disposiciones legales respectivas, de las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones legales dicten el Administrador y demás funcionarios municipales.

17. Autorizar al Síndico Procurador Municipal para designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación del Municipio en determinados asuntos de su competencia, facultándolo para otorgar los poderes o mandatos respectivos si fuere el caso.

18. Autorizar de manera expresa las demandas que deban intentarse, el desistimiento de acciones y recursos, la renuncia de lapsos o pruebas, los convenimientos, la celebración de transacciones y la designación de árbitros de hecho o de derecho.

19. Fijar para el período legal siguiente, dentro de los límites establecidos en la Ley nacional respectiva, las dietas y emolumentos que deben percibir los Concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con los ingresos del Municipio y el número de Concejales.

20. Conceder licencia a sus miembros para separarse del ejercicio de sus funciones por el tiempo solicitado y previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el Reglamento Interno.

21. Otorgar licencia al Secretario Municipal, Administrador Municipal, Síndico Procurador Municipal y Contralor Municipal para separarse temporalmente de sus funciones por causa justificada, de conformidad con las normas establecidas al respecto, previa la designación del funcionario que haya de suplir la vacante.

22. Conocer de las excusas e inhabilitaciones para el desempeño del cargo de Concejal.

23. Conceder ayudas, becas, pensiones y jubilaciones de acuerdo con las ordenanzas respectivas.

24 .Admitir y decidir sin dilación las solicitudes que reciba sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacionen con el interés público o privado.

25. Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad.

26. Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 37. En el cumplimiento de los fines del Municipio, el Concejo Municipal está obligado a dictar normas y adoptar las medidas necesarias para:

1.° Llevar al día, mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del Municipio.

2.° Hacer proteger y conservar los bienes del Municipio y establecer los casos de responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo, cuido y custodia.

3.° Elaborar y controlar la ejecución del Plan Local al Desarrollo, a través del organismo local de planificación y coordinación correspondiente, y de conformidad con las orientaciones y directivas definidas en el Plan Regional.

4.° Que la Administración Municipal sea correcta, económica y eficaz.

5.° La construcción de obras necesarias para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica.

6.° Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, al progreso de la educación y la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad.

7.° Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y resoluciones emanados de las autoridades nacionales y estadales.

8.° Llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y regionales, así como con otros Municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de los fines de los mismos.

9.° Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas.

10. Sesionar ordinariamente por lo menos una vez a la semana.

11. Cumplir y hacer cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

CAPÍTULO VI

De la organización y funcionamiento de la Junta Comunal

Artículo 38. La Junta Municipal de los Municipios Foráneos estará integrada por un (1) Presidente y dos (2) Vocales, con sus respectivos suplentes, designados cada año por el Concejo Municipal, entre los residentes del respectivo Municipio Foráneo. Los miembros de la Junta Municipal podrán ser reelegidos y deberán reunir las mismas condiciones exigidas para ser Concejal.

El Concejo Municipal designará los miembros de la Junta Municipal sobre la base de la votación obtenida en el Municipio Foráneo por cada partido político o grupo de electores. A tal fin, las agrupaciones a las cuales corresponda ese derecho, presentarán oportunamente al Concejo Municipal una lista de candidatos.

Los Miembros de la Junta podrán ser removidos de sus cargos por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

La Junta Municipal designará de fuera de su seno Secretario quien será de su libre elección y remoción.

El Presidente de la Junta ejercerá la representación de la misma.

Artículo 39. La Junta Municipal sólo tendrá facultades administrativas y de prestación de servicios las cuales determinará el Concejo Municipal en la Ordenanza respectiva.

Artículo 40. La Junta Municipal elevará a la consideración del Consejo las aspiraciones de la comunidad que se relacionen con la prioridad y urgencia de la ejecución, reforma o mejora de las obras y servicios locales de su jurisdicción y que se estime merecen especial atención, anexando los informes y propuestas pertinentes. Estas comunicaciones serán atendidas al elaborar los planes y programas de inversión para el respectivo Municipio Foráneo. Al asignar los correspondientes recursos en el Presupuesto Municipal se oirá, además, la opinión de la Junta Municipal.

Artículo 41. La Junta sesionará ordinariamente una vez al mes en días fijos y extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente mediante convocatoria notificada con 48 horas de anticipación.

Artículo 42. La Junta presentará al Concejo Municipal un informe trimestral de sus actividades y programas de trabajo y tendrá la obligación de informar sobre sus gestiones a dicho Concejo cuando éste así lo solicite. Dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de cada reunión la Junta remitirá al Concejo copia del acta correspondiente.

Capítulo VII

De los instrumentos jurídicos

Artículo 43. Los actos que sancionen el Concejo o el Cabildo para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán por lo menos dos (2) discusiones en Cámara plena y en días diferentes, serán promulgados por el Presidente del Concejo Municipal o del Cabildo Metropolitano, y publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana, según los casos.

Artículo 44. Los actos que dicte el Concejo sobre el régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particulares, se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y serán publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana.

Artículo 45. Los actos de efectos particulares que dicten el Administrador Municipal, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes se denominarán resoluciones.

Artículo 46. Las Ordenanzas, Reglamentos, Decretos, Resoluciones y Acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, estadales, metropolitanas y municipales.

TITULO V

De los Funcionarios y Empleados

Capítulo I

De los Concejales

Artículo 47. Para ser Concejal se requiere la nacionalidad venezolana, estar residenciado en el Municipio, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

Artículo 48. Son inhábiles para ejercer el cargo de Concejal:

1.° Los que por contrato ejecuten una obra o presten un servicio público por cuenta del Municipio, Distrito Metropolitano, fundación local y empresas en que la participación de la entidad sea mayoritaria, así como los que tuvieren acciones, participaciones o derechos en empresas que sean parte de dicho contrato, aun cuando transfieran sus derechos a terceras personas.

2.° Los deudores de la entidad que, ejecutados legalmente, no hubieren cubierto sus deudas.

Estas inhabilitaciones cesarán una vez finalizado el contrato o cuando el Concejal pagare totalmente su deuda.

Artículo 49. El cargo de Concejal es de obligatoria aceptación, excepto para quien además de Concejal resultare elegido para cualquier otro cargo parlamentario, en cuyo caso deberá optar por una de las investiduras antes de comenzar el mandato correspondiente.

Artículo 50. Cuando un Concejal principal o quien haga sus veces deje de asistir en forma injustificada a cuatro (4) sesiones consecutivas, será convocado el suplente y no podrá reintegrarse a la Cámara hasta pasadas, por lo menos, cuatro (4) sesiones desde la convocatoria del suplente.

Artículo 51. No podrá exigirse a los Concejales responsabilidad en ningún tiempo por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con el Reglamento Interno.

Artículo 52. Los Concejales no podrán ser detenidos policialmente sino por orden escrita y motivada del Gobernador del Estado.

Artículo 53. Los Concejales no podrán ser trasladados, sin su consentimiento, a otro lugar que les impida el ejercicio de su función edilicia, cuando desempeñen algún otro destino público compatible.

Artículo 54. Los funcionarios nacionales, estadales o municipales presta-

rán a los Concejales la colaboración necesaria para el mejor desempeño de sus funciones edilicias.

Artículo 55. Está prohibido a los Concejales:

1.° Intervenir en la resolución de asuntos municipales en que estén interesados personalmente, o lo estén su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o empresas en las cuales sean accionistas.

2.° Celebrar contratos, por sí o por interpuestas personas, sobre bienes o rentas de la entidad local de cuyo Concejo formen parte, o con las fundaciones locales y las mancomunidades en que participe la entidad. Quedan exceptuados de esta prohibición los contratos que celebren como usuarios de los servicios públicos locales.

3.° Desempeñar con carácter remunerado cargos administrativos municipales o metropolitanos, así como en fundaciones o empresas en los cuales la entidad local tenga participación mayoritaria, salvo en los casos en que el Concejal represente a la Cámara en dicho organismo.

Será nulo lo efectuado en contravención de los ordinales 1.° y 2.° de este artículo.

Artículo 56. La investidura de Concejal se pierde por las siguientes causas:

1.° Inexistencia de alguna de las condiciones de elegibilidad exigidas en el artículo 47.

2.° Contravención de lo dispuesto en el ordinal 3.° del artículo 55.

3.° Por sentencia condenatoria definitivamente firme, a pena de presidio o prisión superior a tres (3) años por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas.

El Concejo, en los supuestos previstos en el presente artículo, declarará la pérdida de la investidura en sesión especialmente convocada con dos (2) días de anticipación, por lo menos. De esta decisión podrá recurrirse ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, la cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Si el Concejo se abstuviese de esta declaración, cualquier ciudadano del Municipio o Distrito Metropolitano podrá solicitar por ante la Corte Suprema de Justicia.

Capítulo II

Del Presidente y Vicepresidentes del Concejo

Artículo 57. El Presidente del Concejo es el representante legal de dicho Cuerpo.

Los Vicepresidentes suplirán, en el orden de su elección, las ausencias del Presidente.

Artículo 58. Corresponde al Presidente:

1.° Presidir las sesiones del Cuerpo y representarlo en los actos protocolares.

2.° Firmar las ordenanzas, actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo, así como velar por su cumplimiento y ejecución.

3.° Suscribir la correspondencia y demás documentos en los cuales tenga interés la entidad de conformidad y en acatamiento a las decisiones del Concejo.

4.° Nombrar y remover el personal subalterno de ternas que le proponga el Administrador Municipal, salvo los nombramientos y remociones atribuidos a otros órganos por esta Ley.

5.° Llevar las relaciones entre la entidad que representa y los organismos públicos y rpivados, así como con la ciudadanía en general.

6.° Convocar a los suplentes, en el orden de su elección, en caso de ausencia absoluta o temporal de los principales.

7.° Convocar, por sí o a pedimento de la tercera parte de los Concejales, a sesión extraordinaria del Concejo.

8.° Cumplir con las obligaciones que le imponga el Código Civil en relación a los actos y registros referentes al estado civil y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estadales, metropolitanas y municipales.

9.° Cuidar del funcionamiento de las oficinas, dependencia e instituciones de la entidad.

10. Lo demás que le atribuya el Reglamento Interno.

Capítulo III

Del Secretario General

Artículo 59. Para ser Secretario Municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener aprobado el Primer Ciclo de Educación Media, haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio, y tener la idoneidad y competencia necesarias para ejercer dicho cargo.

Artículo 60. El Secretario será designado por el Concejo el día de su instalación y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante, podrá ser removido mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo, por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado.

La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Artículo 61. Son deberes del Secretario:

1.° Asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las actas correspondientes.

2.° Refrendar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte la Cámara.

3.° Hacer llegar a los Concejales las convocatorias para las sesiones extraordinarias.

4.° Llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos de la Cámara, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas.

5.° Despachar las comunicaciones que emanen del Concejo y llevar con exactitud un registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen por su órgano.

6.° Expedir de conformidad con la ley, certificaciones de las actas de la

Cámara o de cualquier otro documento que repose en los archivos del Concejo, previa autorización del Presidente o de la Cámara.

7.° Dar cuenta en las sesiones de todos los asuntos que le ordene la Presidencia.

8.° Dirigir el personal y los trabajos de secretaría del Concejo.

9.° Auxiliar a las Comisiones designadas por el Concejo y facilitar el trabajo que se les encomiende.

10. Los demás que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Capítulo IV

Del Administrador Municipal

Artículo 62. Para ser Administrador Municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener interés económico directo o indirecto en asuntos relacionados con el Municipio y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

En los Municipios con más de cien mil (100.000) habitantes será obligatorio que el Administrador Municipal posea título de Educación Superior y suficiente experiencia en Administración Pública.

En los Municipios con población entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) habitantes se exigirá, por lo menos, haber completado estudios de Administración en Institutos Oficiales o reconocidos por el Estado y tener suficiente experiencia en Administración Pública, o poseer título de Educación Superior.

En los Municipios con población menor de cincuenta mil (50.000) habitantes el Presidente del Consejo desempeñará las funciones de Administrador Municipal.

Artículo 63. El Administrador Municipal será designado por la Cámara previo concurso, durará en sus funciones por todo el período municipal y podrá ser reelecto. Su remoción se hará por acuerdo de la mayoría de los integrantes del Cuerpo, por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Artículo 64. El Administrador, en las materias de su competencia, tiene derecho de palabra en la Cámara y en las Comisiones del Concejo y está obligado a concurrir a ellas cuando sea llamado a informar al respecto.

Artículo 65. Son atribuciones y deberes del Administrador:

1.° Cumplir y hacer cumplir las ordenanzas y los acuerdos del Concejo.

2.° Dirigir y supervisar al personal de la Administración Municipal, de acuerdo con el régimen establecido en la respectiva ordenanza.

3.° Proponer nombres de candidatos conforme a lo establecido en el ordinal 3.° del artículo 36 y en el ordinal 4.° del artículo 58.

4.° Dirigir los servicios administrativos.

5.° Dirigir, coordinar y hacer que marchen eficientemente las actividades y el funcionamiento de las distintas unidades administrativas del Municipio, incluyendo las Juntas Comunales.

6.° Someter a la consideración del Consejo el Plan y los Programas de Trabajo de la gestión municipal, así como anualmente el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos de acuerdo a las normas previstas en el ordenamiento jurídico municipal.

7.° Cuidar de que se elabore, aprueben y ejecuten los planes de desarrollo urbanístico.

8.° Preparar estudios y proyectos que tiendan al logro de una buena administración municipal.

9.° Asesorar al Concejo en materias técnicas y administrativas.

10. Presentar a la consideración del Concejo proyectos de ordenanzas con las exposiciones que los fundamenten.

11. Ejercer las atribuciones que esta Ley le confiere en la administración de los bienes y la recaudación, manejo e inversión de los ingresos municipales.

12. Hacer formar y mantener al día los censos de contribuyentes de los diversos tributos municipales.

13. Celebrar contratos con la aprobación del Concejo Municipal, sin la cual el acto carecerá de toda validez; sin embargo, no requerirán esta aprobación los contratos de menor cuantía que estén sometidos a otro procedimiento de acuerdo con la ordenanza respectiva.

14. Promover la participación del Municipio en el proceso de la planificación nacional, regional y local.

15. Presentar al Concejo, en el curso del mes de mayo de cada año, el Informe anual de las gestiones a su cargo. Asimismo presentará los informes periódicos que establezca el ordenamiento jurídico municipal o que le sean solicitados por el Presidente de la Cámara.

16. Los demás que le asignen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

CAPÍTULO V

De la Sindicatura Municipal

Artículo 66. En cada Concejo Municipal habrá una Sindicatura a cargo de un Síndico Procurador Municipal, quien deberá ser venezolano, mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el Municipio, ser abogado de la República y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

La condición de abogado será obligatoria en Municipios que tengan más de cincuenta mil (50.000) habitantes.

El desempeño del cargo de Síndico Procurador a tiempo completo es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de abogado o con cualquier función pública remunerada, a menos que se trate de cargos académicos, docentes o electorales.

Artículo 67. El Síndico Procurador será designado por el Concejo en el acto de su instalación o en los siete (7) días hábiles siguientes, y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante podrá ser removido mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Con-

cejo por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Artículo 68. Corresponde al Síndico Procurador:

1.° Representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio relacionados con los bienes y derechos municipales, conforme al ordenamiento jurídico y a las instrucciones del Concejo.

2.° Representar y defender al Municipio, conforme a las instrucciones que le comunique el Concejo, en lo referente a derechos e intereses relacionados con ingresos públicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las leyes y ordenanzas. Cumplirá las mismas funciones en los juicios contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos administrativos del Municipio.

3.° Asesorar jurídicamente, cuando sea abogado, al Concejo y al Administrador Municipal en los asuntos que por su naturaleza requieran dictamen legal a cuyo efecto rendirá los informes que le pida el Presidente del Concejo o el Administrador Municipal.

4.° Someter a la consideración del Concejo proyectos de ordenanzas o de reforma de las mismas.

5.° Asistir, con derecho de palabra, a las sesiones del Concejo relacionadas con las materias de su competencia.

6.° Elevar a conocimiento del Concejo las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales. En cumplimiento de este deber podrá, por sí o por intermedio del personal bajo su dependencia, practicar las investigaciones que tuviere a bien, sin limitación alguna.

7.° Denunciar los hechos ilícitos en que incurran los funcionarios o empleados municipales en ejercicio de sus funciones e intentar, previa autorización del Concejo, las acciones judiciales a que haya lugar.

8.° Cumplir con los demás deberes y atribuciones que le señalen las leyes y ordenanzas.

Artículo 69. Los informes y dictámenes del Síndico Procurador no tienen carácter vinculante, salvo disposición expresa en contrario.

Artículo 70. El Síndico tendrá carácter de Inspector Fiscal de la Hacienda Pública Municipal, pudiendo realizar de oficio o a requerimiento del Concejo o del Administrador Municipal, según el caso, toda clase de inspecciones e investigaciones en las oficinas, dependencias y servicios municipales, debiendo dar cuenta al Concejo al Administrador del resultado de tales inspecciones e investigaciones.

Capítulo VI

De la Contraloría Municipal

Artículo 71. La Contraloría General de la República podrá constituir unidades permanentes de control en los Municipios cuando así lo considere necesario, ya por propia iniciativa o en cumplimiento de acuerdo expreso del Congreso.

En este caso no habrá lugar a la existencia de la Contraloría Municipal.

Artículo 72. Los Municipios con ingresos anuales superiores a los diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00) tendrán una Contraloría Municipal, que ejercerá por propia autoridad, con independencia orgánica y funcional, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales y estará sometida a las leyes y ordenanzas.

La Contraloría actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor, quien será nombrado por el Concejo en el primer trimestre siguiente a su instalación y durará en sus funciones todo el período municipal, pudiendo ser reelegido. Sólo podrá ser destituido de su cargo por sentencia penal o administrativa condenatoria. Declarado por el Juez que hay mérito suficiente para someterlo a juicio, el Contralor quedará de hecho suspendido en el ejercicio de sus funciones mientras dure el proceso.

Las faltas temporales del Contralor serán suplidas por el funcionario que designe la Cámara y las absolutas por un Contralor interino que nombrará el Concejo mientras provee el cargo.

Artículo 73. El Contralor será nombrado mediante concurso. En el jurado que realice el concurso deberá estar representada la Contraloría General de la República.

Artículo 74. La Contraloría General de la República asesorará a las Contralorías Municipales o Metropolitanas en la organización, funcionamiento y demás aspectos que éstas requieran.

Los reglamentos internos de la Contraloría Municipal, así como las normas y procedimientos que deba utilizar, deberán ser consultados previamente con la Contraloría General de la República.

Artículo 75. La Contraloría Municipal, sin menoscabo de las atribuciones de la Contraloría General de la República, tendrá las funciones que se le asignen en las Ordenanzas y las cuales serán fundamentalmente las siguientes:

1.° El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública Municipal y el control de los organismos descentralizados, empresas y fundaciones del Municipio; la Ordenanza respectiva podrá excluir del control previo los compromisos que no excedan de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), así como establecer los requisitos que deberán cumplirse en tales casos; todo ello sin perjuicio del control posterior que ejercerá la Contraloría Municipal sobre tales operaciones.

2.° La fiscalización y el control sobre el patrimonio.

3.° La sistematización y centralización de la contabilidad de ingresos, egresos, derechos, obligaciones, bienes y materias de todas las dependencias de la entidad.

4.° El examen de las cuentas y operaciones financieras de las oficinas de la entidad.

5.° El registro del personal municipal con indicación de la fecha del nombramiento y del sueldo o salario y otras remuneraciones que le esté asignado, así como los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y becas. Queda prohibido pagar sueldos, salarios o remuneración alguna a quien no se encuentre registrado.

6.° El control en el cumplimiento de los programas anuales de las gestiones administrativas del Municipio.

7.° La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República u otros organismos públicos el Concejo, o a sus dependencias, empresas y fundaciones o las que hiciere el Concejo a otras entidades públicas o privadas sean invertidos en las finalidades, para los cuales fueron efectuados. A tal efecto podrá realizar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes.

8.° El velar por el cumplimiento de las atribuciones de los fiscales e inspectores de la Hacienda Municipal.

9.° La publicación trimestral, en la Gaceta Municipal, del estado y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos municipales.

10. La formación y actualización anual del inventario de bienes, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República.

11. Las demás atribuciones y deberes que se le asignan en la presente Ley, en las ordenanzas municipales o en otras disposiciones legales.

Artículo 76. A la Contraloría corresponderá, además, instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción que hayan incurrido en falta en el cumplimiento de sus deberes. Si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas las hagan efectivas.

Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, se seguirán las normas prescritas en el Capítulo II del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de las atribuciones que se conceden al Contralor Municipal para realizar investigaciones, fiscalizaciones y averiguaciones administrativas en el respectivo Municipio, la Contraloría General de la República podrá iniciarlas y llevarlas a cabo directamente, de conformidad con el artíículo 81 y siguientes de la Ley Orgánica de esa Institución; como también asumirlas en cualquier momento, una vez iniciadas por la Contraloría Municipal, para lo cual ésta le hará entrega del expediente respectivo.

Artículo 77. El Contralor Municipal nombrará el personal de la Contraloría, sujetándose al régimen previsto en los artículos 135 y 136 de la presente Ley y a las Ordenanzas respectivas.

Las asignaciones para gastos de personal de la Contraloría sólo podrán ser disminuidas o contracreditadas en los presupuestos municipales por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo.

Artículo 78. La Contraloría Municipal deberá remitir anualmente a la Contraloría General de la República, en los tres (3) meses siguientes a la finalización de cada período fiscal, un informe de sus actuaciones y de las gestiones administrativas del Municipio, una relación de ingresos y gastos de éste, los estados de ejecución del presupuesto, los balances contables con sus respectivos anexos y el inventario anual actualizado de los bienes del respectivo Municipio.

El incumplimiento de esta disposición se considerará falta grave y acarreará la inmediata remoción del Contralor, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

TITULO VI

De la Hacienda Pública Municipal

Capítulo I

Del Patrimonio y las Finanzas

Artículo 79. La Hacienda Pública Municipal comprende el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Municipio. El Municipio como Hacienda Pública se denominará Fisco Municipal.

Artículo 80. El Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley. Igualmente regirán para el Municipio las demás disposiciones sobre Hacienda Pública Nacional en cuanto le sean aplicables.

Artículo 81. Cuando el Municipio resultare condenado en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Concejo, para que éste, dentro del término que al efecto señale el Tribunal, proponga la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia. El interesado, previa notificación, aprobará o rechazará la proposición del Concejo, y en este último caso el Tribunal fijará otro plazo para presentar una nueva proposición. Si ésta tampoco fuere aprobada o en ningún momento el Municipio hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de cumplir lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1.° Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal podrá, a instancia de parte, ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Concejo copia certificada de lo actuado.

El monto que los Tribunales ordenen pagar, se hará con cargo a una partida presupuestaria no imputable a programas.

El monto anual de dicha partida no podrá exceder en total del cinco por ciento (5 %) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio respectivo.

Cuando la orden del Tribunal dentro de los límites establecidos no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a instancia de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento ordinario pautado en el Código de Procedimiento Civil.

2.° Si se tratare de entrega de bienes, el Tribunal pondrá en posesión de ellos a quien corresponda, pero si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a actividades de utilidad pública prestados en forma directa por el Concejo, el Tribunal acordará la fijación del precio mediante peritos, en la forma estudiada en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y determinado el precio ordenará su entrega a quien corresponda, conforme a lo previsto en el numeral anterior. En este último caso, la fecha de la sentencia se equipará a la fecha del Decreto de Expropiación.

Artículo 82. Para que proceda la condenatoria en costas contra el Municipio será necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicio de contenido patrimonial. El monto de la condenatoria en costas no podrá exceder del diez por ciento (10 %) del valor de la demanda. La retasa será siempre obligatoria.

En todo caso, el Juez podrá eximir de costas al Municipio cuando aparezca que éste ha tenido motivos racionales para litigar.

Artículo 83. Los créditos a favor de la entidad local prescriben a los diez (10) años, contados a partir de la fecha en la cual el pago se hizo exigible.

La prescripción se interrumpe por el requerimiento de cobro, hecho personalmente o mediante publicación en la Gaceta respectiva, o por la admisión judicial de la demanda, todo ello sin perjuicio de las disposiciones señaladas en el Código Civil sobre la materia.

Artículo 84. Son bienes municipales: los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal o haya adquirido o adquiera el Municipio o se hayan destinados o se destinen a algún establecimieto público municipal.

Los bienes del dominio público del Municipio son inalienables e imprescriptibles, salvo que el Concejo proceda a su desafectación con el voto favorable de las tres cuartas (3/4) partes de sus integrantes.

Artículo 85. Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso, podrá exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

Artículo 86. El Concejo no podrá donar, ni dar en usufructo o comodato los bienes inmuebles del dominio privado, salvo a entidades públicas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante acuerdo especial aprobado en dos (2) discusiones y con el voto favorable en cada una de ellas de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere el presente artículo dejen de cumplir el fin específico en virtud del cual se hizo la adjudicación, revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de éste.

Queda prohibido a los Municipios dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles municipales.

Se considerará inexistente lo que se realice en contravención del presente artículo. Al efecto bastará la resolución declaratoria del Concejo publicada en la Gaceta Municipal. Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar del Concejo esta declaratoria, y en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez de Primera Instancia de la Jurisdicción, quien, constatada la contravención, declarará la inexistencia.

Artículo 87. Cada Municipio formará el catastro de los inmuebles com-

prendidos dentro de las zonas urbanas. El Ejecutivo Nacional deberá prestar la ayuda técnica y finaciera que sea necesaria para la pronta realización de este propósito.

En lo referente al Catastro Rural cada Municipio gestionará la formación del mismo con el organismo competente.

Artículo 8. Son ingresos ordinarios del Municipio:

1.° El producto de los impuestos y tasas municipales.

2.° El producto de las penas y sanciones pecunarias impuestas por las autoridades municipales competentes, así como las multas que se liquiden con destino al Fisco Municipal de conformidad con la ley.

3.° Los intereses producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal.

4.° El producto de la administración de los bienes o servicios municipales.

5.° Los proventos que satisfagan al Municipio los Institutos Autónomos Municipales y Empresas Comercio-Industriales de su propiedad.

6.° Los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género.

7.° El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en los ordinales 2.° y 3.° del artículo 89.

8.° Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito.

9.° El Situado Municipal que le corresponde de acuerdo con la ley.

10. Cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas.

Artículo 89. Son ingresos públicos extraordinarios del Municipio:

1.° Las contribuciones especiales previstas en ley nacional.

2.° El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la ley de la materia.

3.° El precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales.

4.° Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor.

5.° Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estadales.

Artículo 90. No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Concejo mediante la promulgación de una ordenanza. La ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes.

Las ordenanzas a que se refiere este artículo deberán publicarse en forma tal que lleguen al conocimiento de los interesados y la fecha de su entrada en vigencia no podrá ser menor de sesenta (60) días continuos contados a partir de su publicación.

Artículo 91. Las tasas por uso de los servicios públicos municipales deberán establecerse de manera que garanticen la amortización de la inver-

sión en un plazo máximo de veinte (20) años, que cubran el costo de la operación y mantenimiento, y que permitan acumular reservas suficientes para atender a la reposición o renovación de equipos.

Artículo 92. El Municipio no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, sino en los casos y con las formalidades previstas en sus ordenanzas. Las exoneraciones no podrán ser acordadas o reacordadas por más de un (1) año, para lo cual se requerirá una resolución especial del Concejo, aprobada por los votos de las dos terceras partes (2/3) partes de los miembros del mismo. En ningún caso el plazo total de las exoneraciones podrá exceder de cinco (5) años.

Artículo 93. Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio.

Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente. Los Concejales serán responsables personalmente del incumplimiento de este artículo.

Quedan excluidos de esta disposición los ingresos extraordinarios previstos en los ordinales 4.° y 5.° del artículo 89 cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado.

Artículo 94. El pasivo de la Hacienda Pública Municipal estará constituido por:

1.° Las obligaciones legalmente contraídas por el Municipio, derivadas de la ejecución del Presupuesto de Gastos.

2.° Las deudas provenientes de la ejecución de presupuestos fenecidos y que hayan sido reconocidas conforme al ordenamiento leval vigente.

3.° Las obligaciones provenientes de la deuda pública municipal contraídas de conformidad con la ley.

4.° Las acreencias o derechos reconocidos por el Municipio de acuerdo con el ordenamiento legal correspondiente, o a cuyo pago esté obligado por sentencia definitivamente firme de los Tribunales competentes.

5.° Los valores legalmente consignados por terceros y que el Municipio esté obligado a devolver de acuerdo con la ley.

Artículo 95. Los Concejales y demás funcionarios municipales que, con intención, o por negligencia, impericia, imprudencia, o con abuso de poder o violación de las leyes, ordenanzas, reglamentos, resoluciones, decretos o instrucciones administrativas, causaren algún daño o perjuicio al Municipio, están obligados a repararlo.

La responsabilidad civil en que puedan incurrir los mencionados funcionarios, conforme a este artículo, es independiente de la responsabilidad administrativa o penal que les corresponda por delitos o faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y no excluye, en ningún caso, las que existan frente a tercero.

Artículo 96. Los Concejales o funcionarios de la Hacienda Pública Municipal que concedieren exoneraciones, con donaciones o remisiones de obligaciones atrasadas, sin el previo cumplimiento de las formalidades establecidas en las ordenanzas municipales, responderán personalmente al Municipio por la cantidad que, por tal causa, haya dejado de ingresar al Tesoro Municipal.

Artículo 98. Los Municipios podrán celebrar acuerdos entre sí para la unificación de las tarifas de determinados impuestos, tasas o contribuciones. Asimismo, los Municipios podrán contratar la recaudación de estos tributos con el Ejecutivo Nacional o Estadal, institutos autónomos o empresas públicas, mixtas o privadas de reconocida solvencia, siempre y cuando ello asegure una recaudación más eficaz y a menor costo. En estos acuerdos se señalarán las respectivas tarifas, sistemas de recaudación, porcentaje de comisión, forma y oportunidad en que los Municipios recibirán el monto de lo recaudado.

Artículo 98. El Municipio, además de los ingresos que señala el artículo 31 de la Constitución Nacional, tendrá los siguientes:

1.° El gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción. Dicho impuesto no excederá del cinco por ciento (5 %) del monto de lo apostado, cuando se origine en sistemas de juegos establecidos nacionalmente por algún Instituto Oficial. En este caso, el monto del Impuesto se adicionará a los apostadores, pudiendo el Municipio recaudarlo directamente o por medio de los selladores de formularios de juego o expendedores de boletos o billetes, quienes en tal caso actuarán como agentes de retención del impuesto, todo de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza respectiva.

Las ganancias derivadas de estas apuestas sólo estarán sujetas al pago de impuestos nacionales.

El Municipio no podrá dictar normas sobre la creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general.

2.° La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con la construcción de obras o el establecimiento de servicios por el Municipio y que sean de evidente interés para la comunidad, de acuerdo a lo que determine la ley nacional de la materia y las ordenanzas respectivas.

El monto total de la contribución de mejoras no podrá exceder del señalado en la ley nacional y, en su defecto, del setenta y cinco por ciento (75 %) del costo de las obras o de la instalación del servicio, según presupuesto aprobado y verificado por la Contraloría General de la República.

Salvo disposición en contrario de la ley nacional respectiva, el monto de la contribución de mejoras se calculará en relación al valor real de las propiedades afectadas, pero no podrá ser, para cada propiedad, mayor del cinco por ciento (5 %) del valor de dicha propiedad, por cada obra, conjunto de obras o instalación de servicios que se efectúe en una misma oportunidad.

3.° La participación en el producto del Impuesto Territorial Rural, la cual se determinará en la Ley que establezca dicho impuesto.

Artículo 99. En todos los casos de multas, la autoridad que las imponga hará la correspondiente participación a la oficina recaudadora de ingresos municipales, la cual es la única autorizada para hacerlas efectivas.

Artículo 100. En ningún contrato municipal que se celebre, modifique o proponga, podrá pactarse o prometerse la exención o la exoneración del pago de derechos, impuestos, tasas o contribuciones municipales, ni estipularse la obligación de obtener o solicitar del Poder Nacional la exoneración, en favor del contratista, del pago de dichos tributos.

Capítulo II

De los ejidos

Artículo 102. Son terrenos ejidos:

1.° Los que con dicho carácter hayan venido disfrutando los Municipios.

2.° Los que hayan adquirido, adquieran o destinen los Municipios para tal fin.

3.° Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas no adquiridos legalmente por terceras personas.

4.° Los terrenos baldíos que circundan las poblaciones de los Municipios en una extensión no menor de dos mil quinientas hectáreas (2.500 Has.), la cual estará en relación con la previsible expansión de aquéllas, conforme a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana. La mensura y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo, a los fines de que el Ministerio de Agricultura y Cría, previa la verificación del caso, expida el título correspondiente dentro del año siguiente, dejando siempre a salvo los derechos de terceros.

5.° Los terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional que circunden las poblaciones de los Municipios, cuando ellos sean necesarios para el ensanche urbano. El Ejecutivo Nacional en la autorización que otorgue determinará el número de hectáreas que se destinarán a ejidos. Los Municipios celebrarán con el Instituto Agrario Nacional los correspondientes convenios.

Artículo 102. No podrá crearse ningún nuevo Municipio sin que se le dote de ejidos, con una extensión no menor de la señalada en el ordinal 4.° del artículo anterior. En este caso, la Asamblea Legislativa respectiva hará las gestiones correspondientes.

Artículo 103. Se declara de utilidad pública e interés social, la concesión y ampliación de ejidos al Municipio o al Municipio Foráneo que carezca de ellos o no los tenga en cantidad suficiente.

En el caso de adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, el pago podrá hacerse en bonos emitidos por la República, redimibles en un plazo no mayor de veinte (20) años y al interés que se fije en cada caso, previa la autorización del Ejecutivo Nacional. Los bonos y sus intereses serán pagados en el plazo convenido entre la República y el Municipio, con un tanto por ciento de la porción del Situado Municipal que corresponda al respectivo Municipio y que se fijará anualmente en el Presupuesto correspondiente del Estado, porcentaje que podrá ser retenido por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 104. Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Los ejidos que circundan las poblaciones dentro de la extensión prevista para la expansión urbana sólo podrán ser enajenados para construcciones, siempre y cuando se urbanicen conforme al procedimiento pautado en el artículo 105 y se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la ordenanzas respectiva y previas las formalidades que la misma señale.

El Concejo queda igualmente facultado para adoptar, por ordenanza, una política general de no enajenación de sus ejidos y terrenos propios, así como

la de sujetar su administración y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio.

Los terrenos municipales situados fuera de la extensión prevista para la expansión urbana, podrán ser transferidos al Instituto Agrario Nacional de acuerdo a los convenios que celebre el Municipio con el Ejecutivo Nacional.

Artículo 105. Cuando el Concejo acuerde urbanizar terrenos de origen ejidal deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Venta de Parcelas. El documento de parcelamiento será aprobado por el Concejo e inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectiva. La enajenación que se haga de cada parcela estará referida al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral. El documento de parcelamiento sólo podrá aprobarse una vez que el Concejo, por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, haya desafectado dichos terrenos de su condición ejidal.

Cuando el desarrollo del parcelamiento de los terrenos ejidales no sea hecho por el Concejo, el contrato que celebre este organismo con tal fin deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Cuerpo.

La enajenación de ejidos para construcciones estará sometida al control previo de la Contraloría Municipal y, a falta de ésta, de la Contraloría General de la República.

Serán inexistentes los contratos que se celebren en contravención a este artículo.

Artículo 106. Los terrenos originalmente ejidos que conforme al artículo 105 puedan ser enajenados para construcciones, se adjudicarán inicialmente en arrendamiento con opción de compra. En el contrato deberá señalarse, además del canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, la cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación que la Cámara haga al arrendatario de la aprobación de su solicitud. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente podrá venderse un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud haber obtenido la promesa de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50 %) la vivienda prevista, el Concejo, previa la comprobación correspondiente y mediante acuerdo de la Cámara, declarará resuelto de pleno derecho el contrato, sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno, conforme a lo previsto en el Código Civil. En la escritura de ventas se hará constar esta condición.

El acuerdo de la Cámara se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva a los fines de que se estampe la nota marginal correspondiente.

Artículo 107. La compra de terrenos que resulte de la parcelación de ejidos, así como de terrenos propios del Municipio, se hará a riesgo del comprador, quien no podrá reclamar saneamiento por evicción.

Capítulo III

Del Situado

Artículo 108. El Situado que de conformidad con la Ley respectiva corresponde a los Municipios será distribuido por los Estados en la forma siguiente: un treinta por ciento (30 %) en partes iguales y el setenta por ciento (70 %) restante en proporción a la población de cada uno de ellos.

Artículo 110. El Situado Municipal deberá invertirse en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en los gastos imprescindibles para su funcionamiento.

Cuando en el Municipio existan Municipios Foráneos se invertirá en la jurisdicción de éstos una cantidad que guarde proporción con el número de sus habitantes.

Artículo 111. Los Gobernadores de los Estados, con la opinión favorable de la respectiva Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada y de la Contraloría General de la República, podrán retener el pago de la cuota-parte del Situado correspondiente a algún Municipio cuando existan hechos ciertos que revelen que su inversión no se ajusta a lo previsto en la Ley, en cuyo caso las cantidades retenidas se depositarán en una cuenta bancaria especial hasta cuando cesen las causas determinantes de la retención. En los Territorios Federales la retención será acordada por el Gobernador, cuando proceda.

En todo caso la retención se hará mediante Resolución motivada, impugnable por ante el correspondiente Tribunal de la Jurisdicción contencioso-administrativa, el cual resolverá conforme al procedimiento y plazos establecidos en el artículo 146.

Artículo 112. El Gobernador del Estado que, sin ajustarse al procedimiento establecido en esta Ley, retenga en todo o en parte la asignación por concepto de Situado Municipal, será sancionado personalmente por la Contraloría General de la República con multa de un mil a diez mil bolívares (Bs. 1.000,00 a 10.000,00) que ingresarán al Tesoro Municipal respectivo.

Capítulo IV

Del Presupuesto y la Contabilidad

Artículo 113. Los Municipios están obligados a normar su acción administrativa y de gobierno por un Presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas, y el cual se inicia el 1.º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

La Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal. El Concejo podrá incorporar otros anexos cuando así lo considere necesario o lo determine el Congreso Nacional o el Ejecutivo Nacional.

Las Disposiciones Generales estarán constituidas por todas aquellas nor-

más que se consideren complementarias a las ya establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en la presente Ley, y a las dictadas por el Ejecutivo Nacional en uso de su facultad reglamentaria.

El Presupuesto de Ingresos contendrá la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice, con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico que siga a su aprobación, así como cualesquiera otros recursos financieros permitidos por la Ley. La ejecución del Presupuesto de Ingresos se regirá por las correspondientes Ordenanzas de Hacienda Municipal y por las disposiciones que le sean aplicables de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Los Ingresos se clasificarán de acuerdo con los criterios que al efecto establezca la Oficina Central de Presupuesto.

El Presupuesto de Gastos contendrá por sectores los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias bajo responsabilidad directa del Municipio, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Central de Presupuesto. En las categorías programáticas de gastos se identificarán las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que se adquieran, así como las finalidades de las transferencias de recursos. Se podrán establecer partidas de gastos no imputables directamente a un programa.

El monto del Presupuesto de Gastos no podrá exceder del total del Presupuesto de Ingresos. Cuando fuere indispensable para cumplir con esta disposición, en el Presupuesto de Ingresos se podrá incluir hasta la mitad de las existencias del Tesoro no comprometidas y estimadas para el 31 de diciembre del año de presentación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto, para lo cual se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 114. El Presupuesto deberá contener en forma específica las inversiones, así como los gastos de operación de las diversas unidades de la entidad y los aportes para fundaciones, empresas, mancomunidades y demás organismos de carácter municipal o intermunicipal.

No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos. No obstante, conforme a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Crédito Público, el producto de los empréstitos deberá ser objeto de afectaciones especiales. El Concejo podrá acordar que se inviertan en determinadas obras de utilidad pública las compensaciones o participaciones que a favor del Municipio se estipulen en la concesión de regímenes especiales sobre bienes o servicios. Queda también a salvo la aplicación de los ingresos por contribuciones de mejoras y las otras excepciones establecidas en esta Ley.

Artículo 115. El Administrador Municipal formulará el Proyecto de Presupuesto correspondiente al año inmediatamente siguiente, para lo cual oirá la opinión de los Concejales, directores y jefes de servicios y de las demás dependencias municipales, procurando conciliar sus observaciones y aspiraciones con los objetivos y metas propuestas.

Para cada ejercicio presupuestario los organismos ejecutores de la Ordenanza de Presupuesto programarán la ejecución física y financiera especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que

podrán contraer o efectuar para cada subperíodo del ejercicio presupuestario. Igualmente deberán participar los resultados de la ejecución del presupuesto con la periodicidad que se establezca.

Cuando el responsable de un programa prevea el incumplimiento de una meta comunicará al Administrador Municipal la naturaleza del problema y propondrá las soluciones necesarias. En el caso de los programas desarrollados con los Ejecutivos Nacional y Estadal, cuya ejecución corresponda exclusivamente a estos gobiernos, el respectivo responsable informará al Administrador Municipal acerca del posible incumplimiento de metas y propondrá las soluciones necesarias.

El incumplimiento de una meta podrá dar origen, a instancia del Administrador Municipal o de los funcionarios competentes, a realizar una averiguación administrativa. En caso de establecerse responsabilidades, la autoridad competente aplicará las sanciones legalmente previstas.

Artículo 116. El Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos deberá someterse a la consideración del Concejo, antes del 15 de noviembre de cada año. El Concejo podrá modificar el Presupuesto de Gastos, pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ordenanza de Presupuesto.

Artículo 117. Si para el 1.° de enero no se hubiere sancionado el Presupuesto del año económico que se inicia ese día, se reconducirá el presupuesto anterior. Para la reconducción del Presupuesto se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 118. En el Presupuesto de Gastos se incorporará una partida denominada «Rectificaciones al Presupuesto», cuyo monto no podrá ser inferior al cinco por mil (5 ‰) ni superior del cinco por ciento (5 %) del total de los ingresos estimados en la Ordenanza de Presupuesto, excluyendo el monto del Situado sujeto a coordinación con el Ejecutivo Estadal. El Administrador Municipal podrá hacer uso del crédito asignado a dicha partida para cubrir las insuficiencias que se pudieren producir en los diferentes conceptos del gasto.

No se podrán aprobar créditos adicionales a la partida «Rectificaciones al Presupuesto» ni ésta ser incrementada mediante traspasos de créditos.

Artículo 119. El Concejo podrá aprobar créditos adicionales al presupuesto de gastos, para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ordenanza de Presupuesto créditos presupuestarios insuficientes.

Los créditos adicionales podrán ser financiados:

1.° Con los recursos que provengan de un mayor rendimiento de los ingresos calculados en la Ordenanza de Presupuesto, o estimaciones de los mismos que garanticen que el Tesoro contará con dichos recursos.

2.° Con economías en los gastos que se hayan logrado o que se estimen en el resto del ejercicio.

3.° Con existencias del Tesoro no comprometidas y debidamente certificadas por el funcionario responsable de la Hacienda Municipal.

4.° Con aportes especiales acordados por los Gobiernos Nacional y Estadal.

5.° Con otras fuentes de financiamiento que apruebe el Concejo Municipal de conformidad con las leyes.

Cuando los créditos adicionales hayan de financiarse con economía en

los gastos, éstas deberán ser expresamente determinadas y se acordarán las respectivas insubsistencias o anulaciones de créditos. Se entenderán por insubsistencias las anulaciones totales o parciales de créditos presupuestarios de programas, subprogramas, proyectos y partidas, que reflejen economías en los gastos.

Artículo 120. El reglamento establecerá las normas sobre la ejecución y ordenación de los compromisos, los requisitos que deban llenar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deben componer los expedientes en que se funden dichhas ordenaciones y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la presente Ley.

Artículo 121. Ningún pago puede ser ordenado con cargo al Tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas, salvo los avances o adelantos que autorice el Concejo Municipal conforme al reglamento de esta Ley.

Se consideran avances o anticipos los adelantos del fondo del Tesoro Municipal administrados por funcionarios autorizados para ello con el objeto de cancelar obligaciones válidamente contraídas.

El Concejo Municipal establecerá las normas y procedimientos que regirán para los avances o anticipos.

Artículo 122. Ningún servicio o gasto da derecho contra el Tesoro Municipal si no consta que ha sido autorizado en forma legal por funcionario competente para ello.

Artículo 123. Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Concejo acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria, todo conforme al reglamento.

A solicitud del Administrador Municipal o del Presidente del Concejo según los casos, la Cámara podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas y programas, u otras categorías presupuestarias, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estadal. El traspaso consiste en una reasignación de créditos presupuestarios que no afecte el total general de gastos.

Artículo 124. Los Municipios deberán aplicar las normas que se adopten a nivel nacional para el establecimiento de un sistema presupuestario uniforme.

A tal efecto el Ejecutivo Nacional por intermedio de la Oficina Central de Presupuesto y la Dirección Nacional de Contabilidad, prescribirán los procedimientos relativos a la Administración presupuestaria de los Municipios dentro de los términos de la presente Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 125. Los gastos de Gobierno y Administración General no podrán exceder los porcentajes de los ingresos ordinarios probables, excluido el Situado Constitucional, que se señalan a continuación:

Del 40 % en Municipios con menos de Bs.	250.000,00
Del 30 % en Municipios con menos de Bs.	1.000.000,00
Del 25 % en Municipios con menos de Bs.	5.000.000,00
Del 20 % en Municipios con menos de Bs.	100.000.000,00
Del 15 % en Municipios con más de Bs.	100.000.000,00

La Asamblea Legislativa podrá modificar esta escala a solicitud de algún Concejo Municipal, cuando circunstancias graves así lo justifiquen.

A los efectos de este artículo, se consideran gastos de Gobierno y de Administración General todas aquellas erogaciones presupuestarias fijadas a las Unidades Organizativas encargadas de dichas funciones, tales como la Cámara Municipal, la Oficina de la Presidencia, la Oficina de Relaciones Públicas, la Secretaría Municipal, la Oficina del Administrador Municipal, la Sindicatura Municipal, la Contraloría Municipal, la Oficina de Coordinación y Planificación, la Oficina de Presupuesto, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Servicios Generales o Administrativos o cualesquiera otras unidades auxiliares o de apoyo a las unidades que atiendan servicios públicos municipales.

El Reglamento precisará las reglas de aplicación de este artículo.

Artículo 126. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de la disposición anterior. A tal efecto el Concejo Municipal deberá enviarle dentro de los quince (15) días siguientes a la publicación de la Ordenanza de Presupuesto un ejemplar de la Gaceta Municipal correspondiente.

Artículo 127. Los Municipios están obligados a regirse por el sistema de contabilidad que establezca la Contraloría General de la República, con el propósito de lograr una estructura contable unificada, sin perjuicio de las variaciones necesarias que permitan el registro de sus operaciones, así como la regularización y coordinación de los procedimientos contables en cada Municipalidad. Anualmente se formará el Balance del Tesoro y la Hacienda Municipal, que será enviado a la referida Contraloría.

Todo ello sin perjuicio de la información periódica que deben enviar al Ejecutivo Nacional de acuerdo a lo que señale la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 128. Las cuentas del Municipio serán de tal naturaleza que permitan la anotación de las operaciones y la demostración de los sueldos, en resumen y en detalle, para lo cual se llevarán los registros necesarios.

Artículo 129. Los procedimientos auxiliares de la Contabilidad Municipal serán prescritos por las Contralorías Municipales donde éstas existan; sin embargo, dichos procedimientos deben guardar la necesaria coherencia con el Sistema Unificado de Contabilidad Nacional que prescriba la Contraloría General de la República.

El Administrador Municipal dará cumplimiento a lo pautado en este artículo cuando no exista Contraloría Municipal.

Artículo 130. Las empresas de servicio público, los fondos de las entidades de cualquier naturaleza de propiedad municipal, así como los entes en los cuales el Municipio tenga parte principal o estén sujetos a su administración o supervigilancia fiscal y que en virtud de disposiciones legales, acuerdos, estatutos o contratos vigentes, guarden autonomía administrativa, patrimonial o presupuestaria, llevarán sus cuentas de conformidad con las necesidades propias de cada organismo y las normas que dicte el Concejo Municipal; asimismo se atendrán a lo dispuesto en los Títulos IV y VI de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 131. A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el ordinal 1.° del artículo 37 de la presente Ley, el Presidente del Concejo o el Adminis-

trador Municipal, cuando lo hubiere, deberá formar inventario de los bienes municipales y mantenerlos actualizados.

Artículo 132. Los comprobantes de gastos deberán sujetarse a las previsiones contempladas en la Ordenanza de Hacienda Municipal.

Capítulo V

Del control administrativo

Artículo 133. Además de lo previsto expresamente en esta Ley, la Contraloría General de la República ejercerá, en coordinación con las Contralorías Municipales, donde existan, la vigilancia, fiscalización y control a posteriori sobre las administraciones municipales, empresas, fundaciones o mancomunidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia, establecidas en la Legislación Nacional.

Artículo 134. El resultado de las investigaciones que practique la Contraloría General de la República en las Administraciones Municipales y organismos que de ellas dependan, le será informado al Concejo y a la Asamblea Legislativa del Estado, con indicación de las omisiones, negligencias, violaciones legales, faltas o delitos que puedan haberse cometido, señalando el procedimiento adecuado para corregir las deficiencias o sancionar las faltas o delitos.

TITULO VII

Del régimen de personal

Artículo 135. El Municipio deberá establecer un régimen de administración de personal que garantice la escogencia, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las tareas que se desempeñen; estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional, al cual debe afiliarse obligatoriamente el personal municipal.

Artículo 136. A los fines del artículo anterior, el Municipio podrá establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, para lo cual podrá asociarse con otros para el mismo fin.

TITULO VIII

Del régimen parlamentario

Artículo 137. El Concejo, para su funcionamiento interno, deberá aprobar normas que aseguren el efectivo ejercicio de la democracia y del régimen parlamentario.

Artículo 138. El Concejo sesionará en forma ordinaria, en su sede oficial, los días y horas determinados en el Reglamento Interno de la Cámara. Las sesiones extraordinarias serán convocadas en la forma que determine

el Reglamento Interno de la Cámara por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, con indicación del objeto de la misma.

Artículo 139. De las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo durante el mes, sólo podrán ser remuneradas hasta cuatro (4) si la Cámara está integrada por siete (7) o nueve (9) Concejales, y hasta ocho (8) sesiones cuando el número de sus miembros exceda de nueve (9). En los casos en que la Cámara celebre un número mayor de sesiones, sólo se remunerará el número de sesiones ya señalado.

Perderá la dieta el Concejal que se presentare después de los treinta (30) minutos inmediatamente posteriores a la hora fijada para el inicio de la sesión o que se retirare antes de finalizar ésta sin permiso del Presidente.

Artículo 140. Las sesiones del Concejo serán públicas. Sin embargo, cuando el asunto que deba tratarse sea de naturaleza reservada, a juicio del Presidente o del Cuerpo, podrá acordarse que la sesión sea secreta. En este caso, se deber gáuardar absoluta reserva acerca de lo tratado y decidido en ella.

Artículo 141. Las actas de las sesiones de los Concejos son instrumentos de carácter público y los actos que no consten en ellas carecerán del valor legal. Las actas una vez aprobadas por la Cámara, deberán asentarse en el Libro de Actas que se abrirá anualmente. Este libro deberá estar foliado, sellado en cada una de sus páginas y rubricado por el Presidente del Concejo, quien en la primera de sus páginas estampará una nota en la que hará constar la fecha en que se abrió el libro. Al final de cada año se estampará igualmente una nota donde termine el último asiento, haciendo constar que hasta allí se utilizó el libro en las sesiones de ese año. Las actas serán suscritas por el Presidente y el Secretario de la Cámara. Los Concejales asistentes a la sesión, si lo desean, podrán igualmente firmarlas.

Las actas de las sesiones públicas del Concejo Municipal serán publicadas mensualmente en la Gaceta Municipal.

Artículo 142. Los órganos colectivos del Régimen Municipal sólo podrán deliberar con la presencia de la mayoría de sus miembros.

Artículo 143. Las decisiones de la Cámara quedarán sancionadas por el voto de la mayoría absoluta de los Concejales presentes, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, las Ordenanzas y los Reglamentos.

Se entiende por mayoría absoluta la mitad más uno de los Concejales presentes cuando ese número fuese par, y la mitad más uno del número par inmediato inferior cuando el n;mero de Concejales presentes fuese impar.

Cuando se produjera empate por tres (3) veces consecutivas en la votación de una decisión, el Presidente del Concejo incluirá la materia para ser considerada en la próxima sesión. Si en esta última oportunidad no se logra la mayoría absoluta, la proposición se considerará rechazada.

Artículo 144. El Presidente del Concejo será elegido por mayoría absoluta de los integrantes del Cuerpo. Si dicha mayoría absoluta no se obtuviere en tres (3) votaciones consecutivas, el anterior titular de la Presidencia continuará en el ejercicio del cargo durante el año siguiente. Los Vicepresidentes serán elegidos por el mismo procedimiento.

Cuando se trate de la designación de la Directiva del Concejo en el primer año del período edilicio, si no se obtuviese la mayoría absoluta en tres (3) votaciones consecutivas, se elegirá como Presidente al primer Con-

cejal en la plancha que obtuvo en las elecciones respectivas el mayor número de votos, y como Vicepresidente a quienes obtuvieron el segundo y el tercer cuociente electorales.

Cuando se trate de la sesión de instalación del Concejo Municipal o Metropolitano si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como Director de la misma el Concejal presente que hubiere obtenido mayor votación en las elecciones. El Director procederá a tomar las medidas pertinentes para la formación del quórum mediante convocatoria por escrito a los suplentes a quienes corresponda en orden de su elección. Si alguno de los convocados se excusare o no se hiciese presente el día fijado para la nueva reunión, se convocará al suplente siguiente y así hasta agotar la lista respectiva. Las convocatorias para la instalación del cuerpo deberá hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos.

Artículo 145. Salvo los casos previstos especialmente en esta Ley, cuando la votación tenga por objeto practicar una elección y no se logre la mayoría absoluta en la primera vuelta, se procederá a una segunda vuelta concretándose la votación a los candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos y se proclamará electo el candidato que obtenga mayoría, aunque ésta sea relativa. En caso de empate se decidirá por la suerte, a menos que el cuerpo opte por declararse en Comisión General y en ésta se convenga en la elección de un candidato escogido de común acuerdo, haciendo abstracción, si fuere necesario, de aquéllos sobre los cuales se haya concretado la votación.

Artículo 146. En caso de conflicto entre las autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio, pueden aquéllas o el Gobernador del Estado solicitar la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia relativas a la legitimidad de las autoridades municipales deberán ser emitidas en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producirla los recaudos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema solicitare recaudos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión de la Corte se producirá dentro de los ocho (8) días siguientes.

TITULO IX

De la participación de la comunidad

Artículo 147. Cada tres (3) meses, por lo menos, el Concejo celebrará una sesión en la cual se considerarán las materias que los vecinos hayan solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión el público asistente podrá formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. El Reglamento Interno determinará las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de estas sesiones, debiendo, en todo caso, convocar las organizaciones gremiales ,sociales, culturales, deportivas, etc., de la comunidad.

Artículo 148. Los habitantes que integren una comunidad de doscientas (20) familias, por lo menos, podrán constituir una Asociación de Vecinos la cual tendrá personalidad jurídica.

El Ejecutivo Nacional, al reglamentar esta Ley, determinará las formalidades para constituir dichas Asociaciones, el número mínimo de sus integrantes, su estructura interna la cual en todo caso deberá ser democrática, y los mecanismos de control sobre el funcionamiento de las mismas.

Artículo 149. Para adquirir personalidad jurídica, las Asociaciones de Vecinos deberán inscribir su Acta Constitutiva y Estatutos en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro.

En el respectivo Concejo Municipal se llevará un Registro de tales Asociaciones legalmente constituidas en su jurisdicción. En dicho Registro se asentará el Acta Constitutiva y Estatutos de la Asociación, el nombre de los miembros de la Junta Directiva, así como los cambios o reformas en los mismos.

Artículo 150. La Oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana determinará el ámbito espacial donde pueden constituirse las Asociaciones de Vecinos.

En aquellas comunidades que por su extensión territorial o por su número de habitantes así lo requieran, la mencionada oficina municipal podrá autorizar la constitución y funcionamiento de más de una asociación, para lo cual señalará en cada caso la circunscripción donde podrá actuar cada una de ellas.

Artículo 151. Las Asociaciones de Vecinos, así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, podrá presentar al Concejo Municipal proyectos de ordenanzas. Esta iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de un mil electores, vecinos de la comunidad, debidamente identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio respectivo y, a falta de ésta, por el Consejo Supremo Electoral. En el escrito dirigido al Concejo Municipal la identificación de los vecinos que apoyan la iniciativa se hará con su nombre y apellido, lugar de residencia o domicilio en el Municipio y el número de la cédula de identidad.

Artículo 152. Los electores vecinos de la comunidad, en número que se determina en el artículo siguiente, podrán solicitar al Concejo la reconsideración de las ordenanzas municipales que no sean de carácter tributario, dentro del plazo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de la publicación en la Gaceta Municipal. La solicitud de reconsideración será razonada y en ella deberá pedirse que se modifique alguna o algunas de las disposiciones de la ordenanza o se le levante la sanción a toda o parte de ella.

Artículo 153. La solicitud de reconsideración podrá ser formulada por veinte mil (20.000) electores vecinos de la comunidad debidamente identificados conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de esta Ley.

Cuando el número de electores antes señalado sea menor de cien mil (100.000), bastará que la solicitud de reconsideración sea suscrita por el veinte por cien (20 %) de los mismos.

Artículo 154. Recibida la solicitud de reconsideración el Concejo deberá decidir en un plazo no mayor de sesenta (60) días acerca de los puntos planteados en ella.

Artículo 155. La solicitud de reconsideración no suspenderá los efectos de la Ordenanza objetada. Sin embargo, si el Concejo no se pronunciase dentro del plazo establecido en el artículo anterior, la Ordenanza quedará suspendida en sus efectos por un plazo de sesenta días, durante el cual continuará vigente la que hubiere sido derogada por la Ordenanza objetada, si este fuera el caso. Durante este último plazo cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ordenanza objetada ante el Concejo, y la suspensión de la misma continuará hasta la decisión de la Sala Político-Administrativa, la cual deberá producirse dentro del plazo establecido en el artículo 146. Caso de no solicitarse la nulidad, cesará la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

Artículo 156. El Concejo Municipal podrá requerir la cooperación vecinal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en:

a) Comisiones asesoras, permanentes o especiales, del propio Concejo.
b) Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas.
c) Cualesquiera otra forma de organización o colaboración vecinal.

Se procurará que en dichos organismos, según los casos, tengan representación las diversas organizaciones a que se refiere el artículo 131 de esta Ley.

TITULO X

Disposiciones finales

Artículo 157. A los efectos municipales la Asamblea Legislativa podrá agrupar en Distritos dos o más Municipios de acuerdo con los requisitos que se establezcan en la Ley de División Político-Territorial del Estado.

Hasta tanto sea dictada tal previsión la División Político-Territorial denominada Distrito continuará vigente para los fines señalados en el presente artículo.

Artículo 158. Para fines de la Administración Nacional y Estadal, la División Político-Territorial denominada Distrito continuará vigente.

Artículo 159. Cuando se compruebe que ejidos e inmuebles municipales en general han sido enajenados con violación de lo dispuesto en la Constitución, las ordenanzas y leyes respectivas, o son detentados sin causa o justo título, el Municipio tomará las medidas pertinentes para el reconocimiento de su propiedad o posesión.

Cuando el Municipio no ejerza las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos, la Asamblea Legislativa o cualesquiera de los vecinos, podrá solicitar la intervención de un Fiscal del Ministerio Público para que inste al Municipio a actuar o, en su defecto, dicho funcionario podrá subrogarse en el ejercicio de tales acciones.

Artículo 160. Las autoridades nacionales y regionales deberán comunicar al Municipio respectivo los planes que se propongan ejecutar a corto, media-

no o largo plazo, a fin de evitar la creación de servicios paralelos, la duplicación de servicios o la contradicción de la actividad realizada en forma concurrente por varios entes de la Administración.

Artículo 161. Las normas de la presente Ley se aplicarán con preferencia a las Leyes estadales, ordenanzas municipales y demás disposiciones que les sean contrarias.

Artículo 162. La presente Ley entrará en vigencia desde su publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

TITULO XI

Disposiciones transitoras

Artículo 163. Las Asambleas Legislativas de los Estados en el transcurso del próximo período constitucional deberán promulgar las disposiciones legales pertinentes y adoptar las medidas necesarias a fin de adaptar la actual organización municipal a la prevista en la presente Ley.

Artículo 164. El número y denominación de los actuales Distritos se mantendrán inalterables hasta tanto se modifique la División Político-Territorial conforme a lo dispuesto en el artículo 163.

Artículo 165. Para el próximo período municipal sólo se elegirán las autoridades de los Concejos Municipales actualmente existentes, los cuales conservarán la totalidad de sus potestades durante dicho período.

Artículo 166. Para el período municipal que se inicia el año 1979, los Concejos Municipales que deban elegirse conforme a las reglas que al efecto señale el Consjo Supremo Electoral, se instalarán en la oportunidad en que este mismo órgano lo indique, y hasta tanto esto ocurra, continuarán en ejercicio de sus funciones los integrantes de los Concejos Municipales electos el nueve (9) de diciembre de 1973.

Artículo 167. El Municipio que para la fecha de promulgación de la presente Ley sea sede de un Concejo Municipal y no reúna los requisitos establecidos en el artículo 15, o los pierda con posterioridad, continuará como tal hasta tanto la Asamblea Legislativa tome la decisión que corresponda.

Artículo 168. Mientras se dicte la Ley nacional que regule la materia urbanística, no podrá hacerse ningún cambio de zonificación aislada o singular. Los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez (10) años de aprobada la zonificación original o una rezonificación posterior. Sin embargo, cuando antes del plazo señalado y a criterio de la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, se justifique un cambio de zonificación, éste podrá hacerse de acuerdo con el siguiente procedimiento. La solicitud para cambiar la zonificación deberá estar respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hubiese, o por la mayoría absoluta de los vecinos del área permisada como unidad urbanística o de los vecinos residentes en el área que determine la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística.

Aprobado en primera discusión el proyecto de ordenanza de cambio de zonificación, el Consejo determinará el día y la hora cuando la Cámara dirá

públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada.

El Concejo autorizará los cambios de zonificación cuando se cumpla alguna de las condiciones siguientes:

a) Cuando sean suficientes los servicios públicos tales como vialidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfonos y las áreas de servicios educacionales, deportivas, de recreación, y otros servicios que la nueva zonificación exija.
b) Cuando la municipalidad cuente con los medios suficientes para el acondicionamiento de tales servicios.
c) Cuando los propietarios del área a rezonificarse depositen en la Tesorería Municipal el costo de los acondicionamientos mencionados o afiancen su realización a satisfacción del Concejo.

Los organismos nacionales que tengan a su cargo la prestación de los servicios a que se refiere la letra «a» de este artículo, deberán certificar si esos servicios son suficientes para atender las necesidades de la nueva zonificación.

En los casos a que se refieren las letras «b» y «c», el Concejo deberá incorporar en la ordenanza de presupuesto del año siguiente y las sucesivas las partidas necesarias para cubrir el costo de las nuevas dotaciones. Los Concejales serán solidariamente responsables de los daños que resulten por el incumplimiento de esta disposición.

También podrá hacerse un cambio de zonificación antes de los diez (10) años señalados en este artículo, cuando se requiera adecuar el sector a las políticas y programas nacionales o municipales en cuyo caso no se requerirá el respaldo de los vecinos del sector afectado.

Artículo 169. Para el año fiscal 1980, los respectivos Concejos Municipales deberán cumplir con las disposiciones relativas al Presupuesto y su control, sin perjuicio de la aplicación progresiva a que se refiere la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y procederán a organizar la Contraloría Municipal en conformidad con la presente Ley.

Artículo 170. Mientras se dicten las normas a que se refiere el artículo 124, se aplicarán, en cuanto sean pertinentes, las disposiciones que rigen la formación, ejecución, registro y control del presupuesto nacional.

Artículo 171. Los Municipios con ingresos propios menores de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000,00) deberán reducir progresivamente sus gastos de administración general a fin de que para el año fiscal 1981, el porcentaje de tales gastos se ajuste al determinado en el artículo 125 de esta Ley.

Artículo 172. Desde la fecha de publicación de la presente Ley hasta la instalación de los nuevos Concejos Municipales, queda prohibido a los actuales Concejos Municipales enajenar los ejidos y demás inmuebles municipales. Se considerará inexistente lo efectuado en contravención a lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 173. Lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley entrará en vigencia cuando el Congreso, en sesión conjunta de ambas Cámaras y por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, así lo decida; entre tanto, los períodos municipales y metropolitanos serán de cinco (5) años.

REGLAMENTO PARCIAL N.° 1 DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL SOBRE LAS ASOCIACIONES DE VECINOS

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1.° El presente Reglamento establece los requisitos y regula el procedimiento que deben cumplirse para la constitución de las Asociaciones de Vecinos previstas en el Título IX de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, así como las normas de control sobre el funcionamiento de aquéllas.

Artículo 2.° Toda comunidad integrada por no menos de doscientas familias establecidas en un mismo territorio podrá constituir una Asociación de Vecinos, en los términos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 3.° El territorio de la comunidad es el que corresponde a la urbanización, barrio, sector, vecindario, caserío u otra forma de agrupación habitacional donde aquélla se encuentre localizada. Su determinación compete a la Oficina Municipal que tenga a su cargo la planificación urbana y deberá constar en el Plano de Zonificación respectivo.

Artículo 5.° Las Asociaciones de Vecinos estarán constituidas por los residentes de la comunidad que sean mayores de edad. La residencia se comprobará con la constancia de Inscripción en el Registro Electoral Permanente.

Artículo 6.° Las Asociaciones de Vecinos tendrán por objeto esencial gestionar, en nombre de la respectiva comunidad, la atención de sus problemas y la defensa de sus intereses generales. A tal respecto les corresponden los siguientes deberes y atribuciones:

a) El desarrollo y superación de la comunidad y contribuir a la solución de los problemas que afecten su interés.
b) Propender al desarrollo integral de los miembros de la comunidad.
c) Proponer ante los Ministerios, Institutos Autónomos, Gobernación de Estado y Concejo Municipal, planes y programas para el mejoramiento de los servicios públicos de la circunscripción de la Asociación, con señalamiento de las prioridades que considere procedentes.
d) Vigilar el fiel cumplimiento de las normas y ordenanzas establecidas para la comunidad.
e) Colaborar con los organismos encargados de la administración de los servicios públicos comunales.
f) Solicitar de los organismos correspondientes la asignación de áreas destinadas a servicios públicos educacionales, asistenciales, recreativos y deportivos, en la respectiva comunidad.
g) Promover o realizar, entre otros, programas de capacitación de los vecinos en actividades culturales, cívicas y deportivas.
h) Contribuir a la conservación y mejoramiento del ambiente, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ambiente y sus Reglamentos.

i) Colaborar con las autoridades competentes en la fiscalización de precios de artículos de primera necesidad.

j) Cooperar en el control sanitario de los locales de expendios de artículos alimenticios.

k) Ejercer recursos respecto al otorgamiento ilegal de licencias para expendios de licores.

l) Colaborar en la práctica de medidas destinadas a proteger las personas y propiedades de los vecinos.

m) Tomar la iniciativa en las campañas contra ruidos molestos y prestar la cooperación necesaria.

n) Las Asociaciones de Vecinos podrán, previas las respectivas aprobaciones de las autoridades competentes, promover y ejecutar, con sus propios medios, obras de interés para la comunidad, así como prestar servicios de la misma índole.

ñ) Ejercitar, en nombre de sus miembros o asociados, los recursos judiciales, administrativos y de cualquier índole que fueren menester para el cabal cumplimiento de la normativa general o especial concerniente a los aspectos urbanísticos y materias afines.

Artículo 7.° En las sedes de las Asociaciones de Vecinos se prohíbe la celebración de actividades políticas, el expendio de bebidas alcohólicas, la realización de juegos de envite y azar y, en general, de cualesquiera otras actividades que no se correspondan con las específicas de la Asociación.

Artículo 8.° Los funcionarios locales de organismos nacionales, tales como los Ministerios de Educación, Fomento, Agricultura y Cría, Sanidad y Asistencia Social, Transporte y Comunicaciones, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, y del Desarrollo Urbano; y de los Institutos o empresas del Estado que prestan servicios públicos, están en la obligación de recibir bimestralmente en audiencia ordinaria a los representantes de las asociaciones de Vecinos para tratar asuntos relacionados con sus fines. Además, las Asociaciones podrán solicitar audiencias extraordinarias cuando el caso lo amerite.

Artículo 9.° Los Concejos Municipales deberán realizar, periódicamente, reuniones con las Asociaciones de Vecinos de la localidad. Asimismo, darán respuestas, expresas y motivadas en un término prudencial, a los planteamientos, solicitudes o comunicaciones que fueren cursadas por las Asociaciones de Vecinos.

CAPITULO II

De la constitución de las Asociaciones de Vecinos

Artículo 10. Para la constitución de las Asociaciones de Vecinos se requiere que, por lo menos, cincuenta de los representantes de las familias que integran la comunidad estén inscritos como miembros y figuren como tales en el Acta Constitutiva.

Artículo 11. Los Concejos Municipales llevarán un Registro de Asociaciones de Vecinos, en el cual abrirán un expediente a cada Asociación inscrita, con inserciones del documento constitutivo, de los estatutos y sus re-

formas, así como de todos aquellos que conciernan a sus actividades. Anualmente las Asociaciones deberán actualizar su inscripción, para lo cual presentarán un listado de sus miembros con señalamiento de su residencia, las renovaciones o modificaciones de las Juntas Directivas y demás requisitos que puedan ser exigidos. La actualización deberá ser hecha dentro de los primeros noventa días del año, a riesgo de perder la inscripción en el Registro de Asociaciones, sin la cual no podrán actuar válidamente ante los Concejos Municipales.

Artículo 2. El Registrador Subalterno, antes de proceder al registro del Acta Constitutiva de la Asociación, deberá verificar el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias vigentes sobre la organización de dichas Asociaciones de Vecinos.

CAPITULO III

De los Estatutos de las Asociaciones de Vecinos

Artículo 13. Las Asociaciones de Vecinos tendrán sus propios Estatutos ajustados a las disposiciones de la Ley y del presente Reglamento.

El Acta Constitutiva y los Estatutos deberán contener disposiciones relativas al nombre de la Asociación, su carácter democrático, domicilio, territorio, objeto, número de miembros que integran la Junta Directiva y sus atribuciones, quorum reglamentario, derechos y obligaciones de los miembros, patrimonio de la Asociación, normas de control y fiscalización internos, régimen de administración del patrimonio y de modificación de los Estatutos, lo cual sólo podrá realizarse en Asamblea Extraordinaria especialmente convocada para ello y con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asociación, así como cualesquiera otras disposiciones complementarias.

Artículo 14. La Junta Directiva, compuesta por no menos de cinco miembros, deberá ser elegida con la presencia de las dos terceras partes de los miembros de la Asociación y no podrá durar más de dos años en sus funciones.

Artículo 15. Las Asociaciones de Vecinos que tengan más de doscientos miembros, deberán designar en Asamblea Ordinaria y en la oportunidad de la elección de la Junta Directiva, un Comisario, quien tendrá derecho ilimitado de inspección y vigilancia sobre las actividades de la Junta Directiva y de la Asociación, pudiendo examinar la correspondencia, libros y documentos que considerare pertinentes, e incluso solicitar explicación sobre los asuntos decididos por la Junta Directiva de la Asociación que tengan efectos generales para la comunidad. Cuando a juicio del Comisario existan vicios de entidad suficiente, podrá convocar la Asamblea y formular las denuncias que crea pertinentes ante los organismos competentes.

Artículo 16. El patrimonio de las Asociaciones de Vecinos estará constituido por los aportes ordinarios o extraordinarios que hagan sus miembros, las donaciones, contribuciones e ingresos que pueda recibir por cualquier título o causa. Los dineros y valores de las Asociaciones de Vecinos deberán ser colocados y movilizados en una institución bancaria de la localidad. Los estados contables de las cuentas de las Asociaciones de Vecinos serán puestos de manifiesto a los asociados que lo solicitaren.

Artículo 17. Las Asociaciones de Vecinos celebrarán, por lo menos, dos asambleas anuales para informar a sus miembros sobre programas, actividades realizadas y presentación del balance financiero de la Asociación.

Para efectuar dichas asambleas se procederá a realizar una primera convocatoria, exigiéndose la presencia de la mayoría simple de los inscritos en la Asociación para que sus decisiones sean válidas.

Si no se reuniere con la primera convocatoria la mayoría requerida, se procederá a efectuar una segunda convocatoria, en la cual se dejará constancia de que la Asamblea se realizará con los miembros inscritos presentes.

En ambos casos se requerirá el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes en la Asamblea para la aprobación del Balance Financiero Anual.

Artículo 18. La convocatoria prevista en el artículo anterior se podrá hacer mediante la utilización de los medios de comunicación social o fijando el anuncio correspondiente de manera visible en los lugares más públicos de la comunidad.

Artículo 19. La Junta Directiva de la Asociación de Vecinos tiene la obligación de asistir a las sesiones del Concejo Municipal donde se traten materias relativas a la comunidad, para lo cual el respectivo Concejo deberá notificarla con suficiente anticipación.

CAPITULO IV

Disposición transitoria

Artículo 20. Las actuales Asociaciones o Juntas de Vecinos y cualquier otro tipo de Asociación similar existentes, serán reconocidas como Asociaciones de Vecinos en los términos de este Reglamento previa su adaptación a las modalidades de organización y funcionamiento aquí establecidas.

REGLAMENTO PARCIAL DE LA LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL SOBRE NOMBRAMIENTO DE CONTRALORES MUNICIPALES

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1.° Los Contralores Municipales serán designados dentro de los tres meses siguientes a la instalación del respectivo Concejo Municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido en este Reglamento.

Artículo 2.° Los Concejos Municipales abrirán concurso para proveer el cargo de Contralor Municipal dentro de los quince días continuos siguientes a su instalación.

CAPITULO II

De los candidatos

Artículo 3.° Los candidatos a Contralor Municipal deberán tener experiencia en control fiscal o financiero en la Administración Pública o Privada o título de Abogado, Economista, Contador Público, Administrador, Técnico Superior en Administración u otras carreras afines o idóneas.

CAPITULO III

De la convocatoria

Artículo 4.° La convocatoria del concurso para proveer al cargo de Contralor Municipal se publicará al menos tres días consecutivos en un diario de circulación nacional y en uno de la localidad, si lo hubiere, con un mínimo de siete días continuos de anticipación a la apertura del lapso para formalizar las inscripciones.

Artículo 5.° La convocatoria deberá contener:

a) La transcripción del artículo 3.°.
b) Fechas de apertura y cierre de la inscripción en el concurso, las cuales deberán establecerse con un plazo de un mes entre una y otra.
c) Lugar, días y horas hábiles para inscribirse y consignar las credenciales.

CAPITULO IV

De las inscripciones

Artículo 6.° La inscripción de los candidatos se realizará en la Oficina del Secretario Municipal en formularios al efecto. De la inscripción se expedirá constancia al interesado, una vez recibidos los documentos, los cuales permanecerán en sobre cerrado y en estricta confidencialidad hasta su entrega al jurado el día del vencimiento del lapso de inscripción.

CAPITULO V

Del Jurado

Artículo 7.° El Jurado estará integrado por tres miembros principales y sus respectivos suplentes, designados dentro de los treinta días continuos siguientes a la instalación del Concejo Municipal, así: uno por el Concejo Municipal, otro por la Contraloría General de la República, y el tercero y su respectivo suplente por el Concejo Municipal de una terna que presentará el Contralor General de la República.

En caso de falta absoluta de alguno de los miembros se procederá a una nueva designación.

Artículo 8.° El representante de la Contraloría General de la República coordinará la actuación del Jurado.

Artículo 9.° El Jurado se reunirá en la sede del Concejo respectivo y tomará sus decisiones por mayoría de votos.

Artículo 10. El Jurado invalidará la inscripción y descalificará al candidato, en caso de inexactitud de los datos suministrados o de falsedad de los documentos que anexe.

Artículo 11. El Jurado, dentro de los quince días continuos siguientes al cierre del lapso de inscripción, deberá:

a) Examinar detenidamente las credenciales, documentos y condiciones de los candidatos inscritos.
b) Entrevistar a los candidatos las veces que estime necesario.
c) Elaborar una lista por orden de mérito de los candidatos que reúnan los requisitos exigidos para el cargo, la cual deberá ser enviada al Concejo Municipal dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su elaboración y firma.

CAPITULO VI

Disposiciones finales y transitorias

Artículo 12. El Concejo Municipal, de acuerdo con lo pautado en el artículo 72 de la Ley yOrgánica de Régimen Municipal, designará Contralor Municipal a uno de los candidatos incluidos en la lista de elegibles elaborada por el Jurado.

Artículo 13. Para el resto del período municipal 1979-1984 los Concejos Municipales designarán los respectivos Contralores conforme a este Reglamento, dentro de los tres meses siguientes a su entrada en vigencia.

LEY ORGANICA DEL DISTRITO FEDERAL

TITULO I

Del territorio del Distrito Federal

Artículo 1.° Conforme lo estatuye el artículo 6.° de la Constitución Nacional, componen el Distrito Federal los Departamentos Libertador y Vargas.

Artículo 2.° Forman el Departamento Libertador la ciudad de Caracas, integrada por las Parroquias urbanas de Catedral, Santa Teresa, Santa Rosalía, Candelaria, San José, La Pastora, Altagracia y San Juan; y las Parroquias foráneas El Recreo, El Valle, La Vega, Antímano y Macarao, comprendiendo esta última la hoya donde nace el río de este nombre y sus vertientes, delimitada por la fila de Petaquire que pasa por el Alto de este nombre y los sitios nombrados Jabillo, Loma Larga y Reinosa.

Artículo 3.° Forman el Departamento Vargas las Parroquias de La Guaira, Maiquetía, Macuto, Caraballeda, Carayaca, Naiguatá y Caruao.

Artículo 4.° El Concejo Municipal podrá acordar la creación de nuevas Parroquias urbanas, así como también la modificación de la extensión y límites de las existentes.

Artículo 5.° Los actuales límites del Distrito Federal podrán ser modificados en la forma establecida en el artículo 8.° de la Constitución Nacional.

Artículo 6.° Las controversias que, por razón de sus límites, pudieren surgir entre el Distrito Federal y los Estados vecinos, serán decididas por la Corte Federal y de Casación, ajustándose al procedimiento establecido en Ley Orgánica de la Corte para la decisión de tales controversias entre los Estados de la Unión.

TITULO II

Del Régimen del Distrito Federal

Artículo 7.° El Régimen Gubernativo del Distrito Federal se divide en Civil y Político; y Administrativo y Económico.

Del Régimen Civil y Político

Capítulo I

De la Primera Autoridad Civil y Política del Distrito Federal

Artículo 8.° De conformidad con el ordinal 6.° del artículo 100 de la Constitución Nacional, la Primera Autoridad Civil y Política del Distrito Federal es el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, quien ejercerá por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción, el cual tendrá además, las atribuciones de Primera Autoridad Ejecutiva en lo Administrativo y Económico que más adelante se le confieren.

Artículo 9.° Corresponde al Presidente de los Estados Unidos de Venezuela como Primera Autoridad Civil y Política del Distrito Federal:

1.° La suprema representación del Distrito Federal en todo lo civil y político y el ejercicio, de acuerdo con las leyes, de la Suprema Autoridad en esos ramos.

2.° Nombrar y remover al Gobernador del Distrito Federal.

3.° Designar los Prefectos de los Departamentos Libertador y Vargas, de los candidatos que le presente el Gobernador.

4.° Expedir Decretos y Reglamentos.

5.° Cumplir y hacer cumplir las leyes.

6.° Elegir de las respectivas listas que forme la Corte Federal y de Casación los Ministros que deban componer las Cortes Superior y Suprema y los Jueces de Primera Instancia en lo Civil, en lo Mercanil y en lo Penal, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal.

7.° Hacer uso de la fuerza pública, a petición del Gobernador, para la conservación del orden público y la protección de las personas y de la propiedad, cuando las circunstancias lo requieran.

8.° En general, ejercer todas las atribuciones y facultades no concebidas especialmente a otra Autoridad en lo Civil y Político.

Artículo 10. Los Decretos y Reglamentos que expida el Presidente de la República, como Primera Autoridad Civil y Política del Distrito Federal, serán refrendados por el Gobernador.

CAPÍTULO II

Del Gobernador del Distrito Federal

Artículo 11. El Gobernador del Distrito Federal será el órgano inmediato del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela en todo lo referente al Régimen Civil y Político; y, además, será la Primera Autoridad Ejecutiva en todo lo Administrativo y Económico.

Artículo 12. El Gobernador del Distrito Federal tendrá un Secretario de su libre elección yy remoción que se denominará Secretario de Gobierno, quien deberá refrendar todos los actos del Gobernador para la validez de éstos. Ambos funcionarios deben ser venezolanos por nacimiento, de estado seglar, mayores de treinta años, y estar en posesión de sus derechos civiles y políticos.

Artículo 13. Corresponde al Gobernador del Distrito Federal, como órgano inmediato del Presidente de la República, en lo Civil y Político:

1.° Refrendar todos los Decretos y Resoluciones del Presidente de la República.

2.° Cumplir y velar porque se cumplan en el Distrito Federal la Constitución Nacional, las Leyes Nacionales y las del Distrito Federal.

3.° Cumplir y cuidar de que se cumplan y ejecuten los Decretos, Ordenes y Resoluciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela.

4.° Hacer reproducir en la Prensa las Leyes que especialmente se refieran al Distrito Federal, tan luego como hayan sido promulgadas.

5.° Someter a la decisión de la Corte Federal y de Casación las Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones del Concejo Municipal, cuando, a su juicio, colidan con la Constitución Nacional o con otras Leyes.

6.° Velar por el mantenimiento del orden, la moral y la decencia pública, la seguridad social, y por la protección de las personas y de las propiedades, con facultad en el cumplimiento de estos deberes para reprimir toda tentativa o violación de las finalidades citadas, con arresto policial hasta por quince días o multas no mayores de trescientos bolívares, sin que esto obste para el sometimiento a juicio de los indiciados, según el caso. Iguales sanciones podrá imponer a los que desobedezcan las disposiciones dictadas en ejercicio de sus atribuciones, como las de otras Autoridades competentes, o a quienes les falten el debido respeto. Todos los hospitales, institutos benéficos y casas de beneficencia del Distrito Federal quedan bajo el control e inspección del Gobierno del Distrito Federal.

7.° Pedir el auxilio de la Fuerza Pública Federal cuando lo estime nece-

sario o conducente para el mantenimiento del orden público y la protección de las personas y de las propiedades.

8.° Velar por el cumplimiento de la Ley del Censo Electoral y de Elecciones y prestar a este fin el apoyo que fuere necesario a los Cuerpos o Autoridades del caso; y ejercer y cumplir las atribuciones y deberes que le imponga dicha Ley.

9.° Velar porque la justicia se administre pronta y cumplidamente, pudiendo al efecto pedir a los Tribunales y Juzgados informes sobre la marcha y estado de las causas, denunciando las faltas que adviertan ante los funcionarios competentes. A los mismos efectos podrá nombrar Comisiones especiales.

10. Cuidar de que todos los funcionarios públicos del Distrito Federal cumplan a cabalidad con sus deberes y pedir ante quien corresponda el enjuiciamiento de quienes los infringieren, cuando haya lugar a ello.

11. Prestar el debido apoyo a los funcionarios públicos que lo requieran para la ejecución de las providencias que dictaren en uso de sus facultades legales.

12. Visitar las distintas Secciones del Distrito por sí o por intermedio de Comisionados, a fin de imponerse de sus necesidades, como del cumplimiento de las Leyes y del proceder y conducta de los empleados, oyendo las quejas que se dirijan contra éstos para resolverlas si estuvieren dentro de sus facultades o para transmitirlas a quienes competa su decisión, caso de que no estuvieren dentro de sus atribuciones. Del resultado de sus visitas dará cuenta al Presidente de la República.

13. Pasar al Ministerio de Relaciones Interiores, cuando sea del caso, los datos e informaciones necesarias para que este Despacho pueda recabar de la Autoridad Eclesiástica la remoción de los Párrocos cuya conducta sea perjudicial, a la moral, al orden público o al bien de sus feligreses, sin perjuicio de la acción que directamente compete al Ejecutivo.

14. Dar o negar permisos para espectáculos públicos y ordenar la clausura de éstos cuando haya motivo suficiente para ello.

15. Velar por el orden de los espectáculos públicos y por el cumplimiento de los Reglamentos que los rigen.

16. Velar especialmente por el exacto y eficaz cumplimiento de las Leyes y Reglamentos de Sanidad, debiendo remitir al respectivo Ministerio los datos, informes o denuncias que lleguen al Despacho acerca de la existencia de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección o algún otro hecho que pueda afectar la salubridad pública.

17. Presentar al Presidente de la República listas de candidatos para cada uno de los cargos de Prefecto en los Departamentos Libertador y Vargas y nombrar los que aquél designe.

18. Desempeñar en el Distrito Federal, en cuanto le sean aplicables, las funciones que a los Presidentes de Estado atribuyan las Leyes en materia de Patronato Eclesiástico, Tierras Baldías y Ejidos y cualesquiera otras.

19. Nombrar y remover libremente los empleados de su dependencia, salvo en cuanto a los Prefectos, que se atendrá a lo dispuesto en el número 17 de este mismo artículo.

20. Conceder licencias a los empleados de su dependencia hasta por treinta días.

21. Asistir al Consejo de Ministros con derecho a voz y voto en lo relativo al Gobierno del Distrito Federal.

22. Ejercer y cumplir las facultades y deberes que le asigna la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal y en general cualesquiera otras leyes.

23. Solicitar de las Autoridades Militares la entrega de los oficiales o soldados contra los que se haya dictado auto de detención.

Artículo 14. Corresponden al Gobernador del Distrito Federal en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva, en lo Administrativo y Económico, los siguientes deberes y facultades:

1.° Ejercer, asistido del Secretario de Gobierno, la Administración del Distrito Federal, de conformidad con lo dispuesto en las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal.

2.° Poner el «Cúmplase» a las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal que lo requieran, dentro de los primeros ocho días de haberlas recibido de dicho Cuerpo; pero cuando a su juicio existan razones fundadas para su revisión, podrá devolverlas al Concejo dentro de los mismos citados ocho días con una Exposición razonada pidiendo su reconsideración: en estos casos el Concejo procederá a la reconsideración o revisión solicitada, pudiendo ratificar la Ordenanza o Resolución, modificarla o rechazarla por una mayoría de las tres cuartas partes de los presentes, en una sola discusión, teniéndose por definitivamente firme lo que así decida.

3.° Dictar los Reglamentos que considere necesarios referentes a la ejecución de las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal, sin alterar su espíritu, propósito o razón.

4.° Organizar o dirigir las Oficinas de Administración del Distrito Federal con facultad para nombrar y remover libremente sus respectivos empleados, salvo en cuanto al nombramiento de Administrador de Rentas Municipales, que deberá hacerlo de la lista que le presente el Concejo Municipal de acuerdo con lo dispuesto en el número 6.° del artículo 41 de esta Ley.

5.° Representar al Distrito Federal en todo lo referente a la Administración, en sus relaciones con los demás Poderes y con los particulares.

6.° Decretar y ejecutar trabajos de obras públicas municipales cuyo costo individual no exceda de cien mil bolívares, sin que por estos respectos pueda excederse de la suma global que anualmente deba fijarle el Presupuesto. Para inversiones que individualmente excedan de cien mil bolívares o que sumadas a las ya acordadas excedan al total fijado en el Presupuesto, deberá obtener previamente la aprobación del Concejo Municipal.

7.° Presentar al Concejo Municipal Proyectos de Ordenanzas y Resoluciones para su estudio y discusión por este Cuerpo.

8.° Preparar anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos y someterlo al Concejo Municipal para su discusión y aprobación con las adiciones o modificaciones que considere del caso.

9.° Practicar mensualmente por sí o por medio de un Comisionado, en unión de dos Delegados del Concejo Municipal, tanteo de Caja en la Administración de Rentas, pasando copia de lo actuado al Concejo.

10. Establecer y contratar Loterías para fines de Beneficencia, con la aprobación del Concejo Municipal, y velar porque los fundos provenientes de esos ramos se apliquen exclusivamente a los fines destinados.

11. Celebrar contratos de interés Municipal, sometiéndolos a la aprobación del Concejo Municipal, sin cuyo requisito no se considerarán válidos ni podrán ponerse en ejecución.

12. Velar por el eficaz funcionamiento de los servicios municipales, propendiendo a su efectiva organización y mejora.

13. Concurrir personalmente, o por medio del Secretario de Gobierno, a las sesiones del Concejo Municipal, cuando lo tenga por conveniente, con derecho de palabra. También deberá concurrir personalmente al Concejo Municipal cuando sea llamado por este Cuerpo.

14. Cumplir y ejercer los deberes y facultades que le confieran las Leyes.

15. Autorizar al Secretario de Gobierno o a los Directores de los distintos ramos de la Gobernación para el despacho de determinadas materias, cuando esto no sea contrario a las Leyes.

16. Presentar al Concejo Municipal, en los primeros quince días del mes de enero de cada año, las cuentas de la Administración a su cargo y una exposición detallada de todas sus actuaciones durante el año.

Capítulo III

Del Secretario de Gobierno

Artículo 15. El Secretario de Gobierno es el órgano inmediato, legal y preciso del Gobernador en todo lo referente a las funciones de su cargo, y tendrá las atribuciones siguientes:

1.ª Refrendar los actos del Gobernador, sin cuyo requisito no serán válidos, y velar por la ejecución de las órdenes y disposiciones de éste.

2.ª Firmar las notificaciones y comunicaciones dirigidas a los funcionarios del Distrito y a los particulares, sin perjuicio de que pueda hacerlo el Gobernador cuando lo crea oportuno.

3.ª Dar cuenta diariamente al Gobernador de todos los asuntos llegados por la Secretaría.

4.ª Representar al Gobernador, cuando éste lo disponga, y actuar en nombre y representación de éste en todas aquellas materias que éste le delegue o que le atribuya por vía de comisión.

5.ª Ejercer todas las otras atribuciones que le asignen las Leyes, Ordenanzas y Reglamentos.

Capítulo IV

De los Prefectos

Artículo 16. Habrá un Prefecto en cada uno de los Departamentos que componen el Distrito Federal.

Parágrafo único. Los Prefectos son los órganos y agentes inmediatos del Gobernador del Distrito Federal, en los respectivos Departamentos.

Artículo 17. Cada uno de los Prefectos tendrá para su Despacho un Secretario de su libre elección y remoción, el cual refrendará todos sus actos, como requisito indispensable para la validez de éstos. Ambos funcionarios

deben ser venezolanos por nacimiento, de estado seglar, mayores de treinta años el Prefecto y de veinticinco el Secretario, y estar en posesión de sus derechos civiles y políticos.

Artículo 18. Son atribuciones de los Prefectos:

1.ª Cumplir y hacer cumplir las órdenes que, en uso de sus facultades legales, dicte el Gobernador; los Acuerdos, Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal y los Reglamentos y Disposiciones sobre Sanidad.

2.ª Velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad social e individual, y prevenir los actos contrarios a ellos. Para estos fines podrá, por vía de represión policial, ordenar y ejecutar arrestos hasta por ocho días e imponer multas no mayores de doscientos bolívares.

3.ª Prestar su apoyo a todos los funcionarios públicos para la ejecución de todas las providencias y órdenes que éstos dicten en uso de sus facultades legales.

4.ª Pasar en los cinco primeros días del mes de diciembre de cada año al Gobernador un informe pormenorizado acerca de las actuaciones de la Prefectura desde el 1.º de diciembre del año anterior hasta el 30 de noviembre del año en curso.

5.ª Visitar las Parroquias de su jurisdicción para informarse por sí del cumplimiento de las Leyes y de la conducta y proceder de los empleados y oír las quejas que contra éstos se dirijan, debiendo dar cuenta al Gobernador del resultado de la visita.

6.ª Cuidar de que no existan casas de juegos prohibidos ni vagos ni mal entretenidos, tomando al efecto las medidas del caso.

7.ª Remitir al Gobernador, dentro de los quince primeros días de cada mes, la relación de los nacimientos, matrimonios y defunciones que ocurran en las Parroquias de su jurisdicción durante el mes anterior; y además, las noticias, datos y estadísticas, con arreglo a los formularios que les pase el mismo Gobernador. También remitirá en la misma fecha una relación comprensiva de los ciudadanos que se hayan domiciliado en su jurisdicción y de los que hayan abandonado el mismo domicilio; y todo se publicará por la Prensa.

8.ª Dar cuenta al Gobernador de todos los actos que ejecutare, e instruirlo diariamente de cuanto ocurra.

9.ª Pasar quincenalmente al Gobernador una relación de los presos que hayan ingresado en la Cárcel Pública durante la quincena, expresando el delito por el cual están detenidos, la Autoridad que los aprehendió, la fecha de encarcelamiento y el Tribunal que esté conociendo de la causa. También especificará en dicha relación los excarcelados durante la quincena. Esta relación se publicará en la *Gaceta Municipal* cuando así lo ordene el Gobernador.

10. Ejercer las funciones de Autoridad inmediata superior de los Jefes e Inspectores de Policía y de los Jefes Civiles y Comisarios.

11. Desempeñar las demás funciones que les atribuyan las Ordenanzas y Leyes especiales.

12. Los Prefectos podrán ordenar arrestos hasta por cinco días e imponer multas hasta de cien bolívares a los que desobedezcan sus órdenes o les falten el respeto debido, sin perjuicio de encausarlos, si así lo requiere la gravedad de la falta, dando aviso inmediatamente al Gobernador.

Capítulo V

De los Jefes e Inspectores de Policía, Jefes Civiles de Parroquia y Comisarios

Artículo 19. Los Jefes de Policía e Inspectores de Policía serán nombrados por el Gobernador, quien fijará su número y definirá sus atribuciones, y estarán bajo las inmediatas órdenes de los Prefectos. Ambos funcionarios deben ser venezolanos por nacimiento, de estado seglar, mayores de edad y estar en posesión de sus derechos civiles y políticos.

Artículo 20. Habrá en cada Parroquia un Jefe Civil, nombrado por el respectivo Prefecto, previa la aprobación del Gobernador. Cada uno de estos Jefes Civiles tendrá para su Despacho un Secretario de su libre elección y remoción, y el cual refrendará todos sus actos, como requisito indispensable para su validez. Estos funcionarios deben ser venezolanos por nacimiento, de estado seglar, mayores de edad y estar en posesión de sus derechos civiles y políticos.

Artículo 21. Los Jefes Civiles de Parroquia son los agentes inmediatos de los Prefectos, de quienes dependen.

Artículo 22. Son deberes de los Jefes Civiles de Parroquia:

1.° Cuidar del orden y de la tranquilidad públicos en la Parroquia, y de que no se atente con vías de hecho, ni de modo alguno, contra la libertad, la propiedad y demás derechos de los ciudadanos, ejerciendo su acción protectora toda vez que descubran una tentativa de agresión.

2.° Cuidar, asimismo, de la salubridad, comodidad, aseo y ornato de las Parroquias. Velar porque los menores de edad no sean admitidos en las casas de vicios o corrupción, y porque los padres manden a sus hijos a la escuela durante la edad escolar de éstos.

3.° Hacer publicar en las Parroquias las Leyes y Decretos del Gobierno Federal y las Ordenanzas y Acuerdos del Concejo Municipal, cuando se lo ordenen los Prefectos, a quienes avisarán la fecha de la publicación.

4.° Pasar al Prefecto de su jurisdicción, dentro de los diez primeros días de cada mes, la relación de los nacimientos, matrimonios y defunciones, de las personas nuevamente domiciliadas en la Parroquia o que hayan cambiado de domicilio en el mes anterior.

5.° Ejercer las demás atribuciones y cumplir rectamente los deberes que las leyes les señalen.

Artículo 23. Los Jefes Civiles de Parroquia y los Inspectores de Policía podrán arrestar hasta por tres días, e imponer multas hasta de cien bolívares, a los que desobedezcan sus órdenes, atenten contra la moral o el orden público y a los que les falten el debido respeto.

Artículo 24. En cada Parroquia habrá tantos Comisarios de policía cuantos exijan su extensión y población, a juicio del Gobernador y oído previamente el informe del respectivo Jefe Civil.

Artículo 25. Los Comisarios de policía serán nombrados por los Prefectos a propuesta del Jefe Civil de la Parroquia, de quienes son agentes inmediatos.

Artículo 26. Los Comisarios de policía cuidarán de la conservación del orden y tranquilidad en los límites de su jurisdicción; cumplirán las órdenes que reciban de sus superiores, y llenarán los demás deberes que les impongan las Leyes.

Capítulo VI

Del Municipio y su Régimen Administrativo y Económico

Artículo 27. El conjunto de las Parroquias enumeradas en los artículos 2.° y 3.° de esta Ley, constituye el Municipio integrante del Distrito Federal, Entidad Autónoma en su Régimen Administrativo y Económico.

Artículo 28. El Municipio que forma el Distrito Federal ejerce su autonomía por medio de un Concejo Municipal y del Gobernador como Autoridad Ejecutiva.

Artículo 29. Son de la competencia del Municipio:

1.° Los servicios de policía, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos y demás de carácter municipal, tales como servicios de higiene y saneamiento, vías y medios de comunicación y tránsito urbano y vecinal, distribución de aguas potables, beneficencia y corrección, abastos y consumos, reglamentación del ejercicio de industrias, artes y oficios y régimen interior de las Parroquias que componen el Distrito.

2.° Los servicios de vigilancia contra el analfabetismo con sujeción a las Leyes y Disposiciones y Reglamentos Federales de Educación. El servicio de higiene lo harán sujetándose a las Leyes y Reglamentos Federales sobre Sanidad, y bajo la inspección del servicio sanitario federal.

3.° Administrar sus ejidos y terrenos propios, sin que puedan enajenarlos, salvo para construcciones.

4.° La organización de sus rentas, con las restricciones enumeradas en el párrafo 4.°, número 3.°, del artículo 17 de la Constitución Nacional.

Los productos de la agricultura, de la cría y de la pesquería de peces comestibles sólo estarán sujetos a impuestos municipales en la forma establecida en el ordinal 3.° del artículo 18 de la Constitución Nacional.

Entre las rentas Municipales, se considera incluida la cantidad que le señale como situado el Presupuesto General de Gastos Públicos de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el número 1.° del ordinal 4.° del artículo 17 de la Constitución Nacional.

Artículo 30. Todas las rentas municipales deberán ser recaudadas por la Administración de Rentas Municipales y el respectivo Administrador representará al Municipio a esos efectos. Las rentas del Departamento Vargas serán recaudadas por el respectivo Recaudador local, nombrado por el Gobernador de una terna que al efecto le presentará la Junta Departamental. En caso de procedimiento judicial, los aludidos funcionarios pasarán al Síndico Procurador las instrucciones y recaudos correspondientes .

Artículo 31. En ningún contrato de interés Municipal que se celebre o se prorrogue, podrá pactarse ni mantenerse privilegio consistente en la exención del pago de derechos, impuestos o contribuciones a la renta del Distrito; ni estipularse la obligación de obtener ni de solicitar del Ejecutivo

Federal la exención, en favor del contratista, del pago de impuestos o contribuciones nacionales. El Recaudador de Rentas del Departamento Vargas deberá pasar diariamente al Administrador General de Rentas Municipales, una relación del movimiento de Caja, sin perjuicio de cumplir los demás deberes que le fijen las Ordenanzas.

Artículo 32. En todo lo no atribuido especialmente al Presidente de la República o al Gobernador del Distrito Federal, la representación del Municipio corresponde al Concejo Municipal, quien la ejercerá por medio de su Presidente, salvo las atribuciones especiales del Síndico Procurador Municipal.

Capítulo VII

Del Concejo Municipal

Artículo 33. El Concejo Municipal del Distrito Federal tendrá su asiento en la ciudad de Caracas y se compondrá de tantos miembros cuantas Parroquias integren el Distrito, elegidos uno por cada Parroquia, por elección popular, directa y secreta, de conformidad con lo pautado en la Ley de Censo Electoral y de Elecciones. En la misma forma se elegirán tres Suplentes para cada Concejal.

Artículo 34. Para ser Concejal se requiere ser vecino del Distrito Federal, mayor de edad, varón, saber leer y escribir y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.

Artículo 35. Los Concejales durarán en sus funciones por un período de tres años, contados a partir del 19 de abril de 1936, salvo los que sean elegidos por primera vez al entrar en vigencia esta Ley, cuyo período durará desde el día en que se instale el Concejo con sus nuevos miembros hasta el 19 de abril de 1939. En consecuencia, los actuales Concejales del Distrito Federal cesarán en sus funciones al tomar posesión de sus cargos los nuevos elegidos para cuyo acto el Gobernador del Distrito Federal señalará una fecha dentro de los 15 días siguientes a la publicación en la *Gaceta Municipal* del resultado de los respectivos escrutinios.

Artículo 36. El cargo de Concejal es obligatorio, pero puede renunciarse por impedimento legítimo comprobado, a juicio del Concejo Municipal. Este último fijará anualmente la remuneración que deba darse a los Concejales por cada asistencia a las sesiones del Cuerpo.

Artículo 37. El Concejo se instalará con las tres cuartas partes de sus miembros cuando menos y deberá celebrar sesiones ordinarias de acuerdo con lo que estipule su propio Reglamento. Podrá también celebrar sesiones extraordinarias cuando lo convoque el Presidente o cuando así lo acordare la mayoría de sus miembros.

El *quorum* para las sesiones será de la mitad más uno del número total de Concejales y las decisiones se tomarán por mayoría absoluta, o sea, por la mitad más uno de los miembros asistentes.

Artículo 38. Las faltas temporales de los Principales serán suplidas por sus respectivos Suplentes en el orden de su elección y cuando por cualquier causa quedare alguna Parroquia del Distrito sin representación en el Concejo y esto ocurriese durante el último año del período, el Concejo mismo

nombrará, por mayoría de votos, un Principal y tres Suplentes. Si la vacante ocurriere antes del último año del período, el Concejo gestionará la elección del Principal y Suplentes de la Parroquia que haya quedado sin representación, en la forma pautada por la Ley de Elecciones.

Artículo 39. Tanto los Concejales y sus Suplentes como los Diputados al Congreso Nacional y sus Suplentes continuarán en el ejercicio de sus cargos, aun después de vencidos sus respectivos períodos, mientras se instalen el Concejo o el Congreso con los nuevamente elegidos que deban reemplazarlos.

Artículo 40. El Concejo Municipal será representado por su Presidente o el que haga sus veces, y tendrá un Secretario de su libre elección y remoción, escogido de fuera de su seno, a quien corresponderá refrendar todos los actos de aquél y ejercer todas las atribuciones y facultades que le asignen esta Ley, el Reglamento del Concejo y las Ordenanzas y Resoluciones del Cuerpo.

Artículo 41. Son atribuciones del Concejo Municipal:

1.ª Nombrar de su seno un Presidente y dos Vicepresidentes.

2.ª Dictar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones que reglamenten el ejercicio de la autonomía que ejerce el Municipio en todos los ramos que se expresan en el Capítulo VI de esta Ley.

3.ª Dictar su Reglamento interior.

4.ª Crear escuelas primarias y reglamentarlas de acuerdo con la Ley Nacional de Instrucción Primaria.

5.ª Dar o negar su aprobación a los contratos que celebre el Gobernador.

6.ª Presentar al Gobernador, cuando éste las pidiere, las ternas para el cargo de Administrador de Rentas Municipales.

7.ª Fijar las fianzas que debe prestar el Administrador de Rentas Municipales y el Recaudador de Rentas del Departamento Vargas.

8.ª Admitir y resolver sin dilación las solicitudes que se le dirijan sobre el cumplimiento de sus atribuciones, en cuanto se relacione con el interés público o privado.

9.ª Examinar la Exposición que debe presentarle el Gobernador conforme a lo dispuesto en la atribución 16 del artículo 14 de esta Ley, así como también la cuenta anual que deben presentar el Gobernador, el Administrador de Rentas Municipales y el Recaudador de Rentas del Departamento Vargas, cuentas que deben serles presentadas por el Gobernador, junto con su Exposición. El Concejo deberá dictaminar sobre la Exposición y Cuentas, aprobándolas u objetándolas.

10. Calificar a sus miembros y resolver sobre sus renuncias.

11. Conceder licencias a sus miembros hasta por treinta días, pero estas licencias no podrán exceder de quince días, sin llenar la falta por el Suplente respectivo.

12. Otorgada licencia al Presidente o a uno de los Vicepresidentes, no podrá concedérsele a otro miembro de la Mesa, mientras el primero no se haya reincorporado; y en caso de que un miembro de la Mesa tuviere que separarse de su cargo por más de un mes, el Cuerpo procederá a llenar la vacante del cargo definitivamente.

13. Elegir fuera de su seno, en la segunda quincena del mes de abril de cada año, el Síndico Procurador Municipal y el que debe suplir las faltas

temporales o absolutas de dicho funcionario. En caso de falta absoluta del Síndico Procurador Municipal o del Suplente, el Concejo procederá a nombrarlos inmediatamente por lo que falta del período.

14. Considerar el Proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos del Municipio que debe presentarle el Gobernador y aprobarlo o modificarlo.

15. Nombrar, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional, los Diputados del Distrito Federal y los Suplentes y llenar las vacantes que ocurran. Cuando se trate de estos nombramientos se hará convocatoria especial por la prensa a los Concejales, con cinco días de antelación, por lo menos. Estas sesiones serán públicas y la votación se hará secreta y separadamente para cada Diputado y para cada Suplente.

16. Ejercer y cumplir las demás atribuciones y deberes que le señalen la presente Ley o cualquiera otra.

Parágrafo único. El Presidente del Concejo Municipal ejercerá, además, las atribuciones especiales que le confieran otras Leyes.

Artículo 42. El Presidente del Concejo Municipal podrá ordenar arrestos hasta por cinco días e imponer multas hasta de trescientos bolívares, a los que desobedezcan sus órdenes o le falten al debido respeto, sin perjuicio de someterlos a juicio si así lo requiere la gravedad de la falta.

Artículo 43. Los Vicepresidentes suplirán las faltas del Presidente según el orden de su numeración; pero si en una sesión faltare el Presidente y tampoco estuviere presente ninguno de los Vicepresidentes, los miembros que hayan asistido, si hubiere *quorum*, elegirán por mayoría de votos, dentro de ellos mismos, el Concejal que deba presidir aquella sesión, todo lo cual se hará constar en el acta respectiva.

Capítulo VIII

Juntas Departamentales y Comunales

Artículo 44. En el Departamento Vargas habrá una Junta Departamental, con residencia en La Guaira, compuesta de cinco miembros que serán: el respectivo Prefecto, quien la presidirá; dos escogidos por el Concejo Municipal y dos por las organizaciones de comerciantes, empleados u obreros.

Artículo 45. Dicha Junta tendrá un Secretario de su libre elección y remoción de fuera de su seno y deberá celebrar sesiones dos veces al mes, cuando menos. El sueldo del Secretario y los gastos de la Secretaría serán por cuenta de las Rentas del Departamento.

Artículo 46. Son deberes y atribuciones de esta Junta Departamental:

1.° Dictar su Reglamento interior.

2.° Velar dentro de su jurisdicción por el buen funcionamiento de los servicios municipales y por su perfeccionamiento y mejoras, a cuyo efecto podrá dirigirse al ciudadano Gobernador y al Concejo Municipal, denunciando las faltas que observe y sometiendo sus proyectos de reformas y mejoras.

3.° Oír las quejas y reclamos de los ciudadanos en todo cuanto atañe a los servicios municipales, para transmitirlos a quien corresponda, si los encontrare fundados.

4.° Visitar los Hospitales, Planteles de Instrucción, Casas de Beneficencia, Mercados y demás dependencias municipales del Departamento para inspeccionar su funcionamiento y estado sanitario.

5.° Elaborar los informes y consultas que les pidan el Gobernador o el Concejo Municipal, sobre asuntos de interés para el Departamento.

6.° Presentar al Gobernador, cuando éste la solicitare, una terna para la elección por éste del Recaudador de Rentas del Departamento.

7.° Vigilar la recaudación de las Rentas del Departamento y la Contabilidad respectiva.

8.° Preparar anualmente un Informe sobre los ingresos y gastos del Departamento y pasarlo al Gobernador a fin de que éste lo tenga en cuenta para la formación del Presupuesto General del Distrito que debe someterse al Concejo Municipal.

9.° Ejercer y cumplir las demás atribuciones y deberes que le señalen otras Leyes y Ordenanzas.

Artículo 47. En cada Parroquia foránea del Departamento Libertador y en cada Parroquia del Departamento Vargas, excepto la de La Guaira, habrá una Junta Comunal para velar por los intereses y servicios locales.

Artículo 48. Estas Juntas se compondrán de cinco ciudadanos de reconocida probidad, nombrados por el Concejo Municipal. Deberán celebrar sesiones dos veces al mes por lo menos y tendrán un Secretario de su libre elección, que pagarán las respectivas rentas.

Artículo 49. Serán atribuciones de las Juntas Comunales:

1.ª Dictar sus Reglamentos interiores.

2.ª Denunciar, ante quienes corresponda, los abusos e infracciones de los empleados públicos de su jurisdicción.

3.ª Disponer todo lo conveniente sobre la recaudación de sus rentas y administración de sus propiedades.

4.ª Formular el Presupuesto de Gastos de la Parroquia.

5.ª Nombrar y remover el Recaudador de Rentas y señalarle sueldo y comisión, y examinar, reparar y sustanciar las cuentas de dicho funcionario, pudiendo nombrar examinadores que no sean de su seno, y pasarlos luego al Gobernador, para que las apruebe u objete.

6.ª Promover y establecer las mejoras que estimen conveniente a las Parroquias en todos los ramos de fomento.

Artículo 50. Las Juntas Comunales podrán decretar penas para la sanción de sus Resoluciones o Acuerdos; pero estas penas no excederán de cien bolívares de multas o de arrestos hasta por tres días.

Artículo 51. Las Juntas Comunales pasarán al Concejo Municipal copia de todos sus actos y resoluciones inmediatamente que los dicten, pues no tendrán validez sin la aprobación de dicho Cuerpo.

Capítulo IX

Del Síndico Procurador Municipal

Artículo 52. El Síndico Procurador Municipal será nombrado por el Concejo Municipal en el curso de la segunda quincena del mes de abril de cada

año y en la misma oportunidad, se deberá nombrar un Suplente para llenar las faltas temporales o absolutas del Principal.

Artículo 53. El Síndico Procurador Municipal, así como el Suplente, deberán ser venezolanos por nacimiento, abogados y residir en la ciudad de Caracas.

Artículo 54. Además de los deberes que especialmente atribuyen el Código Civil y otras Leyes al Síndico Procurador Municipal, este funcionario tendrá las atribuciones y deberes siguientes:

1.ª Promover ante el Concejo Municipal cuanto crea necesario y útil para el Distrito.

2.ª Sostener y defender judicial y extrajudicialmente los derechos del Municipio en todos los asuntos y negocios en que tenga interés cuando el Concejo se lo ordenare.

3.ª Advertir a los empleados del Distrito las faltas que observare en el desempeño de sus funciones, cuando estas faltas perjudicaren al público o a los intereses del Municipio. En caso de reincidencia del empleado advertido, acusará la falta ante la Autoridad a quien por la Ley competa castigarlo.

4.ª Desempeñar las demás funciones que le encomienden las Leyes y los Reglamentos del Concejo.

Artículo 55. Todo ciudadano a cuyo conocimiento llegue noticia de alguna infracción que pueda o deba ser evitada por el Síndico, lo comunicará a éste, verbalmente o por escrito, a fin de que dicho funcionario proceda en consecuencia.

Artículo 56. El Síndico Procurador Municipal tendrá un Secretario de su libre elección y remoción, y ambos devengarán sueldos mensuales.

Artículo 57. El Síndico ni ningún otro funcionario político administrativo no podrán percibir en el desempeño de su cargo, bajo ninguna forma ni pretexto, derechos o emolumentos fuera del sueldo que se les asigne, conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Artículo 58. Todas las Autoridades del Distrito Federal prestarán al Síndico el apoyo y cooperación que él solicite para el ejercicio de sus atribuciones y deberes.

Capítulo X

Disposiciones generales

Artículo 59. Todos los empleados del Distrito Federal, antes de entrar a desempeñar sus cargos, prestarán juramento ante la Autoridad que los haya nombrado o ante la que ésta designe.

Parágrafo único. El Presidente del Concejo Municipal lo prestará ante el Cuerpo, y luego lo tomará a los demás Concejales. El Síndico prestará también juramento ante el Presidente del Concejo.

Artículo 60. La Administración de Justicia del Distrito Federal estará a cargo de las Cortes, Juzgados y demás funcionarios que establezca la Ley Orgánica de Tribunales del Distrito Federal.

Artículo 61. De conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional, regirá en el Distrito Federal la misma Legislación Civil, Mercantil, Pe-

nal y de Procedimientos de toda la República, así como también las demás Leyes sobre materias reservadas a la competencia Federal.

Artículo 62. Los gastos que ocasionen los Tribunales del Distrito Federal con jurisdicción o competencia para asuntos federales o de los Territorios Federales, serán sufragados conjuntamente por el Gobierno del Distrito Federal y por el Gobierno Nacional en la forma y proporciones que, de común acuerdo, determinan dichas Entidades.

Artículo 63. En los casos de creación de nuevas Parroquias, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.° de esta Ley, el Concejo Municipal dictará las medidas del caso, a fin de que se proceda a elegir, a la mayor brevedad posible, en la forma de ley, los respectivos Concejales y sus Suplentes.

Artículo 64. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución Nacional, en todos los actos públicos y documentos oficiales emanados de las Autoridades del Distrito Federal, además de la fecha del calendario, se citará la de la Independencia, a contar del 19 de abril de 1810, y la de la Federación desde el 20 de febrero de 1859.

Artículo 65. Las Autoridades respectivas del Distrito Federal deberán dar entera fe a los actos públicos y de procedimiento judicial, emanados de las Autoridades Federales o de los Estados de la Unión y harán que se cumplan y ejecuten.

Artículo 66. Las Autoridades Municipales no podrán establecer ni cultivar relaciones políticas ni diplomáticas con ninguna nación, ni negociar empréstitos en el extranjero.

Artículo 67. En todos los casos de multas, la Autoridad que las imponga hará la correspondiente participación al Administrador de las Rentas Municipales, que es el único funcionario autorizado para hacerlas efectivas.

Artículo 68. Tanto los Prefectos como los Jefes de Policía y los Jefes Civiles podrán actuar como funcionarios de Instrucción y al efecto tendrán las atribuciones y deberes señalados en el Código de Enjuiciamiento Criminal a tales funcionarios.

Artículo 69. Los contratos que, conforme a la atribución 11 del artículo 14 de la presente Ley, celebre el Gobernador del Distrito Federal, no podrán ser traspasados, en todo ni en parte, a Gobiernos extranjeros, y en todos ellos se considerará incorporada, aunque no estuviere expresa, la cláusula siguiente: «Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse sobre este contrato y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los Tribunales competentes de Venezuela, de conformidad con sus Leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan ser origen de reclamaciones extranjeras.»

Parágrafo único. Tampoco podrán celebrarse dichos contratos con Sociedades no domiciliadas legalmente en Venezuela, ni admitirse el traspaso a ellas de los ya celebrados.

Artículo 70. Los sueldos de los funcionarios del Distrito Federal y las erogaciones que requieran los diversos servicios, se pagarán conforme a la Ordenanza sobre Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos, que deberá entrar en vigor el 1.° de enero de cada año.

Artículo 71. Cuando por falta absoluta de la mayoría necesaria para deliberar no pudiese reunirse el Consejo, y agotadas que sean las listas de

Suplentes, el Gobernador tomará las providencias del caso para que se proceda a nuevas elecciones.

Artículo 72. Todos los empleados dependientes del Gobierno del Distrito Federal están obligados a asistir a los actos y ceremonias oficiales a que sean oportunamente invitados, salvo el caso de legítima excusa.

Disposición transitoria

Artículo 73. La primera elección de los Concejales después de promulgada esta Ley, se hará tan luego como quede terminado el Censo Electoral.

Disposición final

Artículo 74. Se deroga la Ley Orgánica del Distrito Federal de 31 de mayo de 1927.

PROYECTO DE LEY ORGANICA DE REGIMEN MUNICIPAL
(Texto refundido)
(6 de enero de 1984)

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.° La presente Ley Orgánica tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, funcionamiento y control de los Municipios y demás entidades locales determinadas en esta Ley.

Artículo 2.° La presente Ley regirá en el Distrito Federal y los Territorios Federales en todo aquello no contemplado como régimen especial en las Leyes Orgánicas de dichas entidades.

La coordinación de las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas se efectuará de acuerdo con lo que establezca la Ley especial prevista en el artículo 11 de la Constitución, sin menoscabo de la autonomía municipal.

Artículo 3.° El Municipio constituye la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional establecida en una extensión determinada del Territorio. Tiene personalidad jurídica y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta Ley. Su organización será de carácter democrático y tendrá por finalidad el eficaz gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad.

Artículo 4.° La Autonomía del Municipio comprende:

1.° La elección de sus autoridades.
2.° La libre gestión en las materias de su competencia.
3.° La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales de conformidad con la Constitución y las leyes.

Artículo 5.° En conformidad con los planes y programas del respectivo Municipio, la Administración Nacional o la del Estado podrán ejecutar obras o prestar servicios de carácter local, o mejorarlos, cuando el Municipio al cual competan no las construya o preste, o lo haga de manera deficiente.

Artículo 6.° A los Municipios no se les podrá obligar a pagar total o parcialmente obras o servicios que no hayan sido construidos o prestados mediante contrato o convenio pactado por ellos.

TITULO II

De las Entidades Locales

Capítulo I

Disposiciones generales

Artículo 7.° Son entidades locales:

1. El Municipio.
2. Los Distritos Municipales o Metropolitanos.
3. Las Mancomunidades.
4. Las demás entidades locales menores.

Artículo 8.° Los Municipios y demás entidades locales se regirán:

1. Por la presente Ley Orgánica.
2. Por las leyes orgánicas y ordinarias que les sean aplicables conforme a la Constitución.
3. Por las leyes que dicten las Asambleas Legislativas en desarrollo y ejecución de la Constitución y de la presente Ley Orgánica.
4. Por lo establecido en las Ordenanzas y reglamentos específicos en cada entidad.

Artículo 9.° Los Municipios y demás entidades locales están sujetas al derecho en todas sus actuaciones. Corresponde a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa que determine la Ley el conocimiento de los recursos para el control de la constitucionalidad y legalidad de las Ordenanzas, Reglamentos, Acuerdos y demás actos administrativos de los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 10. Los Municipios y demás entidades locales dispondrán de los recursos económicos suficientes para el cumplimiento de los fines y para el ejercicio de las funciones que les atribuya la Ley.

Las Haciendas Públicas de los Municipios y demás entidades locales tendrán los ingresos propios y los derivados de la participación en el situado constitucional de los Estados conforme se determine en la Ley.

Capítulo II

De la creación y organización de los Municipios

Artículo 11. La Asamblea Legislativa de cada Estado en su respectiva Ley de División Político-Territorial, determinará el territorio que corresponda a cada Municipio y a las demás entidades locales que estén en su jurisdicción.

Artículo 12. Para la creación de un Municipio deben concurrir:

1. Una población no menor de cinco mil (5.000) habitantes, o la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanentes.
2. Un territorio determinado.
3. Un centro de población que sirva de asiento a sus autoridades.
4. Posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios.

Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la Asamblea Legislativa deberá considerar la base económica de la Comunidad y su capacidad para generar recursos propios de acuerdo a las peculiaridades de cada entidad. A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará el asesoramiento de los organismos de desarrollo de la región.

La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en este artículo corresponde a las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente.

Artículo 13. Dos o más Municipios podrán constituir uno solo cuando la fusión sirva para atender con mayor eficacia la administración y prestación de los servicios públicos.

Artículo 14. La iniciativa para la creación de un Municipio, su fusión o su incorporación a otro, corresponde:

1.° A los vecinos integrantes de la Comunidad o comunidades interesadas, en número no menor del veinte por ciento (20 %) de los inscritos en el Registro Electoral Permanente.
2.° A la Asamblea Legislativa.
3.° A los Concejos Municipales interesados.

La decisión para la creación, fusión o incorporación de Municipios se tomará con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes de la Asamblea Legislativa. En esta misma oportunidad se fijará la ciudad que servirá de capital y sede de las autoridades de la nueva entidad.

Artículo 15. La creación, fusión o incorporación de Municipios entrará en vigencia en el siguiente período legal.

Artículo 16. Cuando un Municipio dejare de llenar los requisitos del artículo 12 de esta Ley durante un lapso ininterrumpido de tres (3) años, adquirirá el carácter de entidad local que se determine. En tal caso, la Asamblea Legislativa procederá a la reforma de la Ley de División Político-Territorial del Estado, con la debida anticipación a la fecha de las siguientes elecciones municipales.

Cuando la Asamblea Legislativa no se reúna en forma ordinaria en el primer semestre del último año del período municipal, la Comisión Delegada o el Gobernador del Estado deberán convocarla a sesiones extraordinarias a efecto de deliberar acerca de lo dispuesto en este artículo. El pronunciamiento de la Asamblea Legislativa se producirá con seis (6) meses de anticipación a la fecha de las elecciones municipales.

Artículo 17. En los casos de creación de un Municipio por separación de una parte de otro existente o de incorporación a otro, la Asamblea Legislativa determinará todo lo referente a los bienes, derechos y obligaciones de los Municipios afectados.

Cuando dichos bienes comprenden terrenos ejidos, éstos deberán ser adjudicados al nuevo Municipio en cuya jurisdicción estén ubicados, de acuerdo a la respectiva división político-territorial.

Capítulo III

De los Distritos Municipales y Metropolitanos

Artículo 18. Los Distritos Municipales son entidades locales formadas por la agrupación de dos o más Municipios.

Los Distritos Municipales se denominan Distritos Metropolitanos cuando la agrupación de Municipios se realice debido a la conurbación de las poblaciones de los Municipios agrupados, desarrollada en forma tal que lleguen a constituir una unidad urbana, social y económica.

Artículo 19. La iniciativa para la creación de un Distrito Municipal o Metropolitano corresponde a la Asamblea Legislativa o a los Municipios interesados.

La creación de los Distritos Municipales o Metropolitanos se hará por ley de la Asamblea Legislativa respectiva la cual deberá ser sancionada antes del 30 de junio del último año del período legal.

Artículo 20. Los Distritos Municipales o Metropolitanos contarán con los siguientes ingresos:

1. Los que obtengan por derechos y tarifas en los servicios públicos que presten.
2. Las rentas y productos de su patrimonio.
3. Los provenientes de la enajenación de sus bienes.
4. La cuota-parte del Situado determinado en el artículo ...
5. Cualesquiera otros que por disposición legal le corresponda.

La propiedad de los bienes muebles o inmuebles municipales afectados a la prestación de un servicio transferido a la competencia de los Distritos Municipales o Metropolitanos deberá ser traspasada a este último.

Artículo 21. Los Distritos Municipales o Metropolitanos se organizarán por la Ley respectiva de la Asamblea Legislativa, conforme a las características peculiares de las entidades.

En todo caso, las normas contenidas en ... (indicación de artículos, Capítulos y Títulos) regirán en los Distritos Municipales o Metropolitanos en cuanto sean aplicables.

Capítulo IV

De las Mancomunidades

Artículo 22. Las Mancomunidades son entidades formadas mediante acuerdo entre dos o más Municipios, para la realización de determinados fines municipales o metropolitanos.

Artículo 23. La creación de una Mancomunidad requiere la aprobación del acuerdo respectivo por cada uno de los Municipios que concurran a su formación.

El Estatuto correspondiente deberá precisar:

1. El nombre, objeto y domicilio de la Mancomunidad y las entidades que la constituyen.
2. Los fines para los cuales se crea.
3. El tiempo de su vigencia.
4. Los aportes a que se obligan las entidades que la crean.
5. La composición de su organismo directivo, la forma de designarlo, sus facultades y responsabilidades.
6. El procedimiento para reformar o disolver la Mancomunidad, y la manera de resolver las divergencias que puedan surgir en relación a su gestión y a sus bienes. En caso de disolución de la Mancomunidad antes de la expiración del tiempo de su vigencia, la misma no tendrá efecto sino seis (6) meses después de la denuncia de las partes.
7. La determinación del control fiscal de la Mancomunidad por parte de los entes creadores.

Artículo 24. Las Mancomunidades tendrán personalidad jurídica propia y no podrán comprometer a los Municipios que las integren más allá de los límites señalados en el Estado respectivo.

Artículo 25. Los Municipios podrán igualmente acordarse acerca de la creación de fundaciones, asociaciones y empresas de servicios municipales o de aprovechamiento o industrialización de recursos naturales; la constitución de centros de intercambios de ideas, informaciones y experiencias, y, en general, para cualquier otro fin de interés local o intermunicipal.

Artículo 26. En los casos de Distritos Municipales o Metropolitanos los Municipios agrupados están obligados, además, a constituir las Mancomunidades que sean necesarias para la adecuada prestación de los servicios públicos municipales, así como para el establecimiento de un sistema tributario uniforme en todo el territorio del Distrito. En tal caso, las Ordenanzas que dicten sobre impuestos de patente de industria y comercio, sobre inmuebles urbanos ,sobre espectáculos públicos y sobre vehículos, deberán tener el mismo texto y las mismas tarifas impositivas.

Capítulo V

De las entidades locales menores

Artículo 27. Son entidades locales menores, dentro del territorio de los Municipios, las constituidas con tal carácter por la Asamblea Legislativa del Estado respectivo, como división territorial de los Municipios.

Artículo 28. En los Municipios Urbanos, las entidades locales podrán denominarse parroquias, vecindades o comunidades, y podrán coincidir con los barrios o urbanizaciones o agrupaciones de barrios o urbanizaciones de las ciudades, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo.

En los Municipios rurales, serán entidades locales las poblaciones, aldeas y caseríos separadas de la capital del Municipio, según lo determine la Asamblea Legislativa a propuesta del Municipio respectivo.

Artículo 29. Las entidades locales menores serán órganos auxiliares de gestión municipal y de participación local, a través del cual la comunidad respectiva participará en la gestión de los asuntos comunitarios o vecinales.

Artículo 30. Corresponde a los Municipios respectivos atribuir a las entidades locales menores el ejercicio de las funciones necesarias para configurarlas como entes de gestión y participación local, en particular, en materia de conservación y vigilancia.

En todo caso, será obligatoria la consulta a las entidades locales menores de toda decisión de efectos generales que se adopte en los Municipios, que afecten el desarrollo urbano y conservación ambiental de la entidad.

TITULO III

DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL Y DE LAS DEMÁS ENTIDADES LOCALES

Artículo 31. Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

En particular, los Municipios tienen competencia en las siguientes materias:

1. Acueductos, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales.
2. Alumbrado público.
3. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; y la elaboración y sanción de los planes de desarrollo urbano local de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos establecidos por el Poder Nacional.
4. Promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, plazas, playas y balnearios, pavimentación de las vías públicas urbanas; y conservación de caminos y vías rurales.
5. Arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.
6. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
7. Transporte colectivo de pasajeros.
8. Abastos, mataderos, ferias y mercados, y en general la creación de servicios que faciliten el mercadeo y abastecimiento de los productos de consumo de primera necesidad.
9. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto conciernen a los intereses y fines específicos municipales.
10. Protección del medio ambiente y cooperar con el saneamiento ambiental.
11. Organizar y promover las ferias y festividades populares y sitios de

recreación; y proteger y estimular las actividades dirigidas al desarrollo del turismo local.

12. Aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza diaria, de recogida y tratamiento de residuos.

13. Protección civil y servicios de prevención y lucha contra incendios en las poblaciones.

14. Regulación y organización de institutos populares de crédito, con las limitaciones que establezca la legislación nacional.

15. Cementerios y servicios funerarios.

16. Servicios de policía municipal, que tendrán a su cargo la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia municipal, y la seguridad en los lugares públicos.

17. Protección de la salubridad pública, especialmente el control de las condiciones sanitarias de toda clase de alimentos y bebidas, y la policía sanitaria en las vías públicas y en los locales y establecimientos destinados al público, conforme a las normas y políticas de coordinación establecidas por el Poder Nacional.

18. Atenciones primarias de la salud de carácter preventivo, curativo o rehabilitador, sanidad de urgencia, información y educación sanitaria de la población; planificación familiar; bioestadística y control epidemiológico, conforme a las normas y políticas de coordinación, establecidas por el Poder Nacional.

19. Prestación de los servicios sociales dirigidos al bienestar de la población, especialmente de la infancia, juventud y tercera edad, así como la asistencia a minusválidos, ancianos y cualquier persona necesitada de recursos mínimos de subsistencia; servicios de promoción y reinserción social.

20. Actividades e instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre.

21. Cualquier otra actividad que tenga por objeto la gestión de intereses propios del Municipio.

Las demás que sean propias de la vida local y las que le atribuyan otras leyes.

Unico. Cuando un servicio público tenga o requiera instalaciones ubicadas en jurisdicción de más de un Municipio contiguo territorialmente, o sea, prestado a más de un Municipio contiguo territorialmente por un mismo organismo, entidad o empresa, públicos o privados, los Municipios respectivos deberán constituir obligatoriamente una mancomunidad para establecer el régimen de prestación del servicio, salvo que se trate de la constitución de un Distrito Municipal o Metropolitano, en cuyo caso deberá atribuirse al mismo el régimen de prestación del servicio.

En todo caso, las competencias municipales se ejercerán sin perjuicio de las competencias de los órganos que ejercen el Poder Nacional, en cuanto al establecimiento de las tarifas de los servicios públicos, dentro del régimen de regulación de precios que le corresponden.

Artículo 32. Los Municipios por sí mismos o mancomunados deben garantizar a los vecinos los servicios siguientes:

a) En todos los Municipios:
Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza diaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, pavimentación de vías públicas y sanidad de urgencia.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: Protección civil, asistencia a la infancia y a los ancianos, planificación familiar, prevención y extinción de incendios, instalaciones deportivas de uso público y matadero.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: Transporte urbano, protección del medio ambiente y control de alimentos y bebidas.

Artículo 33. El Distrito Municipal o Metropolitano tendrá la competencia para atender las materias comprendidas en los ordinales 1.°, 2.°, 3.°, 12, 13, 17 y 18 del artículo 7.°, y los servicios de policía municipal correspondientes a la vigilancia y control de las actividades relativas a las materias de la competencia del Distrito.

La Asamblea Legislativa, por iniciativa propia o a solicitud del Distrito Metropolitano, podrá extender esta competencia a otras materias municipales.

Artículo 34. En todo núcleo urbano de más de mil (1.000) habitantes será obligatoria la prestación de los servicios mínimos siguientes:

1.° Abastecimiento de agua potable.

2.° Alumbrado en las vías urbanas y electricidad para alumbrado domiciliario.

3.° Construcción, conservación y reparación de vías urbanas.

4.° Cementerios.

5.° Aseo Urbano.

6.° Cooperación y asistencia en los servicios educacionales y médico-asistenciales.

Artículo 35. En los núcleos urbanos de más de cinco mil (5.000) habitantes será obligatorio, además, la prestación de los siguientes servicios:

a) Abastecimiento domiciliario de agua potable.
b) Cloacas y alcantarillado.
c) Matadero.
d) Mercado Público.
e) Servicio contra incendios.
f) Campos deportivos.
g) Plazas y Parques públicos.
h) Plano de Desarrollo Urbano Local.
i) Nomenclatura y señalización urbana.

Artículo 36. Se entenderán cumplidas las obligaciones mínimas cuando el servicio se preste en condiciones de eficiencia y continuidad, capaces de satisfacer en todo momento las necesidades normales de la respectiva comunidad, bien sea prestado por el Municipio o por otros organismos o entidades.

Con cargo al Situado Coordinado, los organismos nacionales y estadales deberán convenir con el Municipio el estudio y la ejecución de obras y la prestación de servicios para que en la entidad local sea efectiva la satisfacción de las obligaciones mínimas señaladas en los artículos... y ...

TITULO III

De la organización del Gobierno Local

Capítulo I

De los órganos del Gobierno Local

Sección primera: Del Gobierno Municipal

Artículo 37. El Gobierno Municipal se ejerce por un Alcalde y un Concejo Municipal.

El Alcalde será la autoridad ejecutiva y administrativa, y el Concejo Municipal tendrá solamente carácter deliberante, normativo y de control. El Alcalde presidirá el Concejo Municipal.

Artículo 38. En los Municipios de más de 25.000 habitantes, el Alcalde será electo por votación universal, directa y secreta, por los vecinos residentes del Municipio respectivo conforme al Registro Electoral Permanente.

En los Municipios de menos de 25.000 habitantes, las funciones de Alcalde las ejercerá el Presidente del Concejo Municipal.

Artículo 39. Los Concejos Municipales estarán integrados de la siguiente manera:

1. Por tres (3) Concejales en los Municipios que tengan hasta 5.000 habitantes.
2. Por cinco (5) Concejales en los Municipios que tengan de 5.000 a 25.000 habitantes.
3. Por el Alcalde, quien lo presidirá, y seis (6) Concejales en los Municipios que tengan de 25.000 a 200.000 habitantes.
4. Por el Alcalde, quien lo presidirá, y ocho (8) Concejales en los Municipios que tengan de 200.000 hasta 500.000 habitantes.
5. Por el Alcalde, quien lo presidirá, y diez (10) Concejales en los Municipios que tengan de 500.000 a 1.000.000 de habitantes.
6. Por el Alcalde, quien lo presidirá, y catorce (14) Concejales en los Municipios que tengan más de 1.000.000 de habitantes.

La elección de los miembros de los Concejos Municipales se realizará en forma uninominal, dividiendo el territorio municipal en tantos distritos electorales como número de Concejales deban elegirse, coincidentes con las entidades locales menores que integren el Municipio. Cada Concejal tendrá dos (2) suplentes que serán postulados en la misma oportunidad de la postulación del Concejal principal.

El Consejo Supremo Electoral establecerá los distritos electorales de acuerdo a los datos del Registro Electoral Permanente, de manera que se distribuya equitativamente la población del Municipio, conforme a las peculiaridades del territorio.

Los candidatos a Concejales tienen que ser vecinos de la entidad local en la cual sean postulados, y estar inscritos, necesariamente, en el Registro Electoral Permanente de dicha entidad.

Artículo 40. Para ser Concejal se requiere la nacionalidad venezolana, estar residenciado en el Municipio, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

Artículo 41. Son inhábiles para ejercer el cargo de Concejal:

1.° Los que por contrato ejecuten una obra o presten un servicio público por cuenta del Municipio, Distrito Metropolitano, fundación local y empresas en que la participación de la entidad sea mayoritaria, así como los que tuvieren acciones, participaciones o derechos en empresas que sean parte de dicho contrato, aun cuando transfieran sus derechos a terceras personas.

2.° Los deudores de la entidad que, ejecutados legalmente, no hubiesen cubierto sus deudas.

Estas inhabilitaciones cesarán una vez finalizado el contrato o cuando el Concejal pagare totalmente su deuda.

Artículo 42. El cargo de Concejal es de obligatoria aceptación, excepto para quien además de Concejal resultare elegido para cualquier otro cargo parlamentario, en cuyo caso deberá optar por una de las investiduras antes de comenzar el mandato correspondiente.

Artículo 43. Cuando un Concejal principal o quien haga sus veces deje de asistir en forma injustificada a cuatro (4) sesiones consecutivas, será convocado el suplente y no podrá reintegrarse a la Cámara hasta pasadas, por lo menos, cuatro (4) sesiones desde la convocatoria del suplente.

Artículo 44. Los Concejales no podrán ser detenidos policialmente sino por orden escrita y motivada del Gobernador del Estado.

Artículo 45. Los Concejales no podrán ser trasladados, sin su consentimiento a otro lugar que les impida el ejercicio de su función edilicia, cuando desempeñen algún otro destino público compatible.

Artículo 46. Los funcionarios nacionales, estadales o municipales prestarán a los Concejales la colaboración necesarias para el mejor desempeño de sus funciones edilicias.

Artículo 47. Está prohibido a los Concejales:

1.° Intervenir en la resolución de asuntos municipales en que estén interesados personalmente, o lo estén su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o empresas en las cuales sean accionistas.

2.° Celebrar contratos, por sí o por interpuestas personas, sobre bienes o rentas de la entidad local de cuyo Concejo formen parte, o con las fundaciones locales y las mancomunidades en que participe la entidad. Quedan exceptuados de esta prohibición los contratos que celebren como usuarios de los servicios públicos locales.

3.° Desempeñar con carácter remunerado cargos administrativos municipales o metropolitanos, así como en fundaciones o empresas en los cuales la entidad local tenga participación mayoritaria, salvo en los casos en que el Concejal represente a la Cámara en dicho organismo.

Será nulo lo efectuado en contravención de los ordinales 1.° y 2.° de este artículo.

Artículo 48. La investidura de Concejal se pierde por las siguientes causas:

1.° Inexistencia de alguna de las condiciones de elegibilidad exigidas en los artículos 39 y 40.

2.° Contravención de lo dispuesto en el ordinal 3.° del artículo 49.

3.° Por sentencia condenatoria definitivamente firme, a pena de presidio o prisión superior a tres (3) años por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas o con ocasión de éstas.

El Concejo, en los supuestos previstos en el presente artículo, declarará la pérdida de la investidura en sesión especialmente convocada con dos (2) días de anticipación, por lo menos. De esta decisión podrá recurrirse ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, la cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Si el Concejo se abstuviese de esta declaración, cualquier ciudadano del Municipio o Distrito Metropolitano podrá solicitarla por ante la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 49. Las normas contenidas en los artículos anteriores referentes a los Concejales se aplicarán en lo que no sea improcedente a los miembros de los Cabildos y Juntas Parroquiales o Vecinales.

Sección segunda: Del Gobierno de los Distritos Municipales y Metropolitanos

Artículo 50. En los Distritos Municipales y Metropolitanos, el gobierno local se ejerce por un Alcalde y un Cabildo Distrital.

El Alcalde será la autoridad ejecutiva y administrativa, y el Cabildo tendrá solamente carácter deliberante, normativo y de control. El Alcalde presidirá el Cabildo.

Artículo 51. En los Distritos Municipales y Metropolitanos, el Alcalde será electo por votación universal, directa y secreta, por los residentes de los Municipios que los integren, conforme al Registro Electoral Permanente.

Los Cabildos Distritales Municipales o Metropolitanos estarán integrados por el Alcalde, quien lo presidirá, y un Consejero en representación de cada uno de los Municipios que formen el Distrito respectivo. En los Distritos Metropolitanos, además, integrarán el Cabildo Distrital, un Consejero de elección directa por cada 100.000 habitantes del Distrito, según lo determine el Consejo Supremo Electoral.

Los Consejeros en representación de cada Municipio serán un (1) Concejal designado anualmente de su seno por cada Concejo Municipal. Esta designación se hará en los primeros quince (15) días después de la instalación o cambio anual de directiva.

En el Cabildo Metropolitano habrá un representante, con derecho a voz, del Organismo Nacional de Desarrollo Regional, escogido por el Cabildo de una quinaria presentada por dicho organismo dentro de los primeros quince (15) días siguientes al 30 de abril del primer año del período municipal. En la misma oportunidad el Cabildo Metropolitano determinará el orden en que los restantes cuatro (4) postulados suplirán al principal.

Sección tercera: Disposiciones comunes a las Secciones primera y segunda

Artículo 52. De conformidad con lo establecido en el artículo 135 de la Constitución, el período de los poderes públicos municipales y demás entidades locales será de dos años y medio, el cual se denominará período legal. Las elecciones de los Alcaldes, Concejales Municipales y de Consejeros para los Cabildos Distritales se celebrarán en la fecha que fije el Consejo Supremo Electoral, la cual necesariamente deberá ser distinta y separada de las elecciones nacionales, y celebrada al menos un mes antes del término del anterior período legal municipal.

Artículo 53. El Concejo Municipal, sin necesidad de previa convocatoria, se instalará bajo la presidencia del Alcalde en su sede natural a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del día siguiente a la fecha de la conclusión del período legal anterior, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros.

El Cabildo Distrital Municipal o Metropolitano se instalará bajo la presidencia del Alcalde, a las diez de la mañana (10:00 a.m.) del día siguiente a la fecha de la conclusión del período legal anterior, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, y escogerá en esa misma oportunidad al representante del Organismo Nacional de Desarrollo Regional.

Los requisitos y procedimientos para la instalación del Concejo o del Cabildo serán determinados por el Reglamento Interno de Cuerpo.

Artículo 54. En la sesión de instalación de los Cabildos y los Concejos Municipales presididos por los Alcaldes electos, se elegirá un Vicepresidente. En los Municipios en los cuales no se elija Alcalde, en la sesión de instalación se elegirá al Presidente del Concejo Municipal, el cual durará en sus funciones todo el período legal.

En la misma fecha y hora de instalación de los Cabildos y Concejos de los años subsiguientes se renovará el Vicepresidente, pudiendo ser reelecto.

Artículo 55. En cada Municipio o Distrito Municipal o Metropolitano habrá una Comisión de Gobierno integrada por el Alcalde; por un número de Concejales o Consejeros no superior al tercio del número de miembros del cuerpo, nombrados y separados libremente por el Alcalde, dando cuenta al cuerpo, y por los Alcaldes Delegados.

Sección cuarta: De la Administración de las entidades locales menores

Artículo 56. En las entidades locales menores que se establezcan, la administración local corresponderá a una Junta Parroquial, Vecinal o Comunal, presidida por el Concejal del Concejo Municipal del Municipio electo en el territorio de la parroquia, comunidad o vecindad, e integrada además por dos o cuatro miembros, según lo determine el Concejo Municipal, de acuerdo a la magnitud y población de la entidad, designados de entre los Presidentes de las Asociaciones o Juntas de Vecinos que formen la entidad.

La designación de los miembros de las Juntas Parroquiales o Vecinales se hará anualmente, dentro de los primeros veinte días de cada año, y podrán ser reelectos.

Los miembros de la Junta podrán ser removidos de sus cargos por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo (146).

La Junta designará de fuera de su seno un Secretario quien será de su libre elección y remoción.

CAPÍTULO II

De las atribuciones de los Organos de Gobierno Local

Sección primera: De las atribuciones de los Organos de Gobierno Municipal o Distrital

Artículo 57. Corresponden a los Alcaldes las siguientes competencias:

1. Presidir el Concejo o Cabildo respectivo. En caso de ausencia del Alcalde, el Vicepresidente podrá presidir las sesiones del Cuerpo.
2. Dirigir el gobierno y administración municipal o del Distrito respectivo.
3. Representar al Concejo o Cabildo respectivo.
4. Dirigir, inspeccionar o impulsar los servicios y obras municipales o distritales.
5. Dictar Reglamentos, Decretos y demás actos administrativos, y suscribir los contratos que celebre la entidad.
6. Disponer gastos y ordenar pagos y rendir cuentas de su gestión.
7. Desempeñar la jefatura superior de todo el personal de la entidad local, y nombrar y remover al personal de acuerdo a lo establecido en las Ordenanzas.
8. Someter a la consideración del Concejo o Cabildo respectivo el Plan y los programas de trabajo de la gestión local, así como anualmente el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto y Gastos, de acuerdo a las normas previstas en esta ley y en el ordenamiento jurídico municipal.
9. Presentar a la consideración del Concejo o Cabildo respectivo, proyectos de Ordenanzas y Acuerdos, con las exposiciones que los fundamenten.
10. Cuidar la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo urbanístico.
11. Autorizar al Síndico Procurador Municipal para designar apoderados judiciales o extrajudiciales que asuman la representación de la entidad en determinados asuntos, facultándole para otorgar poderes o mandatos respectivos si fuere el caso.
12. Autorizar de manera expresa las demandas que deban intentarse, el desistimiento de acciones y recursos, la renuncia de lapsos o pruebas, los convenimientos, la celebración de transacciones y la designación de árbitros.
13. Estimular la colaboración y solidaridad de los vecinos para la mejor convivencia de la comunidad.
14. Presentar al Concejo o Cabildo respectivo en el mes inmediatamente siguiente al finalizar el primer año de su período legal, antes de los treinta

días inmediatamente anteriores a la finalización del período legal, el Informe de su gestión. Asimismo presentará los informes periódicos que establezca el ordenamiento jurídico municipal y que le sean solicitados por el Concejo o Cabildo.

15. Cumplir y hacer cumplir las Ordenanzas y los Acuerdos del Concejo o Cabildo respectivo.

16. Delegar en la Comisión de gobierno o en los Alcaldes Delegados determinadas competencias.

17. Firmar las ordenanzas, actas y demás instrumentos jurídicos emanados del Concejo, así como velar por su cumplimiento y ejecución.

18. Convocar a los suplentes de cada Concejal, en el orden de su elección, en caso de ausencia absoluta o temporal del principal.

19. Convocar por sí o a pedimento de la tercera parte de los Concejales, a sesión extraordinaria del Concejo.

20. Cumplir con las obligaciones que le impone el Código Civil a los Presidentes del Concejo Municipal en relación a los actos y registros referentes al Estado Civil, y con las que le atribuyan otras normas nacionales, estadales, distritales y municipales.

21. Ejercer las demás competencias que el ordenamiento jurídico asigne al Municipio y no estén expresamente atribuidas a otros órganos municipales.

Unico. En los Municipios en los cuales el Presidente del Concejo ejerce las funciones de Alcalde, tendrá a su cargo las establecidas en este artículo.

Artículo 58. Son facultades de los Concejos Municipales y Cabildos Distritales:

1. Elegir su Vicepresidente.

2. Sancionar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones para normar el Gobierno y la Administración Municipales.

3. Establecer un régimen interno y de debates.

4. Aprobar el Plan y los Programas de trabajo de la gestión municipal.

5. Aprobar los planes de desarrollo urbanístico.

6. Aprobar el presupuesto de Ingresos y Egresos Públicos Municipales.

7. Aprobar las concesiones de servicio público o de uso de bienes del dominio público y los convenios concernientes a la enajenación de los ejidos.

8. Dictar los acuerdos de formación de mancomunidades y tomar las iniciativas para la incorporación a otro Municipio o para la formación de Distritos.

9. Aprobar la plantilla de personal y el sistema de administración del personal al servicio de la entidad.

10. Crear, mediante Ordenanzas, Institutos Autónomos Municipales y autorizar al Alcalde para crear o constituir fundaciones, empresas municipales u otras asociaciones encargadas de realizar actividades de carácter local, con el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los integrantes del Concejo, y con las limitaciones que estableciere la Ley Nacional.

11. Fijar para el período legal siguiente, dentro de los límites establecidos en la Ley Nacional respectiva, las dietas y emolumentos que deben percibir los Concejales en los casos en que haya lugar, de acuerdo con los ingresos del Municipio y el número de Concejales.

12. Conceder licencia a sus miembros para separarse del ejercicio de sus funciones por el tiempo solicitado y previo el cumplimiento de los requisitos que se establezcan en el Reglamento Interno.

13. Ejercer el control y fiscalización de los órganos de gobierno local.

14. Las demás que les señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 59. En el cumplimiento de los fines del Municipio, el Concejo Municipal está obligado a dictar normas y adoptar las medidas necesarias para:

1.° Llevar al día, mediante registros adecuados, el inventario de los bienes del Municipio.

2.° Hacer proteger y conservar los bienes del Municipio y establecer los casos de responsabilidad administrativa para quienes los tengan a su cargo, cuido y custodia.

3.° Elaborar y controlar la ejecución del Plan Local al Desarrollo, a través del organismo local de planificación y coordinación correspondiente, y de conformidad con las orientaciones y directivas definidas en el Plan Regional.

4.° Que la Administración Municipal sea correcta, económica y eficaz.

5.° La construcción de obras necesarias para el mejoramiento y progreso de la comunidad y la prestación de servicios públicos locales en forma eficiente y económica.

6.° Contribuir a la preservación de la salud y de los recursos naturales, al progreso de la educación y la cultura, al mejoramiento económico-social y a la recreación de la comunidad.

7.° Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y resoluciones emanados de las autoridades nacionales y estadales.

8.° Llevar buenas relaciones con los poderes públicos nacionales y regionales, así como con otros Municipios y cooperar con ellos para el mejor cumplimiento de los fines de los mismos.

9.° Mantener informada a la comunidad de la marcha de las actividades municipales e interesarla en la solución de sus problemas.

10. Sesionar ordinariamente por lo menos una vez a la semana.

11. Cumplir y hacer cumplir las demás atribuciones que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Artículo 60. Los Concejos Municipales son los órganos colegiados representativos de las comunidades y vecindades, y como tales deben promover los mecanismos de participación ciudadana en los asuntos municipales.

Artículo 61. La Comisión de Gobierno de los Municipios y de los Distritos tiene a su cargo asistir al Alcalde en el ejercicio de sus competencias, así como ejercer las que el Alcalde o el Concejo o Cabildo respectivo le delegue.

Artículo 62. Los Alcaldes Delegados son los altos funcionarios del Municipio o del Cabildo, que dirigen las unidades organizativas básicas de la entidad, del libre nombramiento y remoción del Alcalde.

Artículo 63. El Alcalde puede delegar el ejercicio de determinadas competencias en los Alcaldes Delegados y, en su caso, en los restantes miembros de la Comisión de Gobierno.

Artículo 64. Los Municipios pueden establecer, para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales, órganos territoriales de gestión desconcentrada, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el territorio municipal.

Sección segunda: De las atribuciones de los Organos de Administración de las Entidades Locales Menores

Artículo 65. La Junta Parroquial, Vecinal o Comunal sólo tendrá facultades administrativas y de prestación de servicios, las cuales determinará el Concejo Municipal en la Ordenanza respectiva.

Artículo 66. La Junta Parroquial, Vecinal o Comunal elevará a la consideración del Alcalde las aspiraciones de la comunidad que se relacionen con la prioridad y urgencia de la ejecución, reforma o mejora de las obras y servicios locales de su jurisdicción y que se estime merecen especial atención, anexando los informes y propuestas pertinentes. Al asignar los correspondientes recursos en el Presupuesto Municipal se oirá, además, la opinión de la Junta.

Artículo 67. La Junta sesionará ordinariamente una vez al mes en días fijos y extraordinariamente cuando lo disponga el Presidente mediante convocatoria notificada con 48 horas de anticipación.

Artículo 68. La Junta presentará al Alcalde un informe trimestral de sus actividades y programas de trabajo y tendrá la obligación de informar sobre sus gestiones a dicho Alcalde cuando éste así lo solicite. Dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de cada reunión, la Junta reunirá al Alcalde copia del acta correspondiente.

Capítulo III

De los otros Organos del Gobierno Municipal

Sección primera: Del Secretario Municipal

Artículo 69. Para ser Secretario Municipal se requiere la nacionalidad venezolana, ser mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, tener aprobado el Primer Ciclo de Educación Media, haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio, y tener la idoneidad y competencia necesarias para ejercer dicho cargo.

Artículo 70. El Secretario será designado por el Concejo el día de su instalación y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante, podrá ser removido mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo, por causa grave o incumplimiento de sus obligaciones y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado.

La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Artículo 71. Son deberes del Secretario:

1.° Asistir a las sesiones del Concejo y elaborar las actas correspondientes.

2.° Refrendar las ordenanzas y demás instrumentos jurídicos que dicte la Cámara.

3.° Hacer llegar a los Concejales las convocatorias para las sesiones extraordinarias.

4.° Llevar con regularidad los libros, expedientes y documentos de la Cámara, custodiar su archivo y conservarlo organizado, de acuerdo con las técnicas más adecuadas.

5.° Despachar las comunicaciones que emanen del Concejo y llevar con exactitud un registro de todos los expedientes o documentos que se entreguen por su órgano.

6.° Expedir de conformidad con la ley, certificaciones de las actas de la Cámara o de cualquier otro documento que repose en los archivos del Concejo, previa autorización del Presidente o de la Cámara.

7.° Dar cuenta en las sesiones de todos los asuntos que le ordene la Presidencia.

8.° Dirigir el personal y los trabajos de secretaría del Concejo.

9.° Auxiliar a las Comisiones designadas por el Concejo y facilitar el trabajo que se les encomiende.

10. Los demás que le señalen las leyes, ordenanzas y reglamentos.

Sección segunda: De la Sindicatura Municipal

Artículo 72. En cada Municipio y Distrito Municipal o Metropolitano habrá una Sindicatura a cargo de un Síndico Procurador Municipal, quien deberá ser venezolano, mayor de edad, estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos, no tener interés personal directo en asuntos relacionados con el Municipio, ser abogado de la República y haber cumplido con el deber de votar, salvo causa justificada prevista en la Ley Orgánica del Sufragio.

La condición de abogado será obligatoria en Municipios que tengan más de veinticinco mil (25.000) habitantes.

El desempeño del cargo de Síndico Procurador a tiempo completo es incompatible con el libre ejercicio de la profesión de abogado o con cualquier función pública remunerada, a menos que se trate de cargos académicos, docentes o electorales.

Artículo 73. El Síndico Procurador será designado por el Alcalde, previa consulta con el Concejo o Cabildo respectivo, y permanecerá en su cargo durante todo el período municipal. No obstante podrá ser removido a propuesta del Alcalde y mediante la aprobación de la mayoría de los integrantes del Concejo por causa grave y previa formación del respectivo expediente, el cual será instruido con audiencia del interesado. La decisión podrá recurrirse ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente, el cual deberá decidir, conforme a lo dispuesto en el artículo 146.

Artículo 74. Corresponde al Síndico Procurador:

1.° Representar y defender judicial y extrajudicialmente los intereses del Municipio o Distrito relacionados con los bienes y derechos municipales, conforme al ordenamiento jurídico y a las instrucciones del Alcalde.

2.° Representar y defender al Municipio o Distrito respectivo, conforme a las instrucciones que le comunique el Alcalde, en lo referente a derechos e intereses relacionados con ingresos públicos municipales y con los requisitos y modalidades que determinen las leyes y ordenanzas. Cumplirá las mismas funciones en los juicios contencioso-administrativos que se promuevan contra los actos administrativos del Municipio o Distrito respectivo.

3.° Asesorar jurídicamente, cuando sea abogado, al Alcalde y al Concejo o Cabildo, en los asuntos que por su naturaleza requieran dictamen legal a cuyo efecto rendirá los informes que le pida el Alcalde.

4.° Someter a la consideración del Alcalde proyectos de ordenanzas o de reforma de las mismas.

5.° Asistir, con derecho de palabra, a las sesiones del Concejo relacionadas con las materias de su competencia.

6.° Elevar a conocimiento del Alcalde las quejas que reciba por deficiencias en los servicios públicos municipales. En cumplimiento de este deber podrá, por sí o por intermedio del personal bajo su dependencia, practicar las investigaciones que tuviere a bien, sin limitación alguna.

7.° Denunciar los hechos ilícitos en que incurran los funcionarios o empleados municipales en ejercicio de sus funciones e intentar, previa autorización del Alcalde las acciones judiciales a que haya lugar.

8.° Cumplir con los demás deberes y atribuciones que le señalen las leyes y ordenanzas.

Artículo 75. Los informes y dictámenes del Síndico Procurador no tienen carácter vinculante, salvo disposición expresa en contrario.

Artículo 76. El Síndico tendrá carácter de Inspector Fiscal de la Hacienda Pública Municipal, pudiendo realizar de oficio o a requerimiento del Concejo o del Alcalde, según el caso, toda clase de inspecciones e investigaciones en las oficinas, dependencias y servicios municipales, debiendo dar cuenta al Concejo o al Alcalde del resultado de tales inspecciones e investigaciones.

Sección tercera: De la Contraloría Municipal

Artículo 77. La Contraloría General de la República podrá constituir unidades permanentes de control en los Municipios o Distritos cuando así lo considere necesario.

Artículo 78. Los Distritos Metropolitanos y Municipios con ingresos anuales superiores a los diez millones de bolívares (Bs. 10.000.000,00) tendrán una Contraloría Municipal, que ejercerá por propia autoridad. con independencia orgánica y funcional, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes municipales y estará sometida a las leyes y ordenanzas.

La Contraloría actuará bajo la responsabilidad y dirección del Contralor, quien será nombrado por el Concejo en el primer trimestre siguiente a su instalación y durará en sus funciones todo el período municipal, pudiendo ser reelegido. Sólo podrá ser destituido de su cargo por sentencia penal o administrativa condenatoria. Declarado por el Juez que hay mérito sufi-

ciente para someterlo a juicio, el Contralor quedará de hecho suspendido en el ejercicio de sus funciones mientras dure el proceso.

Las faltas temporales del Contralor serán suplidas por el funcionario que designe la Cámara y las absolutas por un Contralor interino que nombrará el Concejo mientras provee el cargo.

Artículo 79. El Contralor será nombrado mediante concurso. En el jurado que realice el concurso deberá estar representada la Contraloría General de la República.

Artículo 80. La Contraloría General de la República asesorará a las Contralorías Municipales o Metropolitanas en la organización, funcionamiento y demás aspectos que éstas requieran.

Los reglamentos internos de la Contraloría Municipal, así como las normas y procedimientos que deba utilizar, deberán ser consultados previamente con la Contraloría General de la República.

Artículo 81. La Contraloría Municipal, sin menoscabo de las atribuciones de la Contraloría General de la República, tendrá las funciones que se le asignen en las Ordenanzas y las cuales serán fundamentalmente las siguientes:

1.° El control previo y posterior de los ingresos y egresos de la Hacienda Pública Municipal y el control de los organismos descentralizados, empresas y fundaciones del Municipio; la Ordenanza respectiva podrá excluir del control previo los compromisos que no excedan de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), así como establecer los requisitos que deberán cumplirse en tales casos; todo ello sin perjuicio del control posterior que ejercerá la Contraloría Municipal sobre tales operaciones.

2.° La fiscalización y el control sobre el patrimonio.

3.° La sistematización y centralización de la contabilidad de ingresos, egresos, derechos, obligaciones, bienes y materias de todas las dependencias de la entidad.

4.° El examen de las cuentas y operaciones financieras de las oficinas de la entidad.

5.° El registro del personal municipal con indicación de la fecha del nombramiento y del sueldo o salario y otras remuneraciones que le esté asignado, así como los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y becas. Queda prohibido pagar sueldos, salarios o remuneración alguna a quien no se encuentre registrado.

6.° El control en el cumplimiento de los programas anuales de las gestiones administrativas del Municipio.

7.° La vigilancia para que los aportes, subsidios y otras transferencias hechas por la República u otros organismos públicos al Concejo, o a sus dependencias, empresas y fundaciones o las que hiciere el Concejo a otras entidades públicas o privadas sean invertidos en las finalidades, para los cuales fueron efectuados. A tal efecto podrá realizar inspecciones y establecer los sistemas de control que estime convenientes.

8.° El velar por el cumplimiento de las atribuciones de los fiscales e inspectores de la Hacienda Municipal.

9.° La publicación trimestral, en la Gaceta Municipal, del estado y ejecución del presupuesto de ingresos y gastos municipales.

10. La formación y actualización anual del inventario de bienes, conforme a las normas establecidas por la Contraloría General de la República.

11. Las demás atribuciones y deberes que se le asignan en la presente Ley, en las Ordenanzas municipales o en otras disposiciones legales.

Artículo 82. A la Contraloría corresponderá, además, instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales o en otras disposiciones legales.

Artículo 82. A la Contraloría coresponderá, además, instruir expedientes para hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios municipales de su jurisdicción que hayan incurrido en falta en el cumplimiento de sus deberes. Si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas las hagan efectivas.

Para la apertura y tramitación de los referidos expedientes, se seguirán las normas prescritas en el capítulo II del título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Sin perjuicio de las atribuciones que se conceden al Contralor Municipal para realizar investigaciones, fiscalizaciones y averiguaciones administrativas en el respectivo Municipio, la Contraloría General de la República podrá iniciarlas y llevarlas a cabo directamente de conformidad con el artículo 81 y siguientes de la Ley Orgánica de esa Institución; como también asumirlas en cualquier momento, una vez iniciadas por la Contraloría Municipal, para lo cual ésta le hará entrega del expediente respectivo.

Artículo 83. El Contralor Municipal nombrará el personal de la Contraloría, sujetándose al régimen previsto en los artículos 135 y 136 de la presente Ley y a las Ordenanzas respectivas.

Las asignaciones para gastos de personal de la Contraloría sólo podrán ser disminuidas o contracreditadas en los presupuestos municipales por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo.

Artículo 84. La Contraloría Municipal deberá remitir anualmente a la Contraloría General de la República, en los tres (3) meses siguientes a la finalización de cada período fiscal, un informe de sus actuaciones y de las gestiones administrativas del Municipio, una relación de ingresos y gastos de éste, los estados de ejecución del presupuesto, los balances contables con sus respectivos anexos y el inventario anual actualizado de los bienes del respectivo Municipio.

El incumplimiento de esta disposición se considerará falta grave y acarreará la inmediata remoción del Contralor, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

CAPÍTULO IV

De los Instrumentos Jurídicos de las entidades locales

Artículo 85. Los actos que sancionen los Concejos o los Cabildos para establecer normas de aplicación general sobre asuntos específicos de interés local, se denominarán Ordenanzas. Estos actos recibirán por lo menos dos (2) discusiones en Cámara plena y en días diferentes; serán promulgados por el Alcalde respectivo y publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana, según los casos.

Artículo 86. Los actos que dicten los Concejos, Cabildos o Juntas Parroquiales o Vecinales sobre el régimen interno del cuerpo o sobre asuntos de efectos particulares, se denominarán Acuerdos. Estos actos recibirán una sola discusión y serán publicados en la Gaceta Municipal o Metropolitana respectiva.

Artículo 87. Los actos de efectos particulares que dicten los Alcaldes, las Comisiones de Gobierno, los Alcaldes-Delegados, el Síndico Procurador Municipal, el Contralor Municipal, los Directores y demás funcionarios competentes se denominarán resoluciones.

Artículo 88. Las Ordenanzas, Reglamentos, Decretos, Resoluciones y Acuerdos son de obligatorio cumplimiento por parte de las autoridades nacionales, estatales, distritales, municipales y locales.

TITULO V

De la Hacienda Pública Municipal

Capítulo I

Del Patrimonio y las Finanzas

Artículo 89. La Hacienda Pública Municipal comprende el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones del Municipio. El Municipio como Hacienda Pública se denominará Fisco Municipal.

Artículo 90. El Municipio gozará de los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación nacional otorga al Fisco Nacional, salvo las disposiciones en contrario contenidas en esta Ley. Igualmente regirán para el Municipio las demás disposiciones sobre Hacienda Pública Nacional en cuanto le sean aplicables.

Artículo 91. Cuando el Municipio resultare condenado en juicio, el Tribunal encargado de ejecutar la sentencia lo comunicará al Alcalde, para que éste, dentro del término que al efecto señale el Tribunal, proponga la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia. El interesado, previo notificación, aprobará o rechazará la proposición del Alcalde, y en este último caso el Tribunal fijará otro plazo para presentar una nueva proposición. Si ésta tampoco fuere aprobada o en ningún momento el Municipio hubiere presentado alguna, el Tribunal determinará la forma y oportunidad de cumplir lo ordenado por la sentencia, según los procedimientos siguientes:

1.° Si se trata de cantidades de dinero, el Tribunal podrá, a instancia de parte ordenar que se incluyan las partidas respectivas en el próximo o próximos presupuestos, a cuyo efecto enviará al Alcalde copia certificada de lo actuado.

El monto que los Tribunales ordenen pagar, se hará con cargo a una partida presupuestaria no imputable a programas.

El monto anual de dicha partida no podrá exceder en total de cinco por ciento (5 %) de los ingresos ordinarios del presupuesto del Municipio respectivo.

Cuando la orden del Tribunal dentro de los límites establecidos no fuere cumplida o la partida prevista no fuere ejecutada, el Tribunal, a instancia de parte, ejecutará la sentencia conforme al procedimiento ordinario pautado en el Código de Procedimiento Civil.

2.° Si se tratare de entrega de bienes, el Tribunal pondrá en posesión de ellos a quien corresponda, pero si tales bienes estuvieren afectados al uso público, a un servicio público o a actividades de utilidad pública prestados en forma directa por el Municipio, el Tribunal acordará la fijación de precio mediante peritos, en la forma estatuida en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, determinado el precio ordenará su entrega a quien corresponda, conforme a lo previsto en el numeral anterior. En este último caso, la fecha de la sentencia se equiparará a la fecha del Decreto de Expropiación.

Artículo 92. Para que proceda la condenatoria en costas contra el Municipio será necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicio de contenido patrimonial. El monto de la condenatoria en costas no podrá exceder del diez por ciento (10 %) del valor de la demanda. La retasa será siempre obligatoria.

En todo caso, el Juez podrá eximir de costas al Municipio cuando aparezca que éste ha tenido motivos racionales para litigar.

Artículo 93. Los créditos a favor de la entidad local prescriben a los cinco (5) años, contados a partir de la fecha en la cual el pago se hizo exigible.

La prescripción se interrumpe por el requerimiento de cobro, hecho personalmente o mediante publicación en la Gaceta respectiva, o por la admisión judicial de la demanda, todo ello sin perjuicio de las disposiciones señaladas en el Código Civil sobre la materia.

Artículo 94. Son bienes municipales: los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título ingresen al patrimonio municipal o haya adquirido o adquiera el Municipio o se hayan destinados o se destinen a algún establecimiento público municipal.

Los bienes del dominio público del Municipio son inalienables e imprescriptibles, salvo que el Concejo proceda a su desafectación con el voto favorable de las tres cuartas (3/4) partes de sus integrantes.

Artículo 95. Cuando con la promulgación de un plano de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo, en ningún caso, podrá exceder de cuatro (4) años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación.

Esta disposición no es aplicable cuando la afectación resulte de un plano de parcelamiento o de urbanismo.

Artículo 96. El Municipio no podrá donar, ni dar un usufructo o comodato los bienes inmuebles del dominio privado, salvo a entidades públicas o privadas para la ejecución de proyectos o programas de desarrollo económico o social, mediante acuerdo especial del Concejo, aprobado a proposición del Alcalde en dos (2) discusiones y con el voto favorable en cada una de ellas, de las dos terceras (2/3) partes de sus integrantes.

Cuando los inmuebles a que se refiere el presente artículo dejen de cumplir el fin específico en virtud del cual se hizo la adjudicación revertirán al Municipio, sin pago alguno por parte de éste.

Queda prohibido a los Municipios dar en enfiteusis los ejidos y demás inmuebles municipales.

Se considerará inexistente lo que se realice en contravención del presente artículo. Al efecto bastará la resolución declaratoria del Concejo publicada en la *Gaceta Municipal*. Cualquier vecino del Municipio podrá solicitar del Concejo esta declaratoria, y en caso de negativa o falta de pronunciamiento dentro de los sesenta (60) días siguientes a la solicitud, podrá ocurrir al Juez de Primera Instancia de la Jurisdicción, quien constatada la contravención, declarará la inexistencia.

Artículo 97. Cada Municipio formará el catastro de los inmuebles comprendidos dentro de las zonas urbanas. El Ejecutivo Nacional deberá prestar la ayuda técnica y financiera que sea necesaria para la pronta realización de este propósito.

En lo referente al Catastro Rural cada Municipio gestionará la formación del mismo con el organismo competente.

Artículo 98. Son ingresos ordinarios del Municipio:

1.° El producto de los impuestos y tasas municipales.

2.° El producto de las penas y sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades municipales competentes, así como las multas que se liquiden con destino al Fisco Municipal de conformidad con la ley.

3.° Los intereses producidos por cualquier clase de crédito fiscal municipal.

4.° El producto de la administración de los bienes o servicios municipales.

5.° Los proventos que satisfagan al Municipio los Institutos Autónomos Municipales y Empresas Comercio-Industriales de su propiedad.

6.° Los dividendos que le correspondan por su suscripción o aporte al capital de empresas de cualquier género.

7.° El producto de los contratos que celebre y que no fueren de los mencionados en los ordinales 2.° y 3.° del artículo 89.

8.° Los frutos civiles obtenidos con ocasión de otros ingresos públicos municipales o de los bienes municipales, así como también los intereses devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósito en cualquier Banco o Instituto de Crédito.

9.° El Situado Municipal que le corresponde de acuerdo con la ley.

10 Cualesquiera otros que determinen las leyes, decretos y ordenanzas.

Artículo 99. Son ingresos públicos extraordinarios del Municipio:

1.° Las contribuciones especiales previstas en ley nacional.

2.° El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público contratados de acuerdo con la ley de la materia.

3.° El precio de la venta de los ejidos y más bienes inmuebles municipales.

4.° Las cantidades de dinero que se donaren o legaren a su favor.

5.° Los aportes especiales que le acuerden organismos gubernamentales nacionales o estadales.

Artículo 100. No podrá exigirse el pago de impuestos, tasas o contribuciones municipales especiales que no hubieren sido establecidos por el Con-

cejo mediante la promulgación de una ordenanza. La ordenanza que lo establezca o modifique deberá determinar la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstos y las penas y sanciones pertinentes.

Las ordenanzas a que se refiere este artículo deberán publicarse en forma tal que lleguen al conocimiento de los interesados y la fecha de su entrada en vigencia no podrá ser menor de sesenta (60) días continuos contados a partir de su publicación.

Artículo 101. Las tasas por uso de los servicios públicos municipales deberán establecerse de manera que garanticen la amortización de la inversión en un plazo máximo de veinte (20) años, que cubran el costo de la operación y mantenimiento, y que permitan acumular reservas suficientes para atender a la reposición o renovación de equipos.

Artículo 102. El Municipio no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, sino en los casos y con las formalidades previstas en sus ordenanzas. Las exoneraciones no podrán ser acordadas o reacordadas por más de tres (3) años, para lo cual el Alcalde requerirá del Concejo un acuerdo especial, aprobado por los votos de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del mismo. En ningún caso el plazo total de las exoneraciones podrá exceder de seis (6) años

Artículo 103. Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio.

Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente. Los Concejales velarán por el cumplimiento de este artículo, siendo solidariamente responsables con el Alcalde de su incumplimiento.

Quedan excluidos de esta disposición los ingresos extraordinarios previstos en los ordinales 4.° y 5.° del artículo 89 cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado.

Artículo 104. El pasivo de la Hacienda Pública Municipal estará constituido por:

1.° Las obligaciones legalmente contraídas por el Municipio, derivadas de la ejecución del presupuesto de Gastos.

2.° Las deudas provenientes de la ejecución de presupuestos fenecidos y que hayan sido reconocidas conforme al ordenamiento legal vigente.

3.° Las obligaciones provenientes de la deuda pública municipal contraídas de conformidad con la ley.

4.° Las acreencias o derechos reconocidos por el Municipio de acuerdo con el ordenamiento legal correspondiente, o a cuyo pago esté obligado por sentencia definitivamente firme de los Tribunales competentes.

5.° Los valores legalmente consignados por terceros y que el Municipio esté obligado a devolver de acuerdo con la ley.

Artículo 105. El Alcalde, los Concejales y demás funcionarios municipales que, con intención, o por negligencia, impericia, imprudencia, o con abuso de poder o violación de las leyes, ordenanzas, reglamentos, resoluciones, de-

cretos o instrucciones administrativas, causaren algún daño o perjuicio al Municipio, están obligados a repararlo.

La responsabilidad civil en que puedan incurrir los mencionados funcionarios, conforme a este artículo, es independiente de la responsabilidad administrativa o penal que les corresponda por delitos o faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones y no excluye, en ningún caso, las que existan frente a terceros.

Artículo 106. El Alcalde, los Concejales o funcionarios de la Hacienda Pública Municipal que concedieren o aprobaren exoneraciones, donaciones o remisiones de obligaciones atrasadas, sin el previo cumplimiento de las formalidades establecidas en las Ordenanzas Municipales, responderán personalmente al Municipio por la cantidad que, por tal causa, haya dejado de ingresar al Tesoro Municipal.

Artículo 107. Los Municipios podrán celebrar acuerdos entre sí para la unificación de las tarifas de determinados impuestos, tasas o contribuciones. Asimismo los Municipios podrán contratar la recaudación de estos tributos con el Ejecutivo Nacional o Estadal, institutos autónomos o empresas públicas, mixtas o privadas de reconocida solvencia, siempre y cuando ello asegure una recaudación más eficaz y a menor costo. En estos acuerdos se señalarán las respectivas tarifas, sistemas de recaudación, porcentaje de comisión, forma y oportunidad en que los Municipios recibirán el monto de lo recaudado.

Artículo 108. El Municipio, además de los ingresos que señala el artículo 31 de la Constitución Nacional, tendrá los siguientes:

1.° El gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas que se pacten en su jurisdicción. Dicho impuesto no excederá del cinco por ciento (5 %) del monto de lo apostado, cuando se origine en sistemas de juegos establecidos nacionalmente por algún Instituto Oficial. En este caso el monto del Impuesto se adicionará a los apostadores, pudiendo el Municipio recaudarlo directamente o por medio de los selladores de formularios de juego o expendedores de boletos o billetes, quienes en tal caso actuarán como agentes de retención del impuesto, todo de conformidad con lo dispuesto en la ordenanza respectiva.

Las ganancias derivadas de estas apuestas sólo estarán sujetas al pago de impuestos nacionales.

El Municipio no podrá dictar normas sobre la creación y funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general.

2.° La contribución de mejoras sobre los inmuebles urbanos que directa o indirectamente se beneficien con la construcción de obras o el establecimiento de servicios por el Municipio y que sean de evidente interés para la comunidad, de acuerdo a lo que determine la ley nacional de la materia y las ordenanzas respectivas.

El monto total de la contribución de mejoras no podrá exceder del señalado en la ley nacional y, en su defecto, del setenta y cinco por ciento (75 %) del costo de las obras o de la instalación del servicio, según presupuesto aprobado y verificado por la Contraloría General de la República.

Salvo disposición en contrario de la ley nacional respectiva, el monto de la contribución de mejoras se calculará en relación al valor real de las propiedades afectadas, pero no podrá ser, para cada propiedad, mayor del cinco

por ciento (5 %) del valor de dicha propiedad, por cada obra, conjunto de obras o instalación de servicios que se efectúe en una misma oportunidad.

3.° La participación en el producto del Impuesto Territorial Rural, la cual se determinará en la Ley que establezca dicho impuesto.

Artículo 109. En todos los casos de multas, la autoridad que las imponga hará la correspondiente participación a la oficina recaudadora de ingresos municipales, la cual es la única autorizada para hacerlas efectivas.

Artículo 110. En ningún contrato municipal que se celebre, modifique o proponga, podrá pactarse o prometerse la exención o la exoneración del pago de derechos, impuestos, tasas o contribuciones municipales, ni estipularse la obligación de obtener o solicitar del Poder Nacional la exoneración, en favor del contratista, del pago de dichos tributos.

Capítulo II

De los ejidos

Artículo 111. Son terrenos ejidos:

1.° Los que con dicho carácter hayan venido disfrutando los Municipios.

2.° Los que hayan adquirido, adquieran o destinen los Municipios para tal fin.

3.° Los resguardos de las extinguidas comunidades indígenas no adquiridos legalmente por terceras personas.

4.° Los terrenos baldíos que circundan las poblaciones de los Municipios en una extensión no menor de dos mil quinientas hectáreas (2.500 Has.), la cual estará en relación con la previsible expansión de aquéllas, conforme a los señalamientos del Organismo Nacional de Planificación Urbana. La mensura y demarcación las hará practicar el respectivo Concejo, a los fines de que el Ministerio de Agricultura y Cría, previa la verificación del caso, expida el título correspondiente dentro del año siguiente, dejando siempre a salvo los derechos de terceros.

5.° Los terrenos propiedad del Instituto Agrario Nacional que circunden las poblaciones de los Municipios, cuando ellos sean necesarios para el ensanche urbano. El Ejecutivo Nacional en la autorización que otorgue determinará el número de hectáreas que se destinarán a ejidos. Los Municipios celebrarán con el Instituto Agrario Nacional los correspondientes convenios.

Artículo 112. No podrá crearse ningún nuevo Municipio sin que se le dote de ejidos, con una extensión no menor de la señalada en el ordinal 4.° del artículo anterior. En este caso, la Asamblea Legislativa respectiva hará las gestiones correspondientes.

Artículo 113. Se declara de utilidad pública e interés social, la concesión y ampliación de ejidos al Municipio o al Municipio Foráneo que carezca de ellos o no los tenga en cantidad suficiente.

En el caso de adquisición de tierras particulares para la concesión o ampliación de ejidos, el pago podrá hacerse en bonos emitidos por la República, redimibles en un plazo no mayor de veinte (20) años y al interés que se fije en cada caso, previa la autorización del Ejecutivo Nacional. Los bonos y sus intereses serán pagados en el plazo convenido entre la República y el Muni-

cipio, con un tanto por ciento de la porción del Situado Municipal que corresponda al respectivo Municipio y que se fijará anualmente en el Presupuesto correspondiente del Estado, porcentaje que podrá ser retenido por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 114. Los ejidos son inalienables e imprescriptibles. Los ejidos que circundan las poblaciones dentro de la extensión prevista para la expansión urbana, sólo podrán ser enajenados para construcciones, siempre y cuando se urbanicen conforme al procedimiento pautado en el artículo 105 y se observen las modalidades, condiciones y restricciones establecidas en la ordenanza respectiva y previa las formalidades que la misma señale.

El Concejo queda igualmente facultado para adoptar, por ordenanza, una política general de no enajenación de sus ejidos y terrenos propios, así como la de sujetar su administración y uso a las restricciones que considere más convenientes al desarrollo de las poblaciones y al interés del Municipio.

Los terrenos municipales situados fuera de la extensión prevista para la expansión urbana, podrán ser transferidos al Instituto Agrario Nacional de acuerdo a los convenios que celebre el Municipio con el Ejecutivo Nacional.

Artículo 115. El Alcalde, previa aprobación del Concejo, podrá resolver urbanizar terrenos de origen ejidal conforme se establece en el artículo anterior, en cuyo caso deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Venta de Parcelas. El documento de parcelamiento será aprobado por el Alcalde e inscrito en la Oficina Subalterna de Registro respectiva. La enajenación que se haga de cada parcela estará referida al documento de parcelamiento y al correspondiente número catastral. El documento de parcelamiento sólo podrá aprobarse una vez que el Concejo, por el voto de las dos terceras (2/3) partes de sus miembros, haya desafectado dichos terrenos de su condición ejidal.

Cuando el desarrollo del parcelamiento de los terrenos ejidales no sea hecho por el Municipio, el contrato que celebre el Alcalde con tal fin deberá ser aprobado por el voto de las dos terceras (2/3) partes de los miembros del Concejo.

La enajenación de ejidos para construcciones estará sometido al control previo de la Contraloría Municipal y, a falta de ésta, de la Contraloría General de la República.

Serán inexistentes los contratos que se celebren en contravención a este artículo.

Artículo 116. Los terrenos originalmente ejidos que conforme al artículo 105 puedan ser enajenados para construcciones, se adjudicarán inicialmente por el Alcalde en arrendamiento con opción de compra. En el contrato deberá señalarse, además de canon de arrendamiento, el precio del terreno, así como el plazo para ejercer la opción de compra, la cual no podrá ser mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación que el Alcalde haga al arrendatario de la aprobación de su solicitud. La venta se efectuará una vez terminada la construcción para cuyo fin fue adjudicado el terreno.

Excepcionalmente el Alcalde, con la aprobación del Concejo, podrá vender un terreno urbano de origen ejidal a la persona que acredite en su solicitud haber obtenido la promesa de una entidad financiera de reconocida solvencia, de concederle un crédito para la construcción de su vivienda.

En tal caso, si transcurridos dos (2) años después de haberse otorgado el documento sin que el interesado haya ejecutado en un cincuenta por ciento (50 %) la vivienda prevista, el Alcalde, previa la comprobación correspondiente, declarará resuelto de pleno derecho el contrato sin perjuicio del pago, a justa regulación de expertos, del valor de las bienhechurías construidas en el terreno, conforme a lo previsto en el Código Civil. En la escritura de venta se hará constar esta condición.

La Resolución del Alcalde se remitirá a la Oficina Subalterna de Registro Público respectiva a los fines de que se estampe la nota marginal correspondiente.

Artículo 117. La compra de terrenos que resulte de la parcelación de ejidos, así como de terrenos propios del Municipio, se hará a riesgo del comprador, quien no podrá reclamar saneamiento por evicción.

Capítulo III

Del Situado

Artículo 118. El Situado que de conformidad con la ley respectiva corresponda a los Municipios será distribuido por los Estados en la forma siguiente: un treinta por ciento (30 %) en partes iguales y el setenta por ciento (70 %) restante en proporción a la población de cada uno de ellos.

Artículo 119. El Distrito Metropolitano percibirá el cincuenta por ciento (50 %) de la cuota-parte del Situado asignado a los Municipios que lo integran, el cual será invertido, en lo posible, en forma proporcional al número de habitantes de cada Municipio.

Artículo 120. El Situado Municipal deberá invertirse en la construcción de obras y adquisición de equipos para la prestación de servicios públicos y en los gastos imprescindibles para su funcionamiento.

El Municipio deberá invertir en las entidades locales menores que existan en su jurisdicción una cantidad que guarde proporción con el número de sus habitantes.

Artículo 121. Los Gobernadores de los Estados, con la opinión favorable de la respectiva Asamblea Legislativa o de su Comisión Delegada y de la Contraloría General de la República, podrán retener el pago de la cuota-parte del Situado correspondiente a algún Municipio cuando existan hechos ciertos que revelen que su inversión no se ajusta a lo previsto en esta Ley, en cuyo caso las entidades retenidas se depositarán en una cuenta bancaria especial hasta cuando cesen las causas determinantes de la retención. En los Territorios Federales la retención será acordada por el Gobernador cuando proceda.

En todo caso la retención se hará mediante Resolución motivada, impugnable por ante el correspondiente Tribunal de la Jurisdicción contencioso-administrativa, el cual resolverá conforme al procedimiento y plazos establecidos en el artículo 146.

Artículo 122. El Gobernador del Estado que, sin ajustarse al procedimiento establecido en esta Ley, retenga en todo o en parte la asignación por concepto de Situado Municipal, será sancionado personalmente por la Contraloría General de la República con multa de un mil a diez mil bolívares (Bs. 1000,00 a 10.000,00), que ingresarán al Tesoro Municipal respectivo.

Capítulo IV

Del Presupuesto y la Contabilidad

Artículo 123. Los Municipios están obligados a normar su acción administrativa y de gobierno por un Presupuesto de Ingresos y Gastos aprobado con iguales formalidades que las ordenanzas, y el cual se inicia el 1.º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año.

La Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal. El Concejo podrá incorporar otros anexos cuando así lo considere necesario o lo determine el Congreso Nacional o el Ejecutivo Nacional.

Las Disposiciones Generales estarán constituidas por todas aquellas normas que se consideren complementarias a las ya establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en la presente Ley, y a las dictadas por el Ejecutivo Nacional en uso de su facultad reglamentaria.

El Presupuesto de Ingresos contendrá la enumeración de los diversos ingresos fiscales cuya recaudación se autorice, con la estimación prudencial de las cantidades que se presupone habrán de ingresar por cada ramo en el año económico que siga a su aprobación, así como cualesquiera otros recursos financieros permitidos por la Ley. La ejecución del Presupuesto de Ingresos se regirá por las correspondientes Ordenanzas de Hacienda Municipal y por las disposiciones que le sean aplicables de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Los ingresos se clasificarán de acuerdo con los criterios que al efecto establezca la Oficina Central de Presupuesto.

El Presupuesto de Gastos contendrá por sectores los programas, subprogramas, proyectos y demás categorías presupuestarias bajo responsabilidad directa del Municipio, así como los aportes que pudieran acordarse, todo de conformidad con las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Central de Presupuesto. En las categorías programáticas de gastos se identificarán las partidas que expresarán la especie de los bienes y servicios que se adquieran, así como las finalidades de las transferencias de recursos. Se podrán establecer partidas de gastos no imputables directamente a un programa.

El monto del Presupuesto de Gastos no podrá exceder del total del Presupuesto de Ingresos. Cuando fuere indispensable para cumplir con esta disposición, en el Presupuesto de Ingresos se podrá incluir hasta la mitad de las existencias del Tesoro no comprometidas y estimadas para el 31 de diciembre del año de presentación del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto, para lo cual se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 124. El Presupuesto deberá contener en forma especificada las inversiones, así como los gastos de operación de las diversas unidades de la entidad y los aportes para fundaciones, empresas, mancomunidades y demás organismos de carácter municipal o intermunicipal.

No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos. No obstante, conforme a las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Crédito Público, el producto de los empréstitos deberá ser objeto de afectaciones especiales. El Concejo podrá acordar que se inviertan en determinadas obras de utilidad pública las compensaciones o participaciones que a favor del Municipio se estipulen en la concesión de regímenes especiales sobre bienes o servicios. Queda también a salvo la aplicación de los ingresos por contribuciones de mejoras y las otras excepciones establecidas en esta Ley.

Artículo 125. El Alcalde presentará al Concejo el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto correspondiente al año inmediatamente siguiente.

Para cada ejercicio presupuestario los organismos ejecutores de la Ordenanza de Presupuesto programarán la ejecución física y financiera especificando, entre otros aspectos, los compromisos y desembolsos máximos que podrán contraer o efectuar para cada subperíodo del ejercicio presupuestario. Igualmente deberán participar los resultados de la ejecución del presupuesto con la periodicidad que se establezca.

Cuando el responsable de un programa prevea el incumplimiento de una meta comunicará al Alcalde la naturaleza del problema y propondrá las soluciones necesarias. En el caso de los programas desarrollados con los Ejecutivos Nacional y Estadal, cuya ejecución corresponda exclusivamente a estos gobiernos, el respectivo responsable informará al Alcalde acerca del posible incumplimiento de metas y propondrá las soluciones necesarias.

El incumplimiento de una meta podrá dar origen, a instancia del Alcalde o de los funcionarios competentes, a realizar una averiguación administrativa. En caso de establecerse responsabilidades, la autoridad competente aplicará las sanciones legalmente previstas.

Artículo 126. El Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos deberá someterse a la consideración del Concejo, antes del 15 de noviembre de cada año. El Concejo podrá modificar el Presupuesto de Gastos, pero no autorizará gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo Proyecto de Ordenanzas de Presupuesto.

Artículo 127. Si para el 1.° de enero no se hubiere sancionado el Presupuesto del año económico que se inicia ese día, se reconducirá el presupuesto anterior. Para la reconducción del Presupuesto se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 128. En el Presupuesto de Gastos se incorporará una partida denominada «Rectificaciones al Presupuesto», cuyo monto no podrá ser inferior al cinco por mil (5 ‰) ni superior del cinco por ciento (5 %) del total de los ingresos estimados en la Ordenanza de Presupuesto, excluyendo el monto del Situado sujeto a coordinación con el Ejecutivo Estadal. El Alcalde podrá hacer uso del crédito asignado a dicha partida para cubrir las insuficiencias que se pudieren producir en los diferentes conceptos del gasto.

No se podrán aprobar créditos adicionales a la partida «Rectificaciones al Presupuesto» ni ésta ser incrementada mediante traspasos de créditos.

Artículo 129. El Concejo podrá aprobar créditos adicionales al Presupuesto de Gastos para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ordenanza de Presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes.

Los créditos adicionales podrán ser financiados:

1.° Con los recursos que provengan de un mayor rendimiento de los ingresos calculados en la Ordenanza de Presupuesto, o estimaciones de los mismos que garanticen que el Tesoro contará con dichos recursos.

2.° Con economías en los gastos que se hayan logrado o que se estimen en el resto del ejercicio.

3.° Con existencias del Tesoro no comprometidas y debidamente certificadas por el funcionario responsable de la Hacienda Municipal.

4.° Con aportes especiales acordados por los Gobiernos Nacional y Estadal.

5.° Con otras fuentes de financiamiento que apruebe el Concejo Municipal de conformidad con las leyes.

Cuando los créditos adicionales hayan de financiarse con economías en los gastos, éstas deberán ser expresamente determinadas y se acordarán las respectivas insubsistencias o anulaciones de créditos. Se entenderán por insubsistencias las anulaciones totales o parciales de créditos presupuestarios de programas, subprogramas, proyectos y partidas, que reflejen economías en los gastos.

Artículo 130. El reglamento establecerá las normas sobre la ejecución y ordenación de los compromisos, los requisitos que deban llenar las órdenes de pago, las piezas justificativas que deben componer los expedientes en que se funden dichas ordenaciones y cualquier otro aspecto relacionado con la ejecución del presupuesto de gastos que no esté expresamente señalado en la presente Ley.

Artículo 131. Ningún pago puede ser ordenado con cargo al Tesoro sino para pagar obligaciones válidamente contraídas, salvo los avances o adelantos que autorice el Alcalde conforme al reglamento de esta Ley.

Se consideran avances o anticipos los adelantos de fondos del Tesoro Municipal administrados por funcionarios autorizados para ello con el objeto de cancelar obligaciones válidamente contraídas.

El Concejo Municipal establecerá las normas y procedimientos que regirán para los avances o anticipos.

Artículo 132. Ningún servicio o gasto da derecho contra el Tesoro Municipal si no consta que ha sido autorizado en forma legal por funcionario competente para ello.

Artículo 133. Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y demás categorías presupuestarias constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Alcalde acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria, todo conforme al reglamento.

A solicitud del Alcalde, la Cámara podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas y programas, u otras categorías presupuestarias, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estadal. El traspaso consiste en una reasignación de créditos presupuestarios que no afecte el total general de gastos.

Artículo 134. Los Municipios deberán aplicar las normas que se adopten a nivel nacional para el establecimiento de un sistema presupuestario uniforme.

A tal efecto el Ejecutivo Nacional por intermedio de la Oficina Central de Presupuesto y la Dirección Nacional de Contabilidad, prescribirán los procedimientos relativos a la Administración presupuestaria de los Municipios dentro de los términos de la presente Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 135. Los gastos de Gobierno y Administración General no podrán exceder los porcentajes de los ingresos ordinarios probables, excluido el Situado Constitucional, que se señalan a continuación:

Del 40 % en Municipios con menos de Bs.	250.000,00
Del 30 % en Municipios con menos de Bs.	1.000.000,00
Del 25 % en Municipios con menos de Bs.	5.000.000,00
Del 20 % en Municipios con menos de Bs.	100.000.000,00
Del 15 % en Municipios con más de Bs.	100.000.000,00

La Asamblea Legislativa podrá modificar esta escala a solicitud de algún Concejo Municipal, cuando circunstancias graves así lo justifiquen.

A los efectos de este artículo, se considerarán gastos de Gobierno y de Administración General todas aquellas erogaciones presupuestarias fijadas a las Unidades Organizativas encargadas de dichas funciones, tales como la Cámara Municipal, la Oficina de la Presidencia, la Oficina de Relaciones Públicas, la Secretaría Municipal, la Oficina del Administrador Municipal, la Sindicatura Municipal, la Contraloría Municipal, la Oficina de Coordinación y Planificación, la Oficina de Presupuesto, el Departamento de Hacienda, el Departamento de Servicios Generales o Administrativos o cualesquiera otras unidades auxiliares o de apoyo a las unidades que atiendan servicios públicos municipales.

El Reglamento precisará las reglas de aplicación de este artículo.

Artículo 136. La Contraloría General de la República velará por el cumplimiento de la disposición anterior. A tal efecto el Alcalde deberá enviarle dentro de los quince (15) días siguientes a la publicación de la Ordenanza de Presupuesto un ejemplar de la *Gaceta Municipal* correspondiente.

Artículo 137. Los Municipios están obligados a regirse por el sistema de contabilidad que establezca la Contraloría de la República, con el propósito de lograr una estructura contable unificada, sin perjuicio de las variaciones necesarias que permitan el registro de sus operaciones, así como la regularización y coordinación de los procedimientos contables en cada Municipalidad. Anualmente se formará el Balance del Tesoro y la Hacienda Municipal, que será enviado a la referida Contraloría.

Todo ello sin perjuicio de la información periódica que deben enviar al Ejecutivo Nacional de acuerdo a lo que señale la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 138. Las cuentas del Municipio serán de tal naturaleza que permitan la notación de las operaciones y la demostración de los sueldos, en resumen y en detalle, para lo cual se llevarán los registros necesarios.

Artículo 139. Los procedimientos auxiliares de la Contabilidad Municipal serán prescritos por las Contralorías Municipales donde éstas existan; sin

embargo, dichos procedimientos deben guardar la necesaria coherencia con el Sistema Unificado de Contabilidad Nacional que prescriba la Contraloría General de la República.

El Alcalde dará cumplimiento a lo pautado en este artículo cuando no exista Contraloría Municipal.

Artículo 140. Las empresas de servicio público, los fondos de las entidades de cualquier naturaleza de propiedad municipal, así como los entes en los cuales el Municipio tenga parte principal o estén sujetos a su administración o supervigilancia fiscal y que en virtud de disposiciones legales, acuerdos, estatutos o contratos vigentes, guarden autonomía administrativa, patrimonial o presupuesaria, llevarán sus cuentas de conformidad con las necesidades propias de cada organismo y las normas que dicte el Concejo Municipal; asimismo se atendrán a lo dispuesto en los Títulos IV y VI de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Artículo 141. A fin de dar cumplimiento a lo establecido en el ordinal 1.° del artículo 59 de la presente Ley, el Alcalde, cuando hubiere, deberá formar inventario de los bienes municipales y mantenerlos actualizados.

Artículo 142. Los comprobantes de gastos deberán sujetarse a las previsiones contempladas en la Ordenanza de Hacienda Municipal.

Capítulo V

Del control administrativo

Artículo 143. Además de lo previsto expresamente en esta Ley, la Contraloría General de la República ejercerá, en coordinación con las Contralorías Municipales, donde existan, la vigilancia, fiscalización y control a posteriori sobre las administraciones municipales, Empresas, Fundaciones o Mancomunidades, para lo cual aplicará las normas sobre la materia, establecidas en la Legislación Nacional.

Artículo 144. El resultado de las investigaciones que practique la Contraloría General de la República en las Administraciones Municipales y organismos que de ellas dependan, le será informado al Concejo y a la Asamblea Legislativa del Estado, con indicación de las omisiones, negligencias, violaciones legales, faltas o delitos que puedan haberse cometido, señalando el procedimiento adecuado para corregir las deficiencias o sancionar las faltas o delitos.

TITULO VI

Del régimen de personal

Artículo 145. El Municipio deberá establecer un régimen de administración de personal que garantice la escogencia, promoción y ascenso por el sistema de mérito; una remuneración acorde con las tareas que se desempeñen; estabilidad en los cargos y un adecuado sistema de seguridad social, a menos que exista uno nacional, al cual deba afiliarse obligatoriamente el personal municipal.

Artículo 146. A los fines del artículo anterior, el Municipio podrá establecer en su jurisdicción la carrera administrativa, para lo cual podrá asociarse con otros para el mismo fin.

TITULO VII

Del régimen parlamentario

Artículo 147. El Concejo, para su funcionamiento interno, deberá aprobar normas que aseguren el efectivo ejercicio de la democracia y del régimen parlamentario.

Artículo 148. El Concejo sesionará en forma ordinaria, en su sede oficial, los días y horas determinados en el Reglamento Interno de la Cámara. Las sesiones extraordinarias serán convocadas en la forma que determine el Reglamento Interno de la Cámara por lo menos con veinticinco horas de anticipación, con indicación del objeto de la misma.

Artículo 149. De las sesiones ordinarias o extraordinarias que celebre el Concejo durante el mes, sólo podrán ser remuneradas hasta cuatro (4) si la Cámara está integrada por un número de Concejales menor a siete (7), y hasta ocho (8) sesiones cuando el número de sus miembros exceda de siete. En los casos en que la Cámara celebre un número mayor de sesiones, sólo se remunerará el número de sesiones ya señalado.

Perderá la dieta el Concejal que se presentare después de los treinta (30) minutos inmediatamente posteriores a la hora fijada para el inicio de la sesión o que se retirare antes de finalizar ésta sin permiso del Presidente.

Artículo 150. Las sesiones del Concejo serán públicas. Sin embargo, cuando el asunto que deba tratarse sea de naturaleza reservada, a juicio del Presidente o del Cuerpo, podrá acordarse que la sesión sea secreta. En este caso, se deberá guardar absoluta reserva acerca de lo tratado y decidido en ella.

Artículo 151. Las actas de las sesiones de los Concejos son instrumentos de carácter público y los actos que no se consten en ella carecerán de valor legal. Las actas una vez aprobadas por la Cámara, deberán asentarse en el Libro de Actas que se abrirá anualmente. Este libro deberá estar foliado, sellado en cada una sus páginas y rubricado por el Presidente del Concejo, quien en la primera de sus páginas estampará una nota en la que hará constar la fecha en que se abrió el libro. Al final de cada año se estampará igualmente una nota donde termine el último asiento, haciendo constar que hasta allí se utilizó el libro en las sesiones de ese año. Las actas serán suscritas por el Presidente y el Secretario de la Cámara. Los Concejales asistentes a la sesión, si lo desean, podrán igualmente firmarlas.

Las actas de las sesiones públicas del Concejo Municipal serán publicadas mensualmente en la *Gaceta Municipal*.

Artículo 152. Los órganos colectivos del Régimen Municipal sólo podrán deliberar con la presencia de la mayoría de sus miembros.

Artículo 153. Las decisiones de la Cámara quedarán sancionadas por el voto de la mayoría absoluta de los Concejales presentes, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, las Ordenanzas y los Reglamentos.

Se entiende por mayoría absoluta la mitad más uno de los Concejales presentes cuando ese número fuese par, y la mitad más uno del número por inmediato inferior cuando el número de Concejales presentes fuese impar.

Cuando se produjera empate por tres (3) veces consecutivas en la votación de una decisión, el Presidente del Consejo incluirá la materia para ser considerada en la próxima sesión. Si en esta última oportunidad no se logra la mayoría absoluta, la proposición se considerará rechazada.

Artículo 154. En los casos previstos en los ordinales 1.° y 2.° del artículo 39, el Presidente del Concejo, que ejercerá las funciones de Alcalde, será elegido por mayoría absoluta de los integrantes del Cuerpo. Si dicha mayoría absoluta no se obtuviere en tres (3) votaciones consecutivas, el anterior titular de la Presidencia continuará en el ejercicio del cargo durante el año siguiente.

Cuando se trate de la designación en el primer año del período edilicio, si no obtuviese la mayoría absoluta en tres (3) votaciones consecutivas, se elegirá como Presidente al Concejal que haya obtenido el mayor porcentaje de votación en las circunscripciones electorales del Municipio.

El Vicepresidente será elegido por el mismo procedimiento.

Cuando se trate de la sesión de instalación del Concejo Municipal o Metropolitano si no hubiere quórum de principales, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y actuará como Director de la misma el Alcalde o, en su defecto, el Concejal presente que hubiere obtenido mayor votación en las elecciones. El Director procederá a tomar las medidas pertinentes para la formación del quórum mediante convocatoria por escrito a los suplentes a quienes corresponda en orden de su elección. Si alguno de los convocados se excusare o no se hiciese presente el día fijado para la nueva reunión, se convocará al suplente el día fijado para la nueva reunión, se convocará al suplente siguiente y así hasta agotar la lista respectiva. Las convocatorias para la instalación del cuerpo deberá hacerse con intervalos de cuarenta y ocho (48) horas, por lo menos.

Artículo 155. Salvo los casos previstos especialmente en esta Ley, cuando la votación tenga por objeto practicar una elección y no se logre la mayoría absoluta en la primera vuelta, se procederá a una segunda vuelta concretándose la votación a los candidatos que hubieren obtenido mayor número de votos y se proclamará electo el candidato que obtenga mayoría, aunque ésta sea relativa. En caso de empate se decidirá por la suerte a menos que el cuerpo opte por declararse en Comisión General y en ésta se convenga en la elección de un candidato escogido de común acuerdo, haciendo abstracción, si fuere necesario, de aquéllos sobre los cuales se haya concretado la votación.

Artículo 156. En caso de conflicto entre las autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio, pueden aquéllas o el Gobernador del Estado solicitar la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia relativas a la legitimidad de las autoridades municipales deberán ser emitidas en el plazo de treinta (30) días, contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producirla los recaudos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema solicitare recaudos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión de la Corte se producirá dentro de los ocho (8) días siguientes.

TITULO VIII

De los servicios públicos municipales

Artículo 157. La prestación de los servicios públicos municipales podrá ser hecha por:

1.° El Municipio en forma directa.

2.° Organismos, empresas o fundaciones de carácter municipal mediante delegación o contrato.

3.° Organismos, empresas o fundaciones de carácter estadal o nacional, mediante contrato.

4.° Concesión otorgada en licitación pública.

Artículo 158. Cuando se trate de las concesiones de servicios públicos municipales a que se refiere el ordinal 4.° del artículo anterior o de las concesiones para la explotación de bienes del Municipio por particulares, regirán las siguientes condiciones mínimas:

1.° Plazo de la concesión, que en ningún caso podrá ser mayor de veinte (20) años.

2.° Precio que se pagará al concesionario por los derechos que le otorgue la concesión, el cual podrá consistir en una cantidad fija anual durante el plazo de la misma. En el contrato deberá establecerse el procedimiento de revisión periódica del precio.

3.° Participación del Municipio en las utilidades o ingresos brutos que produzca la explotación de los bienes o servicios de las mismas.

4.° Garantías por parte del concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones.

5.° Capital que debe invertir el concesionario y forma de su amortización.

6.° Tarifa o precio por cobrar a los usuarios de sus servicios compradores de sus bienes, la cual podrá ser modificada en la oportunidad de la revisión a que se refiere el ordinal 2.° de este artículo.

7.° Forma en que el Municipio supervisará la gestión del conocimiento y fiscalizará el uso apropiado de los equipos e instalaciones.

8.° Derecho del Municipio a intervenir temporalmente la concesión y de asumir su prestación por cuenta del concesionario cuando el servicio sea deficiente o se suspenda sin su autorización; pero en el caso de prestación deficiente deberá darse al concesionario un plazo perentorio para restablecer la buena marcha del servicio.

9.° Derecho del municipio a revocar en cualquier momento la concesión, previo el pago de la indemnización correspondiente, la cual no incluirá el monto de las inversiones ya amortizadas ni el lucro cesante.

10. Traspaso gratuito al Municipio, libre de gravámenes, de todos los bienes, derechos y acciones objeto de la concesión, al «extinguirse» ésta por cualquier causa.

Se entiende por bienes afectos a la reversión todos los necesarios para la prestación del servicio, salvo aquéllos propiedad de terceros cuya utilización hubiere sido expresamente autorizada por el Municipio.

Cuando por la naturaleza del servicio se requieran inversiones adicionales a las previstas en el contrato original, la reversión operará de acuerdo con

las condiciones establecidas en los contratos suplementarios que se suscriban al efecto y en los cuales se establecerá la forma de indemnizar al concesionario la parte no amortizada de su inversión.

No se considerarán como nuevas inversiones los gastos de reparación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.

TITULO IX

De la participación de la comunidad

Artículo 159. Todo venezolano o extranjero que viva en el territorio venelozalo debe estar registrado, como residente, en el Municipio en el cual resida habitualmente.

Los residentes se consideran vecinos cuando tengan derecho a votar y estén inscritos en el Registro Electoral Permanente correspondiente al Municipio respectivo.

Artículo 160. Son derechos y obligaciones de los vecinos:

1. Ser electores y ser elegibles de acuerdo a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio y en la presente Ley.
2. Utilizar los servicios públicos municipales en las condiciones establecidas en las Ordenanzas Municipales.
3. Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.
4. Contribuir mediante prestaciones económicas legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
5. Todos los demás derechos y obligaciones establecidos en las leyes.

Artículo 161. Los Municipios deben suministrar la más amplia información sobre su actividad y promover la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Sin embargo, las formas, medios y procedimientos de participación que los Municipios establezcan en ejercicio de sus funciones de organización de la comunidad no podrán menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados en la Ley.

Artículo 162. Las decisiones de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales se publicarán o notificarán de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley y en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Todos los ciudadanos tienen derecho a consultar los archivos y registros de los Municipios, así como a obtener copias o certificaciones de las decisiones que adopten los órganos de las entidades locales.

Artículo 163. Los Municipios y demás entidades locales deben favorecer el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos destinadas a la defensa de los intereses colectivos. Deberán, además, facilitar a dichas Asociaciones las más amplia información sobre sus actividades, y dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades, impulsando su participación en la gestión de las actividades municipales.

Artículo 164. Cada tres (3) meses, por lo menos, el Concejo celebrará una sesión en la cual se considerarán las materias que los vecinos hayan solicitado ser tratadas públicamente. En dicha sesión el público asistente podrá

formular preguntas y emitir opiniones sobre las materias inscritas en el orden del día. El Reglamento Interno determinará las formalidades para la convocatoria y funcionamiento de estas sesiones, debiéndose, en todo caso, convocar las organizaciones gremiales, sociales, culturales, deportivas, etc., de la comunidad.

Artículo 165. Los vecinos que integren una comunidad con lazos y vínculos permanentes en un barrio, vecindad o urbanización de acuerdo al ámbito espacial que determine la Oficina Municipal que tenga a su cargo la planificación urbana podrán constituir una Asociación de Vecinos, la cual tendrá personalidad jurídica.

En aquellas urbanizaciones o barrios que por su extensión territorial o por su número de habitantes así lo requieran, la mencionada Oficina Municipal podrá autorizar la constitución y funcionamiento de más de una Asociación, para lo cual señalará en cada caso la circunscripción donde podrá actuar cada una de ellas.

El Ejecutivo Nacional, mediante Reglamento, determinará las formalidades para constituir dichas Asociaciones, el número mínimo de sus integrantes y su estructura interna la cual en todo caso deberá ser democrática, y los mecanismos de control sobre el funcionamiento de las mismas.

Artículo 166. Para adquirir personalidad jurídica, las Asociaciones de Vecinos deberán inscribir su Acta Constitutiva y Estatutos en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro.

En el respectivo Concejo Municipal se llevará un Registro de tales Asociaciones legalmente constituidas en su jurisdicción. En dicho Registro se asentará el Acta Constitutiva y Estatutos de la Asociación, el nombre de los miembros de la Juna Directiva, así como los cambios o reformas en los mismos.

Artículo 167. Las Asociaciones de Vecinos, así como las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, podrán presentar al Concejo Municipal proyectos de ordenanzas. Esta iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de un mil electores, vecinos de la comunidad, debidamente identificados por la Junta Electoral que tenga jurisdicción en el Municipio respectivo y, a falta de ésta, por el Concejo Supremo Electoral. En el escrito dirigido al Concejo Municipal la identificación de los vecinos que apoyan la iniciativa se hará con su nombre y apellido, lugar de residencia o domicilio en el Municipio y el número de la cédula de identidad.

Artículo 168. Los electores vecinos de la comunidad, en número que se determina en el artículo siguiente, podrán solicitar al Concejo la reconsideración de las ordenanzas municipales que no sean de carácter tributario, dentro del plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la publicación en la Gaceta Municipal. La solicitud de reconsideración será razonada y en ella deberá pedirse que se modifique alguna o algunas de las disposiciones de la ordenanza o se le levante la sanción a toda o parte de ella.

Artículo 169. La solicitud de reconsideración podrá ser formulada por veinte mil (20.000) electores vecinos de la comunidad debidamente identificados conforme a lo dispuesto en el artículo 152 de esta ley.

Cuando el número de electores antes señalado sea menor de cien mil (100.000), bastará que la solicitud de reconsideración sea suscrita por el veinte por ciento (20 %) de los mismos.

Artículo 170. Recibida la solicitud de reconsideración el Concejo deberá decidir en un plano no mayor de sesenta (60) días acerca de los puntos planteados en ella.

Artículo 171. La solicitud de reconsideración no suspenderá los efectos de la Ordenanza objetada. Sin embargo, si el Concejo no se pronunciare dentro del plazo establecido en el artículo anterior, la Ordenanza quedará suspendida en sus efectos por un plazo de sesenta días, durante el cual continuará vigente la que hubiere sido derogada por la Ordenanza objetada, si éste fuera el caso. Durante este último plazo cualquier vecino de la comunidad podrá solicitar ante la Corte Suprema de Justicia la nulidad de la Ordenanza objetada ante el Concejo, y la suspensión de la misma continuará hasta la decisión de la Sala Político-Administrativa, la cual deberá producirse dentro del plazo establecido en el artículo 146. Caso de no solicitarse la nulidad, cesará la suspensión de los efectos de la Ordenanza objetada.

Artículo 172. El Concejo Municipal podrá requerir la cooperación vecinal mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en:

a) Comisiones asesoras, permanentes o especiales del propio Concejo.
b) Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas.
c) Cualesquiera otra forma de organización y colaboración vecinal.

Se procurará que en dichos organismos, según los casos, tengan representación las diversas organizaciones a que se refiere el artículo 151 de esta Ley.

TITULO X

De la asistencia nacional al desarrollo de las entidades locales

Artículo 173. Corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores en materia de régimen municipal:

1.° Las relaciones entre los órganos de la Administración Pública Nacional y las entidades locales.

2.° La asistencia y promoción del desarrollo de las entidades locales, sin menoscabo de su autonomía.

3.° Tramitar ante el Ministerio de Hacienda las solicitudes de operaciones de crédito público que formulen los Municipios conforme a la Ley Orgánica de Crédito Público.

4.° Llevar y centralizar la información estadística necesaria sobre la población, los ingresos, las finanzas y el personal al servicio de los Municipios y demás entidades locales.

5.° Proponer a los órganos de la Administración Pública Nacional la descentralización de competencias nacionales hacia las entidades locales.

6.° Centralizar las subvenciones y transferencias presupuestarias nacionales a los Municipios y demás entidades locales.

Artículo 174. Se crea, adscrito al Ministerio de Relaciones Interiores, el Instituto Nacional de Asistencia Municipal, como instituto autónomo, con *personalidad jurídica y patrimonio propio independiente del Fisco Nacional.*

El Ejecutivo Nacional, conforme a lo establecido en el artículo 23 del Código Civil, procederá a la disolución de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, creada en virtud del Decreto número 688 de 30 de enero de 1962 y todos sus bienes, activos y demás componentes de su patrimonio así como su personal, se transferirán al Instituto Nacional de Asistencia Municipal.

Artículo 175. El Instituto Nacional de Asistencia Municipal tendrá las siguientes competencias:

1. ... ...
2. ... ...
3. ... ...
4. ... ...

Artículo 176. El Instituto Nacional de Asistencia Municipal gozará de los privilegios y prerrogativas del Fisco Nacional establecidos en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

Artículo 177. El Instituto Nacional de Administración Municipal estará administrado por una Junta Directiva, integrada por un Presidente designado por el Presidente de la República, por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores, y cinco miembros, designados por .....

LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN ESPAÑA (*)

LUCIANO PAREJO ALFONSO

(*) Ante la circunstancia histórica de la reforma del Régimen local español, sirva de epílogo a este volumen este trabajo, que bien podrá ser el punto de partida de posteriores Tratados. *(Nota del Editor.)*

Dadas las características de esta reunión, y atendiendo el estado de la cuestión en España, no parece procedente traspasar aquí los límites de una exposición clara y panorámica de la reforma legislativa del régimen local que actualmente está en estudio para hacer efectiva en este importante extremo de la organización territorial del Estado la Constitución de 1978. Consecuentemente, no va a entrarse en el detalle de ninguno de los numerosos y complejos problemas que suscita el régimen local, sino —como queda dicho— a ofrecer un cuadro lo más inteligible y global posible de las ideas fuerza, las líneas maestras que animan la reforma legislativa española.

En cualquier caso, no parece superfluo comenzar señalando que la reforma del régimen local afecta a una institución o, mejor, unas instituciones —pues, en España, la Administración Local se compone de dos instancias territoriales: el Municipio y la Provincia—, que son piezas básicas de la organización territorial del Estado y constituyen, especialmente el Municipio, cauces institucionales primarios de la vida democrática y la participación ciudadana efectiva en los asuntos públicos. Su régimen jurídico ha de posibilitar, por tanto, el cumplimiento real y pleno de tales finalidades político-institucionales. Como ya señaló ALEXIS DE TOCQUEVILLE (en *El Antiguo Régimen y la Revolución)*, «... la gran utilidad de las instituciones libres es la de sostener la libertad durante esos intervalos en que el espíritu humano se aleja de ella». Por razón tan clara y aún vigente, el estatuto legal del Municipio y, en general, de las entidades locales, resulta ser capital para la «constitución» del poder público en su conjunto conforme a los valores imperantes en las sociedades democráticas y libres avanzadas, toda vez que del fortalecimiento y desarrollo de la vida local depende en gran medida la legitimación democrática y por efectiva satisfacción de las necesidades públicas del Estado en su conjunto.

EL REGIMEN LOCAL ANTES DE LA TRANSICION POLITICA A LA DEMOCRACIA

¿Cuál es la situación legislativa en punto a régimen local en España al momento en que comienza la transición política de la dictadura a la democracia? Rige como texto básico una Ley, el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, cuyas características principales —muy sintéticamente expuestas— son las siguientes:

- Uniformidad del régimen jurídico de las entidades locales, lo que significa que todas ellas, con la salvedad de algunos grandes Municipios y la posibilidad de las llamadas Cartas orgánicas y económicas, quedan sujetas a un mismo estatuto.
- Sometimiento de las entidades locales a un sistema extenso e intenso de tutela o control por parte del poder central.
- Concepción de la autonomía local no tanto como una cualidad propia de los entes locales de actuar bajo la libre y plena responsabilidad, en todos los asuntos públicos que afecten o incidan en la colectividad correspondiente, cuando como —según la idea tradicional revolucionaria francesa— un ámbito de competencias propias y sedicentemente exclusivas, determinado mediante un elenco o listado de capacidades o facultades en distintas materias concretado por la propia Ley de régimen local; concepción ésta que ha conducido en nuestra historia y experiencia a un verdadero vaciamiento en términos reales de la autonomía local, por cuanto el poder central retiene la potestad legislativa y, con ella, la de definición de la autonomía-competencia y, al no estar vinculado *pro futuro* por la Ley de régimen local (en virtud del principio *lex posterior derogat anteriorem)*, su regulación sucesiva sectorial de las distintas materias —urbanismo, transportes, sanidad, cultura, educación, etc...— se produce desconociendo dicha Ley y atribuyendo según propio criterio las competencias, normalmente en beneficio de la Administración del Estado que no de la local (muchas veces no arbitrariamente, sino en razón a las características de la materia y de la evolución social, económica y técnica en la misma).
- Finalmente, la no representatividad de las instituciones locales. Ciertamente, los órganos colegiados deliberantes de Municipios y Provincias se elegían, pero mediante un procedimiento electoral de corte corporativista. Y los Alcaldes, figura clave en el Municipio, eran designados por el poder central.

EL REGIMEN LOCAL DURANTE LA TRANSICION Y TRAS LA CONSTITUCION DE 1978

¿Cuál ha sido la evolución del régimen local desde el momento en que se inicia la transición política hasta que se plantea su nueva regulación conforme a los postulados constitucionales?

Los intentos de reforma de la situación legal sumariamente descrita comienzan ya, agonizante el régimen autoritario franquista, en noviembre de 1975 con la aprobación de una Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local, que pretende justamente una renovación completa de dicho Estatuto. Tal pretensión quedó frustrada por el hecho mismo de la transición política a la democracia, no llegándose a la articulación total de las nuevas bases (únicamente llegaron a producirse desarrollos parciales en materia de ingresos, de funcionarios locales y otros extremos de menor importancia a través de los Reales Decretos 3250/1976, de 30 de diciembre, y 3046/1977, de 6 de octubre) y produciéndose finalmente su derogación (la de las bases no objeto de articulación o desarrollo parcial) por la Ley 47/1978, de 7 de octubre.

La Constitución de diciembre de 1978 supuso, como no precisa ser resaltado, un cambio radical no sólo en la organización del poder público, sino en los valores inspiradores y vertebrantes del ordenamiento jurídico español, requiriendo desde su misma promulgación un replanteamiento total del régimen local. Sin embargo, las características propias de la nueva organización territorial del Estado diseñada por la Constitución y del proceso político determinan, en la realidad, el continuo postergamiento de dicha cuestión en favor de la preocupación prioritaria por la puesta en pie de la novedosa instancia territorial que emerge en el panorama de aquella organización territorial: la Comunidad Autónoma (en términos fácilmente inteligibles para quien no esté al tanto de las peculiaridades del sistema español: se trata de la región, a la que se dota de capacidad política plena en el sentido de conferírsele incluso potestad legislativa y organizada con Parlamentos y Gobiernos propios). La atención se centra, pues, en los primeros años de la democracia, años de efervescencia y eclosión de los sentimientos de identidad histórica y cultural en determinados territorios (fundamentalmente Cataluña y País Vasco y, en menor medida, Galicia) y reivindicación en los mismos del autogobierno, en esta nueva colectividad descentralizada, por los problemas de todo orden que arroja para la recomposición de la estructura del poder público y del ordenamiento estatal. El régimen local sufre, por ello, un período de incertidumbre, inseguridad y tensiones, que

puede ejemplificarse en la impugnación, por inconstitucionalidad sobrevenida, del texto legal de 1955 por parlamentarios del partido socialista obrero español ante el Tribunal Constitucional, el cual declaró efectivamente inconstitucionales numerosos preceptos en su Sentencia capital de 2 de febrero de 1981. A lo largo de este período tienen lugar sólo modificaciones parciales y actualizaciones puntuales: así, el aspecto electoral, por la Ley 39/1978, de 17 de julio, sobre elecciones locales; todo el sistema de controles y tutelas, que fue objeto de una primera corrección por Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, y luego, ya definitivamente, de práctica desaparición por la Ley 40/1981, de 28 de octubre; la materia económica-financiera, en la que se han producido primero los Reales Decretos-leyes 34/1977, de 2 de junio, sobre creación del Fondo Nacional de Cooperación Municipal, y 11/1979, de 20 de julio, sobre medidas urgentes de financiación de las Corporaciones locales, y más tarde la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, sobre medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas locales. En cualquier caso, lo que ahora interesa retener del panorama así trazado es que, por virtud del modo de proceder descrito en el período considerado, se han suscitado fricciones y desajustes en el proceso de reacomodación y asentamiento de las distintas instancias territoriales, fundamentalmente en torno a la redefinición del papel, posición y ámbito competencial de cada una de las mismas. Las Comunidades Autónomas, que surgen con gran potencia, tienden —para establecer su espacio propio— a detraer competencias no sólo del poder central, sino también de la Administración Local, Provincias y Municipios, pero especialmente de las primeras, que son en España entidades locales, definidas como agrupaciones de Municipios. Existe por ello planteado en España, especialmente en alguna región como la de Cataluña, un debate sobre la supervivencia de la Provincia como escalón local, acusándola de falta de verdadero enraizamiento institucional y de artificialidad, pretendiendo su sustitución por la instancia comarcal. Cataluña ha llegado incluso a promulgar una Ley para la transferencia plena y urgente de las competencias de las Diputaciones provinciales a la Generalidad (institución regional); Ley que, impugnada ante el Tribunal Constitucional, fue declarada inconstitucional por Sentencia de 28 de julio de 1981.

En el período considerado ha habido algunos intentos de reforma total del régimen local, sucesivamente frustrados.

Estos intentos sólo ahora, una vez accedido al poder el partido socialista obrero español, han culminado con la presentación de un proyecto de Ley que, aprobado por el Gobierno el 14 de marzo de 1983, ha sido remitido inmediatamente a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria.

EL PROYECTO DE LEY REGULADORA DE LAS BASES DEL REGIMEN LOCAL EN TRAMITE DE APROBACION PARLAMENTARIA

Veamos sin mayores preámbulos cuáles son las líneas maestras del proyecto de Ley, comenzando por exponer las decisiones básicas de orden constitucional y de política legislativa en que descansa la regulación que pretende establecer.

LAS CUESTIONES DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL Y DE POLÍTICA LEGISLATIVA

Como antes ha quedado dicho, la Constitución española ha supuesto un cambio radical en la estructura, la organización del Estado. El Estado español preconstitucional era un Estado unitario y centralista, en el que existían únicamente dos esferas territoriales: la central, con su propia Administración (central y periférica) y la local, compuesta esta última, a su vez, por dos niveles: el provincial y el municipal. La Constitución descentraliza profundamente el Estado, instaura el llamado Estado compuesto, caracterizado por el reconocimiento y la garantía de diversas autonomías territoriales sin perjuicio de la unidad nacional. Si hubiera que describir en pocas y claras palabras el nuevo Estado constitucional, podría decirse que supone, junto a la conservación y potenciación de la autonomía administrativa de las instancias locales, el reparto de las supremas potestades (salvo la constituyente) del poder estatal entre las instancias central o nacional y la regional: una parte de las mismas (las consideradas atinentes a la unidad) quedan desde luego en las instituciones generales o centrales —Parlamento nacional (bicameral: Congreso de los Diputados y Senado), Consejo General del Poder Judicial y Tribunales, Gobierno de la Nación— y otra parte se asume por la instancia territorial regional, las Comunidades Autónomas (en número de 17 cubren la totalidad del territorio nacional), que cuentan también, cada una, con Parlamento y órgano de gobierno propios. Coexisten, pues, en la actual organización estatal dos autonomías territoriales, la regional y la local. Pero esta coexistencia no supone confusión, pues la Constitución —como ha tenido ocasión ya el Tribunal Constitucional de dejar perfectamente establecido— las configura con una naturaleza y un alcance diferentes. Mientras la autonomía de las Comunidades Autónomas tiene carácter político pleno, en el sentido de incluir la potestad legislativa, la de las entidades locales (Provincia y Municipio) no alcanza a esta última: es una autonomía *en el marco*, es decir, *dentro* de la Ley, lo que significa que sólo juega en el espacio que las Leyes estatales o territoriales predeterminen.

La competencia legislativa estatal en la materia

Justamente en este punto se planteaba para la reforma del régimen legal el primer gran problema. En el Estado unitario preconstitucional nunca pudo hacerse cuestión del legislador competente para la definición del marco de la autonomía local, toda vez que en él sólo había un único titular de la potestad legislativa, el poder central. Pero ahora, tras la Constitución, aflora el interrogante, toda vez que coexisten dos poderes territoriales con dicha potestad. No es posible entrar aquí a fondo en la cuestión, pues su análisis detallado requeriría una exposición acabada del sistema constitucional español; baste con señalar que la distribución del poder legislativo entre el poder central y las Comunidades Autónomas tiene lugar en función del juego de los artículos 148 y 149 del texto constitucional, del que resulta, en definitiva, un elenco de materias-funciones reservadas en todo caso al primero y otro de las que pueden ser asumidas (y de hecho lo han sido) por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Pues bien, en este listado distribuidor de competencias aparece expresamente el régimen local únicamente en el apartado 2.º del número uno del artículo 148, y sólo con motivo de la indicación de que las Comunidades Autónomas pueden asumir determinadas facultades en la materia de régimen local cuando la legislación reguladora de éste autorice efectivamente su transferencia a las mismas. De tal precepto parece inferirse lógicamente que la legislación de régimen local corresponde al Estado o poder central, pero resulta que en el listado constitucional de competencias reservadas en todo caso a éste (art. 149 C.E.) no aparece mención alguna al régimen local. Esta omisión se ha suplido por la doctrina científica y la del Tribunal Constitucional, señalando que la materia régimen local debe entenderse incluida implícitamente en la descrita en el apartado 18 del número 1 del artículo 149 de la Constitución, es decir, la relativa al régimen básico de las Administraciones públicas, toda vez que las entidades locales no son sino Administraciones.

El alcance de la competencia legislativa estatal

Ahora bien, establecido así el título constitucional del poder central para legislar sobre la Administración Local, la pregunta es la de cuál sea el alcance de tal competencia normativa estatal. ¿Puede regular totalmente, acabadamente el régimen local? Tradicionalmente, en España el régimen local venía determinado por conjuntos (Leyes y Reglamentos) normativos muy completos, extensos y detallados, comprensivos no sólo de la organización y el funcionamiento de las correspondientes entidades, sino del régimen jurídico de su actividad, sus relaciones con

las restantes instancias territoriales, sus medios materiales y personales, etc. Ahora no parece posible tal alcance y extensión —al menos por lo que hace a la normación estatal de conjunto—, toda vez que el artículo 149.1.18 de la Constitución limita éste al régimen básico. La cuestión es, pues, ¿qué debe entenderse por régimen básico?

Según la teoría y la praxis constitucionales españolas, la noción «bases» o «básico» tiene carácter material o sustantivo, en el sentido de que alude a una parte de la ordenación pública de la materia correspondiente, justamente aquella constituida por los aspectos o las cuestiones principales, relevantes o atinentes al interés general, es decir, trascendentes al interés de la entera Nación, quedando, por tanto, fuera de la misma los aspectos que, desde esta perspectiva, cabe calificar de secundarios o, si se quiere, accesorios (éstos son susceptibles, así, de ser asumidos por la Comunidades Autónomas como propios del ámbito de su competencia). Consecuentemente, el título constitucional legislativo que posee el poder central remite al problema del contenido del régimen local en cuanto regulación legal. Esta, siempre que sea la estatal, no puede ya agotar las cuestiones precisadas de normación, sino circunscribirse a aquellas de importancia nacional, dejando el resto para la legislación autonómica territorial.

El contenido del régimen local como materia legislativa

Pero aún hay más, la limitación del legislador estatal no afecta sólo al alcance de su capacidad normativa, sino a la extensión material de la misma. La descentralización política y el consecuente reparto competencial entre el poder central y las autonomías regionales que ha operado la Constitución supone, en lo que aquí interesa, la fragmentación de los títulos legislativos de cada una de dichas instancias. El Estado central reúne en su mano ciertamente un conjunto de ellos, todos relativos al estatuto subjetivo y régimen de la actividad de las Administraciones (y, por tanto, de las entidades locales), tales como el régimen básico de las Administraciones públicas, el régimen básico estatutario de los funcionarios, el procedimiento administrativo común, la expropiación forzosa, el régimen básico de los contratos y concesiones administrativos y el régimen básico de la responsabilidad de las Administraciones públicas (mencionados todos por el apartado 18 del artículo 149.1 de la Constitución). Pero luego, toda la filosofía del reparto competencial descansa en la distribución por materias o, si se quiere, sectores de la acción del poder público entre el poder central y las autonomías territoriales, resultando de la misma un cuadro variopinto, si bien puede decirse que las materias objeto tradicionalmente de la acción local quedan fundamentalmente del lado del ámbito competencial de las Comunidades Autó-

nomas. Esta última circunstancia es de todo punto lógica, si se tiene en cuenta la lista de las materias primariamente en la esfera del interés regional: ordenación del territorio, vivienda y urbanismo; agricultura y ganadería; montes y aprovechamientos forestales; medio ambiente; ferias interiores; fomento del desarrollo económico; museos, bibliotecas; asistencia social, etc. La conclusión que cabe extraer —y la que, desde luego, ha extraído el proyecto de Ley de régimen local— no es otra que la limitación de la capacidad legislativa estatal, por su objeto, a la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de las entidades locales.

Es bien cierto que podría haberse optado por reunir en la Ley estatal —sumando diversos títulos competenciales— la ordenación, desde la perspectiva local, de todas las cuestiones relativas al estatuto subjetivo de las Administraciones públicas o vinculadas con él que se mencionan en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Pero tal solución habría debido merecer un juicio enteramente negativo desde el punto de vista de la política legislativa e, incluso, el correcto desarrollo de dicha norma fundamental, porque lo querido evidentemente por ésta al especificar los diversos títulos consignados en dicho precepto es que la ordenación de cada una de las materias desglosadas se haga desde las concretas perspectivas que les son propias y específicas y de las exigencias y peculiaridades que les son inherentes. De ahí la opción realizada por el proyecto de Ley que nos ocupa: limitación máxima de su contenido a lo estrictamente atinente a la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento, conteniendo, en punto a procedimiento, bienes, funcionarios, hacienda, expropiación forzosa, contratos, concesiones y responsabilidad, el mínimo posible de disposiciones en función de la doble necesidad de atender a las peculiaridades del régimen local y resolver adecuadamente la conexión de éste con la legislación sectorial correspondiente.

Por lo que hace a la regulación de las distintas materias y diferentes sectores a que extiende o puede extender su intervención la Administración Local, nunca el régimen local pudo pretender constituirse en ordenamiento único material de todas ellas, debiendo limitarse a establecer las competencias de los entes locales y, como mucho, una ordenación principial de la policía del sector. En punto a competencias, el influjo persistente de la idea revolucionaria del «pouvoir municipal» condujo a la identificación de la autonomía local con el autogobierno de los asuntos propios, que venían a ser un conjunto material de competencias por naturaleza locales. En términos de Derecho positivo ello significa que la autonomía se traduce en un listado de competencias por la legislación de régimen local; sistema que ha llevado a un vaciamiento progresivo de la autonomía por efecto lógico de la dinámica del ordenamiento jurídico (incidencia sobre el régimen local de la legislación sectorial) y la evolución social, económica y técnica en las distintas materias. La Constitución de 1978 remite, en su artículo 137, la autonomía

o el autogobierno locales a la gestión de los intereses de las colectividades institucionalizadas por las correspondientes entidades. ¿Qué debe entenderse por gestión? Sin necesidad de entrar en la determinación positiva y precisa del concepto, es evidente la imposibilidad de identificarlo simplemente con ámbito de competencias exclusivas y decisorias sobre un conjunto de asuntos públicos impermeable a la acción de otros poderes o instancias territoriales. Consecuentemente, a partir de la Constitución y sobre la base del título legislativo que atribuye al poder central en materia de régimen local, no resulta posible operar normativamente de una vez el deslinde de un conjunto homogéneo de competencias de los entes locales en la pluralidad de materias potencialmente objeto de la acción de éstos; tanto más, cuanto que esas materias están sujetas a una permanente evolución y en la disposición constante del legislador ordinario. De ahí la obligada constricción del régimen local a lo relativo al régimen jurídico, la organización y el funcionamiento locales. En último término, un entendimiento más amplio del régimen local y, en particular, la inclusión en el mismo de la decisión sobre las concretas competencias locales en los diferentes sectores materiales de la acción pública, habría significado un vicio de inconstitucionalidad, toda vez que implicaría que el poder central, aprovechando un título constitucional concreto, no sólo habría interferido y predeterminado su propia decisión a la hora de ejercer el resto de los títulos competenciales que la Constitución le reserva, sino que habría infringido y lesionado los títulos competenciales para legislar asignados a las Comunidades Autónomas. Este último efecto no sería discutible, pues teniendo las Corporaciones locales vocación universal, es decir, no siéndole ajena de principio ninguna de las necesidades sentidas por las colectividades que expresan, la determinación acabada de las competencias de dichas Corporaciones en las diversas materias (urbanismo, vivienda, tráfico, seguridad, etc.) privaría al legislador autonómico, cuando éste tuviera competencia normativa propia, de contenidos decisionales que le están constitucionalmente atribuidos.

De lo dicho deriva, lógicamente, la necesidad de una distinta concepción de la autonomía local, que rompe con la tradicional confusión de la misma con unos determinados contenidos competenciales. Ahora la autonomía debe concebirse desde la idea del derecho de las Corporaciones locales a actuar allí donde se manifieste o resulte afectado un interés de la comunidad local, con el alcance que legitime dicho interés y su posición relativa con respecto a los intereses concurrentes de otras colectividades territoriales. Esta perspectiva permite, además, conseguir un efecto positivo complementario, a saber, el de superar la tradicional rigidez del cuadro competencial local; rigidez desmentida en la realidad por la evolución económico-social y tecnológica.

En cualquier caso, consistiendo la autonomía local en un autogobierno en el marco de la Ley, y no estando habilitado el poder central para cerrar normativamente ese marco, éste es necesariamente el fruto de la actuación concurrente de la legislación estatal (limitada a los aspectos básicos) y la legislación autonómica territorial (a la que corresponde ultimar el desarrollo de la legislación básica). Esta comprobación lleva de la mano a la diferencia cualitativa entre la autonomía regional y la local, ya señalada anteriormente. Pero el hecho de que la primera tenga superior alcance político —al comprender la potestad legislativa, la capacidad de adoptar decisiones normativas con el rango y la eficacia de Leyes en sentido formal— no significa, y esto es lo que interesa resaltar ahora, que la autonomía local, por «inferior», carezca de propia sustancia política. La circunstancia de que las manifestaciones del autogobierno local se reduzcan a las formas jurídico-administrativas de expresión de la voluntad —el acto y el Reglamento— no significa en modo alguno carencia de cualquier componente de aquella sustancia política. Cuando las Corporaciones locales deciden en su ámbito de actuación, operan igualmente en términos de definición de una política propia, por más que, ciertamente, el arco de las opciones legítimas sea más estrecho y la eficacia jurídica de las decisiones sea inferior que la de las Comunidades Autónomas. La diferencia entre las dos autonomías territoriales reconocidas por la Constitución aparece claramente en el propio tratamiento por ésta de las mismas: mientras la de las Comunidades Autónomas es objeto de una regulación más completa y detenida, cuyo ulterior desarrollo se remite a unas normas específicas y sujetas a un procedimiento peculiar de aprobación y modificación (los Estatutos de Autonomía, aprobados por Ley Orgánica, que pasan a ser la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma), la de los entes locales es objeto únicamente de una ordenación principal, contenida en los artículos 137, 140 y 141, desde la que la materia queda entregada *in totum* al legislador ordinario. No obstante, conviene recordar que este legislador no es enteramente libre a la hora de la configuración del régimen local, pues juega en todo caso *ex Constitutione* la técnica de la garantía institucional de Municipios y Provincias.

Se llega así a un nuevo problema de interpretación constitucional. La autonomía local, según lo dicho hasta ahora, resulta ser un espacio de autogobierno acotado, concurrentemente, por las Leyes estatal y autonómica, en el que se desenvuelve un ordenamiento propio dentro de los límites definidos por dichas Leyes. Pero si éstas son de dos tipos, con diferentes orígenes, el interrogante consiste en determinar la posición exacta de los entes locales en el seno de la organización territorial

del Estado; interrogante que se plantea por cuanto los Estatutos de Autonomía de la prácticamente totalidad de las Comunidades Autónomas parten de la idea de que la Administración local no es sino una pieza de la arquitectura interna del poder público en las mismas, de suerte que si fuera correcto este criterio estatutario y se llevara a sus últimas consecuencias, la estructura de los ordenamientos territoriales en España sería la correspondiente a tres círculos concéntricos: el local sería el del radio más reducido, quedando totalmente englobado en el más amplio regional, que —a su vez— lo estaría por el nacional. El resultado sería el de la falta de comunicación o relación directas entre los ordenamientos local y estatal-general, por constituir el regional un intermediario necesario. La Constitución no es explícita en este punto, dando pie a la interpretación de la que parecen partir los Estatutos en su artículo 148.1.1.º. Los dos principales modelos europeos del constituyente español de 1978 tampoco ofrecen una única solución: mientras en Alemania Federal la Administración Local pertenece desde luego al orden interno de los Länder o Estados federados, en Italia dicha Administración cuenta con una posición propia e independiente. El proyecto de Ley básica de régimen local, entendiendo que el modelo constitucional español presenta perfiles propios (por más que haya tenido a la vista los dos referidos modelos y tomado prestado algunas de sus técnicas), opta por una solución específica que parte de la consideración de la Administración Local como elemento organizativo de la total organización territorial del Estado no perteneciente (a título de pieza integrante, parte componente) a ninguno de los restantes. No obstante, reconoce la mayor conexión entre dicha Administración y la correspondiente Comunidad Autónoma, extrayendo de ello las pertinentes consecuencias en el orden de las competencias. La solución conduce, pues, a la afirmación de que las Entidades locales, desde la posición estructural que les es propia, deben mantener relaciones directas tanto con la Comunidad Autónoma en la que estén situadas como con el poder central.

Las líneas básicas de la regulación del proyecto de Ley

Las líneas maestras del modelo de régimen local diseñado por el proyecto de Ley, traen causa, como es lógico, de la respuesta dada a las grandes cuestiones de orden constitucional examinadas. Veamos por separado tales líneas.

1. *La ordenación territorial*

La organización del mundo local existente al momento de elaborarse el proyecto de Ley es, desde el punto de vista territorial, el resultado

de un largo proceso histórico, que arranca de la Edad Media. El origen de la gran variedad en el tamaño, en las dimensiones y características de los Municipios puede situarse (por más que cabría quizá remontarse aún más atrás en la Historia) en el dilatado período de la reconquista. En el norte de la península, donde se refugió la España visigoda y se inició dicha reconquista se localiza justamente la mayor fragmentación del territorio, con Municipios de pequeñas dimensiones que agrupan a una población muy diseminada por el territorio en pequeñas aldeas, parroquias, barrios o caseríos. A medida que se avanza hacia el sur, y sobre todo en Extremadura y Andalucía, es más frecuente el fenómeno de términos municipales grandes estructurados sobre la base de un importante núcleo de población, es decir, con población concentrada, circunstancia que parece puede reconducirse a la política de recuperación de territorio y consecuente colonización del mismo a lo largo del aludido proceso de reconquista. No puede dejar de mencionarse, no obstante, la importancia de la revolución liberal gaditana en la actual conformación del mundo local, tanto por lo que hace a los Municipios como por lo que se refiere a las Provincias. De la Constitución de Cádiz de 1812 arranca la historia contemporánea de unos y otras.

La situación de la Administración Local de que parte el proyecto puede sintetizarse así: 8.022 Municipios, agrupados por provincias (con una distribución desigual), de muy diverso tamaño, dimensiones y población; 45 Provincias (teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Baleares, al comprender cada una de ellas únicamente el territorio de una sola Provincia, han integrado y absorbido la correspondiente organización provincial, a fin de evitar la duplicidad que habría resultado del mantenimiento de ésta), asimismo de muy desigual tamaño y población. El proyecto de Ley renuncia a cualquier operación de reordenación o reorganización territorial y, por tanto, a cualquier replanteamiento directo de la situación así sucintamente descrita. Esta renuncia obedece claramente a consideraciones de orden político en las que aquí no procede entrar, pero que no pueden merecer un juicio rotundamente positivo desde el punto de vista técnico. Parece indudable la conveniencia y aun la necesidad de una reorganización territorial, siquiera sea en el plano municipal y para hacer del mismo un ámbito que, por población, territorio y capacidad económica, justifique una institución de autogobierno en régimen de autonomía. Este problema queda, sin embargo, soslayado e implícitamente referido a las Comunidades Autónomas, que pasan a asumir la responsabilidad primaria en punto a la ordenación territorial del mundo municipal.

El proyecto adopta, no obstante, algunas decisiones dirigidas indirectamente a racionalizar las estructuras locales. La más importante de ellas consiste en la distinción —en su artículo 4— entre organizaciones locales

necesarias y plenas, de un lado, y complementarias, de otro. Las primeras coinciden con las mencionadas expresamente por la Constitución en sus artículos 137, 140 y 141: el Municipio y la Provincia (la Isla, en el caso de los territorios insulares), añadiendo a los mismos las entidades locales inframunicipales (las conocidas tradicionalmente como entidades locales menores y que son aquellas constituidas para la gestión de los asuntos de las poblaciones del término municipal separadas del núcleo urbano principal, sede del Ayuntamiento). Las segundas son las comarcas (entidades de ámbito intermedio entre los Municipios y las Provincias), las áreas metropolitanas (entes creados para organizar grandes conurbaciones) y las mancomunidades, organizaciones asociativas de carácter voluntario, creadas por los Municipios para la gestión en común de determinados servicios); se trata de entidades, cuyo establecimiento y concreta configuración dependen de las Comunidades Autónomas, que han de dictar las pertinentes Leyes para su regulación.

De forma consecuente con esta clasificación, al primer tipo —entidades necesarias— se le dota de la totalidad de las potestades públicas propias de las Administraciones territoriales y que pormenoriza el artículo 3 del proyecto de Ley, mientras que al segundo —el integrado por las entidades que hemos calificado convencionalmente de complementarias— sólo corresponderán tales potestades (la de dictar reglamentos, la expropiatoria, la tributaria, etc...) cuando y en la medida misma en que las leyes de las Comunidades Autónomas se las atribuyan.

La categoría de las entidades locales necesarias no es homogénea. El proyecto de Ley distingue a los Municipios, determinando por ello su artículo 1 que tienen la condición de entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. Las Provincias y, por tanto, las Islas carecen de tal tratamiento y son simplemente equiparadas a los Municipios en cuanto al reconocimiento de su autonomía para la gestión de los intereses provinciales e insulares. La diferencia sustantiva que justifica esta desigual regulación radica en la representatividad de primer grado de los Municipios y sólo de segundo grado de las Provincias e Islas, que son agrupaciones de Municipios abocadas primariamente a los fines de cooperación con y asistencia a estos últimos, así como de aseguramiento a los ciudadanos en todo el ámbito provincial o insular de un nivel estándar de la prestación de los servicios locales mínimos (cobertura de las deficiencias de capacidad económica y de gestión de los Municipios).

2. *La autonomía local*

El segundo aspecto que procede destacar de la regulación legal en proyecto es el atinente a la concreta articulación de la autonomía local.

Ya quedó vista la imposibilidad y, en todo caso, la improcedencia de la definición de la misma por relación a un listado de competencias. Hoy, en efecto, no es ya factible el entendimiento de la autonomía como un espacio competencial fijo, tendencialmente estable y netamente diferenciable de los correspondientes a otras instancias territoriales. En la realidad de las cosas no se dan tales notas de estabilidad y diferenciación. La continuidad actual del tejido social (por razón de las características de la economía y del mercado, así como de los medios de transporte y comunicación) determina inexorablemente la continuidad de los intereses colectivos y públicos, con la consecuencia de la estrecha implicación o imbricación de los en principio atribuibles o imputables a las diferentes colectividades territoriales. Como quiera que las competencias carecen de verdadera sustantividad propia, son más bien técnicas instrumentales para que las Administraciones puedan servir eficazmente la satisfacción de aquellos intereses, es clara la impracticabilidad de la delimitación de la traducción organizativa de éstos —las competencias— de forma ajena a la textura real de los mismos y en términos de claras funciones en relación con concretas materias.

Ahora bien, la concepción de la autonomía como un simple estatuto o condición subjetivos, propios de unas determinadas organizaciones, las cuales vendrían así a poder gestionar, libres de cualquier poder de dirección, tutela o control, es decir, bajo la propia responsabilidad, los asuntos que se les encomendaran (asuntos atribuidos, pues, heterónomamente y cuya cantidad e importancia carecerían de toda significación para la cualificación de la autonomía), significaría en realidad un falseamiento de esta última. Porque la autonomía precisa, para tener un contenido verdaderamente real y efectivo, estar conectada a un cierto conjunto de competencias.

La doble exigencia que resulta de lo dicho: necesidad de entrega de la concreta definición de las competencias locales al proceso de evolución natural del ordenamiento en su conjunto, según el juego lógico de los requerimientos de las regulaciones específicas de los distintos sectores de la acción pública, de un lado, y precisión de la garantía *ex Ley de Régimen local* de un mínimo competencial, revela la dificultad intrínseca del problema a resolver por el proyecto de Ley. ¿Cuál es la solución que éste aporta? Esa solución consiste en realizar una composición equilibrada entre ambas exigencias; composición que se encomienda al siguiente sistema de concreción progresiva de la capacidad de actuación de los entes locales:

— En primer término, las Corporaciones locales ven reconocida su titularidad de las potestades públicas básicas y propias de las Administraciones territoriales: potestades reglamentaria y de autoorganización, potestad tributaria y financiera, potestad de programación y planificación, potestad expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación

de oficio de sus bienes, potestades de ejecución forzosa y sancionadora, presunción de legitimidad y ejecutividad de los actos, privilegios de inembargabilidad de bienes y derechos y de prelación de créditos (artículo 3 del Proyecto de Ley).

— En segundo lugar, se establece (art. 2) una regla maestra, vinculante para toda la legislación, sea estatal o autonómica, reguladora de las distintas materias, a la hora de la determinación de las competencias administrativas en las mismas. La regla está expresamente estatuida para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a la Administración local y postula que aquella legislación (producida por el Estado o las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias) deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Corporación Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Dada su abstracción y generalidad, nada más a la mano que la imputación a la regla de escasa capacidad de operatividad y eficacia prácticas. En la intención del proyecto de Ley, este vaticinio no debe cumplirse, la regla ha de actuar efectivamente en el ordenamiento positivo, regulando la asignación por el mismo de competencias a la Administración Local. Los datos de la experiencia tradicional, según las técnicas jurídicas de relación internormativa al uso, juegan, sin embargo, en contra de este propósito: al promulgarse la Ley básica de Régimen local será una Ley más, sujeta, por tanto, al principio de *lex posterior derogat anteriorem,* es decir, a la posible derogación o sustitución material de sus regulaciones por otros textos legales. La clave está en que el proyecto de Ley que analizamos parte de la idea de que esto no es ya así a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, por la simple circunstancia de la existencia de la misma en calidad de verdadera norma jurídica actuable y, además, de *lex superior* que se impone, por su mayor valor, a cualesquiera otros, sean anteriores o posteriores. Si en el artículo 137 del texto constitucional se consagra una garantía institucional de la autonomía local, es decir, si en dicho precepto se produce una decisión consciente, voluntaria y eficaz del constituyente en orden a la construcción del ordenamiento jurídico ordinario con las instituciones municipal y provincial (lo que implica la existencia de unos Municipios y unas Provincias actuantes en régimen de autogobierno y dotadas de un mínimo competencial que haga real y operativo este último), habrá que concluir forzosamente que la Ley que desarrolle tal garantía constitucional, la Ley de Régimen local, tiene asegurada, por el sólo hecho de la apuntada circunstancia, una posición específica, una *vis* peculiar

en el seno del ordenamiento ordinario; posición y fuerzas que, evidentemente, no la extrae de sí misma, de su cualidad de Ley, sino del dato de realizar el cumplimiento del mandato constitucional. Consecuentemente, una infracción, un desconocimiento por otra Ley del sistema de autonomía diseñado por la Ley básica de régimen local y, en concreto, de la regla ahora examinada, no constituirá infracción de Ley, sino infracción del artículo 137 de la Constitución por intermedio de dicha regla, que hace efectiva —en el plano de la legislación ordinaria— dicho precepto constitucional.

— En tercer lugar, el sistema concreto de competencias de los entes locales se materializa ulteriormente, a partir de la expresada regla maestra, en los siguientes términos:

Por de pronto, se reconoce a la legislación sectorial del Estado que tenga carácter básico, es decir, la que se produzca en relación con las materias en las que la Constitución asigne al poder central competencia para legislar (p. ej., sanidad, procedimiento administrativo, contratos, concesiones, etc...), siquiera sea sobre los aspectos de las mismas relevantes para el interés nacional, capacidad para determinar —con ocasión de regular dichos aspectos— las competencias que en tales materias deban corresponder desde luego a los Municipios y las Provincias (así lo dispone el número 2 del artículo 2 del proyecto de Ley).

Pero, sobre ello, se dispone luego en los artículos 24 y 35 del proyecto sendos listados de materias (urbanismo, sanidad, tráfico, seguridad vial, consumo, cultura, protección civil, etc...) en las que todas las Leyes deben preceptivamente otorgar competencias (las que procedan) a los entes locales. Para los Municipios, el proyecto prescribe, además, una serie de servicios públicos, tales como los de mercados, abastos, cementerios, parques y jardines públicos, recogida de basuras, tratamiento de residuos, abastecimiento de agua, etc..., que han de ser obligatoriamente prestados (por categorías de Municipios, establecidas según criterio poblacional) por los mismos, es decir, que integran obligaciones mínimas para éstos. De esta suerte, tales servicios pasan a fungir simultáneamente como núcleo competencial último e indisponible para el legislador.

Es bien cierto que todas estas previsiones deberían haber quedado complementadas con las relativas a los recursos financieros propios de las haciendas locales, pues sin tales recursos cualquier autonomía es puramente nominal. Sin embargo, la filosofía que inspira el proyecto, ya antes explicitada, ha hecho impracticable esta solución. A ella se oponía en cualquier caso la complejidad de la Hacienda pública en el nuevo Estado puesto en pie por la Constitución, en el que ha de recrearse el sistema fiscal y financiero público por la necesidad de coordinar y cohonestar las Haciendas del poder central, de las nuevas 17 Comunidades Autónomas, de las 45 Provincias y de los más de 8.000 Municipios.

Por tales razones, la cuestión económico-financiera se ha segregado del régimen local, remitiéndola a una Ley específica sobre financiación de las entidades locales (que ya está en elaboración), sin perjuicio de la consagración de los grandes principios en la materia, tales como el de aseguramiento a las entidades locales de recursos suficientes (así, el artículo 100 del proyecto de Ley).

Dicho todo lo anterior, surge inevitablemente la pregunta: ¿qué garantía tienen las Corporaciones Locales de que el ordenamiento jurídico sectorial se comporte efectivamente en la forma dispuesta, asignando competencias a la Administración Local conforme a lo previsto? El ordenamiento español presenta ciertamente hoy deficiencias en punto a la defensa efectiva por las Corporaciones Locales de su autonomía. El proyecto de Ley, consciente de ello, ha intentado montar un sistema de reacción frente a disposiciones legales lesivas de dicha autonomía, sustitutivo de la acción directa contra las mismas, pero sin lograr ciertamente que pueda operar como mecanismo de segura operatividad. Establece al efecto, en su artículo 114, una Comisión Nacional de Administración Local, integrada paritariamente por representantes de la Administración del Estado y de los Municipios y Provincias (designados estos últimos por la asociación de dichas entidades que tenga una mayor implantación entre los mismos) y otorga a este órgano —así como a la representación local integrada en él— la facultad de solicitar de las personas y los órganos constitucionalmente legitimados para interponer recurso de inconstitucionalidad el ejercicio de la correspondiente acción ante el Tribunal Constitucional contra las Leyes que se considera menoscaban o lesionan la autonomía local. La imperfección del mecanismo radica en que la interposición del recurso queda fuera del ámbito de disposición del mundo local. En todo caso, conviene señalar que frente a las disposiciones y las medidas puramente administrativas (Reglamentos y actos), la capacidad defensiva de las entidades locales es plena, reconociendo el artículo 100 del proyecto a dichas entidades legitimación para impugnar todas las que emanen de las instancias territoriales más amplias o superiores.

3. *La descentralización de la gestión administrativa*

La tercera idea que procede destacar es esta de la descentralización. El sistema de asignación de competencias a la Administración Local montado por el proyecto hasta aquí descrito, se refiere a la definición o delimitación del área de competencias propias de los entes locales, de las competencias atribuidas a los mismos como resultado de la valoración de los intereses de las colectividades locales implicados en las materias de que se trate. Pero la actuación de las Corporaciones Locales no queda circunscrita a este tipo de competencias. La integran también

las que les sean trasladadas a título de delegación tanto por el poder central como por las Comunidades Autónomas; previsión que persigue el logro de una mayor descentralización de las tareas puramente ejecutivas o de gestión. Consecuentemente, el cuadro de atribuciones de los entes locales se compone de competencias propias y delegadas.

En tanto que en el supuesto de delegación se da una utilización instrumental por las instancias superiores (a quienes correspondería en principio desarrollar la actividad objeto de delegación) de los entes locales, el régimen jurídico del ejercicio por éstas de uno y otro tipo de competencias es diferente. En el caso de las competencias propias, las entidades locales actúan en la esfera de los intereses cuya gestión les está constitucionalmente reservada y operan, por tanto, con plena autonomía. No sucede así cuando se trata de competencias delegadas, pues éstas son manifestación organizativa de intereses supralocales. Por ello mismo, las Corporaciones locales deben ejercitarlas conforme las directrices e instrucciones impartidas por la instancia delegante, a quien corresponde en puridad la gestión de aquellos intereses públicos de los que las competencias traen causa.

4. *El ordenamiento aplicable a los entes locales*

La opción del proyecto de Ley en favor de la reducción del contenido del régimen local a lo estrictamente relacionado con la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de las Corporaciones Locales, es decir, al estatuto subjetivo de las mismas en cuanto Administraciones públicas, tiene como consecuencia lógica e inevitable la diversificación del ordenamiento jurídico aplicable a dichos entes y a su actividad.

Esta diversificación queda recogida en el artículo 5 del Proyecto de Ley, a tenor del cual las entidades locales se rigen, en primer término, por la propia Ley básica de Régimen local, pero además por:

— Las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local y el Reglamento Orgánico propio de cada entidad, en cuanto se refiere a su régimen organizativo.

Quiere decirse que en este plano de lo organizativo el ordenamiento local aparece integrado primariamente por el Reglamento Orgánico de que se dote cada Corporación Local, si bien sus disposiciones han de ajustarse y tienen como límite la regulación establecida por la Ley básica estatal. Las Leyes de las Comunidades Autónomas, dictadas en desarrollo de esta última, no pueden limitar la capacidad de autoorganización así reconocida, si bien cumplen una función de colmatación de lagunas y de suplencia en defecto del Reglamento Orgánico o de disposición de éste pertinente al caso.

De esta forma, el Proyecto de Ley alcanza una solución de equilibrio en la tradicional polémica entre uniformismo y variedad en el régimen

local. Las exigencias de uniformidad se ven cumplidas por la aplicación general de la Ley básica, pero ésta se limita a establecer un simple marco o esquema. Las de variedad (el mundo local no es homogéneo) resultan satisfechas por la entrega del resto de las determinaciones de organización, en concreción del esquema dispuesto por la Ley básica, a la potestad autoorganizatoria de cada entidad.

Para ultimar el cuadro, conviene precisar que la Ley básica autoriza a la Ley de la Comunidad Autónoma para establecer regímenes especiales para determinadas categorías de Municipios: turísticos, de montaña, industriales, etc... De existir tal regulación, la potestad de autoorganización de la Corporación Local habrá de ejercitarse no sólo en el marco de la Ley básica estatal, sino también de dicha regulación.

— Por lo que hace a las funciones y actividades de las entidades locales, su regulación será la establecida por la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, según la distribución constitucional de competencias entre dichas instancias, así como también por las Ordenanzas que dicte cada Corporación Local.

— El ordenamiento aplicable en punto a régimen estatutario de los funcionarios, funcionamiento de los órganos de los entes locales, procedimiento administrativo, contratos, concesiones y demás formas de prestación de servicios públicos, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial vendrá integrado en la siguiente forma: en primer lugar, será de aplicación la legislación estatal o autonómica que se produzca en los términos del apartado 18 del número 1 del artículo 149 de la Constitución, que establece los criterios de distribución de la potestad legislativa entre el poder central y las autonomías territoriales en tales materias; dentro de los límites definidos por dicha legislación podrán producirse Ordenanzas de las distintas entidades locales, que serán asimismo de aplicación.

— En punto a bienes, el ordenamiento local se integra por la legislación estatal que desarrolla el artículo 132 de la Constitución, referente al dominio público y a los bienes patrimoniales, en su defecto por la legislación de las Comunidades Autónomas y en último término por las Ordenanzas de cada entidad local.

— Finalmente, las Haciendas locales se rigen en primer lugar por la legislación tributaria del Estado, en segundo término por la legislación que —en el marco de la anterior— dicten las Comunidades Autónomas y en último lugar por las Ordenanzas de las entidades locales.

5. *La organización y el gobierno de las Corporaciones Locales*

Frente a la solución rígidamente uniforme tradicional y la de flexibilización de la misma mediante la fijación de tipos de entes locales (turísticos, industriales, etc...) intentada en alguna ocasión, el proyecto de

Ley opta por una rigurosamente nueva, sin desdeñar, sin embargo, los ensayos anteriores, como el aludido de flexibilización apuntado por la malograda Ley de Bases de 1975.

Partiendo de su propio concepto de la autonomía local, que descansa no tanto en el contenido competencial cuanto en la posición subjetiva de la institución y tiene por núcleo, consecuentemente, la capacidad de autoorganización, el Proyecto de Ley incide justamente en este último ámbito y, en vez de fijar pormenorizadamente, o permitir que se haga, su régimen de organización, concede a cada Corporación Local amplísimo margen para que ella misma defina su propia organización a través del llamado Reglamento Orgánico. Así se dispone en los artículos 5, A; 19.2 y 31.2 del Proyecto. Naturalmente, esta amplia potestad de autoorganización no es ilimitada, las prescripciones organizativas de la futura Ley básica de régimen local constituyen su marco vinculante, pero este marco es ciertamente exiguo, circunscrito a un esquema organizativo muy reducido, integrado por los artículos 18, 19, 31 y 32. Así, para los Municipios ese esquema se agota prácticamente en la prescripción de la existencia de tres órganos: el Pleno, integrado por los Concejales y el Alcalde como Presidente; el Alcalde, y la Comisión de Gobierno (este último órgano sólo es obligatorio para los Municipios de más de 5.000 habitantes). El resto de la organización es, pues, de libre disposición local.

El marco organizativo común, a respetar en todo caso por los Reglamentos Orgánicos de las Corporaciones Locales, puede, a su vez, no ser único. Aparte la excepción prevista en el artículo 28 del proyecto para los pequeños Municipios (prescriptiva de su funcionamiento en régimen de Concejo abierto, es decir, sin mecanismo representativo electoral, integrándose el Pleno del Ayuntamiento directamente por los vecinos), el artículo 29 abre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, mediante Ley, establezcan regímenes especiales para Municipios rurales, turísticos, industriales, etc...

De otro lado, la capacidad organizativa de los entes locales no se agota en las instituciones y aparato municipales centralizados, es decir, en los órganos y servicios establecidos y en funcionamiento en la sede del Municipio, sino que alcanza a la posibilidad de implantar órganos de gestión desconcentrada (art. 23 del Proyecto); previsión que evidentemente está pensando fundamentalmente en los Municipios con grandes concentraciones urbanas, en las que parece conveniente una gestión por distritos o barrios.

Además, los Municipios (no así las Diputaciones provinciales y los Cabildos y Consejos insulares) cuentan con la libre opción asociativa, pueden constituir por sí mismos Mancomunidades para la prestación en común de determinados servicios (estas asociaciones están reguladas en el artículo 42 del Proyecto).

La articulación de una organización municipal descentralizada está sujeta a un régimen más riguroso. Es posible el establecimiento de verdaderas entidades inframunicipales para el gobierno autónomo de núcleos de población separados del principal del Municipio y en el que radica el Ayuntamiento. El artículo 43 del Proyecto exige al efecto una Ley de la correspondiente Comunidad Autónoma, por lo que el supuesto escapa claramente de la potestad autoorganizativa municipal.

Desde otro punto de vista, el Proyecto de Ley mantiene el sistema electoral vigente de 1978, aunque más bien elude esta cuestión remitiendo los aspectos electorales a la legislación específica, a fin de excluir de su regulación los avatares políticos a que esta materia está lógicamente sujeta. Consecuentemente, continúa la elección directa, por el sistema proporcional con listas bloqueadas y cerradas, de los Concejales, seguida de la elección —en la primera sesión constitutiva del Ayuntamiento— del Alcalde por y entre los Concejales. No obstante, en un punto es el proyecto innovador: introduce la posibilidad de la formulación y aprobación de una moción de censura constructiva al Alcalde o al Presidente de la Diputación, Cabildo o Consejo, con la consecuencia —caso de prosperar la misma— de la destitución del cargo.

Esta novedad trae causa de una de las innovaciones más controvertidas del Proyecto de Ley, el cambio profundo que propone del sistema de gobierno local. El sistema tradicional español descansa sobre tres órganos: el Ayuntamiento Pleno, órgano deliberante máximo, compuesto por todos los Concejales y presidido por el Alcalde, al que se le atribuyen las competencias y decisiones de mayor trascendencia; la Comisión Permanente, órgano colegiado intermedio, destinado a suplir al Pleno en los asuntos urgentes y en los de menor importancia, integrado por una representación de Concejales proporcional a la composición política del Pleno y presidido asimismo por el Alcalde; y, finalmente, el Alcalde, órgano unipersonal, agente ejecutivo municipal y jefe de todo el aparato administrativo. El nuevo sistema responde a la necesidad de, respetando la tradición democrático-representativa y de participación ciudadana de la instancia municipal (tradición que sigue plenamente vigente y debe ser incluso potenciada) reforzar la capacidad ejecutiva y de gestión del gobierno local, tal como demanda la realidad económico-social, política y técnica. Para ello adopta dos medidas clave:

— De un lado, reordena la distribución de competencias, fundamentalmente entre el Pleno y el Alcalde, en el sentido del fortalecimiento de la posición de este último.
— De otro, suprime la Comisión Permanente y la sustituye por una Comisión de Gobierno, que ya no trae causa de la composición po-

lítica del Pleno y es de libre designación —entre Concejales y Diputados— del Alcalde o Presidente, integrando así un verdadero equipo de gobierno de éste.

6. *Las relaciones interadministrativas*

Tal como en su momento dijimos, en el sistema del proyecto de Ley, los entes locales cuentan, sin perjuicio de su mayor vinculación lógica a las Comunidades Autónomas, con una posición propia en la organización territorial del Estado, manteniendo consecuentemente relaciones directas, al actuar tanto con la Administración del Estado como con la de dichas Comunidades.

En el Estado autoritario centralista anterior, las relaciones entre el poder central y la Administración Local eran fiel reflejo de la construcción piramidal y jerarquizada del poder público. Se desarrollaban conforme a un amplio elenco de técnicas formalizadas, actuables por la sola voluntad del poder central e incidentes no sólo en la validez y la eficacia de los actos locales, sino incluso en el propio estatuto subjetivo de las Corporaciones representativas. La Administración del Estado, en cuanto gestora de los intereses de la entera comunidad nacional e instrumento del poder central, gozaba de una posición preeminente, era una suerte de superior cuasi jerárquico de la Administración Local. Desde esta imagen resulta fácil comprender la tupida red de técnicas integrantes de la tutela a que estaba sujeta esta última Administración.

Este modelo de relaciones interadministrativas resultaba radicalmente inadecuado para ordenar los flujos en la organización territorial prevista en la Constitución de 1978. Como acertadamente se señala en la Exposición de Motivos de la futura Ley básica de régimen local, el principio constitucional de autonomía y el administrativo (aunque también constitucionalizado) de descentralización en que se fundamenta el nuevo Estado implican la diversificación de los centros y las instancias del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, impidiendo así el reconocimiento a alguno de ellos de facultades de vigilancia y control generales y limitadores de la capacidad de los otros, a título de expresión de una suerte de estatuto formal de superioridad o preeminencia. Ahora bien, esta comprobación elemental no conduce en modo alguno a la aceptación del funcionamiento del poder público administrativo como un conjunto disarmónico de esferas que giran según una lógica enteramente propia e independiente de las demás. Los principios constitucionales de unidad y de coordinación y eficacia (que traducen en el plano administrativo el primero, extrayendo del mismo las pertinentes consecuencias) exigen la vertebración de aquel poder, si bien ésta ya no puede tener lugar por las vías expuestas y ha de ser más bien

el resultado del juego mismo de la vida institucional desde sus presupuestos de representatividad democrática y gestión autónoma de las propias competencias, es decir, el fruto del esfuerzo permanente de integración político-social que ha de presidir aquel juego. Ya no existen desigualdades formales o subjetivas entre las instancias administrativas por razón de la importancia o extensión de la colectividad cuyos intereses gestionen, todas ellas son necesariamente idénticas, derivando la desigualdad únicamente de la estructura material de los intereses públicos en presencia.

El sistema de relaciones interadministrativas que el proyecto de Ley diseña, inspirándose en la filosofía que acaba de explicitarse, responde a los principios —proclamados en el artículo 51— de respeto al ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven por las propias; ponderación —a la hora de actuar las competencias propias— de la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a otras Administraciones; facilitación a otras Administraciones de la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos; y prestación —en el ámbito propio— de la cooperación y la asistencia activa que otras Administraciones puedan precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas. Resulta importante resaltar que estos principios rigen no sólo para las entidades locales en sus relaciones con las restantes Administraciones, sino también para todas éstas en las que entablen con aquellas entidades.

Desde el fondo institucional que proporcionan estos principios, las técnicas reguladas para vertebrar las relaciones pueden clasificarse, para su mejor exposición y comprensión, en ordinarias, subdivididas éstas en generales y especiales, y extraordinarias.

Las ordinarias y generales son las llamadas primariamente a conformar el desarrollo regular de las relaciones interadministrativas. Se trata del deber de información, que incumbe a las entidades locales para tener a las Administraciones del Estado y de la correspondiente Comunidad Autónoma al corriente de su actuación y la correlativa facultad de comprobación atribuida a dichas Administraciones en orden a precisar, completar o suplir la información (art. 52 del Proyecto), así como la cooperación voluntaria o negociada mediante consorcios o convenios (art. 53), las de coordinación de actuaciones a través de órganos de colaboración con facultades meramente deliberantes o consultivas e integrados por representantes de todas las Administraciones interesadas y de intervención en los procedimientos de planificación seguidos por otra Administración para poder hacer valer en ellos los intereses públicos correspondientes (art. 54) y, por último, la de coordinación de la actividad local por la Comunidad Autónoma mediante planes sectoriales con dicho objeto específico (art. 55).

Todas estas técnicas aparecen referidas al supuesto de claro deslinde de los ámbitos competenciales de las diversas Administraciones. Puede darse el caso, y ello no debe considerarse excepcional, de dificultad e, incluso, imposibilidad del trazado de tal deslinde en forma neta, por razón de la continuidad, del grado de imbricación de los intereses públicos de las distintas colectividades territoriales. Aquí entra en juego la cláusula prevista en el artículo 57, que permite a la legislación sectorial correspondiente el establecimiento de técnicas especiales de colaboración o relación, las cuales deberán asegurar a las Corporaciones Locales como mínimo una adecuada participación e integración en el proceso de la toma de decisiones en los asuntos correspondientes y dejar a salvo la potestad de autoorganización de los servicios propios de dichas Corporaciones.

Hasta aquí, pues, los mecanismos ordinarios, sean generales o especiales, de relación interadministativa. Común a todos ellos es su carácter «blando», más dirigido a la integración cooperativa que al tradicional control unilateral. Pero es obvio que estas técnicas pueden fallar o resultar insuficientes para asegurar debidamente un correcto funcionamiento del poder público administrativo en su conjunto. Tal hipótesis se cubre en el proyecto mediante las técnicas que hemos calificado de extraordinarias.

Estas técnicas son residuales, en el sentido de que sólo deben entrar en juego en el supuesto de insuficiencia o ineficacia de las ordinarias. Consisten en la intervención de las Administraciones del Estado o de las Comunidades Autónomas, bien de la actividad de una Corporación local (supuesto previsto en el art. 62: si una Entidad local adoptara actos o acuerdos gravemente atentatorios para el interés de España, la Administración del Estado puede, en definitiva, suspenderlos y adoptar las medidas pertinentes para la protección de dichos intereses generales, con posterior impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa), bien de la propia Entidad local (supuesto previsto en el art. 56: el Consejo de Ministros, previo informe favorable del Senado, puede proceder a la disolución de los Ayuntamientos y las Diputaciones que incurran en gestión gravemente dañosa para los intereses supralocales, con convocatoria inmediata de elecciones parciales para constituir las nuevas Corporaciones y designación entretanto de las correspondientes Comisiones gestoras).

Es perfectamente plausible que las relaciones interadministrativas acaben finalmente en una situación sólo resoluble mediante el conflicto formal; conflicto que, en el sistema del proyecto de Ley, sólo puede quedar planteado en términos jurisdiccionales; es decir, entregado a la decisión de los Tribunales de Justicia. Toda la patología conflictual se encuentra regulada en los arts. 58, 60 y 61 del Proyecto de Ley, que parte de la legitimación, tanto de la Administración local como de las Ad-

ministraciones territoriales superiores, para impugnar ante la Jurisdicción contencioso-administrativa los respectivos actos y disposiciones reglamentarios. No obstante, existe una regulación más minuciosa de la impugnación de los actos y acuerdos locales por las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, circunstancia que responde a la necesidad de perfilar los mecanismos garantizadores de la observancia de los límites de la autonomía local. Esta regulación distingue dos supuestos básicos: de un lado, el de adopción de acuerdos locales que simplemente infringen el ordenamiento jurídico; de otro, el de acuerdos locales que directamente menoscaban, interfieren o lesionan el ámbito de competencias de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas. En el primer caso, la respuesta consiste en la formulación de un requerimiento formal para la anulación del acto o acuerdo y, caso de no ser atendido éste, la impugnación oficial correspondiente por la vía del proceso contencioso-administrativo ordinario. En el segundo, la reacción se traduce directamente en la impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativa; impugnación que produce la suspensión del acto o acuerdo locales siempre que se invoque la afección de intereses supralocales.

7. *La información y la participación ciudadanas*

Otra de las líneas básicas del proyecto de Ley circula por el propósito de potenciar la participación ciudadana efectiva en el actuar administrativo local. A este efecto, el proyecto dedica todo un Capítulo, el IV del Título V, arts. 64 a 67, ambos inclusive, a este problema.

La regulación proyectada puede sintetizarse así:

- En primer término, se impone a las Corporaciones Locales el deber de facilitar la más amplia información sobre su actividad, así como la participación de todos los ciudadanos en la vida local.
- Complementariamente, se establece el principio de la publicidad de las sesiones del Pleno de las Corporaciones (con algunas excepciones limitadas a los asuntos que puedan afectar a la intimidad o al honor de las personas), así como de la publicación íntegra en el «Boletín Oficial de la Provincia» de las Ordenanzas y presupuestos locales como condición para su entrada en vigor.
- Se cierra el apartado de principios con el del derecho de todos los ciudadanos a consultar los archivos y registros de las Corporaciones locales, así como a obtener copias y certificaciones de los acuerdos y de sus antecedentes (derecho que sólo puede ser limitado por motivos de afección a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas).

— Establecimiento de la institución de la consulta popular en los asuntos de competencia municipal y de carácter local, con excepción de los relativos a la Hacienda local.
— Finalmente, se atribuye a las Entidades locales el deber de favorecer el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses colectivos de los vecinos, facilitarles la más amplia información sobre la actividad local y, en la medida de lo posible, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas e impulsar la participación de dichas asociaciones en la gestión de las propias Corporaciones.

8. *La Función Pública*

Para finalizar esta exposición, una breve referencia al régimen del personal al servicio de las Entidades Locales. Es ésta, como no precisa argumentarse, una cuestión fundamental para el adecuado desenvolvimiento de las actividades locales, pero que la futura Ley Básica de Régimen Local no puede, de acuerdo con su propio enfoque, regular acabadamente, toda vez que el art. 149.1, apartado 18, de la Constitución prevé una legislación estatal básica y específica sobre la función pública. Aunque el proyecto de Ley debía, aquí, haberse limitado a establecer una brevísima regulación dirigida exclusivamente a asegurar la conexión con dicha legislación, las peculiaridades que el mundo local presenta en esta materia le han forzado a ir más allá.

Se distingue en el personal al servicio de las Corporaciones Locales, en función del estatuto aplicable, entre funcionarios en sentido estricto (sometidos a un estatuto jurídico-público), contratados laborales (sometidos al Derecho laboral o del trabajo) y personal eventual (limitado a los puestos de confianza política y de libre designación y revocación sujetos al Derecho administrativo). Interesa destacar que, por exigencia constitucional, todo el personal ha de ser seleccionado en función de criterios objetivos atenidos a los principios de mérito y capacidad. Quiere esto decir que el personal se incorpora a la Administración local a través de procedimientos selectivos públicos, consistentes en la realización de pruebas y exámenes acreditativos de las condiciones de los aspirantes a puestos públicos. La única excepción a la aplicación de estos procedimientos la constituyen los pocos puestos reservados a personal eventual, puestos que —por ser de confianza política— son cubiertos mediante libre designación. Pero, precisamente por ello, este último personal es libremente destituible y cesa en todo caso cuando lo haga la autoridad que lo nombró, mientras que el resto del personal tiene asegurada la estabilidad en el empleo más allá de los avatares políticos, y salvo caso legal de destitución o despido acreditado mediante el procedimiento legal oportuno y con revisión judicial.

Lo más notable del sistema vigente español y que el Proyecto mantiene, si bien con importantes retoques, es la exigencia de los llamados Cuerpos nacionales. Se trata de una serie de categorías de funcionarios al servicio de las Entidades locales que, sin embargo y por la importancia de las funciones que les están atribuidas, son seleccionados, formados y nombrados por la Administración del Estado con carácter nacional. Son tres las categorías de estos funcionarios: los Secretarios, que desempeñan la función de fedatarios públicos y de asesores legales preceptivos de las entidades locales; los Interventores, que realizan la función de organización y gestión de la actividad económico-financiera y presupuestaria; y los Depositarios, que cumplen la tarea correspondiente a la recaudación de ingresos, custodia de fondos y realización de pagos.

La selección nacional (es decir, la realización de las pruebas y exámenes precisos) y la formación (la realización de los cursos pertinentes para los previamente seleccionados) le corresponde justamente al Instituto de Estudios de Administración Local, que me honro en dirigir, y el nombramiento lo produce el Ministerio de Administración Territorial a propuesta del Instituto. Y los funcionarios así nombrados pueden participar luego en los concursos nacionales convocados para cubrir las plazas que en cada momento estén vacantes en las diferentes Corporaciones Locales.

INDICE

	Págs.
PRESENTACION, por LUCIANO PAREJO ALFONSO	IX
CONFERENCIA DEL EXCMO. SR. MINISTRO DE ADMINISTRACION TERRITORIAL, D. TOMAS DE LA QUADRA SALCEDO, EN LA CLAUSURA DEL CONGRESO IBEROAMERICANO DE PROFESORES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, SOBRE SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACION LOCAL ...	1
EL REGIMEN MUNICIPAL ESPAÑOL, por RAMÓN MARTÍN MATEO ...	13
LA ADMINISTRACION LOCAL ARGENTINA, por AGUSTÍN A. GORDILLO.	43
O MUNICIPIO NO DIREITO BRASILEIRO, por CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO	81
LA ADMINISTRACION LOCAL EN COLOMBIA, por JAIME VIDAL PERDOMO	103
LA MUNICIPALIDAD EN COSTA RICA, por EDUARDO ORTIZ	147
LOS PROBEMAS DE LA ADMINISTRACION LOCAL EN IBEROAMERICA, por ENRIQUE SILVA CIMMA	243
REGIMEN MUNICIPAL ECUATORIANO, Separata del estudio introductorio a la Ley de Régimen Municipal de próxima edición, por FRANCISCO TINAJERO	251
LOS MUNICIPIOS EN MEXICO, por ALFONSO NAVA NEGRETE	279
EL MUNICIPIO PARAGUAYO, por LUIS ENRIQUE CHASE PLATE	303

Págs.

EL REGIMEN MUNICIPAL EN LA REPUBLICA ORIENTAL DE URUGUAY, por DANIEL HUGO MARTINS ... 323

EL REGIMEN MUNICIPAL EN VENEZUELA, por ALLAN R. BREWER-CARÍAS ... 339

CONSTITUCION NACIONAL ARGENTINA (1-5-1853, con las reformas de 25-9-1860, 1868, 1898 y 1957) ... 571

DISPOSITIVOS DE CONSTITUIÇAO FEDERAL SOBRE O MUNICIPIO (CONSTITUCION DE LA REPUBLICA FEDERAL DEL BRASIL) (17-10-1969) ... 637

CONSTITUCION DE COLOMBIA (De 1886, reformada en 1947 y 1-12-1957) ... 681

CONSTITUCION DE COSTA RICA (7-11-1949) ... 711

ECUADOR. LEY DE ORGANIZACION BARRIAL ... 749

CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS DE MEXICO ... 935

PARAGUAY. LEY NUMERO 222, QUE SANCIONA LA LEY ORGANICA MUNICIPAL ... 973

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY ... 1007

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA (23-1-1961) ... 1043

LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN ESPAÑA, por LUCIANO PAREJO ALFONSO ... 1143

DERECHO MUNICIPAL IBEROAMERICANO

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL