



**UNED**

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

Institución Benemérita de la Educación y la Cultura

## ***Recurso Educativo***

# ***Rendición de cuentas para autoridades municipales y las personas municipales***

***Consultor:***

***Msc. Juan Pablo Sáenz Bonilla***



**INSTITUTO**

DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN  
MUNICIPAL Y DESARROLLO LOCAL

## Contenido

Lista de Acrónimos.....	3
I) Introducción: .....	4
II) Módulo N°1 .....	6
Tema 1: Características y elementos para una “democracia local participativa y transparente” ..	7
Resumen del Módulo .....	24
Ejercicios del Módulo .....	25
III) Módulo N°2 .....	30
Tema 1: Atribuciones de los Concejos Municipales y las regidurías Municipales en Costa Rica..	31
Tema 2: Competencias de los Concejos Municipales para promover una “democracia local participativa y transparente” .....	32
Resumen del Módulo .....	52
Ejercicios del Módulo .....	55
IV) Módulo N°3 .....	61
Tema 1: Atribuciones de las y los alcaldes municipales y los Intendentes de los Concejos Municipales de Distrito en Costa Rica.....	62
Tema 2: Competencias de las y los alcaldes municipales y los intendentes de los Concejos Municipales de Distrito para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas .....	65
Resumen del Módulo .....	82
Ejercicios del Módulo .....	83
V) Módulo N°4 .....	86
Tema 1: Atribuciones de las Sindicalías Municipales y los Concejos de Distrito en Costa Rica....	87
Tema 2. Competencias de las y los síndicos municipales para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas .....	89
Resumen del Módulo .....	100
Ejercicios del Módulo .....	101
VII) Referencias consultadas.....	103

## Lista de Acrónimos

ADI	Asociación de Desarrollo Integral
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CONAPDIS	Concejo Nacional de Personas con Discapacidad
COMAD	Comisión Municipal de Accesibilidad y Discapacidad
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.
IFCMDL	Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
PGR	Procuraduría General de la República
PEP	Procuraduría de la Ética Pública
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UNED	Universidad Estatal a Distancia

## Proceso Educativo Rendición de Cuentas: Capacidades y funciones de las autoridades municipales

### I) Introducción:

La democracia como régimen político y como forma de organizar la vida en sociedad es inseparable de la participación ciudadana y de la transparencia. No importa si estamos hablando de la democracia a nivel del gobierno nacional o a nivel del gobierno local, siempre que estos gobiernos quieran llamarse “democráticos” deberán garantizar la participación ciudadana y comportarse de forma transparente.

Asimismo, en la gestión municipal, los procesos de rendición de cuentas de las autoridades municipales son uno de los pilares para fomentar la participación ciudadana, la transparencia e impulsar los mecanismos democráticos locales. De esta forma, deben ampliarse las capacidades de las autoridades municipales para rendir cuentas y ser transparentes, así como ampliar las herramientas que tienen las personas munícipes para ejercer una participación ciudadana más activa que sea capaz de demandar cuentas a las personas funcionarias públicas y utilizar la información pública para consolidar democracias más sólidas y con mayor desarrollo humano cantonal.

Por lo tanto, con este material el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (IFCMDL) de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) busca impulsar un proceso educativo en los cantones del país, todo con el objetivo de reforzar las capacidades de los principales actores políticos locales que inciden en las redes de gobernanza y que son los llamados a impulsar una gestión política democrática y transparente.

Para cumplir esos objetivos generales, el material educativo que aquí se presenta consta de 4 módulos, los cuales se detallan a continuación:

- Módulo 1: Elementos para una “democracia local participativa y transparente”
  - Muestra los principales elementos que debe de tener una democracia para poder ser transparente y verdaderamente democrática. Además, analiza los principales términos sobre el tema que servirán de base para los siguientes módulos.
- Módulo 2: Recurso educativo para regidurías municipales: Mecanismos para avanzar hacia una “democracia local participativa y transparente”.
  - Describe los mecanismos que las regidurías municipales costarricenses pueden y deben de utilizar para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas en sus cantones.
- Módulo 3: Recurso educativo para alcaldías e intendencias municipales: Mecanismos para avanzar hacia una “democracia local participativa y transparente”.
  - Muestra los mecanismos que las alcaldías e intendencias pueden y deben de utilizar para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas en sus cantones.
- Módulo 4: Recurso educativo para concejos de distrito: Mecanismos para avanzar hacia una “democracia local participativa y transparente”.

- Describe los mecanismos que los concejos de distrito y las sindicalías municipales pueden y deben de utilizar para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas en sus distritos.

Al finalizar cada Módulo se presenta un “Resumen” de la sección y también una serie de “Ejercicios” que pretenden que las personas lectoras aprovechen de mejor manera el material educativo presentado.

## II) Módulo N°1

Elementos para una “democracia local participativa y transparente”

---

Objetivo específico:

Describir las características y elementos constitutivos del enfoque de la “democracia local participativa y transparente”.

---

Temas:

1. Características y elementos para una “democracia local participativa y transparente”.
2. Resumen del Módulo.
3. Ejercicios del Módulo.

## Tema 1: Características y elementos para una “democracia local participativa y transparente”

La democracia es una forma de organización política que significa que el poder (*kratos*) está en manos del pueblo (*demos*), por lo que la ciudadanía debería tener el poder, tomar las decisiones y comandar el Gobierno. Además, la democracia requiere de que se realicen elecciones libres y periódicas; que las personas tengan derecho a elegir a sus gobernantes y ser electos si lo desean; que se permita y se fomente la participación ciudadana; que las personas tengan libertad de organizarse y reunirse; que existe libertad de creencias, libertad de expresión y medios de comunicación libres; que todas las personas sean iguales ante la ley; que haya la posibilidad de debatir y hacer debates públicos, entre otras características importantes.

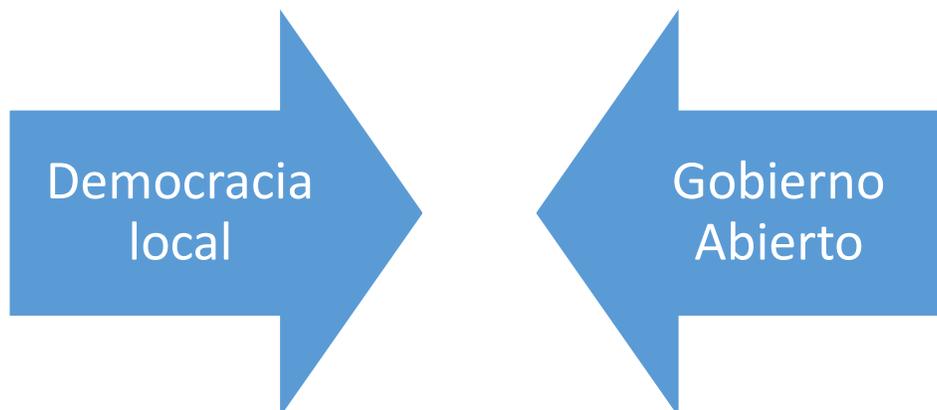
Asimismo, como señala Norberto Bobbio (2001: 34) el proceso de democratización se va completando conforme mayor sea la cantidad de espacios en los que se ejerce la democracia, por lo que hay “más democracia” entre más amplio es el espacio donde hay votaciones y prácticas participativas por parte de los miembros del colectivo social. De esta forma, la democracia no debería ejercerse únicamente a nivel del Gobierno Nacional sino que debería practicarse también en el nivel local-municipal lo que incluye a los Gobiernos Municipales y a otras organizaciones locales como –por ejemplo- las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI) y las Juntas de Educación de las Escuelas públicas.

Esto permite entender que existe una “democracia nacional” y también una “democracia local”, la cual, en el caso de Costa Rica, está circunscrita al ámbito de los cantones, los cuales son dirigidos por un *Gobierno Municipal*.

Ahora bien, para que la “democracia local” funcione de manera adecuada, debe incluir una serie de elementos y tener unas características específicas, oponiéndose siempre a las formas de organización autocráticas, dictatoriales y (anti)democráticas. Esto no quiere decir que si la “democracia local” no cumple con algunos de esos elementos y características deberíamos dejar de llamarla “democracia”, pero sí implica que el nivel de desarrollo de esa democracia es menor, por lo que como munícipes y funcionarios(as) municipales deberíamos procurar que nuestra “democracia local” incluya la mayor cantidad de esos elementos y características, los cuales también podrían contribuir con el establecimiento de un Estado y Gobierno Abierto como avance convergente de la democracia local

### Ilustración N°1

**La democracia local participativa y transparente como proceso convergente del Gobierno Abierto y viceversa**



Según Nava, el *Gobierno Abierto* involucra los siguientes elementos: “1) la participación ciudadana como eje de la acción gubernamental; 2) la *transparencia* como generadora de insumos para la participación; 3) los datos abiertos como formato de intercambio de información accesible y con portabilidad; 4) las *tecnologías de la información* y la comunicación (TIC) para potenciar la accesibilidad y la inmediatez, y 5) la simplificación administrativa”.

Por eso, para Nava, el Gobierno Abierto “supone una nueva cultura organizacional del aparato estatal, con la finalidad de abrir mayores espacios de diálogo, comunicación, colaboración y coparticipación con la *ciudadanía* y las organizaciones de la sociedad” (2017: 492).

Por tanto, una “democracia local” debería tener además otros apellidos y sumarle a su nombre los elementos de la “participación ciudadana” y la “transparencia”. De esta forma, a nivel cantonal tendríamos una “democracia local participativa y transparente”, la cual está formada por los siguientes elementos y características constitutivas:

a) Representatividad política local.	f) Control horizontal local.
b) Publicidad del poder local.	g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción.
c) Rendición de cuentas local.	h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato.
d) Participación ciudadana local.	i) Debate público local.
e) Control ciudadano vertical y local.	

Justamente en ese tema se describen y analizan algunos términos o conceptos que son importantes para entender cómo las regidurías, alcaldías, intendencias y concejos de distrito del país pueden hacer para mejorar sus cantones y hacer que sean más democráticos, participativos y transparentes.

**A) Representatividad política local:**

Ante la complejidad de las sociedades, la democracia moderna nace como democracia representativa, diferenciándose de la democracia de los antiguos y caracterizándose por la representación política (Bobbio, 2001: 30). Por eso, el régimen democrático se forma como un “conjunto de reglas (primarias y fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué *procedimientos*” (Bobbio, 2001: 24) por lo que la ciudadanía elige periódicamente a sus representantes en la toma de decisiones públicas.

Aunque ciertamente la ciudadanía elige a sus representantes para que se encarguen de la tarea de gobernar, estos representantes electos no están en sus puestos por ellos(as) mismos(as) sino que - más bien- han sido designados para velar por los intereses, servir y rendir cuentas al pueblo (municipes a nivel local) que los ha nombrado. Los representantes del pueblo tienen la responsabilidad de tomar decisiones y gobernar –no para sus propios intereses- sino para el bienestar de la sociedad que representan.

Este principio también está presente en la “democracia local”, en aquella democracia que se ejerce a nivel de los cantones costarricenses y en sus Gobiernos Municipales. En Costa Rica en cada cantón debe existir un Gobierno Municipal el cual está compuesto por “un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular.” (Artículo 3 del Código Municipal).

De esta forma, a nivel cantonal las personas municipales tienen el poder (*demos kratos*) de nombrar algunas personas para que los represente y ocupen los cargos de dirección política, todo esto en el marco de la democracia *representativa*. Por eso, las personas municipales eligen representantes en la alcaldía municipal, las regidurías municipales, las sindicalías y en los puestos de intendentes y concejales de distrito. Esto implica que estos representantes están en sus puestos no para ellos(as) mismos, sino para velar por los intereses comunes, servir y rendir cuentas a las personas municipales del cantón. Lejos de gobernar “para sí” deben gobernar para todas las personas municipales.

**Ilustración N°2**

<b>Gobierno con democracia</b>	<b>Gobierno sin democracia</b>
Ilustración del “pueblo” sobre el representante/gobernante.	Ilustración del representante/gobernante sobre el “pueblo”.

Los representantes y gobernantes son entonces servidores del pueblo y de los municipales que es de donde proviene el poder político en la democracia. Por eso, los gobernantes locales (alcaldes, alcaldesas, regidores(as), síndicos(as), intendentes y concejales de distrito) deben rendir cuentas a sus superiores jerárquicos y dueños(as) del poder en el sistema democrático: las personas municipales.

**B) Publicidad del poder local:**

Como señala Bobbio (2013: 27) la democracia “es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo la supervisión de la opinión pública”. Por esa razón, señala el propio Bobbio (2013) que la democracia debe evitar que los gobernantes se aparten de la vista del público en el momento de las deliberaciones y toma de decisiones que son de interés público.

Es por esa razón que en los Gobiernos que no son democráticos, el lugar para las decisiones es el “gabinete secreto”, la “cámara secreta”, el “consejo secreto”, simplemente porque tomar decisiones en secreto beneficia a los que tienen el poder y no a la ciudadanía en general (Bobbio, 2013). De esta forma, la publicidad del poder local significa que el poder que ejercen las autoridades municipales es transparente, visible y público de cara a las personas municipales.

La “democracia local” ejercida en los Gobiernos Municipales debe realizar todos sus actos ante el público, sin secretos y bajo la supervisión de la opinión pública, los municipales y las organizaciones comunales. Las autoridades y representaciones locales deben procurar que sus decisiones sean públicas y transparentes ante quienes los han elegido, evitando siempre las decisiones secretas, a oscuras y por “debajo de la mesa”. No hacerlo genera sospechas, desconfianzas y hace que sea más probable que las autoridades municipales tomen decisiones que los benefician sólo a ellos (no a los municipales) y que se aumenten las probabilidades de cometer actos de corrupción.

**Ilustración N°3:**  
(Gobernantes tomando decisiones en una sala muy iluminada, con presencia de ciudadanos y ciudadanas. En la sala hay carteles con información pública que sirve para informar a la ciudadanía del tema del que se está discutiendo, mientras la ciudadanía tiene materiales informativos en sus manos y los analiza con interés).

De esta forma, si lo que se quiere es evitar que las autoridades se beneficien a ellos mismos con sus decisiones y evitar los actos de corrupción, se debe tratar de que las decisiones que se tomen siempre sean públicas y visibles a los ojos y oídos de los municipales. Además, si las decisiones y el poder son públicos y visibles a la gente, es más fácil rendir cuentas a los municipales y a los órganos de control.

### C) Rendición de cuentas local:

Como se decía anteriormente, las democracias locales deben respetar el principio de la “publicidad del poder”, pero no se trata solamente de que el proceso de toma de decisiones sea público, transparente y visible sino también de que los funcionarios públicos locales rindan cuentas sobre la gestión y administración del Gobierno Municipal. Por esto, tanto a nivel nacional como local, deben existir procesos de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es un conjunto de mecanismos ejercidos por las y los gobernantes y el funcionariado público que permite informar a la ciudadanía y a otras instancias político-institucionales sobre las formas en las que se administra y gestiona la cosa pública, sea esta un Gobierno Nacional, un Gobierno Municipal u otras organizaciones sociales como las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI) o las Juntas de Educación de las escuelas públicas por ejemplo.

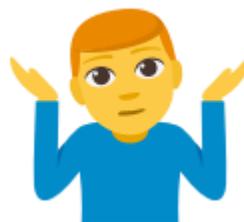
Este conjunto de mecanismos (rendición de cuentas) se justifica también en el principio de “Representatividad política” que decía que las personas municipales tienen el derecho de ser representadas y que las autoridades elegidas tienen la obligación de gobernar por y para ellas (ver arriba) de forma tal que si los gobernantes y funcionarios son “empleados” y “servidores” del pueblo (*demos*), están en también obligación de rendir cuentas, informar y explicar sobre la forma en que han desempeñado su “acción de representar” en los cargos públicos a la ciudadanía y a las personas municipales.

De esta manera, dentro de la rendición de cuentas se debe informar sobre la manera en la que se han administrado y gestionado los recursos públicos (económicos, humanos y materiales), los presupuestos, los nombramientos y –en general- sobre todas las decisiones, acciones y omisiones de los funcionarios y gobernantes en el ejercicio del poder.

Según Oszlak y O'Donnell las políticas públicas son un conjunto de acciones y omisiones que realizan los Gobiernos (1981: 112). Por esa razón, los gobernantes y funcionarios públicos deben rendir cuentas por lo que hicieron en su gestión pero también por lo que no hicieron (debiendo haberlo hecho).

Por ejemplo, si durante la campaña electoral, las autoridades prometieron remodelar un puente del cantón y no lo hicieron, deben rendir cuentas de las razones por las que incumplieron con sus propuestas.

#### Ilustración N°4:



Utilizar imagen similar de un político que debió hacer algo pero no lo hizo

Ahora bien, este principio de rendición de cuentas cubre también el ámbito local y la “democracia cantonal participativa y transparente” lo recoge como uno de sus elementos constitutivos. Es por esa razón, que las autoridades municipales y en general el funcionariado municipal debe rendir cuentas tanto por lo que hacen como por las omisiones en las que pudieron incurrir en su gestión. De esta forma, los munícipes tienen derecho a que se les rinda cuentas sobre cómo se gestiona y administra su Municipalidad.

Además, estos mecanismos de rendición de cuentas deben tener las siguientes características:

- Den ser *participativos*: debe promover la participación ciudadana para que no sea sólo un proceso unidireccional donde el Gobierno Municipal simplemente transmite información. Debe procurarse entonces, que los munícipes puedan apropiarse de las informaciones y cuentas que se les brinda.
- Deben ser *periódicos y constantes*: la rendición de cuentas no son procesos “de una sola vez” sino que más bien los Gobiernos Municipales deben rendir cuentas casi cierto tiempo y de forma constante.
- La *información* debe ser *precisa, oportuna y veraz*: la información que se brinda debe ser clara y precisa de forma tal que los munícipes encuentren fácilmente los datos y contenidos que desean sin grandes esfuerzos que les haga perder el interés. Además, la información ofrecida debe ser oportuna por lo que debe estar actualizada, brindarse en el momento adecuado y tratar temas realmente importantes para los munícipes. Por último, esta información debe ser veraz y poder ser contrastada en la realidad.
- La *información* debe ser *clara, accesible, simple y abierta*: la información que se brinda debe ser clara, simple y accesible para que todos los munícipes sin importar su nivel de escolaridad o condición social pueden utilizarla y apropiarse de ella. Esto implica que la información brindada no debe presentarse en lenguajes elevados y comprensibles “sólo

para unos pocos” porque esto afecta el uso que se le puede dar. Además, debe intentarse que sea accesible también para las personas con discapacidad y adultas mayores. Por último, la información idealmente debe publicarse en formato de datos abiertos y digitales para que las personas puedan tener los documentos, usarlos, distribuirlos y analizarlos de manera más sencilla.

- Deben ser *oportunos*: Los procesos de rendición de cuentas deben hacerse en momentos clave de los procesos para que realmente puedan tener una potencialidad y un mayor impacto. Por ejemplo, en ocasiones se realizan procesos de rendición de cuentas muy posteriores al momento en el que el tema estuvo ubicada en la agenda política y mediática o cuando se está por finalizar una gestión política/administrativa lo cual –aunque importante- limita las posibilidad de realizar mejoras en la gestión pública.
- Deben ser *constantes* y *sistemáticos*: Los procesos de rendición de cuentas deben ejecutarse a lo largo del tiempo y no sólo realizarse de forma aislada o fragmentada. Además, debe involucrar en momentos específicos a la ciudadanía por lo que también deben ser *participativos*.
- Deben estar ligados a los procesos de *evaluación*: Aunque se han señalado distintos tipos y formas de hacer rendición de cuentas, lo recomendable es que la rendición de cuentas se haga con base en instrumentos de política pública claros y con base en la planificación realizada. En otras palabras, se recomienda que las autoridades rindan cuentas NO de cualquier cosa o de lo que se les ocurrió en el momento, sino que –por el contrario- se realice con base en un punto de partida previamente definido, el cual puede ser el Programa de Gobierno municipal, el Plan Cantonal de Desarrollo y los Planes Anuales Operativos. Esto hace que la rendición de cuentas no sea antojadiza u oportunista sino que más bien sea objetiva y sirva para que las personas municipales sepan si sus gobernantes cumplen o no sus compromisos políticos y si rinden cuentas de eso.
- Debe aprovechar las *nuevas tecnologías*: con el auge de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC’s) y el internet, la rendición de cuentas ha encontrado un aliado importante para el desarrollo de sus mecanismos. Es por esta razón una buena práctica de las Municipalidades es contar con páginas web y redes sociales actualizadas para rendir cuentas sobre todos los temas antes mencionados.

#### **Recuadro N° 1:**

El uso de páginas web por parte de las Municipalidades es un mecanismo útil para la rendición de cuentas. Pero, ¿Cómo utilizan las Municipalidades sus páginas web para la “rendición de cuentas local”?

La Defensoría de los Habitantes en su “Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense 2017” ha tomado la tarea de evaluar la “rendición de cuentas” realizada por las Municipalidades por medio de sus páginas web. En este ejercicio ha evaluado:

- La disponibilidad de información sobre Finanzas públicas en sus páginas web.
- La disponibilidad de planes institucionales e informes de cumplimiento actuales.

- La disponibilidad de informes institucionales y de informes del personal institucionales actuales.
- La disponibilidad de información actualizada de los acuerdos tomados por lo jercas de las Municipalidades.

**Municipalidades mejor evaluadas**  
Las 5 Municipalidades con mejor nota en “rendición de cuentas” en sus páginas web (escala del 0 al 100).

- Municipalidad de Palmares (67,48).
- Municipalidad de Heredia (62,20).
- Municipalidad de Alajuela (61,46).
- Municipalidad de Santa Ana (57,22).
- Municipalidad de la Unión (55,75).

**Municipalidades peor evaluadas**  
30 de las 81 Municipalidades (37%) obtuvieron una evaluación de 0 puntos.  
Algunos ejemplos:

- Municipalidad de Alajuelita.
- Municipalidad de Atenas.
- Municipalidad de Oreamuno.
- Municipalidad de San Isidro.
- Municipalidad de Buenas Aires.
- Municipalidad de Carrillo.
- Municipalidad de Limón.

Si quiere saber cuál fue la evaluación de su Municipalidad consulte: [http://www.dhr.go.cr/red\\_de\\_transparencia/Foro\\_anual.aspx#HERMES TABS 1 1](http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/Foro_anual.aspx#HERMES_TABS_1_1)

La rendición de cuentas hace que la gestión municipal y las Municipalidades sean mejores y más democráticas. Además, los mecanismos de rendición de cuentas son una oportunidad para recibir retroalimentación de parte de las personas munícipes pues al recibir informaciones de la Municipalidad pueden sugerir formas novedosas y creativas de cómo mejorar las cosas en el Gobierno Municipal y en el cantón.

**Ilustración N°5**



La rendición de cuentas y la retroalimentación que permite, también allanan el terreno para la promoción de la “participación ciudadana local”, otro de los elementos constitutivos de la “democracia local participativa y transparente”.

#### **D) Participación ciudadana local:**

Como personas que vivimos en sociedad, en ocasiones hemos tenido que enfrentar situaciones que no nos gustan. Por ejemplo, a veces en la familia nos molestamos cuando las decisiones sobre –por

ejemplo- a dónde ir comer el fin de semana son tomadas sólo por unas pocas personas. A veces también nos sentimos incómodos(as) cuando en el trabajo no se nos pide opinión y son las mismas personas de siempre las que deciden cosas que nos afectan a todos(as). También nos molestamos cuando a veces sentimos que las decisiones y el control de las cosas dependen sólo de pocas personas y no se nos incluye ni valoran nuestras opiniones.

De la misma manera, una de las cosas que afecta a la democracia es que las decisiones y el poder están en manos de pocas personas, que usualmente son las mismas y que no permiten que otros(as) participen o decidan, incluso cuando también se ven afectados(as) por las decisiones tomadas. A eso le llamamos *elitismo*, porque sólo una élite conformada por pocas personas es la que tiene el poder.

Por esa razón, se ha dicho que una de las cosas que afecta a la democracia es la persistencia de élites ya que la democracia se ve afectada cuando las decisiones son tomadas por unas minorías y por pocas personas de manera cerrada (Bobbio, 2001: 33-34). El problema es que las democracias representativas –incluyendo la costarricense– muchas veces tienen estas características de forma tal que son las élites (Mosca, 2007), y los grupos pequeños (Duverger, 1957) quienes toman las decisiones sin la participación activa de mayor cantidad de personas.

#### **Ilustración N°6**

Ilustración que incluye un grupo de ciudadanos. Abstraídos y separados (en un segundo plano) dos políticos conversando como si tomaran decisiones al margen de la ciudadanía.

En ese sentido, también las democracias locales pueden sufrir este mal de que las decisiones sean tomadas sólo por unos pocos, lo cual puede ser atacado o contrarrestado por la “participación ciudadana local” en la que los munícipes participan activamente de las decisiones públicas y los procesos de sus cantones y distritos.

Sobre esto, en su Glosario del Plan Estratégico, el IFCMDL define la “Participación ciudadana” (con base en Enríquez y Ernesto) como “el encauzamiento de una manifestación política, no exclusivamente electoral, sino más bien como el conjunto de actos y actitudes dirigidas a influir de manera más o menos directa y más o menos legal, tanto en la elección de los decisores como las decisiones que éstos toman”.

Asimismo, Giovanni Sartori (2009: 35), teórico italiano de la Ciencia Política, nos decía que la *participación* “es tomar parte activa, voluntaria y personalmente” en las cuestiones públicas, de forma tal que la “participación ciudadana local” implica que los munícipes –personalmente– formen parte activa y voluntaria de los procesos públicos relacionados con su cantón. Además, los Gobiernos Municipales, los alcaldes, intendentes, regidores, síndicos y concejales de distrito deben tratar de que la “voluntad” de participar de los munícipes se mantenga intacta para que participen de manera activa en las decisiones y procesos públicos.

De hecho, el inciso h) del Artículo 4 del Código Municipal plantea que una de las atribuciones de la Municipalidad es “Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población”. Considerando los principios constitucionales y democráticos, esta participación debe darse y promoverse en igualdad de condiciones y sin discriminación de género, clase, edad, etnia, identidad sexual, entre otros.

A nivel local, esta participación de los munícipes puede darse –por ejemplo- por medio de los siguientes mecanismos:

- *Elaboración y evaluación del Programa de Gobierno Municipal:* si una persona tiene el interés de ser Alcalde Municipal debe haber inscrito un Programa de Gobierno ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para iniciar su gestión. En este sentido, una buena práctica democrática es que los partidos políticos por medio de los cuales se presentan las candidaturas a alcaldías, realicen procesos de consulta y propicien la participación de los munícipes en la elaboración de los Programas de Gobierno Municipal. Idealmente los munícipes podrían participar también de posteriores evaluaciones de los mismos.
- *Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo:* según el Artículo 13 del Código Municipal estos Planes deben realizarse con base en el Programa de Gobierno de la Alcaldía Municipal incorporando en él la diversidad de necesidades e intereses de la población, para lo cual deberían contar también con la participación ciudadana en el proceso de elaboración. Idealmente los munícipes podrían participar de la evaluación de los mismos.
- *Participación en Comisiones y otras instancias municipales:* el Código Municipal (en su artículo 13) plantea el derecho de que las personas munícipes participen activamente de ciertas Comisiones e instancias municipales y cantonales desde las cuales la ciudadanía municipal puede ejercer la “participación ciudadana local”.
- *Mecanismos de consulta:* la democracia representativa ha incorporado algunas instituciones de la democracia directa, que promueven la participación ciudadana (Rovira, 2002: 15). Asimismo, el Código Municipal (artículo 4) establece que los Gobiernos municipales deben de convocar a sus munícipes a consultas populares para conocer de ciertos temas de interés general.

Los siguientes son los tipos de consulta que se establecen para el régimen municipal y que están contenidos en el Código Municipal en el artículo 13:

- *Cabildos:* “consisten en un acto de consulta al pueblo, a fin de contar con mejores elementos de juicio para decidir sobre determinado asunto, el Concejo Municipal convoca a cabildo abierto y escucha las opiniones de los vecinos, de ahí su naturaleza consultiva.
- *Plebiscitos:* a diferencia del cabildo, no se trata de una simple consulta, sino de la decisión misma tomada por el municipio. Al ser decisión, lógicamente obliga al Concejo Municipal. A diferencia del cabildo, el plebiscito tiene efectos vinculantes. En el plebiscito los vecinos escogen entre dos alternativas (“sí” o “no”) y la decisión se entiende es tomada por la mayoría de votos. En el plebiscito el municipio sustituye al Concejo y la decisión que resulte tiene carácter de acuerdo municipal. Sin embargo, dicho acuerdo no sería revisable en vía administrativa, aunque sí impugnabile directamente en vía jurisdiccional.
- *Referendos:* el cabildo se da en la fase preparatoria de un acto, el plebiscito en la fase constitutiva y el referendo en la fase integrativa. En el referendo un acuerdo tomado por el Concejo municipal es sometido a ratificación de los munícipes, si estos lo rechazan en el

referendo, el acuerdo quedaría eliminado.” (Comentarios del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) al Código Municipal).

- *Mecanismos de consulta ciudadana en los presupuestos públicos:* Los presupuestos municipales tienen un impacto en las inversiones que realiza la Municipalidad que terminan afectando (positiva o negativamente) a las personas munícipes. Es por esta razón que las municipalidades deben de propiciar la participación ciudadana de sus munícipes en la toma de decisiones sobre sus presupuestos públicos. Para más información sobre el mecanismo del presupuesto participativo (véase: Vargas, Mayo 25, 2016).

Sobre esto, algunas Municipalidades han avanzado considerablemente y han construido unos mecanismos llamados “Presupuestos participativos”.

**Recuadro N° 2:**

<b>Selección de definiciones de “Presupuesto Participativos” según Reglamentos de Municipalidades en Costa Rica</b>		
<b>Municipalidad de Mora</b>	<b>Municipalidad de Montes de Oca</b>	<b>Municipalidad del Cantón de San José</b>
Es un mecanismo de participación que permite a los vecinos de un Cantón solicitar se destine una parte del Presupuesto Municipal a la realización de propuestas y proyectos que consideren necesarios para su distrito.	Es una herramienta de planificación local, que permite una relación permanente del gobierno con la población a través de un modelo de gestión pública democrática, donde la ciudadanía participa de forma directa, voluntaria y universal en lo que compete a la propuesta, vigilancia y seguimiento de los proyectos cantonales y se propicia un sentido de pertenencia e inclusión en los asuntos públicos.	Recursos económicos que se asignan por acuerdo municipal en enero de cada año y que se dividirá en los once distritos considerando las siguientes variables: Tamaño del territorio, cantidad de población, índice distrital de desarrollo social. Estos recursos económicos serán distribuidos por la Municipalidad a los proyectos propuestos por las comunidades por medio de sus organizaciones formales y no formales, mediante los mecanismos que este reglamento establece.

Fuente: Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (2017).

Estos mecanismos de participación “pretenden impulsar la participación ciudadana y promover la gestión eficiente y transparente de las autoridades públicas en el espacio municipal como en otras áreas de la acción pública que le afecten” (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2004).

Algunos ejemplos de Municipalidades que en los últimos años han implementado –en distintos grados- este mecanismo de participación son las siguientes:

- Municipalidad de San Rafael de Heredia.
- Municipalidad de Aserrí.
- Municipalidad de Heredia.
- Municipalidad de Montes de Oca.

- Municipalidad de Santa Bárbara.
- Municipalidad de La Unión.
- Municipalidad de San José.
- Municipalidad de Alajuela.
- Municipalidad de Santa Ana.
- Municipalidad de San Ramón.

**Recuadro N° 3**

<b>Experiencias de presupuestos participativos: Municipalidad de Alajuela</b>	
<b>¿Qué es el presupuesto participativo de la Municipalidad de Alajuela</b>	Es considerada una herramienta de participación y de gestión del cantón, mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales. Se considera una “innovadora experiencia de gestión, cuyo objetivo es incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones referentes a la asignación de los recursos públicos municipales, consiguiendo así que la elaboración del presupuesto sea más democrática, y que el proceso de toma de decisiones acerca de las obras y servicios responsabilidad del ayuntamiento sea más transparente”.
<b>¿Para qué sirven los presupuestos participativos?</b>	Su principal objetivo es la participación directa de la ciudadanía, con el fin de “establecer las principales demandas y preocupaciones de los vecinos en materia de inversiones públicas y actividades y programas e incluirlas en el presupuesto anual de la ciudad, priorizando las más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados.” Aunque “los Presupuestos Participativos hablan de dinero”, también habla de “nuevos espacios de participación, de profundización democrática en la vida local, de participar para decidir” y también de “apropiación de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía, lo que en el fondo constituye la esencia de la democracia.”
<b>¿Qué aportan los presupuestos participativos?</b>	Aporta una serie de ventajas:  -Mayor transparencia y eficiencia en la gestión municipal, al compartir entre todos(as) los debates acerca de en qué se van a invertir los impuestos. -Mejora de la comunicación entre administración y ciudadanos(as), generando espacios de interlocución entre políticos, vecinos, colectivos y técnicos. -Es un proceso abierto, que posibilita la participación directa de todas las personas, superando así la lógica participación representativa, que se limita a la acción de votar. -Es un proceso autorregulado, es decir, que son las y los propios participantes quienes deciden cómo deben ser las reglas del juego que deben regir el proceso. -Fomenta la reflexión activa y la solidaridad por cuanto todos los vecinos y vecinas tienen la oportunidad de conocer y dialogar sobre los problemas y demandas del resto.
<b>¿Quiénes participan?</b>	El Presupuesto Participativo en Alajuela privilegia la participación de asociaciones o de las organizaciones y colectivos formales con

	<p>presencia y capacidad legal de actuación dentro del municipio. Por eso, está abierto a la sociedad civil a través de las representaciones que las asociaciones hacen de los diferentes grupos de la población del municipio.</p> <p>En los procesos de presupuesto participativo del cantón de Alajuela pueden participar con voz y con voto los siguientes actores: El Concejo de Distrito; Las Asociaciones de Desarrollo tanto integrales como específicas; Las Juntas de Educación; Los Patronatos Escolares; Los Comités Distritales de Deportes; Los Comités Distritales de Cruz Roja; Las Asociaciones de Beneficencia Social; Las Organizaciones No Gubernamentales del distrito y cuyos fines sean de bien social; Las Cámaras Empresariales; Los Clubes de Servicio; Las entidades idóneas para administrar recursos públicos; Cualquier otra entidad u organización que el Concejo de Distrito acredite.</p>
<b>Reglamento de Presupuesto Participativo</b>	El “Reglamento de Presupuestación Pública Participativa” de la Municipalidad de Alajuela puede consultarse en: <a href="https://bit.ly/2KoB0gW">https://bit.ly/2KoB0gW</a>

Fuente: Con base en información de Municipalidad de Alajuela. Véase: [http://www.munialajuela.go.cr/pages/presu\\_participativos.html](http://www.munialajuela.go.cr/pages/presu_participativos.html)

#### Recuadro N° 4

Si usted ostenta una alcaldía, regiduría o es síndico(a), concejal de distrito o munícipe de un cantón costarricense:

- ✓ ¿Le interesaría que en su Municipalidad haya “Presupuesto participativo”?
- ✓ ¿Sabe si su Municipalidad ya aplica este mecanismo de “participación ciudadana local”?
- ✓ ¿Sabe si su Municipalidad cuenta con un Reglamento para ejecutar los presupuestos participativos?

- *Mecanismos de participación informales:* Anteriormente se describieron algunos mecanismos de participación ciudadana *formales*, en el sentido de que están considerados dentro del marco jurídico costarricense. Además de estos mecanismos, existen otros que podrían denominarse *informales*, en el sentido de que aunque quizá no estén escritos en ningún Código o ley pueden ser impulsados por la ciudadanía local y por las propias personas munícipes. Por ejemplo, estos mecanismos pueden constituirse a través de la participación ciudadana en organizaciones de mujeres, organizaciones sociales, culturales y políticas del cantón.

#### E) Control ciudadano vertical local:

Uno de los principios hermanos de la “participación ciudadana local” y la “rendición de cuentas” es el “control ciudadano vertical local”.

Guillermo O’Donnell (2004) señala que cada vez que hay elecciones democráticas y se va a escoger a los partidos y personas que serán representantes del pueblo, la ciudadanía ejerce cierta *accountability* o *control electoral* sobre los funcionarios y autoridades que han ocupado los cargos premiándolos con su voto o sancionándolos votando por otros partidos o candidatos, o incluso desistiendo de votar (abstencionismo electoral). Esto implica que si a la ciudadanía le gustó la gestión de los funcionarios votará nuevamente por ellos o por el partido del que forman parte, pero

si por el contrario no percibe una buena gestión decidirá no votar más por estas personas o sus partidos políticos (o incluso abstenerse de ejercer su derecho al sufragio).

**Voto premio**  
**(Vota por la persona y partido gobernante**  
**como premio por su “buena gestión”)**



**Voto castigo/abstencionismo**  
**(Vota por otra persona o partido distinto al**  
**gobernante como castigo por su “mala**  
**gestión”)**



A nivel de los gobiernos locales costarricenses, también puede darse un “control ciudadano vertical” de tipo electoral. Como señala el Código Municipal (artículo 14), cada 4 años se convocará a elecciones municipales en los que se eligen autoridades municipales (alcaldía y Vicealcaldías del cantón, a las regidurías y sindicalías municipales, además de las intendencias y Concejales de Distrito). Si las personas munícipes perciben una buena gestión y administración del Gobierno Municipal que realizaron los funcionarios electos, les dará su voto de confianza (voto premio) para continuar (a ellos mismos o a sus compañeros de partido), pero si no les pareció la gestión simplemente cambiarán su voto, escogiendo a otras personas y partidos o absteniéndose de ejercer su derecho al sufragio.

Sin embargo, aún más eficiente que el “control ciudadano vertical” de tipo electoral, O’Donnell promueve el “control vertical ciudadano” de tipo societal. Este tipo de *control* ciudadano vertical es un control hacia las autoridades políticas que se genera por las acciones de diversas asociaciones de ciudadanos, vecinos o de movimientos; acciones que tienen el objetivo de mostrar los errores del gobierno, sumar nuevos temas a los que la administración local analiza o activar las agencias de control que ejercen otras instituciones en el gobierno. Para hacerlo puede aplicar herramientas institucionales (como las demandas legales, reclamos o denuncias ante otras agencias de control) o también puede utilizar las herramientas no institucionales como las movilizaciones sociales, marchas, huelgas, entre otras (O’Donnell basado en Smulovitz y Peruzzotti, 2004: 24).

Asimismo, el control ciudadano y la democracia local mejoran si el control ciudadano vertical local, se complementa con lo que Ernesto Insunza llama el “control transversal”, que es un proceso no circunscrito sólo en que la ciudadanía realice controles verticales a las autoridades, sino que se constituye como un modelo de control social en el que la ciudadanía logra penetrar la institucionalidad pública creando así espacios de control social y participación política, “...controlando decisiones, monitoreando la ejecución de las mismas, participando en su evaluación y retroalimentación en una interacción permanente” (Instituto de Comunicación y Desarrollo, 2007: 80).

Además, dentro de este “control ciudadano vertical” de tipo societal también se pueden incluir los procesos de *Veeduría social y fiscalización* que tiene la ciudadanía tanto a nivel nacional como a nivel municipal. En este sentido, las personas munícipes tienen la posibilidad de vigilar y fiscalizar la

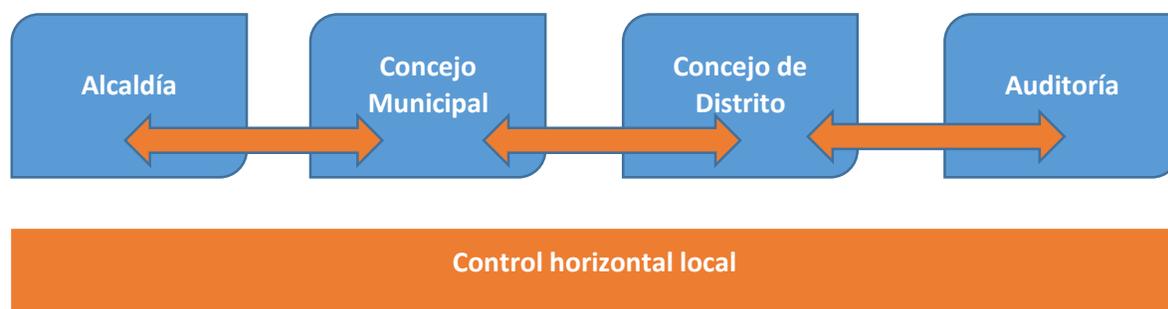
forma en que se administra y gestiona su Gobierno Municipal e incluso denunciar cuando considera que las cosas no se hacen bien. Para esto, las personas municipales de forma individual pero sobre todo de forma organizada pueden vigilar, fiscalizar y denunciar los manejos inadecuados de los recursos públicos locales, conflictos de interés en la aprobación de permisos y licencias, casos de corrupción municipal, entre otras irregularidades indeseables.

#### F) Control horizontal local:

El “control horizontal” (también llamado *accountability* horizontal) parte de la idea de que las distintas instituciones del Gobierno ejerzan una labor de control entre sí, para evitar que alguna institución haga algo que no le corresponde y se meta en el ámbito de acción de la otra, y también para evitar violaciones a la ley y actos de corrupción (O’Donnell, 2004: 12).

A nivel municipal también podría ejecutarse un “Control horizontal local” porque los distintos órganos y funcionarios(as) del Gobierno Municipal (Alcaldía, Concejo Municipal, Concejos de Distrito y Auditoría) tienen la potestad y obligación de *controlarse entre sí*, velar porque cada uno desarrolle su función sin meterse en terreno del otro órgano, y en general velar por evitar la corrupción municipal.

Ilustración N°7



De esta forma, el “Control horizontal local” puede basarse en acciones que van desde el control rutinario y diario hasta distintas sanciones -estipuladas por el marco jurídico- en relación con las acciones u omisiones del Gobierno que pudieran calificarse –en principio- como ilegales o irregulares (2004: 12). Además, como se ve en la ilustración anterior, dentro de este mecanismo de “Control horizontal local” también se encuentra la *Auditoría interna* que según el Código Municipal (artículo 13) debe tener cada gobierno local.

Por su parte, también el *control o contraloría externa* al gobierno municipal es parte de este mecanismo, el cual en Costa Rica es ejercido por medio de la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República (CGR), según establece la legislación costarricense, incluyendo el Código Municipal en su artículo 97. Además existen otras instancias nacionales como la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría de la Ética Pública (PEP) que contribuyen con el control horizontal hacia los Gobiernos Municipales.

## G) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción:

Tal y como señala el artículo 11 de la Constitución Política de Costa Rica (reformado por la Ley N°8003 del 2000):

*“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.*

De esta forma, este elemento constitutivo de la “democracia local participativa y transparente” que se presenta en esta sección parte de lo escrito en el marco jurídico costarricense que señala que las autoridades y los funcionarios públicos (a nivel nacional y municipal) son responsables legales ante sus acciones (hacer) y también sus omisiones (no hacer).

De esa forma, al ser responsables de sus actos y decisiones también están sujetos a distintos mecanismos de sanción. Leamos lo que nos dice Crespo (2001: 7) sobre esta responsabilidad de los funcionarios públicos y su relación con la rendición de cuentas:

*Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos -es decir, todos los que dispongan de algún poder político- saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados.*

Dentro del listado de autoridades y funcionarios(as) públicos que son responsables de sus acciones y omisiones se encuentran también los integrantes del gobierno municipal, por lo que el funcionariado debe ser cuidados con sus actos, respetar las leyes y evitar a toda costa la corrupción.

Para garantizar esto, en Costa Rica el artículo 156 del Código Municipal plantea que los(as) servidores(as) municipales (incluyendo las personas titulares de las alcaldías y de las vicealcaldías, las intendencias, las personas regidoras y las personas síndicas) tienen –entre otros- los siguientes deberes:

- Respetar esta ley y sus reglamentos, así como cumplir las obligaciones vigentes en sus cargos.

- Prestar los servicios contratados con absoluta dedicación, intensidad y calidad, responsabilizándose de sus actos y ejecutando sus tareas y deberes con apego a los principios legales, morales y éticos.
- Guardar la consideración debida al público atenderlo con diligencia, afán de servicio y buen trato, de modo que no se origine queja justificada por mal servicio o atención.
- Garantizar, a la administración municipal, su compromiso en cuanto a la integridad y fidelidad en su trabajo la naturaleza que sea, en aras de lograr el cumplimiento de los objetivos y la misión de la municipalidad.
- Cuidar, resguardar, preservar y emplear debidamente los recursos públicos municipales.
- Responder por los daños o perjuicios que puedan causar sus errores o los actos manifiestamente negligentes propios de su responsabilidad.

Por su parte, el artículo 157 Código Municipal, establece una serie de prohibiciones a los(as) servidores(as) municipales para procurar la buena gestión municipal, prevenir la corrupción y mejorar la transparencia. De tal modo, los(as) servidores(as) municipales tienen las siguientes prohibiciones:

- Actuar en el desempeño de sus cargos, con fines distintos de los encomendados en sus contratos de trabajo.
- Tener obligaciones laborales en otras entidades, públicas o privadas, o adquirir compromisos con evidente superposición horaria a su contrato laboral con la municipalidad.
- Participar en actividades vinculadas con empresas o intereses privados que puedan causar evidente perjuicio a los municipales o competir con ellos.
- Utilizar o distraer los bienes y recursos municipales en labores, actividades y asignaciones privadas distintas del interés público.
- Durante los procesos electorales, ejercer actividad política partidaria en el desempeño de sus funciones y durante la jornada laboral; así como violar las normas de neutralidad que estatuye el Código Electoral.
- Aceptar dádivas, obsequios o recompensas que se les ofrezcan como retribución de actos inherentes a sus empleos.
- Solicitar o percibir, sin la anuencia expresa del Concejo, subvenciones de otras entidades públicas por el desempeño de sus funciones.
- Entre otros.

Ante las faltas al ordenamiento jurídico por parte de los(as) servidores(as) públicos(as), el Código Municipal regula diferentes tipos de sanciones disciplinarias (artículo 158) y los procedimientos para su aplicación (artículo 159), aclarando que “El servidor municipal que incumpla o contravenga sus obligaciones o las disposiciones de esta ley o sus reglamentos, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que el mismo hecho pueda originar”.

#### **H) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato:**

Uno de los requisitos de la democracia es que haya alternancia en el poder, de forma tal que los y las gobernantes y representantes del pueblo (*demos*) no pueden ejercer sus cargos por el tiempo que deseen sino que pasado cierto tiempo deben cederlo a otras personas o revalidarlo en

elecciones libres y limpias. Esto se hace para evitar que sólo unos pocos tengan el poder y también para evitar que se formen gobiernos dictatoriales o autocráticos.

De acuerdo a este principio, el Artículo 14 del Código Municipal señala que “todos los cargos de elección popular a nivel municipal que contemple el ordenamiento jurídico serán elegidos popularmente” por un periodo de 4 años. Una vez terminado ese periodo en sus cargos podrán participar de nuevo en elecciones (como candidatos) y eventualmente ser reelegidos por un nuevo periodo de 4 años, esto si no reciben el “voto castigo” que las personas municipales pueden ejercer como mecanismo de “Control vertical local” de tipo electoral.

Ahora bien, a nivel municipal existe el procedimiento de la *revocatoria de mandato* en el que se le consulta al electorado (mediante una consulta popular) su “disposición de revocar al funcionario electo” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017: 984). Específicamente, previo proceso de *activación*, las personas municipales con derecho al voto deciden en un plebiscito si mantienen o destituyen al alcalde municipal de su cargo (véase el artículo 19 del Código Municipal). De ahí la importancia de cumplir adecuadamente con las funciones y atribuciones depositadas en esta autoridad del gobierno municipal.

### **I) Debate público local:**

Robert Dahl señala que hay una relación entre la “democratización” y el “debate público” lo que quiere decir que el avance de la democracia implica a su vez la existencia del debate entre los distintos miembros del sistema político (1997: 16-17), incluida la ciudadanía.

Si se le relaciona con el ámbito municipal, el principio aportado por Dahl implica a) que el debate de las autoridades municipales (Concejo Municipal por ejemplo) sea público; b) que las personas municipales pueden debatir públicamente entre sí sobre sus necesidades, demandas y sobre las decisiones públicas que se toman; c) que las personas municipales pueden debatir públicamente con sus representantes políticos y autoridades municipales para lo cual se deben activar distintos mecanismos para hacerlo.

**Ilustración N°8**

<b>Debate público entre autoridades municipales</b>	<b>Debate público entre las personas municipales</b>	<b>Debate público entre municipales y autoridades municipales</b>
Ilustración	Ilustración	Ilustración

Ahora bien, uno de los factores que propicia el debate público es la libertad de expresión y la existencia de diversidad de medios de comunicación, tales como periódicos, noticieros y otros. En ese sentido, el “debate público local” se ve alimentado por los diferentes medios de comunicación regionales y cantonales que existen a lo largo del país, ya sean emitidos por los medios radiofónicos, televisivos o por la prensa escrita.

#### **Preguntas para la reflexión:**

¿Existen medios de comunicación propios de su cantón? ¿Considera que la existencia de estos medios en su cantón mejoraría el “debate público local” de su comunidad? ¿Ha pensado en la necesidad de formar un nuevo medio de comunicación en su cantón que les dé voz a los municipales de su comunidad?

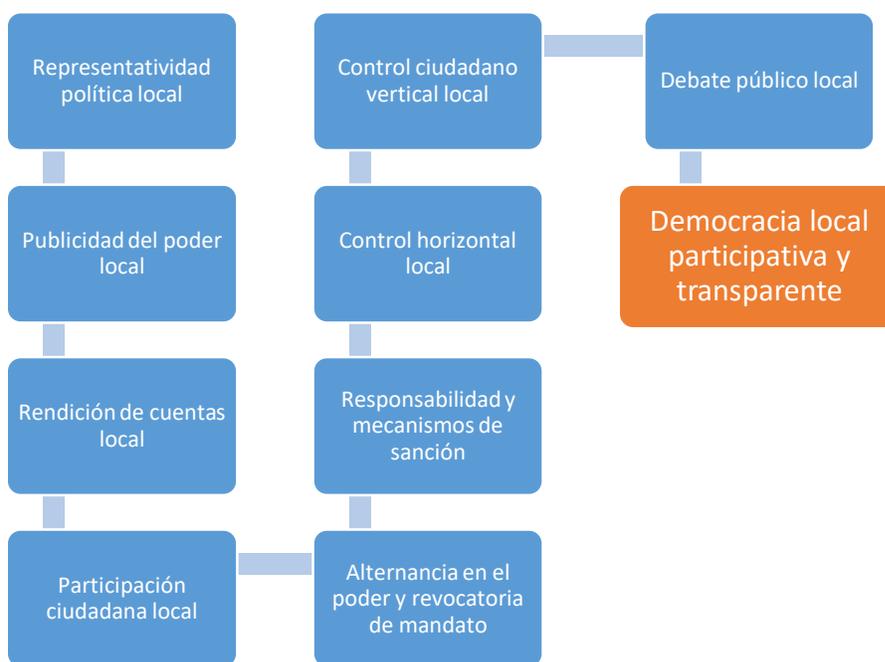
## Resumen del Módulo

### A) Resumen general:

El Módulo N° 1 se enfocó en definir los elementos que componen la “democracia local participativa y transparente” como un enfoque novedoso para el diagnóstico y la práctica de mejora continua de la gobernanza y la rendición de cuentas local.

De esta forma, el Tema 1 del Módulo se dedicó a analizar y explicar cada uno de los elementos que conforman esta democracia local participativa y transparente. Para esto se mencionaron 9 elementos constitutivos que se sintetizan en la siguiente Ilustración.

**Ilustración N°9**



Fuente: Elaboración propia.

### B) Listado de palabras clave:

Gobierno Municipal ☯ Democracia representativa ☯ Democracia local participativa y transparente ☯ Representatividad política local ☯ Publicidad del poder local ☯ Rendición de cuentas local ☯ Participación ciudadana local ☯ Control ciudadano vertical local ☯ Control horizontal local ☯ Responsabilidad y mecanismos de sanción ☯ Alternancia en el poder ☯ Revocatoria de mandato ☯ Debate público local

## Ejercicios del Módulo

En el Tema 1 se analizaron los elementos que constituyen una “democracia local participativa y transparente”. En este tema se presentan unos Ejercicios para que las personas lectoras aprovechen de mejor manera el material educativo expuesto.

### **A) Ejercicio No. 1:**

Anteriormente se mencionaron 9 elementos constitutivos de la “democracia local participativa y transparente”. Pero, ¿Cuáles de esos elementos se aplican realmente en su Gobierno Municipal y cantón? Vamos a hacer una evaluación al respecto.

Conteste las siguientes preguntas y justifique sus respuestas con sus propias palabras:

*En una escala del “0” al “10” en la que “0” es “Ninguna aplicación” y “10” es “Total aplicación”. ¿Cuánto cree que se aplica cada uno de los principios de la “democracia local participativa y transparente” en su Gobierno Municipal y en su cantón?*

a) ***Representatividad política local:*** [Los representantes y autoridades municipales de mi cantón (Alcalde, regidores y síndicos) representan los intereses y necesidades de los munícipes; gobiernan para el pueblo y no para ellos mismos, y tienen la costumbre de rendir cuentas de cómo gobiernan porque tienen claro que el Gobierno no es suyo].

Marque con una “X” el puntaje que desee:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ninguna aplicación									Total aplicación	

Justifique su respuesta con sus propias palabras:

---

---

---

b) ***Publicidad del poder local:*** [El Gobierno Municipal realiza todos sus actos ante el público, sin secretos y bajo la supervisión de la opinión pública, los munícipes y las organizaciones comunales. Asimismo, el Alcalde y regidores procuran que sus decisiones sean públicas y transparentes ante quienes los han elegido, evitando las decisiones por “debajo de la mesa”].

Marque con una “X” el puntaje que desee:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ninguna aplicación									Total aplicación	

Justifique su respuesta con sus propias palabras:

---

---

---

c) Rendición de cuentas local: [Los representantes y funcionarios municipales de mi cantón informan sobre la manera en la que se han administrado y gestionado los recursos públicos (económicos, humanos y materiales), los nombramientos y –en general- sobre todas las decisiones y acciones que toman o no toman].

Marque con una “X” el puntaje que desee:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ninguna aplicación									Total aplicación	

Justifique su respuesta con sus propias palabras:

---

---

---

d) Participación ciudadana local: [Los munícipes de mi cantón tienen la posibilidad real de participar en la elaboración y evaluación del Programa de Gobierno Municipal, en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo, en las distintas Comisiones y otras instancias municipales. Además, en mi Municipalidad se implementan algunos mecanismos de consulta (cabildo, plebiscito y referéndum), se puede participar de la toma de decisiones sobre los presupuestos públicos y existen mecanismos de participación informales (organizaciones de mujeres, organizaciones sociales, culturales y políticas)].

Marque con una “X” el puntaje que desee:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ninguna aplicación									Total aplicación	

Justifique su respuesta con sus propias palabras:

---

---

---

e) Control vertical local: [Las personas munícipes y organizaciones comunales de mi cantón desarrollan acciones para mostrar los errores del Gobierno Municipal, sumar nuevos temas a los analizados por la Municipalidad, y también activan las agencias de control de distintas instituciones que sirven para controlar la gestión del Gobierno Municipal. Además, los munícipes vigilan y fiscalizan la gestión municipal y plantean denuncias cuando consideran que las cosas no se hacen bien].

Marque con una “X” el puntaje que desee:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

Ninguna aplicación Total aplicación  
Justifique su respuesta con sus propias palabras:

---

---

---

*f) Control horizontal local:* [Los distintos órganos y funcionarios del Gobierno Municipal de mi cantón (Alcaldía, Concejo Municipal, Concejos de Distrito y Auditoría) cumplen con la potestad y obligación de controlarse entre sí, velar porque cada uno desarrolle su función sin meterse en terreno del otro órgano, y en velan por evitar la corrupción municipal].

Marque con una "X" el puntaje que desee:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ninguna aplicación									Total aplicación	

Justifique su respuesta con sus propias palabras:

---

---

---

*g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción:* [Los gobernantes y funcionarios municipales de mi cantón son responsables legales de lo que deciden, de lo que hacen y de lo que "no hacen" (debiéndolo haber hecho). Además, pueden ser sancionados por cada uno de sus actos y omisiones].

Marque con una "X" el puntaje que desee:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ninguna aplicación									Total aplicación	

Justifique su respuesta con sus propias palabras:

---

---

---

*h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato:* [Los representantes y gobernantes municipales de mi cantón gobiernan por periodos específicos, hay cambio de las personas que ejercen los cargos públicos y –cuando quieren reelegirse- deben participar nuevamente en elecciones. Además, en mi cantón existe la posibilidad de que los munícipes aprueben la destitución del Alcalde previa activación del proceso por parte del Concejo Municipal].

Marque con una "X" el puntaje que desee:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ninguna aplicación									Total aplicación	

Justifique su respuesta con sus propias palabras:

i) *Debate público local*: [Hay debate público entre las autoridades municipales del cantón; los munícipes pueden debatir públicamente entre sí sobre sus necesidades, demandas y sobre las decisiones públicas que se toman; y los munícipes pueden debatir públicamente con sus representantes políticos y autoridades municipales para lo cual existen mecanismos para hacerlo en mi cantón].

Marque con una "X" el puntaje que desee:

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ninguna aplicación									Total aplicación	

Justifique su respuesta con sus propias palabras:

---



---



---



---

**B) Ejercicio No. 2:**

- En grupos de 3 discuta las preguntas que se presentan más abajo.
- Una vez realizada la discusión señale si fue posible llegar a un consenso.
- Si fue posible llegar a una respuesta consensuada, escriba la respuesta en el espacio señalado. Si no fue posible llegar a un consenso, cada integrante podrá indicar sus respuestas individuales.

a) *Conociendo la realidad actual de su Gobierno Municipal y su cantón, si estuviera en sus manos y tuviera todos los recursos para hacerlo. ¿Cuáles acciones implementaría o llevaría adelante para mejorar la gestión de su Municipalidad para hacerla más participativa y transparente?*

¿Fue posible llegar a un consenso en la respuesta?	Respuesta
Sí ( ) No ( )	Acción: _____ _____
Si no fue posible el consenso. ¿Cuál fue la principal diferencia que tuvieron?	Acción: _____ _____
_____	Acción: _____ _____
_____	_____

*b) Conociendo la realidad actual de su Gobierno Municipal y su cantón, si estuviera en sus manos ¿A cuáles organizaciones, instituciones o actores de su comunidad invitaría usted para que le ayudaran a promover en su cantón la “democracia local participativa y transparente” y sus elementos constitutivos?*

<b>¿Fue posible llegar a un consenso en la respuesta?</b>	<b>Respuesta</b>
<p>Sí ( ) No ( )</p> <p>Si no fue posible el consenso. ¿Cuál fue la principal diferencia que tuvieron?</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	<p>Organización/Institución/Actor: _____</p> <p>_____</p> <p>Organización/Institución/Actor: _____</p> <p>_____</p> <p>Organización/Institución/Actor: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>

### III) Módulo N°2

Recurso educativo para regidurías municipales: Mecanismos para avanzar hacia una “democracia local participativa y transparente”

---

Objetivo específico:

Describir los mecanismos que las Regidurías Municipales costarricenses pueden utilizar para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas.

---

Temas:

1. Atribuciones de las y los Regidores Municipales y los Concejos Municipales en Costa Rica.
2. Competencias de los Concejos Municipales para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas.
3. Resumen del módulo.
4. Ejercicios del módulo.

## Tema 1: Atribuciones de los Concejos Municipales y las regidurías Municipales en Costa Rica.

En cada una de las Municipalidades del país hay un Concejo Municipal que es el órgano deliberativo que -junto con la Alcaldía- conforma el Gobierno Municipal. En particular, su responsabilidad es la de administrar los intereses y servicios locales en cada cantón (Véase artículo 169 de la Constitución Política de Costa Rica).

Dentro de las atribuciones más importantes de los Concejos Municipales se encuentran las siguientes (Artículo 13 del Código Municipal):

- Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio.
- Aprobar los presupuestos municipales y los montos de las contribuciones, tasas y precios que se cobre por los servicios municipales.
- Aprobar, modificar o derogar los reglamentos de la Municipalidad.
- Realizar ciertos tipos de nombramientos y representaciones externas de la Municipalidad.
- Acordar la celebración de consultas populares y activar algunos de los mecanismos de participación ciudadana.
- Proponer proyectos de ley a la Asamblea Legislativa y aclarar sus consultas.
- Constituir establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.
- Dictar las medidas de ordenamiento urbano, incluyendo el Plan Regulador del cantón.
- Otras atribuciones mencionadas en el Código Municipal (Ver más adelante).

Por su parte, cada Concejo Municipal está conformado por una serie de regidurías municipales, ocupadas por personas del cantón que fungen como representantes de la ciudadanía y que se eligen mediante voto popular y directo. De esta forma, son funcionarias públicas y responden directamente a todas las personas munícipes del cantón (el pueblo). Esto se debe a que en Costa Rica y en sus cantones impera el régimen democrático lo que implica que las regidurías y otras personas funcionarias municipales son también servidoras de las personas munícipes.

Además de esto, las personas regidoras municipales y los Concejos Municipales tienen competencias para promover la “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas. Es por esta razón que en el siguiente tema se presentan sus principales competencias en esta materia, tomando como guía los “elementos constitutivos del enfoque de la ‘democracia local participativa y transparente’ expuestos en el Módulo N° 1: a) Representatividad política local; b) Publicidad del poder local; c) Rendición de cuentas local; d) Participación ciudadana local; e) Control ciudadano vertical y local; f) Control horizontal local; g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción; h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato; i) Debate público local.

## Tema 2: Competencias de los Concejos Municipales para promover una “democracia local participativa y transparente”.

El marco jurídico costarricense y en particular el Código Municipal les asignan a las personas que ocupan las regidurías de los Gobiernos Municipales una serie de competencias que permiten la promoción de una “democracia local participativa y transparente”. Es por esta razón que en este Módulo se describen estas competencias y se aportan algunas recomendaciones y estrategias para las personas que conforman el Concejo Municipal.

De esta forma, se amplía en la forma en que las regidurías y el Concejo Municipal podrían ejercer la democracia local participativa y transparente, promoviendo la Representatividad política local; la Publicidad del poder local; la Rendición de cuentas local; la Participación ciudadana local; el Control ciudadano vertical y local; el Control horizontal local; la Responsabilidad de los funcionarios públicos locales; la Alternancia en el poder y revocatoria de mandato, y el Debate público local.

### A) Representatividad política local:

#### A.1) Forma de elección de las personas regidoras municipales:

Las personas regidoras son las representantes de los y las munícipes ante el Concejo Municipal del Gobierno Local de forma tal que tienen la responsabilidad de tomar decisiones en nombre de todas las personas que viven en el cantón. En otras palabras, todas las personas munícipes depositan en las manos de las y los regidores el poder de decisión y la función de representarlas.

Para decidir cuáles personas representarán a los munícipes en el Concejo Municipal, las personas con derecho a voto del cantón participan en las elecciones cantonales. De esta forma, cada 4 años se realizan las elecciones municipales en las que –entre otros puestos- se eligen las y los regidores.

Los partidos políticos (nacionales y cantonales) participan en las elecciones y presentan los nombres de sus candidatos y candidatas a regidurías. En las elecciones, las personas munícipes votan por el partido que deseen con lo que a su vez están escogiendo a las personas que los representarán en el Concejo Municipal. Una vez realizada la elección y contabilizados los votos, se designa cuántas regidurías han sido electas por cada partido político, con lo que se puede saber también quiénes fueron las personas específicas que fueron electas en el órgano deliberativo del Gobierno Municipal. De esta manera, los partidos políticos sirven como vehículos para llevar a ciertas personas a los puestos del Concejo Municipal.

Ahora bien, aunque es cierto que el regidor o regidora electo(a) representa al partido por el que fue elegido y representa también a los munícipes que votaron por su partido, hay que tomar en cuenta que:

-La persona regidora electa representa a su partido (que lo presentó como candidato) *pero también a todas las personas munícipes del cantón aunque no sean de su partido y no hayan votado por él*. De esta forma, no debería gobernar sólo para los intereses de su partido sino para el interés colectivo de la comunidad.

<p><b>Recomendación para la persona regidora:</b> Cuando tome decisiones en el Concejo Municipal valore que sus decisiones no sólo benefician a su partido político sino al cantón.</p>
---

-La persona regidora electa representa a las personas munícipes de todo el cantón y *no solamente a las personas de su comunidad o distrito específico*. De esta forma, no debería gobernar sólo para beneficiar a su comunidad o distrito sino a todos los lugares del cantón.

**Recomendación para la persona regidora:**  
Cuando tome decisiones sobre el presupuesto municipal tome en cuenta las necesidades de todas las comunidades del cantón y no sólo de los lugares cercanos a dónde vive.

## A.2) Representatividad en sesiones del Concejo Municipal:

Las personas que ocupan los cargos de las Regidurías tienen la función de representar a las personas munícipes del cantón. Dicha representación municipal será por cuatro años, específicamente desde el 1 de mayo del año que toman posesión hasta el 30 de abril cuatro años después.

El artículo 26 del Código Municipal establece que es deber de las personas regidoras concurrir a las sesiones del Concejo Municipal, ejerciendo su responsabilidad de representar a la ciudadanía municipal. De la misma forma, para garantizar que las personas regidoras representen a la ciudadanía, el artículo 24 del Código Municipal dice que una persona regidora puede perder su credencial por la “ausencia justificada a las sesiones del Concejo por más de dos meses”.

De esta manera, la persona regidora debe recordar que cuando deja de asistir a las sesiones del Concejo Municipal no sólo está ausentándose él o ella como persona, sino que está impidiéndoles a todas las personas munícipes ser representadas en la instancia deliberativa más importante de su Gobierno Municipal.

Por tanto, es deber de las personas que ocupan las regidurías asistir a las sesiones del Concejo Municipal sean estas ordinarias o extraordinarias. En ambos tipos de sesiones el Concejo Municipal tiene la obligación de procurar la representación de todos los distritos del cantón.

Una de las formas de mejorar la representación de todos los distritos del cantón es mediante la realización de sesiones extraordinarias del Concejo Municipal en otros distritos donde no se encuentra el edificio de la sede municipal, lo cual está permitido por el artículo 37 del Código Municipal. Con esto se procura aumentar la participación de las personas munícipes de esos distritos, aumentar el “debate público local”, facilitar el “control vertical local” de esos distritos y mejorar la “rendición de cuentas local” de Concejo Municipal. En ese mismo sentido, aunque el marco jurídico no le permite al Concejo Municipal agendar “Asuntos Varios” para conocer, en las sesiones extraordinarias desarrolladas en otros distritos diferentes a la sede municipal se permite tratar “asuntos varios de interés comunal y municipal” del distrito (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 70).

Además, otro de los mecanismos para aumentar la representatividad del Concejo Municipal es la obligación del Concejo de convocar a las sesiones a todas las personas que ocupan las Sindicalías del Gobierno Local, pues éstos representan a los distintos distritos del cantón y además son parte del Concejo Municipal.

Aunque antes la práctica municipal hacía que sólo se invitara a las sindicalías cuando se discutían temas del distrito que la persona síndica representaba (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 70), el principio de “representatividad política local” le exige y recomienda a las personas

regidoras que convoquen a todas las personas síndicas sin importar el tema a discutir, pues estas fungen la labor de representar a las personas de los distritos del cantón.

Por último, hay que señalar que del principio de “representatividad política local” se desprende el principio de “rendición de cuentas local” que se analiza más adelante: Si las regidurías son representantes de las personas municipales y han sido electas para que tomen decisiones por ellas, están en la obligación de rendir cuentas sobre lo que hacen y también sobre lo que no hacen.

## **B) Publicidad del poder local:**

Las personas que ocupan las regidurías municipales también deben promover y respetar el principio de “publicidad del poder local”, de esta forma sus acciones y decisiones deben ser públicas y estar sujetas al escrutinio público.

### **B.1) Publicidad de las sesiones:**

El artículo 35 del Código Municipal le da la potestad al Concejo Municipal de acordar la hora y día de sus sesiones pero le obliga a que previamente lo publique en La Gaceta con el objetivo de que tanto las autoridades como las personas municipales se enteren de la realización de las sesiones puedan participar y puedan ejercer el “debate público local”. De igual forma, si desean cambiar la hora y día de celebración de las sesiones ordinarias deberán hacerlo de conocimiento público, pautando en La Gaceta.

Por su parte, el artículo 41 del Código Municipal establece que todas las sesiones del Concejo Municipal deben ser públicas, por lo que no está permitido que ni siquiera algunas partes de las sesiones sean secretas con lo que procura que las personas municipales puedan enterarse de los asuntos que se debaten en este espacio. Además, este artículo establece una relación con la “participación ciudadana local” al permitir la participación de las personas municipales en las sesiones del Concejo Municipal (Ver “Debate público local”).

#### **Recomendación para la persona regidora:**

Aunque el Código Municipal anterior no permitía la intervención de municipales particulares en la sesión de aprobación del presupuesto municipal, el actual Código de 1998 sí lo permite por lo que no se debe entrar en confusión con las formas en las que se hacía en el pasado.

Asimismo, el artículo 105 del Código Municipal establece que el presupuesto municipal ordinario debe ser aprobado en sesiones extraordinarias y públicas, con lo que queda consolidado el principio de publicidad de las sesiones.

### **B.2) Publicidad de las actas del Concejo Municipal:**

Así como cada una de las sesiones del Concejo Municipal debe ser públicas en el momento de su realización, se debe garantizar que tiempo después de realizadas, las informaciones y las discusiones que se dieron puedan ser conocidas por las personas municipales y sean accesibles para su consulta, con lo cual se aplicaría el principio de publicidad de la información.

Es por esa razón que el Artículo 46 del Código Municipal establece que la persona que ocupa la secretaría del Concejo Municipal debe formar un expediente para cada proyecto al que se le agregará el dictamen de la Comisión y las mociones presentadas durante el debate. Además, la legislación obliga a que se transcriban todos los acuerdos tomados en el Concejo, esto con el objetivo de hacer públicas las decisiones acordadas por estas representaciones municipales.

También, de cada sesión se levantará un acta donde se harán constar los acuerdos tomados y las deliberaciones que se dieron (Artículo 47 del Código Municipal). Según el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM, 2016: 16), estas actas deben tener las siguientes características:

- Los libros de actas deben ser legalizadas por el auditor municipal.
- En el acta deben mencionar los eventos sucedidos en la sesión municipal, consignando las y los miembros que estuvieron presentes y los que se retiraron.
- También se deben mencionar las mociones e iniciativas presentadas por las personas regidoras, además de las referencias a documentos conocidos en la sesión.
- Las actas deberán incluir un resumen de las deliberaciones o debates habidos en la sesión.
- Cuando una persona regidora lo solicite, en el acta se deberá dejar constancia de sus declaraciones específicas. También podrá exigir que quede constancia de la forma en que votó para efectos de las responsabilidades (esto cuando el voto no es nominal).
- En las sesiones de nombramientos o elecciones, el acta únicamente debe hacer constar el acuerdo tomado y los votos a favor y en contra.
- La Secretaría del Concejo es la encargada de asistir a las sesiones municipales, levantar las actas y tenerlas listas para que sea aprobadas oportunamente (Artículo 53 del Código Municipal).
- La Secretario del Concejo también es la encargada de transcribir, comunicar o notificar los acuerdos del Concejo, velando por el principio de “publicidad del poder local” (Artículo 53 del Código Municipal).

#### **Recomendación para la persona regidora:**

Una de las formas más adecuadas y eficaces de publicar la información de las sesiones y decisiones tomadas por el Concejo Municipal es por medio de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) entre las que destacan las páginas web y las redes sociales virtuales.

Por tanto, estas plataformas virtuales también pueden ser aprovechadas para la publicación de información importante como las actas de las sesiones municipales.

Si su Municipalidad cuenta con este tipo de plataformas virtuales, como regidor o regidora usted puede contactar a las personas encargadas y lograr que al menos las actas municipales estén disponibles para que sean descargadas por las personas munícipes de su cantón. Con eso su Concejo Municipal será un poco más transparente y democrático.

Si su gobierno local no cuenta con páginas de internet o redes sociales, se podrían generar otros mecanismos como la utilización de pizarras informativas en puntos estratégicos del cantón donde confluyen los y las munícipes. También se podría coordinar con las iglesias de su comunidad para que realicen avisos y les permita ofrecer documentos importantes a las personas munícipes, o bien se podría aprovechar los espacios radiofónicos de las radios emisoras comunitarias para brindar informaciones, hacer avisos y rendir cuentas.

### **B.3) Publicidad y acceso a la información del Concejo Municipal:**

El Concejo Municipal debe garantizar el derecho de publicidad y acceso a la información de las personas munícipes y debe cumplir también con las regulaciones existentes en esta materia. Por ejemplo, dentro de sus obligaciones se incluye la publicidad de las grabaciones de las sesiones del Concejo Municipal. En ese sentido, los casetes (y otros similares) de las sesiones son documentos públicos y deben ser de acceso abierto para las personas munícipes; además de que se constituyen como pruebas de los hechos sucedidos (Dictamen C - 026 – 92, 11 de febrero de 1992, de la PGR).

En ese mismo sentido, el trámite establece que la correspondencia que se dirige al Concejo Municipal debe ser leída y conocida en las sesiones. De esta manera, la correspondencia dirigida a la Municipalidad nunca estará cubierta por el principio del secreto de las comunicaciones y al ser enviada al Concejo inmediatamente se le considerará pública (Ver dictamen C-153-2014 de 19 de mayo, 2014, de la PGR).

Además, la legislación establece que hay algunos acuerdos del Concejo Municipal que deben ser comunicados o notificados. Entre ellos se encuentran los acuerdos que involucren a terceras personas o interesados en una petición, litigio, decisión, etc, o bien que afecten sus intereses o derechos. Por eso, cuando una persona munícipe presente un escrito, solicitud o recurso deberá señalar el lugar o medio electrónico para recibir notificaciones; si omitiera hacerlo y no se sepa dónde localizar a la persona, el acto debe comunicarse por publicación en el Diario Oficial (IFAM, 2016: 91).

#### **Recomendación para la persona regidora:**

- Las y los regidores deben tener en cuenta su responsabilidad de siempre dar respuesta y notificar a las peticiones, litigios o solicitudes de los munícipes.
- Los(as) Secretarios(as) del Concejo deben tener presente su responsabilidad de recordarle a las personas que presenten gestiones a la Municipalidad que señalen un lugar o contacto para notificarles.

### **C) Rendición de cuentas local:**

Como se mencionó anteriormente, las personas regidoras municipales tienen la obligación de rendir cuentas sobre sus decisiones, sobre lo que hacen en su función pública y también sobre lo que decidan no hacer. De esta forma, deben rendir cuentas también sobre las situaciones en las que prefirieron no actuar debiendo haberlo hecho de acuerdo a sus funciones y atribuciones legales.

En particular, el Concejo Municipal tiene que estar atento a rendir cuentas sobre sus acciones en materia presupuestaria y también en cuanto a su función de hacer transferencias sociales u otorgar ayudas a las personas munícipes del cantón.

Como es sabido, el artículo 71 del Código Municipal le da potestad a las Municipalidades de “*otorgar ayudas temporales a vecinos y vecinas del cantón que enfrenten situaciones, debidamente comprobadas, de desgracia o infortunio*”. También, establece que “*podrán subvencionar centros de educación pública, beneficencia o servicio social que presten servicios al cantón respectivo; además,*

*las municipalidades podrán otorgar becas de estudio a sus munícipes de escasos recursos y con capacidad probada para estudiar”.*

Por su parte, para que este proceso sea el correcto, el mismo artículo señala que cada Municipalidad *“emitirá el reglamento para regular lo anterior”*, lo cual atañe directamente a las responsabilidades de reglamentación del Concejo Municipal. Este Reglamento sería la base con la cual asignar los recursos o transferencias sociales y serviría como mecanismo para evitar la corrupción y rendir cuentas de lo otorgado.

En caso de que en su Municipalidad no haya un reglamento para la asignación de estas transferencias sociales o considere que el Reglamento vigente no es suficiente, tome en cuenta algunos elementos mínimos que debería contener dicho Reglamento:

- Requisitos que debe tener la población beneficiaria: se refiere a los requisitos que deben tener las personas para ser beneficiarias de las transferencias sociales. Por ejemplo demostración de condiciones socioeconómicas.
- Condiciones que debe cumplir la población beneficiaria: se refiere a las condiciones que la población beneficiaria debe cumplir para poder recibir la transferencia. Por ejemplo, la condición de mantenerse estudiando con la exigencia de unas notas mínimas para recibir una beca.
- Procedimiento de aplicación: se refiere a los procedimientos que la población interesada en ser beneficiaria debe realizar. Incluye los trámites y documentos que debe presentar.
- Procedimiento de selección: se refiere a los procedimientos y criterios que seguirá la Municipalidad para decidir a quienes les adjudica las transferencias sociales. Por ejemplo, debe incluir cuál será el órgano encargado de tomar las decisiones y puede incluir la realización de un concurso o un procedimiento con un sistema de puntos.

Además de estos puntos mínimos, el reglamento podría incluir un mecanismo de rendición de cuentas sobre la asignación y distribución de dichas transferencias sociales. Lo cierto del caso es que estos elementos mínimos de un reglamento de este tipo permiten que la Municipalidad rinda cuentas sobre las ayudas y transferencias que brinda y están legisladas en el artículo 62 mencionado.

Por su parte, ante la disposición del propio artículo 71 del Código Municipal que le permite a las Municipalidades *“donar directamente bienes muebles e inmuebles, siempre que estas donaciones vayan dirigidas a los órganos del Estado e instituciones autónomas o semiautónomas, que a su vez quedan autorizadas para donar directamente a las municipalidades”*, también deben tomarse en cuenta las indicaciones ya realizadas en el sentido de la importancia de que el Concejo Municipal reglamente esos procesos, para prevenir la corrupción y facilitar la rendición de cuentas local.

#### **D) Participación ciudadana local:**

Como es sabido, las regidurías tienen la potestad de participar en las discusiones y decisiones del Concejo Municipal. Asimismo, las Regidurías propietarias tendrán derecho de participar con su voto en los procesos que así lo indique el marco jurídico.

Asimismo, según el artículo 28 del Código Municipal, las regidurías suplentes *“deberán asistir a todas las sesiones del Concejo y tendrán derecho a voz”*, por lo que si usted ocupa una regiduría suplente tendrá que tener presente que en cualquier sesión podría tener que asumir el puesto propietario. Ahora bien, aunque las regidurías suplentes no tenga que asumir la propietaria, tienen

el derecho de voz y su presencia les faculta para intervenir en las sesiones del Concejo Municipal, con lo cual se muestra su potestad de participar en las sesiones municipales.

Por otro lado, desde sus cargos designados de forma democrática, las personas regidoras también tienen algunas atribuciones para promover la participación ciudadana local. A continuación se presentan algunas de estas potestades y oportunidades.

#### **D. 1) Promoción de la participación ciudadana local**

La primera atribución que el artículo 13 del Código Municipal le asigna al Concejo Municipal es la de *“Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el Alcalde municipal para el período por el cual fue elegido...”*.

Asimismo, se enfatiza en que esta labor debe hacerse *“mediante la participación de los vecinos”* (artículo 13, inciso a), por lo que los regidores no deben fijar las políticas y prioridades municipales de forma unilateral o por su propia cuenta sino que deben promover la participación de las personas vecinas y escuchar su voz para poder desarrollar de forma adecuada su gestión.

Por su parte, el Concejo Municipal tiene algunas potestades para promover la participación ciudadana local. A continuación algunos de los principales mecanismos.

#### **D.2) Promoción de mecanismos de consulta ciudadana:**

##### **Cabildos, Plebiscitos y Referendos:**

La Municipalidad tiene la atribución de *“Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población”* (Artículo 4 del Código Municipal). Asimismo, el Concejo Municipal como parte integrante del Gobierno Municipal debe tratar de que esta atribución se lleve a la práctica y no quede sólo en el papel.

Una de las formas en las que las personas regidoras y el Concejo Municipal pueden hacerlo es acordando la celebración de consultas populares como son los: a) Cabildos, b) Plebiscitos y c) Referendos (Artículo 13 del Código Municipal).

Ahora bien, existen algunos pasos que las Municipalidades y en particular los Concejos Municipales deben cumplir para realizar este tipo de mecanismos de consulta municipal:

*1) Dictar un reglamento para la realización de las tres modalidades de consulta popular (cabildos, plebiscitos y referendos):*

Las y los regidores de los Concejos Municipales son los responsables de hacer los Reglamentos del Gobierno Municipal por lo que están en la obligación de dictar el Reglamento específico para hacer consultas populares.

##### **Recomendación para la persona regidora:**

Muchos cantones ya cuentan con Reglamentos para la realización de consultas populares. ¿Su cantón cuenta con este tipo de Reglamento? Si no existiera o no es el adecuado, usted como

regidor o regidora preocupada por la participación ciudadana en su cantón, puede impulsar este tipo de reglamento en su Municipalidad.

Para realizar el “Reglamento para realizar consultas populares” el TSE tiene a disposición un “Manual para la realización de Consultas Populares a escala cantonal y distrital” (Decreto N.º 03-98 Publicado en La Gaceta N.º 204 de 21 de octubre de 1998. Véase: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/consultaspopulares.pdf>).

En ese documento se incluyen las regulaciones que los Concejos Municipales deben incluir.

**Recuadro N°5**

<b>Elemento</b>	<b>Descripción</b>
<b>Definición de consulta popular</b>	Se define qué es una consulta popular y sus tipos.
<b>Objetivo de la consulta popular</b>	La consulta popular puede versar sobre cualquier asunto, siempre que sean los siguientes requisitos: 1. Que el asunto a resolver sea de competencia Municipal. 2. Que el asunto a resolver no tenga un procedimiento debidamente reglado por la ley. 3. Que el resultado de la consulta pueda dar origen a un acto administrativo válido y eficaz de la autoridad Municipal. 4. Que la consulta verse sobre un asunto actual y de interés general para los habitantes de la comunidad.
<b>Acuerdo de convocatoria</b>	Incluye algunas informaciones que se comunicarán al TSE: 1. La fecha en que se realizará la consulta, no será a menos de tres meses de haber sido publicada la convocatoria en los casos de plebiscito y referendo, y de un mes en el caso de cabildo. 2. Definición clara y detallada del asunto que será objeto de consulta. 3. Indicación de la previsión presupuestaria pertinente para la realización de la consulta popular.
<b>Comisión Coordinadora de la Consulta Popular</b>	Indicación de que el Consejo Municipal podrá nombrar una comisión, conformada por regidores y síndicos, que se encargue de la organización y dirección de la consulta, a la cual deberá proveer los recursos suficientes para el cumplimiento de su cometido.
<b>Asesores y delegados del TSE</b>	Indica el papel asesor y la asignación de funcionarios por parte del TSE.
<b>Fecha de la consulta</b>	Indica que toda consulta deberá realizarse en día domingo o feriado de ley, salvo que por mayoría calificada del Concejo Municipal se disponga lo contrario.
<b>Límites a la reiteración de consultas</b>	Establece límites a la reiteración de consultas:

	<p>1. Rechazado un asunto en plebiscito o referendo, no podrá volver a ser sometido a consulta popular en un tiempo prudencial que no será inferior a dos años.</p> <p>2. Preferentemente no se realizarán consultas populares a escala cantonal o distrital dentro de los ocho meses anteriores a la celebración de elecciones nacionales o de los tres meses anteriores a la elección de alcalde municipal.</p>
<b>Eficacia del resultado de la consulta</b>	El resultado de la consulta, cuando se trate de plebiscito o referendo, será de acatamiento obligatorio para el Concejo y Alcalde Municipal.
<b>Otros elementos</b>	Consultar el “Manual para la realización de Consultas Populares a escala cantonal y distrital”.

## 2) Atribuciones del Concejo Municipal para convocar a consultas populares:

En el marco de los procesos de consulta popular, el Concejo Municipal debe desarrollar algunas tareas, las cuales también deben ser reguladas por el Reglamento respectivo que dicta el Concejo.

Las más importantes son las siguientes y pueden consultarse en el “Manual para la realización de Consultas Populares a escala cantonal y distrital” a disposición del TSE:

- Convocar la consulta popular, dictar el acuerdo de convocatoria y definir fecha y hora.
- Definir los lugares que serán utilizados como centros de votación.
- Divulgar la consulta popular.
- Establecer los límites de la propaganda para las diferentes propuestas.
- Formular la pregunta objeto de la consulta y elaborar las papeletas (en caso de plebiscito y referendo).
- Realizar la integración e instalación de las juntas receptoras de votos.
- Tomar las medidas necesarias a fin de garantizar un ambiente de seguridad y tranquilidad el día de las elecciones.
- Realizar el escrutinio definitivo, con presencia de los delegados que el TSE.

### Otros mecanismos de consulta:

El artículo 43 del Código Municipal plantea otra opción de consulta pública que también debe ser gestionada por el Concejo Municipal. Específicamente, se trata de las consultas públicas no vinculantes que este órgano político debe hacer cuando quiere adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias.

En este sentido, el Concejo Municipal sabe si debe someter a consulta pública el reglamento dependiendo del tipo de reglamento del que se trate. Si fuera un reglamento interno (de organización y funcionamiento de la propia municipalidad) no se someterá a consulta previa ya que no afectan a terceros por lo que para su entrada en vigencia sólo deberá ser publicado en La Gaceta.

Por el contrario, si se tratara de un reglamento externo (aquellos que regulan las relaciones entre la municipalidad y las personas munícipes) el proceso de consulta pública debe realizarse de la forma siguiente:

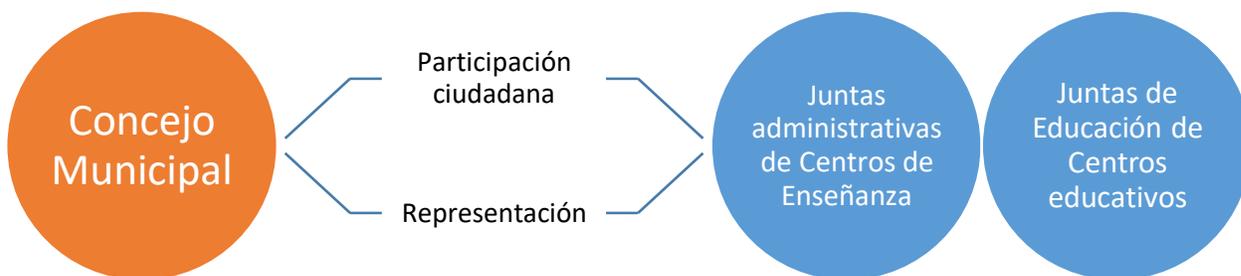


El período de consulta pública pretende informar a las personas interesadas sobre el contenido del reglamento, los cuales podrán formular las observaciones que consideren oportunas, para evitar así las normas sorpresivas. La publicación final del reglamento es obligatoria para su entrada en vigencia y validez.

### D.3) Nombramiento de representantes de la comunidad:

El Concejo Municipal de cada municipalidad también tiene la función de nombrar a algunas personas representantes de la comunidad en diversas instancias relacionadas con el gobierno municipal. De esta forma, con dichos nombramientos también canaliza la participación ciudadana en distintos espacios destinadas al bienestar de la comunidad.

En este sentido, el artículo 13 del Código Municipal le da la función al Concejo Municipal de nombrar (con equidad de género) a las personas miembros de las juntas administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las juntas de educación, quienes solo podrán ser removidos por justa causa.

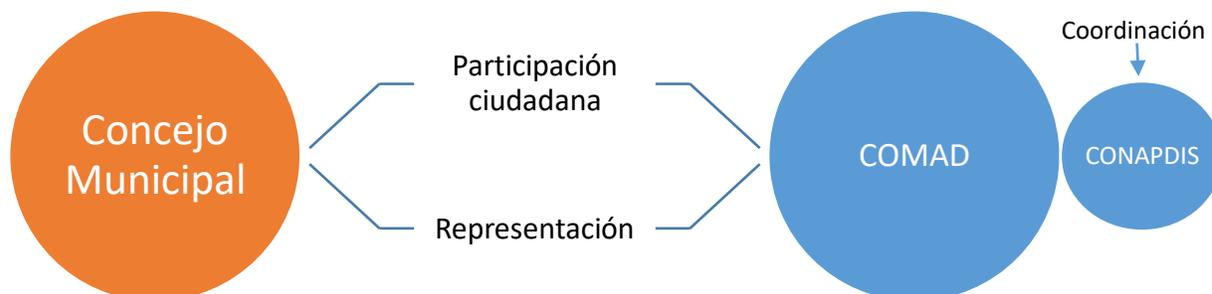


#### Recomendación para la persona regidora:

Respecto a las Juntas de Educación de Centros Educativos, el artículo 13 del Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP, establece que los miembros de la Junta de Educación no podrán ser parientes entre sí por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive, ni de quien ejerza la dirección del centro educativo. Tampoco los parientes de los miembros del Concejo municipal, hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad inclusive, podrán conformar las Juntas que le corresponde nombrar (IFAM, 2016: 62).

Con esto se pretende evitar el *Nepotismo* que es una medida preferencial que se le da a los parientes para recibir concesiones o empleos públicos, aprovechándose del poder de tener una autoridad (Real Academia Española, 2001).

Por su parte, el mismo artículo 13 establece que los regidores deben promover la participación ciudadana local nombrando a los miembros de la Comisión Municipal de Accesibilidad (COMAD) que es la encargada de velar por que en el cantón se cumpla la Ley N° 7600 titulada “Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”.



Para que la COMAD realice sus labores, el Concejo Municipal deberá dictarle un reglamento, mientras la Comisión Municipal de Accesibilidad deberá rendirle cuentas al Concejo.

De la misma forma, el artículo 174 del Código Municipal dice que el Concejo Municipal debe nombrar de forma directa (sin ternas) a dos miembros del Comité Cantonal de Deportes y Recreación para lo cual deberá elaborar un reglamento sobre el procedimiento de elección de estos miembros.

Ahora bien, para el nombramiento de representantes de los munícipes en estos puestos, se recomienda que el Concejo Municipal tome en cuenta los siguientes elementos:

- Procure nombrar personas que conozcan las necesidades, problemas y características de la comunidad.
- Procure nombrar personas reconocidas en la comunidad y que idealmente sean capaces de canalizar el sentir y las demandas de las personas munícipes.
- Procure nombrar personas que realmente estén interesadas en el bienestar de la comunidad y que no utilicen los puestos sólo para beneficio propio.
- Procure nombrar personas que no tengan conflictos de interés con los puestos que desempeñarán. Por ejemplo, trate de evitar que el puesto de Presidente(a) de la Junta de Educación de los Centros Educativos no sea utilizado para favorecer un negocio propio que le vende servicios o productos a la Escuela.
- Procure nombrar personas de reconocida probidad, con una moral pública intachable y sin antecedentes de corrupción.
- Procure nombrar personas que tengan el tiempo necesario para afrontar las actividades que su representación le demanda. Las funciones que debe desarrollar a veces requieren mucho tiempo y trabajo, el cual no es remunerado por lo cual la persona debe tener la posibilidad material de afrontar estas responsabilidades que asume.
- Procure que las personas que se nombren en los puestos de representación ciudadana no sean siempre las mismas. Considerando que la experiencia en estos puestos es importante, puede nombrar personas sin experiencia pero procure mantener algunas personas con experiencia previa que les acompañen en el desarrollo de las actividades, esto porque las labores que se realizan requieren una experticia y no siempre son sencillas.

- Procure nombrar tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de procurar la equidad de género promovida por la legislación y el propio Código Municipal.
- Procure que cuando se realizan estos nombramientos no se discrimine a ninguna persona por su clase social, etnia, género, preferencia sexual u otras características.
- En el caso de las representaciones en la COMAD trate de nombrar a personas que tengan sensibilidad y conciencia de los derechos de las personas con discapacidad, tomando en cuenta para los puestos también a las propias personas con discapacidad de la comunidad.
- En el caso del nombramiento de los miembros del Comité Cantonal de Deportes y Recreación procure nombrar a personas que tengan interés y experiencia en los estos temas. Una buena práctica es hacer consultas previas a representantes de las organizaciones deportivas y cívicas.

Por otro lado, una buena práctica para mejorar el proceso de nombramiento de miembros de la comunidad en la Juntas administrativas de Centro de Enseñanza, en las Juntas de Educación de los Centros Educativos y en la COMAD es la realización de protocolos y reglamentación del procedimiento de nombramiento de las personas que ocuparán estos puestos, esto con el objetivo de garantizar la idoneidad de quienes conforman las Juntas y la COMAD. Como se decía, el artículo 178 del Código Municipal exige que cada municipalidad reglamente el procedimiento de elección de los miembros del Comité cantonal de Deportes y Recreación.

#### **E) Control ciudadano vertical local:**

En el Módulo N °1 se mencionó que existen dos tipos de control ciudadano vertical local. El control ciudadano vertical de “tipo electoral” y el control ciudadano vertical de “tipo societal”.

El control de “tipo electoral” consiste en el “voto premio” o “voto castigo/abstencionismo” que las personas municipales le pueden dar a las regidurías una vez que termine el periodo para el que fueron nombradas. Este tipo de control existe a nivel local con respecto a las regidurías ya que –habiéndose reelección consecutiva de regidurías- las personas municipales pueden decidir votar nuevamente por el partido y la persona regidora previamente electa o más bien puede ejercer su “voto castigo”, votando por otro partido, por otra candidatura o absteniéndose a ejercer el voto. Sin embargo, esta será la única forma de ejercer control vertical local hacia las regidurías ya que no existe la figura de revocatoria de mandato para estos puestos.

Por el contrario en lo referido al “control vertical ciudadano” de tipo societal, que es un control hacia las autoridades políticas que se genera por las acciones de diversas asociaciones de ciudadanos, vecinos o de movimientos; las regidurías y el Concejo Municipal no tienen funciones específicas para promover este tipo de control, aunque en ocasiones sí pueden recibirlo por parte de las personas municipales como parte del ejercicio de la democracia.

Dentro de los controles verticales que las personas municipales e interesadas pueden hacer se encuentran la presentación de recursos ordinarios de revocatoria y apelación, así como el recurso extraordinario de revisión contra los actos municipales (artículo 162 del Código Municipal). De esta manera, existen unos recursos “externos” a las autoridades municipales que pueden ser interpuestos por particulares, personas interesadas o afectadas directas por los actos definidos por el Concejo Municipal (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 171). Al ser “externos” a las autoridades municipales refieren más bien al ámbito de las personas municipales por lo que es un mecanismo de “control vertical local”.

Por tanto, como establece el artículo 163 del Código Municipal, cualquier acuerdo del Concejo (salvo excepciones) que fue emitido directamente por ese órgano o que fue conocido en alzada contra lo resuelto por algún órgano municipal de jerarquía inferior, estará sujeto a los recursos de revocación y apelación como se decía antes. Sin embargo, hay tipos de acuerdo del Concejo Municipal a los que no se les puede interponer recursos: “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 que aprueben presupuestos, sus modificaciones y adiciones; d) Los reglamentarios” (artículo 163 del Código Municipal).

Ahora bien, dada la dificultad del tema de los recursos que las personas municipales pueden interponer a los acuerdos municipales emitidos por el Concejo Municipal vale la pena analizar el siguiente recuadro con el “ABC de los recursos externos contra los acuerdos del Concejo Municipal”.

**Recuadro N°6**

<b>El ABC de los recursos externos contra los acuerdos del Concejo Municipal que pueden presentar las personas municipales</b>			
<b>Recurso en materia de contratación administrativa</b>	<b>Recursos de revocatoria</b>	<b>Recurso de apelación</b>	<b>Recurso extraordinario de revisión</b>
Estos recursos se regirán por lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa (Ley 7494 de 1995) y su Reglamento.	-Deberá presentarse de forma razonada dentro del plazo de los cinco días hábiles después del acuerdo. -Podrá interponerse por supuesto vicio de ilegalidad y por la inoportunidad del acto. -El Concejo deberá conocer el recurso en la sesión ordinaria siguiente a la presentación.	-Deberá presentarse de forma razonada dentro del plazo de los cinco días hábiles después del acuerdo. -Sólo puede interponerse por supuesto vicio de ilegalidad. -Será conocida por el Tribunal Superior Contencioso-Administrativo.	-Se puede presentar sobre aquel acuerdo municipal contra el que hubiere procedido apelación y esta no fue interpuesta en tiempo y siempre que no hubiere transcurrido diez años de tomado el acuerdo y que el acto no hubiere agotado todos sus efectos. -Su objetivo es que el acto no surta ni siga surtiendo efectos. -Sólo podrá estar fundado en motivos que originen la nulidad absoluta del acto.
-Véase el artículo 164 del Código Municipal.	-Véase el artículo 165 del Código Municipal.	-Véase el artículo 166 del Código Municipal.	

Fuente: Elaboración propia a partir de los artículos 164, 165 y 166 del Código Municipal.

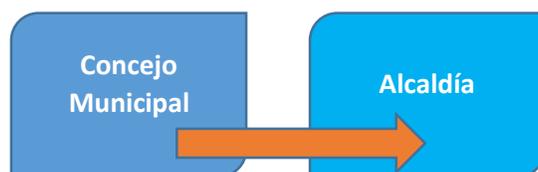
## **F) Control horizontal local:**

Como se definió en el Módulo N° 1, el “control horizontal local” significa que los distintos órganos del Gobierno Municipal podrán ejecutar mecanismos para controlar el funcionamiento y las acciones de los otros órganos municipales. De esta forma, el Concejo Municipal tiene algunas potestades jurídicas para ejecutar estos controles horizontales a otros órganos de la Municipalidad.

### **F.1) Control horizontal a la Alcaldía:**

Dentro de las labores de control horizontal que el Concejo Municipal y sus regidurías deben hacer, se encuentran ciertos controles a la Alcaldía Municipal.

**Ilustración N°10**



**Control horizontal local**

#### **Control horizontal por medio del Programa de Gobierno:**

Dentro de las atribuciones y obligaciones del Alcalde Municipal se encuentra presentar al Concejo Municipal -antes de asumir el cargo- un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este programa debe *“incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición”* (Artículo 17 del Código Municipal).

Con esto lo que se quiere es que se cumpla lo estipulado por el artículo 13 del Código Municipal, al decir que la primera atribución del Concejo Municipal es *“Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el Alcalde municipal para el periodo por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos”*.

Aunque es cierto que la formulación del Programa de Gobierno no es potestad del Concejo Municipal, las y los regidores tienen que tomar decisiones sobre este instrumento de planificación a tal punto de que son las y los responsables de fijar la política y prioridades municipales. Ahora bien, esta atribución permite dos cosas:

- Permite que el Concejo Municipal conozca con detalle el Programa de Gobierno de la Alcaldía Municipal, lo cual facilita que las y los regidores puedan saber si la Alcaldía está cumpliendo lo que le prometió a las personas municipales. De esta forma, esto facilita el seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas y prioridades por parte del Concejo Municipal.
- Permite que el Concejo Municipal al haber fijado la política y prioridades de desarrollo del municipio puedan ejercer un control horizontal sobre las acciones de la Alcaldía para alcanzar ese desarrollo.

Por otra parte, recordando que el Concejo Municipal tiene la atribución de *“acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos”* (artículo 13 del Código Municipal) podrá activar estos mecanismos de consulta popular también sobre el Programa de Gobierno de la Alcaldía. Esto se debe a que aunque el Código Municipal no permite que el Concejo Municipal reforme el Programa de Gobierno, no fijó regulación detallada sobre los límites de aplicación de los mecanismos de consulta popular por lo que el Concejo Municipal podría convocar alguna de estas figuras para

cambiar todo o parte del Programa de Gobierno de la Alcaldía, ejerciendo así el control horizontal local de forma indirecta (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 25).

Por último, como otras de los mecanismos en lo que el Concejo Municipal ejerce el control horizontal local a la Alcaldía es mediante su atribución de *“Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo que elabore la persona titular de la alcaldía, con base en su programa de gobierno e incorporando en él la diversidad de necesidades e intereses de la población para promover la igualdad y la equidad de género”*. El control sobre estos planes es importante para el control que el Concejo Municipal realiza sobre los presupuestos municipales.

### **Control horizontal por medio de los informes de labores**

Según la legislación, el Concejo Municipal también ejerce control horizontal a la Alcaldía por la disposición que obliga a los ediles a rendir cuentas anualmente *“mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado...”* (o bien improbad) que debe incluir también *“los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género”*.

#### **Recomendación para la persona regidora:**

Cuando cada año reciba los informes de rendición de cuentas de la Alcaldía compare las acciones realizadas por la Alcaldía con lo prometido en su Programa de Gobierno. Además, no olvide analizar y evaluar cuáles son los resultados de la aplicación de las *políticas para la igualdad y equidad de género* realizados por la Alcaldía.

### **Control horizontal por medio de la Revocatoria de mandato**

El Código Municipal establece que el Concejo Municipal puede convocar a un plebiscito para tomar la decisión de destituir o no a la persona que ocupa la Alcaldía del Gobierno Municipal (Artículo 19).

Con esta función, el Concejo Municipal tiene herramientas de control horizontal a la Alcaldía pues incluso tiene la potestad de activar los mecanismos para que las personas munícipes del cantón decidan si quieren o no continuar con la persona representante que eligieron tiempo atrás para que ocupara la Alcaldía. Para más información vea el Eje H de este Módulo: *“Alternancia en el poder y revocatoria de mandato”*.

### **Control horizontal por medio de los acuerdos sobre los presupuestos:**

El artículo 13 del Código Municipal le da la atribución al Concejo Municipal de *“acordar los presupuestos”* de la Municipalidad. Esto implica que el órgano ejecutivo de la Municipalidad (Alcaldía) quien es el encargado principal de ejecutar los presupuestos no sea el mismo que se encarga de aprobarlos o rechazarlos. De esta forma, aunque la alcaldía es el principal órgano encargado de ejecutar e invertir los presupuestos en las distintas políticas locales, no es el órgano que tiene la atribución de *“acordar los presupuestos”* municipales, dándole al Concejo Municipal una herramienta para el control de los presupuestos públicos del cantón.

De esta manera, el mecanismo de control horizontal interno se apoya en las atribuciones que el Código Municipal le da a la alcaldía y también al Concejo Municipal. Mientras el artículo 17 del Código obliga a la Alcaldía a *“Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de*

la municipalidad, en forma coherente con el Plan de Desarrollo Municipal, ante el Concejo municipal para su discusión y aprobación”, el artículo 13 le da a Concejo Municipal la atribución de aprobarlos o rechazarlos.

Por último, la legislación también obliga a la persona titular de la Alcaldía a “Rendir al Concejo municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice”, con lo cual se cierra el ciclo de control horizontal por medio de los acuerdos sobre los presupuestos que realiza el Concejo Municipal a la Alcaldía.

## F.2) Control horizontal e interno por medio de la auditoria y contaduría:

El artículo 13 del Código Municipal establece que el Concejo Municipal tiene la atribución de “Nombrar y remover a la persona auditora, contadora, según el caso...”, tomando en cuenta también lo establecido en la Ley General de Control Interno de 2002 (Ley N° 8292). Cada Municipalidad deberá contar con un(a) contador(a), además, las Municipalidades que tengan ingresos superiores a los cien millones de colones deberán tener también un(a) auditor(a) (Artículo 51 del Código Municipal).

### Recuadro N° 7

#### Funciones de contador(a) y auditor(a) municipal

El contador(a) o auditor(a) tienen las “funciones de vigilancia sobre la ejecución de los servicios o las obras de gobierno y de los presupuestos, así como las obras que les asigne el Concejo...” (Artículo 52 del Código Municipal). Además, el auditor tiene la función de fiscalizar y verificar que las decisiones de las dependencias municipales y del propio Concejo Municipal estén apegadas a la ley (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 28).

De esta forma, al nombrar al contador y auditor de la Municipalidad, el Concejo Municipal ejerce una importante herramienta para promover el control horizontal local ya que tiene la potestad de seleccionar los funcionarios que se encargarán de controlar a todas las instancias del Gobierno Local. Por su parte, esta escogencia se realiza tomando en cuenta ciertos requisitos que deben cumplir los contadores y los auditores, con lo que se procura que tengan un criterio técnico y profesional.

En general, el Código Municipal establece que tanto el contador como el auditor son funcionarios que se encuentran sujetos al Concejo, tanto su nombramiento como su suspensión y remoción, por lo que no dependen del criterio o aprobación del Alcalde, justamente con la intención de que el auditor y contador ejerzan sus funciones de vigilancia sobre la ejecución de los servicios también ofrecidos desde la Alcaldía. Se hace de esta manera para que la vigilancia del contador y el auditor no esté sujeta al control del Alcalde, lo cual podría entorpecer la labor de vigilancia y auditoría. Por esta razón, aunque es cierto que el Alcalde o Alcaldesa puede promover cualquier modificación en lo referente a las condiciones laborales de sus subalternos y también es cierto que la administración del personal son competencias del Alcalde, se da la salvedad de que el nombramiento, suspensión o remoción del auditor o contador son potestades del Concejo Municipal.

Además, el mismo artículo 13 le da la atribución al Concejo Municipal de “Conocer los informes de auditoría o contaduría, según el caso, y resolver lo que corresponda” de forma tal que la Auditoría Interna debe presentar los informes que considere oportunos ante el Concejo Municipal y este a su

vez deberá resolver lo que corresponda, con lo que se cierra el ciclo del control que ejerce el Concejo Municipal al nombrar al contador y auditor.

Por último, en materia financiera, el artículo 123 del Código Municipal establece que el Concejo Municipal deberá hacer un “Manual de procedimientos financiero-contables” con las normas relativas a los asuntos financieros contables de la municipalidad. Además, la auditoría municipal debe encargarse de analizar y dictaminar el proyecto de manual que haga el Concejo Municipal, esto para garantizar que cumpla con todos los requisitos necesarios: ¿Sabe si en su municipalidad hay un “Manual de procedimientos financiero-contables”? ¿Se aplica un manual de ese tipo en su municipalidad?

### **F.3) Control horizontal a unidades administrativas y al funcionariado:**

En primera instancia hay que señalar la obligación de todas y todos las funcionarios y funcionarios públicos de denunciar ante la autoridad competente la comisión de algún delito perseguible de oficio, que en el ejercicio de su cargo conozcan (Artículo 281 del Código Procesal Penal).

Por otro lado, como parte de las potestades de control horizontal que ejerce el Concejo Municipal se encuentra definir cuáles informes deben rendir las unidades administrativas del Gobierno Municipal, para valorar el cumplimiento de las metas fijadas en los planes operativos (Artículo 121 del Código Municipal). Esto implica que el Concejo Municipal puede activar procesos de rendición de cuentas de otras unidades administrativas con lo cual realiza control de sus labores.

Hay que tomar en cuenta que los informes requeridos a las unidades administrativas del Gobierno Municipal deberán tramitarse o solicitarse a través de la Alcaldía, pero esto se hace por medio del Concejo Municipal.

Además, de lo anteriormente señalado, el artículo 40 del Código Municipal plantea que cualquier funcionario(a) municipal puede ser llamado a las sesiones del Concejo Municipal cuando éste lo acuerde y cuando considere que sea necesario para tomar ciertas decisiones u ocupe llamar a cuentas a alguna persona funcionaria, como por ejemplo a la persona tesorera, contadora, auditora, ingeniera jefe, jefa de asesoría legal, entre otros.

Por último, el Concejo Municipal también tiene algunas funciones de control de los Comités Cantonales de Deportes y Recreación. En ese sentido, cada año el Concejo municipal deberá conocer (no aprobar) los programas anuales de actividades, obras e inversión de dichos Comités, antes de aprobarse los presupuestos ordinarios de la municipalidad. Además, el Concejo Municipal debe conocer un informe de resultados de la gestión correspondiente al año anterior por parte de los Comités cantonales (artículo 181 del Código Municipal).

### **G) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción:**

En el ejercicio de sus responsabilidades, el funcionariado y las autoridades municipales -incluyendo a las regidurías-, tienen la obligación de apegarse al principio de legalidad, de forma tal que sólo pueden hacer lo que el marco jurídico les dice que pueden hacer y no otras cosas:

#### **Recuadro N° 8**

<b>Principio de legalidad</b>	<b>Principio de autonomía de la voluntad</b>
-------------------------------	--

Las autoridades municipales, el funcionariado municipal y la administración pública sólo pueden hacer lo que el ordenamiento jurídico expresamente autoriza hacer.

Las personas municipales y otros actores privados pueden hacer lo que quieran menos lo que está expresamente prohibido por el ordenamiento jurídico.

En ese marco, el artículo 26 del Código Municipal señala que las regidurías deberán “guardar el respeto y la compostura en el ejercicio de sus funciones” y también cuando hacen uso de la palabra en el Concejo Municipal, sobre todo considerando que las personas que los puestos de regidurías son responsables de sus actos y de cualquier abuso que cometan al usar la palabra, en vista de que no cuentan con ningún tipo de inmunidad, como si la tienen las diputaciones de la República.

Por otro lado, según el artículo 26 del Código Municipal, uno de los deberes de las regidurías es “*Responder solidariamente por los actos de la Corporación municipal, excepto que hayan salvado el voto razonadamente*”. La única forma en que no serán responsables solidarios por cualquier acto ilegal emitido por el Concejo municipal por medio de sus acuerdos es haber “salvado el voto” habiendo votado en contra en la decisión que resultó ser ilegal.

**Recomendación para la persona regidora:**

Si usted tiene un cargo de regiduría y considera que el Concejo Municipal está tomando una decisión ilegal es mejor que se separe de la decisión, votando en contra y salvando el voto. Esta acción de “salvar el voto” podría evitar que sea responsable solidario(a) de cualquier acto ilegal.

Ahora bien, debe de tomar en cuenta que la forma correcta de “salvar el voto” es hacerlo de forma concreta, expresándolo a la hora de la votación y dejándolo preferiblemente por escrito.

De la misma forma, el artículo 27 del Código Municipal le da la facultad a las regidurías de “*llamar al orden al Presidente municipal, cada vez que en el desempeño de su cargo, se separe de las disposiciones de este código o los reglamentos internos de la municipalidad*” con lo cual se procura que las decisiones que toma en Concejo Municipal estén de acuerdo al principio de legalidad.

Por otro lado, las regidurías tienen algunas prohibiciones en el marco del desarrollo de sus funciones. Específicamente el artículo 31 del Código Municipal le prohíbe a las personas regidoras:

- a) Intervenir en la discusión y votación en su caso, de los asuntos en que tengan ellos interés directo, su cónyuge o algún pariente hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad.
- 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 salario o dietas según el caso, viáticos y gastos de representación.

El artículo 31 plantea que si la persona regidora no se excusare de participar en la discusión o votación del asunto conforme a la prohibición establecida en el punto a) del artículo (ver arriba), cualquier interesado(a) (una persona municipal por ejemplo) podrá recusarlo, de palabra o por escrito para que se inhiba de intervenir en la discusión y votación del asunto polémico. Después de escuchar el criterio de la persona regidora recusada, el Concejo decidirá si proceso o no la recusación o si más se debe esperar para recoger más información sobre el proceso.

**Recomendación para la persona regidora:**

Si usted tiene un cargo de Regiduría recuerde el dictamen C-387-2007 de la PGR (del 06/11/2007) que expuso que si en el Concejo Municipal se va a conocer y someter a votación un asunto relacionado con alguna asociación de la cual alguno de las o los regidores es directivo, tal funcionario(a) deberá de abstenerse de participar en la discusión y votación del asunto. Lo anterior es aplicable incluso a los familiares que se indican en el inciso a) del artículo 31 del Código Municipal expuesto arriba.

Entre otras de las prohibiciones de las regidurías, el IFAM ha recordado que tienen prohibición absoluta de celebrar en las contrataciones administrativas de la Corporación y tampoco pueden intervenir en los trámites anteriores a su celebración, de manera directa o indirecta con carácter particular; esto de acuerdo al artículo 22 y concordantes de la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494 de 1995 (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 62). Este artículo también procura que las regidurías no asuman ni obstaculicen funciones que son propias del Concejo en sí mismo en pleno o que sean de la Alcaldía.

Por su parte, el marco jurídico costarricense establece responsabilidades de las y los funcionarios municipales en cuanto al control sobre los recursos públicos y mecanismos de sanción en caso de darse irregularidades. De esta forma, el artículo 73 del Código Municipal expone que las y los funcionarios municipales –incluidos los personas regidoras- que sean *“encargados de recibir, custodiar o pagar bienes o valores municipales o aquellos, cuyas atribuciones permitan o exijan tenerlos, serán responsables de ellos y de cualquier pérdida, daño, abuso, empleo o pago ilegal imputable a su dolo o culpa”*. Si se diera esta situación, la persona responsable será sancionada administrativamente de acuerdo con el régimen disciplinario vigente y *“sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que pueda haber incurrido”*.

**H) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato:**

El artículo 13 del Código Municipal establece que una de las atribuciones del Concejo Municipal es la de *“Comunicar al Tribunal Supremo de Elecciones, las faltas que justifiquen la remoción automática del cargo de regidor o Alcalde Municipal”*.

Esto se debe a que el mismo Código plantea que tanto las personas que ocupan las regidurías como quienes ocupan la Alcaldía podrán perder sus credenciales, ante ciertas situaciones.

De la misma forma, el artículo 19 del Código Municipal, el Concejo Municipal podrá convocar a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al Alcalde o Alcaldesa municipal. Para que activar el proceso de plebiscito al menos la tercera parte del total de las regidurías deberá firmar la moción para ser presentada y deberá ser aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de las regidurías integrantes.

Por otra parte, las regidurías serán electas por un periodo de 4 años. Una vez terminado ese periodo terminará también el nombramiento en el cargo, quedando abierta la posibilidad de la reelección consecutiva.

A pesar del periodo de 4 años definido, las personas que ocupan las regidurías podrán perder sus credenciales de regidores(as). En ese sentido, el artículo 24 del Código Municipal establece 5 razones para que suceda:

- a) La pérdida de un requisito o adolecer de un impedimento...
- b) La ausencia injustificada a las sesiones del Concejo por más de dos meses.
- c) La renuncia voluntaria escrita y conocida por el Concejo.
- d) Enfermedad que lo incapacite permanentemente para el ejercicio.
- e) Lo señalado por el artículo 63 de la Ley sobre la Zona Marítimo-Terrestre, N° 6043 y por el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Sobre la última de las razones establecidas, el artículo 73 de la Ley Orgánica de la CGR establece que se le podrán cancelar las credenciales a una persona regidora o suplente si comete una falta grave con violación de las normas del ordenamiento de fiscalización o contra cualquiera otra que proteja fondos públicos o la propiedad o buena fe de los negocios, actuando en el ejercicio o con motivo de su cargo. En el caso de acuerdos del Concejo, la cancelación se hará a quienes hayan formado la mayoría correspondiente para tomar la decisión que se constituye como falta grave.

Asimismo, la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, Ley N° 6043 establece en su artículo 63 otras causales para la pérdida de credenciales a los funcionarios municipales de elección popular, en caso de que, con su concurso otorgue concesiones o permisos de ocupación contrarios a esa Ley o que impidan o hagan nugatoria la orden de suspensión o demolición de obras construidas con violación de las normas respectivas (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 25).

#### I) Debate público local:

Anteriormente se decía que hay debate público local cuando existe un debate suficiente entre las autoridades municipales del cantón, cuando las personas munícipes pueden debatir públicamente entre sí sobre sus necesidades, demandas y sobre las decisiones públicas que se toman; y cuando las personas munícipes pueden debatir públicamente con sus representantes políticos y autoridades municipales.

En ese sentido, el Código Municipal señala algunos mecanismos para propiciar el debate público local. Por ejemplo, el artículo 41 expone que “las sesiones del Concejo serán públicas” y que “El Concejo deberá reglamentar la intervención y formalidad de los particulares” refiriéndose a las personas munícipes.

Esto implica la posibilidad que tiene la gente –y en particular las personas munícipes- de escuchar la sesión del Concejo Municipal y -más importante aún- que se le conceda el uso de la palabra para externar sus opiniones, exponer sus propios problemas de primera mano y generar debate público.

#### **Recomendación para la persona regidora:**

El artículo 41 del Código Municipal establece que el Concejo Municipal “*deberá reglamentar la intervención y formalidad de los particulares*” por lo que es una buena práctica municipal que el Gobierno Municipal tenga un reglamento para estos efectos.

Si no se tuviese ese Reglamento, es facultad del Presidente del Concejo Municipal regular la intervención del público, pero esto no quita la importancia de un Reglamento específico para el tema. Como regidor o regidora del cantón, ¿Sabe si su Gobierno Municipal cuenta con un Reglamento para regular la intervención y participación de las personas munícipes en el Concejo Municipal?

## Resumen del Módulo

En el Módulo 2 se analizaron las distintas atribuciones que tienen las y los regidores municipales que conforman los Concejos Municipales en Costa Rica. Algunas de las más importantes son fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio; aprobar los presupuestos municipales y los montos de las contribuciones, tasas y precios que se cobren por los servicios municipales; aprobar, modificar o derogar los reglamentos de la Municipalidad; realizar ciertos tipos de nombramientos y representaciones externas de la Municipalidad; acordar la celebración de consultas populares y activar algunos de los mecanismos de participación ciudadana; proponer proyectos de ley a la Asamblea Legislativa y aclarar sus consultas; constituir establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta; dictar las medidas de ordenamiento urbano, incluyendo el Plan Regulador del cantón, entre otras.

Asimismo, se expusieron las competencias de los Concejos Municipales para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas. Los puntos más importantes pueden observarse en el Recuadro resumen que se presenta a continuación:

**Recuadro N°9**

<b>Competencias y responsabilidades de los Concejos Municipales en la promoción de una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas.</b>	
<b>Eje</b>	<b>Competencias/Responsabilidades</b>
<b>a) Representatividad política local</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Las personas regidoras deben representar a los partidos políticos por medio de los que se eligieron pero también a todas las personas municipales sin importar si votaron o no por su partido.</li> <li>2) Las personas regidoras deben representar a la comunidad de la que vienen, aunque deben gobernar para el bien de todo el cantón y no sólo para beneficiar a su comunidad o barrio.</li> <li>3) Las personas regidoras deben procurar asistir a todas las sesiones del Concejo Municipal. No asistir implica no poder representar a las personas municipales.</li> <li>4) El Concejo Municipal puede realizar sesiones extraordinarias de forma periódica en los distintos distritos del cantón con el objetivo de mejorar la representación de todos los distritos.</li> <li>5) Cuando el Concejo Municipal realiza sesiones ordinarias y extraordinarias debe convocar a todas las personas que ocupan Sindicalías en el cantón pues también son parte del Concejo Municipal.</li> <li>6) El Concejo Municipal debe publicar previamente en La Gaceta la información sobre la hora y días en que se realizarán sus sesiones.</li> </ol>
<b>b) Publicidad del poder local</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ninguna sesión del Concejo Municipal ni ninguna parte de ésta debe ser secreta.</li> <li>2) El Concejo Municipal debe permitir y promover la asistencia y participación de las personas municipales en las sesiones.</li> <li>3) El Concejo Municipal no debe prohibir la participación de las personas municipales en la sesión de aprobación del presupuesto municipal (tal y como se hacía antes en algunos cantones).</li> <li>4) La secretaría del Concejo Municipal debe formar un expediente para cada proyecto al que se le agrega el dictamen de la Comisión y las mociones presentadas durante el debate.</li> </ol>

	<p>5) El Concejo Municipal debe transcribir todos los acuerdos tomados en sus sesiones, esto con el objetivo de hacer públicas las decisiones.</p> <p>6) El Concejo Municipal, en cada sesión debe levantar un acta donde se hacen constar los acuerdos tomados y las deliberaciones que se dieron.</p> <p>7) Las actas de las sesiones del Concejo Municipal deben incluir unos elementos mínimos que la ley indica.</p> <p>8) Lo ideal es que las informaciones más importantes del Concejo Municipal (incluyendo las actas de las sesiones) se publiquen en la página web de la Municipalidad o en otros medios.</p> <p>9) Las sesiones del Concejo Municipal deben ser grabadas. Asimismo, los casetes o archivos de las grabaciones deben ser de acceso público para las personas munícipes.</p> <p>10) Todos los documentos, informes y actas de nuestro Concejo Municipal deben ser de acceso abierto y público para la ciudadanía.</p> <p>11) La correspondencia que llega al Concejo Municipal es considerada pública y no debe manejarse como documentación privada o secreta.</p> <p>12) Cuando el Concejo Municipal toma acuerdos que involucren a terceras personas o interesados en una petición, litigio, decisión, o bien que afecten sus intereses o derechos, siempre se debe comunicar el acuerdo tomado.</p>
<p><b>c) Rendición de cuentas local</b></p>	<p>1) Como personas regidoras debemos realizar procesos periódicos de rendición de cuentas sobre las decisiones que tomamos en el Concejo Municipal. Además, debemos realizar procesos de rendición de cuentas sobre las acciones que realizamos como autoridades y también por lo que no hacemos.</p> <p>3) Como personas regidoras debemos realizar un control de las ayudas temporales que la Municipalidad le da a las personas vecinas, las becas de estudios y las subvenciones brindadas.</p> <p>4) Para evitar la corrupción, lo más prudente es que la Municipalidad cuenta con un reglamento para la asignación de ayudas, becas y subvenciones a la comunidad (lo cual es potestad y obligación del Concejo Municipal realizar).</p> <p>5) Para evitar la corrupción, lo más prudente es que la Municipalidad cuenta con un reglamento para la donación de bienes muebles e inmuebles a los órganos del estado (lo cual es potestad y obligación del Concejo Municipal realizar).</p>
<p><b>d) Participación ciudadana local</b></p>	<p>1) El Concejo Municipal debe incentivar la participación de las regidurías suplentes y respetar su derecho a voz.</p> <p>2) El Concejo Municipal debe promover la participación ciudadana a la hora de cumplir su responsabilidad de <i>“Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el Alcalde municipal para el período por el cual fue elegido...”</i>.</p> <p>3) El Concejo Municipal debe promover la participación ciudadana por medio de procesos de consultas populares.</p> <p>4) Lo ideal es que la Municipalidad cuenta con reglamento para la realización de las tres modalidades de consulta popular (cabildos, plebiscitos y referendos), lo cual es potestad del Concejo Municipal realizar.</p> <p>5) Cuando el Concejo Municipal quiere adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias debe someter a consulta pública el reglamento.</p> <p>6) El Concejo Municipal debe realizar los nombramientos en las Juntas Administrativas de Centros de enseñanza y en las Juntas de Educación tomando en cuenta la equidad de género.</p> <p>7) El Concejo Municipal debe realizar los nombramientos de las Juntas de Educación de los Centros Educativos tomando en cuenta que no podrán ser parientes entre sí por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive, ni de quien ejerza la dirección del centro educativo, y que tampoco podrán ser</p>

	<p>parientes de los y las miembros del Concejo municipal, hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad inclusive.</p> <p>8) Cuando el Concejo Municipal realiza los nombramientos de las personas municipales representantes en la Comisión Municipal de Accesibilidad (COMAD) debería procurar toma en cuenta que sean personas sensibles y conscientes de las necesidades de las poblaciones.</p> <p>9) Lo ideal es que el Concejo Municipal cuenta con protocolos y reglamentación del procedimiento de nombramiento de las personas que ocuparán los puestos asignados por el Concejo (para procurar la idoneidad de los nombramientos).</p>
<b>e) Control ciudadano vertical y local</b>	<p>1) Las personas regidoras y los partidos políticos deben estar conscientes de que las personas municipales pueden ejercer el “voto castigo” o abstenerse de votar para no reelegirnos en nuestros puestos. Al tomar esto en cuenta, podrán tener más incentivos para hacer un buen trabajo.</p>
<b>f) Control horizontal local</b>	<p>1) El Concejo Municipal debe realizar la función de controlar y pedir cuentas a la Alcaldía Municipal</p> <p>2) Para fijar las políticas y las prioridades de desarrollo del municipio el Concejo Municipal debe revisar el Programa de Gobierno presentado por la Alcaldía.</p> <p>3) El Concejo Municipal debe analizar y discutir a fondo el informe de labores que anualmente debe presentar la Alcaldía, asimismo debe comparar sus propuestas del Programa de Gobierno con las acciones descritas en el informe.</p> <p>4) En el Concejo Municipal se debe discutir y acordar los presupuestos municipales. Lo ideal es contar con criterios rigurosos para acordar los presupuestos municipales.</p> <p>5) El Concejo Municipal debe revisar con detalle los informes de egresos que semestralmente debe presentar la Alcaldía.</p> <p>6) El Concejo Municipal debe nombrar al contador y auditor de la Municipalidad de forma que tal que esos cargos no estén vacíos.</p> <p>7) Cuando la Auditoría Interna de la Municipalidad presenta informes, el Concejo Municipal debe analizarlos con detenimiento para poder tomar una resolución.</p> <p>8) El Concejo Municipal debe y puede ejercer su potestad de solicitar informes a las distintas unidades administrativas del Gobierno Municipal para valorar el cumplimiento de las metas planificadas.</p>
<b>g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción</b>	<p>1) En las sesiones del Concejo Municipal se debe permitir que los y las regidores salven el voto si así lo consideran. Además, en las actas se debe registrar esa forma de votar.</p> <p>2) Los y las regidoras del Concejo Municipal no pueden intervenir en la discusión y votación de los asuntos en los que tengan un interés directo, de su cónyuge o algún pariente hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad</p>
<b>h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato</b>	<p>1) El Concejo Municipal tienen la potestad para convocar a un plebiscito en el que se decida destituir (o no) al Alcalde o Alcaldesa del cantón. Para esto, lo ideal es que conozca todos los procedimientos para activar esos procesos en caso de ser necesario.</p>
<b>i) Debate público local</b>	<p>1) El Concejo Municipal del cantón debe permitir que sus sesiones sean públicas y que las personas municipales participen si lo desean.</p> <p>2) Lo ideal es que la Municipalidad del cantón cuente con un Reglamento que regule la intervención de las personas particulares (municipales) que deseen intervenir en los debates del Concejo Municipal.</p>

## Ejercicios del Módulo

En el Tema 2 se analizó cómo desde las regidurías y el Concejo Municipal se puede promover la “democracia local participativa y transparente”. Ahora, en este tema se presentan algunos Ejercicios para que las personas participantes y lectoras puedan tener una mejor apropiación del módulo.

---

### **A) Ejercicio No. 1:**

**Actividad 1:** Marque con “X”.

A continuación se presenta una lista de afirmaciones dirigida a las personas que ocupan los cargos de regidurías en los Concejos Municipales. Después de leer las afirmaciones con detenimiento, discuta sobre ellas con sus compañeros y compañeras del Concejo Municipal y conteste “sí” si consideran que actualmente cumplen con lo dicho en la afirmación. Si más bien consideran que en su Concejo Municipal no cumplen con lo dicho en la afirmación marque la opción “No”.

**Actividad 2:** Desarrolle sus respuestas:

Después de haber realizado la Actividad 1 y haber contestado con una “X” si actualmente cumplen o no con la afirmación señalada, identifique las afirmaciones con las que actualmente “No” cumplen. De esas afirmaciones con las que No cumplen actualmente, selecciones 3 y conteste en conjunto con sus compañeras y compañeros del Concejo Municipal las preguntas que se presentan en las columnas subsiguientes:

- “¿Por qué No hemos podido cumplir con esta acción?”
- “¿Qué deberíamos hacer para cumplir con esta acción?”

Ejercicio del Módulo N°2					
Eje de la “democracia local participativa y transparente”	Afirmación	Sí	No	¿Por qué No hemos podido cumplir con esta acción?	¿Qué deberíamos hacer para cumplir con esta acción?
<b>a) Representatividad política local</b>	1) Como regidores y regidoras representamos a nuestros partidos políticos pero también a todas las personas munícipes sin importar si votaron o no por nuestro partido.				
	2) Como regidores y regidoras representamos a la comunidad de la que venimos, aunque gobernamos para el bien de todo el cantón y no sólo para beneficiar a nuestra comunidad.				

	3) Como regidores y regidoras procuramos asistir a todas las sesiones del Concejo Municipal. No asistir implica no poder representar a las personas municipales.				
	4) El Concejo Municipal de mi cantón realiza sesiones extraordinarias de forma periódica para mejorar la representación de todos los distritos				
	5) Cuando realizamos sesiones ordinarias y extraordinarias convocamos a todas las personas que ocupan Sindicalías en el cantón pues también forman parte del Concejo Municipal.				
	6) Cuando el Concejo Municipal definió la hora y días de sus sesiones se publicó previamente la información en La Gaceta.				
<b>b) Publicidad del poder local</b>	1) Ninguna sesión del Concejo Municipal ni ninguna parte de ésta es secreta.				
	2) Como Concejo Municipal permitimos y promovemos asistencia y participación de las personas municipales en las sesiones.				
	3) Como Concejo Municipal no prohibimos la participación de las personas municipales en la sesión de aprobación del presupuesto municipal (tal y como se hacía antes en algunos cantones)				
	4) En nuestro Concejo Municipal la secretaría forma un expediente para cada proyecto al que se le agrega el dictamen de la Comisión y las mociones presentadas durante el debate.				
	5) En nuestro Concejo Municipal se tiene la práctica de transcribir todos los acuerdos tomados en el Concejo, esto con el objetivo de hacer públicas las decisiones.				
	6) En nuestro Concejo Municipal, en cada sesión se levanta un acta donde se hacen constar los acuerdos tomados y las deliberaciones que se dieron.				
	7) Nuestro Concejo Municipal tiene certeza de que en las actas de las sesiones se incluyen todos los elementos que la ley indica.				
	8) Las informaciones más importantes del Concejo Municipal (incluyendo las actas de las sesiones) se publican en la página web de la Municipalidad.				

	9) Las sesiones de nuestro Concejo Municipal son grabadas. Asimismo, los casetes o archivos de las grabaciones son de acceso público para las personas municipales.				
	10) Todos los documentos, informes y actas de nuestro Concejo Municipal son de acceso abierto y público para la ciudadanía.				
	11) La correspondencia que llega a nuestro Concejo Municipal es considerada pública y no se maneja como documentación privada o secreta.				
	12) Cuando nuestro Concejo Municipal toma acuerdos que involucren a terceras personas o interesados en una petición, litigio, decisión, o bien que afecten sus intereses o derechos, siempre se le comunica el acuerdo tomado.				
<b>c) Rendición de cuentas local</b>	1) Como regidoras y regidores realizamos procesos periódicos de rendición de cuentas sobre las decisiones que tomamos en el Concejo Municipal. Además, realizamos procesos de rendición de cuentas sobre nuestras acciones como representantes y también por lo que no hacemos.				
	1) Como regidores y regidoras realizamos un control a la Municipalidad de las ayudas temporales que le da a los vecinos y vecinas, las becas de estudios y las subvenciones brindadas.				
	2) Nuestra Municipalidad cuenta con un reglamento para la asignación de ayudas, becas y subvenciones a la comunidad (lo cual es potestad y obligación del Concejo Municipal realizar).				
	3) Nuestra Municipalidad cuenta con un reglamento para la donación de bienes muebles e inmuebles a los órganos del estado (lo cual es potestad y obligación del Concejo Municipal realizar).				
<b>d) Participación ciudadana local</b>	1) En nuestro Concejo Municipal se incentiva la participación de las regidurías suplentes y se les respeta su derecho a voz.				
	2) Como Concejo Municipal promovemos la participación ciudadana a la hora de cumplir nuestra responsabilidad de <i>“Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el Alcalde municipal para el período por el cual fue elegido...”</i> .				

	3) Como Concejo Municipal promovemos la participación ciudadana por medio de procesos de consultas populares.				
	4) Nuestra Municipalidad cuenta con reglamento para la realización de las tres modalidades de consulta popular (cabildos, plebiscitos y referendos), lo cual es potestad del Concejo Municipal realizar				
	5) Nuestra Municipalidad y Concejo Municipal tiene las capacidades necesarias para cumplir sus funciones cuando se organizan las consultas populares.				
	6) Cuando nuestro Concejo Municipal quiere adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias somete a consulta pública el reglamento.				
	7) Nuestro Concejo Municipal realiza los nombramientos en las Juntas Administrativas de Centros de enseñanza y en las Juntas de Educación tomando en cuenta la equidad de género.				
	8) Nuestro Concejo Municipal realiza los nombramientos de las Juntas de Educación de los Centros Educativos tomando en cuenta que no podrán ser parientes entre sí por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive, ni de quien ejerza la dirección del centro educativo, y que tampoco podrán ser parientes de los y las miembros del Concejo municipal, hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad inclusive.				
	9) Cuando nuestro Concejo Municipal realiza los nombramientos de las personas municipales representantes en la Comisión Municipal de Accesibilidad (COMAD) toma en cuenta que sean personas sensibles y conscientes de las necesidades de las poblaciones.				
	10) Nuestro Concejo Municipal cuenta con protocolos y reglamentación del procedimiento de nombramiento de las personas que ocuparán los puestos asignados por el Concejo (para procurar la idoneidad de los nombramientos).				
<b>e) Control ciudadano vertical y local</b>	1) Las personas regidoras y nuestros partidos políticos estamos conscientes de que las personas municipales pueden ejercer el “voto castigo” o abstenerse de votar para no reelegirnos en				

	nuestros puestos. Al tomar esto en cuenta, tenemos más incentivos para hacer un buen trabajo.				
<b>f) Control horizontal local</b>	1) Nuestro Concejo Municipal realiza la función de controlar y pedir cuentas a la Alcaldía Municipal				
	2) Para fijar las políticas y las prioridades de desarrollo del municipio revisamos como Concejo Municipal el Programa de Gobierno presentado por la Alcaldía.				
	3) Como Concejo Municipal analizamos y discutimos a fondo el informe de labores que anualmente debe presentar la Alcaldía, asimismo comparamos sus propuestas del Programa de Gobierno con las acciones descritas en el informe.				
	4) En el Concejo Municipal discutimos y tenemos criterios para acordar los presupuestos municipales.				
	5) Nuestro Concejo Municipal revisa con detalle los informes de egresos que semestralmente debe presentar la Alcaldía				
	6) Nuestro Concejo Municipal ha nombrado al contador y auditor de la Municipalidad de forma que tal que esos cargos no estén vacíos.				
	7) Cuando la Auditoría Interna de la Municipalidad presenta informes, el Concejo Municipal los analiza con detenimiento para poder tomar una resolución.				
	8) Como Concejo Municipal hemos ejercido nuestra potestad de solicitar informes a las distintas unidades administrativas del Gobierno Municipal para valorar el cumplimiento de las metas planificadas.				
<b>g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción</b>	1) En las sesiones de nuestro Concejo Municipal se permite que los y las regidores salven el voto si así lo consideran. Además, en las actas se registra esa forma de votar.				
	2) Los y las regidoras de nuestro Concejo Municipal saben que no pueden intervenir en la discusión y votación de los asuntos en los que tengan un interés directo, de su cónyuge o algún pariente hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad.				
<b>h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato</b>	1) Nuestro Concejo Municipal conoce todos los procedimientos para convocar a un plebiscito en el que se decida destituir (o no) al Alcalde o Alcaldesa del cantón.				

<b>i) Debate público local</b>	1) El Concejo Municipal del cantón permite que sus sesiones sean públicas y que las personas municipales participen si lo desean.				
	2) La Municipalidad del cantón cuenta con un Reglamento que regula la intervención de las personas particulares (municipales) que deseen intervenir en los debates del Concejo Municipal				

## IV) Módulo N°3

Recurso educativo para alcaldías municipales e intendencias: Mecanismos para avanzar hacia una “democracia local participativa y transparente”

---

Objetivo específico:

Describir los mecanismos que las Alcaldías Municipales y las Intendencias de los Concejos Municipales de Distrito costarricenses pueden utilizar para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas.

---

Temas:

1. Atribuciones de las y los alcaldes municipales y los Intendentes de los Concejos Municipales de Distrito en Costa Rica.
2. Competencias de las y los alcaldes municipales y los intendentes de los Concejos Municipales de Distrito para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas.
3. Resumen del módulo.
4. Ejercicios del módulo.

## Tema 1: Atribuciones de las y los alcaldes municipales y los Intendentes de los Concejos Municipales de Distrito en Costa Rica.

En Costa Rica, los Gobiernos Municipales están conformados por un Concejo Municipal y por “un funcionario ejecutivo”, según lo establecido en el artículo 169 de la Constitución Política. Este funcionario ejecutivo es el Alcalde o la Alcaldesa del Gobierno Municipal que desde las elecciones de 2002 es nombrado(a) mediante voto popular y directo por las personas munícipes mayores de edad del cantón por un periodo de 4 años. De esta forma, mientras el Concejo Municipal es el órgano deliberativo del Gobierno Municipal, la Alcaldía se encarga de realizar las funciones ejecutivas, ejecutando las decisiones del Concejo Municipal y desarrollando políticas públicas para el beneficio del cantón.

Dentro de las atribuciones y obligaciones de los Alcaldes y las Alcaldesas, el artículo 17 del Código Municipal establece las siguientes:

- Ejercer las funciones de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.
- Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.
- Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo municipal y ejercer el veto.
- Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón.
- Rendir al Concejo municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice.
- Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores anual ante el Concejo municipal. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género.
- Autorizar los egresos de la municipalidad.
- Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de Desarrollo Municipal, ante el Concejo municipal para su discusión y aprobación.
- Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.
- Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones.
- Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales.
- Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite.
- Ostentar la representación legal de la municipalidad.
- Fiscalizar y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros.
- Impulsar una estrategia municipal para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género.

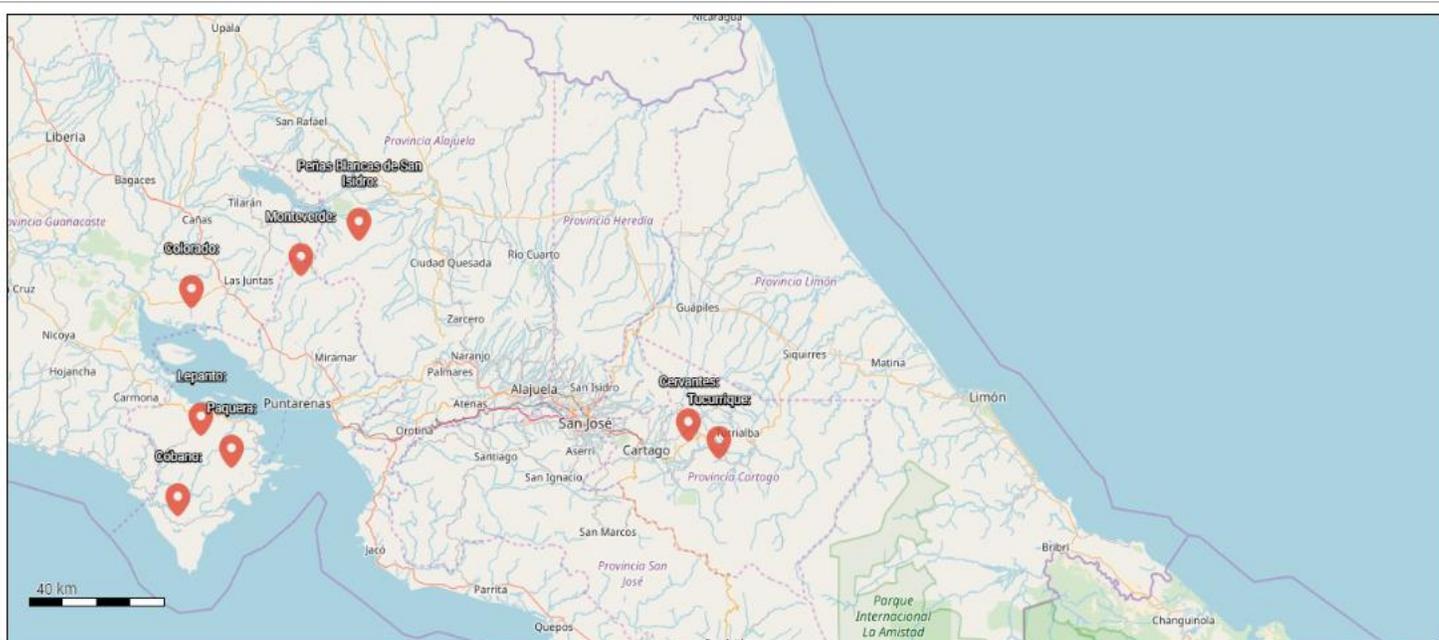
Por otro lado, hay que recordar que en Costa Rica cada uno de los cantones debe tener un Gobierno Municipal o Municipalidad pero además de esto, en algunos distritos del país existen unos órganos políticos llamadas Concejos Municipales de Distrito.

#### Recuadro N° 10

Lista de Concejos Municipales de Distrito	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cervantes (Alvarado).</li> <li>• Tucurrique (Jiménez).</li> <li>• Colorado (Abangares).</li> <li>• San Isidro de Peñas Blancas (San Ramón).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lepanto (Puntarenas).</li> <li>• Cóbano (Puntarenas).</li> <li>• Paquera (Puntarenas).</li> <li>• Monteverde (Puntarenas).</li> </ul>

Fuente: Ley General de Concejos Municipales de Distrito (Ley 8173).

#### Mapa N°1: Ubicación de los Concejos Municipales de Distrito en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con la herramienta Mapas Sociales del INEC.

Según el artículo 1 de la Ley General de Concejos Municipales de Distrito (Ley 8173), los Concejos Municipales de Distrito son órganos con autonomía funcional propia y con personalidad jurídica instrumental para administrar los intereses y servicios distritales.

Además, son órganos adscritos a algunas Municipalidades que se han creado en distritos alejados de la cabecera del cantón del que forman parte. De esta forma, se han formado con el objetivo de que en estos distritos alejados del lugar donde está ubicada la

#### Proceso de creación de un Concejo Municipal de Distrito

- 1) Un mínimo de 250 vecinos(as) del distrito respectivo deberán solicitar al Concejo Municipal del cantón la creación del Concejo Municipal de Distrito (sólo para distritos distantes de la cabecera del cantón).
- 2) Al menos dos terceras partes del total de integrantes del concejo municipal del cantón deberán votar a favor de la creación.
- 3) El proyecto de creación será sometido a consulta popular, y deberá contar con el apoyo de al menos el 15% de los votantes inscritos en el cantón. (Artículo 2 de la Ley 8173).

Municipalidad del cantón también se tenga un órgano político que gobierne y vele por los intereses distritales, entendiendo que la lejanía del lugar hace que la Municipalidad del cantón enfrente problemas para ejercer su gobierno en esos distritos alejados.

Ahora bien, el artículo 7 de la Ley mencionada, señala que los Concejos Municipales de distrito tendrán un órgano ejecutivo que será la Intendencia cuyo titular (intendente o intendenta) será elegido(a) popularmente, en la misma fecha, por igual periodo, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal de las Municipalidades.

Por tanto, ya sean las Alcaldías de las Municipalidades o las Intendencias de los Concejos Municipales de Distrito, ambas deben realizar las funciones ejecutivas de sus órganos políticos. Asimismo, los Alcaldes o Alcaldesas y los Intendentes o Intendentas tienen competencias para promover la “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas. Es por esta razón que en el siguiente tema se presentan sus principales competencias en esta materia, tomando como guía los “elementos constitutivos del enfoque de la ‘democracia local participativa y transparente’ expuestos en el Módulo N° 1: a) Representatividad política local; b) Publicidad del poder local; c) Rendición de cuentas local; d) Participación ciudadana local; e) Control ciudadano vertical y local; f) Control horizontal local; g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción; h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato; i) Debate público local.

## Tema 2: Competencias de las y los alcaldes municipales y los intendentes de los Concejos Municipales de Distrito para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas

El marco jurídico de Costa Rica y en particular el Código Municipal les asignan a las personas que ocupan las alcaldías de los Gobiernos Municipales y las intendencias de los Concejos Municipales de Distrito una serie de competencias que permiten la promoción de una “democracia local participativa y transparente”. Es por esta razón que en este Módulo se describen estas competencias y se aportan algunas recomendaciones y estrategias para las personas que fungen como alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas.

De esta manera, se amplía en la forma en que estos(as) funcionarios(as) municipales podrían ejercer la democracia local participativa y transparente, promoviendo la Representatividad política local; la Publicidad del poder local; la Rendición de cuentas local; la Participación ciudadana local; el Control ciudadano vertical y local; el Control horizontal local; la Responsabilidad de los funcionarios públicos locales; la Alternancia en el poder y revocatoria de mandato, y el Debate público local.

### **A) Representatividad política local:**

La representatividad política local se refiere a la necesidad de que las personas munícipes elijan personas que las representen como gobernantes del cantón, y a su vez que estos(as) gobernantes designados por el pueblo representen a todas las personas munícipes del cantón.

Los alcaldes o alcaldesas se encargan de realizar las funciones ejecutivas del cantón, al igual que los Intendentes e Intendentas se encargan de hacerlo en los Concejos Municipales de Distrito. Ambos cargos tienen la responsabilidad de representar a las personas munícipes en el Gobierno Municipal por lo que deben tomar decisiones en nombre de todas las personas del cantón. De ahí deviene la importancia del voto ya que por ese medio las personas munícipes depositan en los Alcaldes/Alcaldesas e Intendentes/Intendentas el poder de decisión y la función de representarlas en el Gobierno Municipal.

Ahora bien, la forma en la que se eligen esos cargos es la siguiente. Según el artículo 14 del Código Municipal, el Alcalde o Alcaldesa se elige popularmente por medio de elecciones generales que se realizarán dos años después de las elecciones nacionales en que se elija a las personas que ocuparán la Presidencia, las Vicepresidencias de la República y las diputaciones. Su nombramiento en la Alcaldía será por 4 años. Los intendentes e intendentas serán elegidos(as) de la misma forma y por el mismo periodo. De esta forma, en los 8 distritos en los que hay Concejo Municipal de Distrito, las personas munícipes votarán tanto para elegir el titular de la Alcaldía como al titular del Intendente(a) del Concejo Municipal en papeletas distintas.

Por su parte, debido a que en Costa Rica ninguna persona puede presentarse como candidata a Alcalde, Alcaldesa, Intendente o Intendenta de forma individual, la única forma de hacerlo es por medio de un partido político. De esta forma, en las elecciones las personas munícipes votan por los partidos políticos que cuentan con un(a) candidato(a) designado por la organización partidaria que ocuparía el cargo en caso de obtener la mayoría simple de votos.

Sin embargo, a pesar de que las personas municipales tienen el derecho de elegir a sus representantes y a las personas que se encargarán de realizar las funciones ejecutivas en su cantón, lo cierto es que el abstencionismo en las elecciones municipales es muy alto en la mayoría de cantones del país.

**Cuadro N° 1**

<b>Costa Rica: Porcentaje de abstencionismo según provincia. Elecciones municipales 2002-2016</b>				
<b>Provincia</b>	<b>Año Electoral</b>			
	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>	<b>2016</b>
Costa Rica	77.2	76.2	72.1	64.6
San José	81.8	80.7	76.8	69.7
Alajuela	73.0	73.7	69.7	62.0
Cartago	78.9	76.5	72.4	63.4
Heredia	80.7	76.9	73.5	65.2
Guanacaste	63.0	65.1	60.0	55.9
Puntarenas	71.5	70.8	66.5	61.2
Limón	76.8	75.1	71.9	61.7

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones, 2016.

<http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras.pdf>

**Recuadro N° 11**

**Mini-ejercicio para los Alcaldes, Alcaldesas, Intendentes e Intendentas**

- 1) Investigue cuál fue el abstencionismo en su cantón. Para hacerlo puede visitar la página web del Tribunal Supremo de Elecciones ([www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr))
- 2) Analice cuáles son las principales causas del abstencionismo en su cantón.
- 3) Discuta con sus vicealcaldes y otros colegas alcaldes/alcaldesas qué podrían hacer ustedes y los partidos políticos para reducir el abstencionismo electoral en su cantón en las siguientes elecciones municipales.

Por otro lado, el artículo 15 del Código Municipal establece algunos requisitos para poder ser alcalde, alcaldesa o intendente(a). Además de ser costarricense y ciudadano(a) en ejercicio y no ser sacerdote (o miembro del clero), debe “estar inscrito electoralmente, por lo menos con dos años de anterioridad, en el cantón donde ha de servir el cargo”. Asimismo, la resolución del TSE del 28/08/2007 indica que la inscripción electoral debe coincidir con la residencia efectiva, por lo que la persona que ha de ser alcalde o alcaldesa debe vivir realmente en el cantón en el que está inscrito. De la misma forma, el intendente o la intendenta deben vivir en el distrito en el que están inscritos legalmente.

Este requisito es importante porque se relaciona con la “representatividad política local” ya que supone que una persona que ha de ser alcalde, alcaldesa, intendente o intendenta sólo puede representar a las personas municipales del cantón (o distrito en caso de las intendencias) si vive realmente en el mismo lugar que ellas. En esto no se vale usar información falsa sobre el lugar de residencia verdadero.

**Recuadro N° 12**

<b>Recomendaciones para alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas sobre su inscripción electoral y sobre su lugar de residencia efectiva</b>	
<b>Recomendación 1</b>	<b>Recomendación 2</b>
<p>Cuando sea candidato(a) al cargo procure estar inscrito electoralmente en el cantón o distrito al que aspira gobernar. Asimismo, cerciórese que su residencia efectiva esté ubicada en el cantón o distrito en el que está inscrito.</p> <p>Con eso evitará perder su credencial en caso de ser electo(a).</p> <p>(Ver Resolución del TSE N°2158-E-2007)</p>	<p>En caso de ser electo como alcalde, alcaldesa, intendente o intendenta debe recordar que debe estar inscrito electoralmente desde hace dos años en el cantón o distrito que gobernará, así como que debe mantenerse viviendo en el cantón o distrito por el que fue electo durante todo el periodo que dure su gestión.</p> <p>De no hacerlo de esa forma, podrá perder su credencial.</p> <p>(Ver Resolución del TSE N°1958-E8-2010)</p>

Por otro lado, como Alcalde, Alcaldesa, Intendente o Intendenta debe tener en cuenta que en todas sus atribuciones y obligaciones debe procurar representar a todas las personas municipales del cantón (o distrito en el caso de las Intendencias). En ese sentido debe recordar que en su cargo no sólo representa a las personas municipales que votaron por usted y no sólo representa a las personas del partido político al que usted pertenece. Por el contrario, en la medida de lo posible, desde su cargo debe representar los intereses de todas las personas municipales sin importar por quién votan, a cuál partido apoyan o incluso en cuál lugar del cantón (distrito en el caso de las intendencias) vivan.

A continuación se presentan algunas recomendaciones para mejorar la representatividad política local. Antes de ejecutar sus atribuciones pregúntese lo que se indica en el siguiente recuadro:

**Recuadro N° 13**

<b>Recomendaciones para mejorar la representatividad política local de los alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas</b>			
<b>Atribución</b>	<b>Pregunta 1</b>	<b>Pregunta 2</b>	<b>Pregunta 3</b>
<p>1) Presentar un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las</p>	<p>Cuando se formuló el programa de gobierno y el diagnóstico de la realidad del cantón, ¿Se tomaron en cuenta todas las comunidades y realidades del cantón sin dejar de lado algunos lugares o poblaciones?</p>	<p>¿El programa de gobierno formulado fue difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón sin excluir comunidades o poblaciones específicas?</p>	<p>¿El programa de gobierno formulado cubre la mayoría de necesidades de las personas municipales y es suficientemente representativo de todas las poblaciones del cantón (distrito en caso de intendencias)?</p>

personas vecinas del cantón.			
2) Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de Desarrollo Municipal.	Cuando formula los proyectos de presupuestos, ¿Lo hace tomando en cuenta las necesidades de todos los lugares y comunidades del cantón (incluyendo las más vulnerables)?	Cuando formula los proyectos de presupuesto, ¿Toma en cuenta a los distintos tipos de poblaciones que viven en su cantón (incluyendo a las más excluidas)?	Cuando formula los proyectos de presupuesto, ¿Es suficientemente objetivo para no beneficiar sólo a su comunidad y a los sectores con los que tiene cercanía?
3) Desarrollar políticas públicas para el beneficio del cantón y las personas munícipes.	¿Las políticas que desarrolla desde la Alcaldía o el Concejo Municipal son suficientemente representativas de los intereses del cantón?	¿Las políticas públicas que implementa toman en cuenta las necesidades de algunas organizaciones del cantón?	¿Las políticas públicas que lleva adelante cubren las necesidades de las distintas poblaciones y lugares del cantón?
<b>Pregunta general</b>			
¿Qué se puede hacer desde la Alcaldía o la Intendencia para mejorar la representación que hacemos de las personas munícipes de nuestro cantón o distrito?			

### **B) Publicidad del poder local:**

Como se señaló en el Módulo N° 1, la publicidad del poder local consiste en que las decisiones y acciones e informaciones del Gobierno Municipal deben ser públicas (sin secretos y con transparencia) ya que las personas munícipes tienen derecho a conocer lo que sucede en el Gobierno de su cantón o en su Concejo Municipal de Distrito.

Por esta razón, la persona titular de la alcaldía y de la intendencia debe ejercer sus funciones y atribuciones procurando siempre la transparencia y abandonando cualquier grado de secretismo en sus acciones. Por tanto, deben intentar que desde sus cargos se cumpla con el principio de “publicidad del poder local”.

Sobre este tema, incluso el Código Municipal plantea algunos mecanismos para garantizar el cumplimiento de este principio antes de que los alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas sean electas y oficialmente tomen sus cargos. Por ejemplo, el artículo 17 del Código Municipal establece que antes de que el alcalde o alcaldesa tomen posesión de su cargo deben presentar un programa de gobierno que debe “ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón”, lo cual se hace con la intención de que las organizaciones (asociaciones de desarrollo, grupos de vecinos, entre otros) y las personas munícipes del cantón estén informadas sobre las propuestas del alcalde o alcaldesa electo y que éste publicite sus planes para el ejercicio del poder que se le concedió por medio de los votos de las personas munícipes.

En ese sentido, si incluso antes de ser electos(as) deben guiarse por la publicidad y transparencia del poder, una vez en sus cargos, los alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas deben realizar sus funciones de administración general y jefatura de las dependencias municipales publicitando sus decisiones para que las distintas instancias municipales y –principalmente- las personas

municipes puedan estar enteradas de las decisiones y ejercer control si lo consideran necesario. De la misma forma, todos los egresos (gastos) que autoricen y ejecuten deben ser informados y también transparentados, por lo que nunca deben tomar decisiones presupuestarias a oscuras y sin informar a las personas municipales, pues estas tienen el derecho a la información.

Asimismo, todos los procesos de las políticas implementadas por la municipalidad deben transparentarse y cada vez que las personas municipales soliciten información sobre las mismas, la municipalidad debe ofrecerlas. También, las decisiones de creación de plazas, creación de servicios indispensables para el funcionamiento del gobierno municipal, nombramientos y remociones de personal deben publicitarse y tener una justificación de fondo.

Por último, según el artículo 6 del Código Municipal la municipalidad y sus órganos deberán comunicar, con la debida anticipación, las obras que proyecten ejecutar, reafirmando la importancia de la publicidad del poder y del Gobierno. Como puede notarse, en términos generales, el principio que debe sobreponerse es la transparencia del poder.

### **C) Rendición de cuentas local:**

La legislación costarricense es muy clara en la obligación de todo el funcionariado público de rendir cuentas sobre sus acciones y también sobre las omisiones de sus gestiones. En ese sentido, a nivel de las responsabilidades de las alcaldías también hay mucha claridad.

En ese sentido, el Código Municipal les asigna a los alcaldes y alcaldesas obligaciones de rendición de cuentas muy concretas dirigidas al Concejo Municipal. Por ejemplo, el artículo 124 del Código Municipal establece que el alcalde o alcaldesa municipal tiene la potestad de nombrar o remover al personal municipal (con algunas excepciones), pero siempre debe rendir previamente un informe técnico respecto a la idoneidad de los que aspiran al cargo (de acuerdo con el principio de la rendición de cuentas).

#### **Recomendaciones para los Alcaldes, Alcaldesas, Intendentes e Intendentas**

- 1) Como alcalde o alcaldesa debe recordar que el nombramiento de cualquier persona funcionaria que ingrese en la carrera administrativa municipal, deberá superar un concurso, lo cual hace imposible al titular de la alcaldía efectuar designaciones directas (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 151).
- 2) El personal se seleccionará por medio de pruebas de idoneidad, que se administrarán únicamente a quienes satisfagan los requisitos, por lo que el titular de la alcaldía no puede hacer nombramientos arbitrarios en este tipo de cargos (artículo 25 del Código Municipal).
- 3) Como alcalde o alcaldesa procure que los nombramientos de personal de su municipalidad cumplan los criterios establecidos en la ley y no se den por amistad, clientelismo (por favores políticos), nepotismo (ser familia de alguien con algún cargo) y mucho menos corrupción.
- 4) Como alcalde o alcaldesa, así como todas las personas funcionarias, debe recordar que “No podrán ser empleados municipales quienes sean cónyuges o parientes, en línea directa o colateral hasta el tercer grado inclusive, de alguno de los concejales, el Alcalde, el auditor, directores o jefes de personal de las unidades de reclutamiento y selección de personal ni, en general, de los encargados de escoger candidatos para los puestos municipales” (artículo 127 del Código Municipal).

- 5) Procure que en su municipalidad haya un “Manual para el reclutamiento y selección” de personal en el que se fijen las pautas para garantizar los procedimientos, la uniformidad y los criterios de equidad de la selección de personal (artículo 26 del Código Municipal).
- 6) Si en su municipalidad no hay un Manual de este tipo, recuerde que el Código Municipal dice en su artículo 135 que el diseño y la actualización del Manual serán responsabilidad de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, por lo que puede como alcalde o alcaldesa solicitar cuentas y acciones al respecto.

Además de estas obligaciones de rendición de cuentas en el ámbito de la administración municipal, los alcaldes y alcaldesas tienen al menos otras cuatro obligaciones en cuanto a la rendición de cuentas local. Específicamente se le encomienda:

- Rendir al Concejo municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice (artículo 17 del Código Municipal).
- Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género (artículo 17 del Código Municipal).
- Rendir un informe de ejecución del presupuesto ordinario y extraordinario al 31 de diciembre de cada año, que debe incluir la liquidación presupuestaria (artículo 105 del Código Municipal).
- Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la CGR y por los entes y órganos competentes de la administración activa (Artículo 11 de la Ley General de Control Interno).

De esta forma, se garantiza que el Alcalde o Alcaldesa rinda cuentas de los egresos (inversiones y gastos) que ha realizado y también de las labores realizadas (o no) durante su gestión.

Estas tres obligaciones de rendición de cuentas del alcalde o alcaldesa son dirigidas al Concejo municipal y sus regidurías en tanto estas son representaciones de las personas munícipes, por lo que podrían considerar como procesos de rendición de cuentas “indirectos” porque no van dirigidas directamente a las personas munícipes sino a las regidurías municipales.

De esta manera, los alcaldes y alcaldesas deben reconocer que estos procesos de rendición de cuentas “indirectos” son importantes y deben cumplirse, aunque también podrían realizar procesos de rendición de cuentas “directos” hacia las personas munícipes de forma que estos reciben cuentas de sus autoridades de manera directa, sin intermediarios y sin pasar por el Concejo Municipal del cantón.

Ilustración N° 11



Algunas formas en las que el Alcalde o Alcaldesa pueden realizar procesos de rendición de cuentas son las siguientes:

- Visitar distintos barrios o comunidades para conversar con las personas municipales y rendir cuentas.
- Visitar organizaciones sociales del cantón, como asociaciones de desarrollo, juntas de educación u organizaciones religiosas para rendir cuentas.
- Hacer reuniones en lugares públicos para acercar la alcaldía a las personas municipales.
- Realizar en conjunto con el Concejo Municipal cabildos informativos para dar a conocer informes de labores de la Alcaldía o bien los avances en el cumplimiento de las propuesta de Gobierno y las metas del Plan Cantonal de Desarrollo.
- Utilizar las redes sociales virtuales de la Municipalidad para rendir cuentas.

Rendición de cuentas sobre la toma de decisiones del Gobierno Local por medio de redes sociales:	Rendición de cuentas sobre la acciones del Gobierno Local por medio de redes sociales:
<p><b>Municipalidad de Heredia</b> ha añadido 16 fotos nuevas al álbum Centro Cívico para la Paz — con Andrés López 7 de marzo de 2017 · 🌐</p> <p>El Gobierno Local firmó convenio con el Ministerio de Justicia y Paz para la administración del Centro Cívico para la Paz de Guararí. Este proyecto procura la generación de espacios físicos para que las comunidades, y en particular, personas jóvenes, cuenten con oportunidades para la recreación, el arte, la cultura y el deporte, como instrumentos para la prevención de la violencia y la promoción de la paz social.</p> 	<p><b>Municipalidad de Heredia</b> ha añadido 5 fotos nuevas al álbum Avanzan obras de remodelación en parqueo del Mercado Municipal — en Heredia. 16 de julio · 🌐</p> <p>Continuamos con los trabajos de remodelación total del parqueo en el sector sur del Mercado Municipal, con el fin de garantizar una adecuada canalización del agua pluvial y brindar mayor seguridad a las personas usuarias del Mercado</p> <p>Estos trabajos requieren la demolición completa del parqueo existente con un área de 910 metros cuadrados, nivelación del terreno, asfalto, demarcación, construcción de cordones de caño, aceras, cambio de tubería de alcantarillado pluvial, cajas de registro y construcción de rampas accesibles.</p> <p>La inversión realizada en este proyecto asciende los \$17 millones.</p> 

Fuente: Facebook oficial de la Municipalidad de Heredia. Véase: <https://es-la.facebook.com/pages/category/Township/Municipalidad-de-Heredia-149528165079118/>

Además de estos ejemplos, los Gobiernos Locales pueden utilizar las redes sociales para publicar informaciones, datos o infografías relacionados con sus informes de labores o con el nivel de avance de propuestas realizadas en el Programa de Gobierno, en el Plan de Desarrollo Municipal o en el Plan Anual Operativo.

Asimismo, las redes sociales pueden utilizarse de forma constante para rendir cuentas sobre los proyectos planificados, en ejecución y ejecutados de la Municipalidad y sobre las acciones de las distintas autoridades que conforman la Corporación del cantón.

- Utilizar medios radiofónicos con audiencia en el cantón para informar a las personas municipales.

La forma en que podría realizarse es por medio de la elaboración y difusión de pequeñas cuñas de radio que puedan ser pautadas en medios radiofónicos (nacionales y locales).

- Utilizar pautas en periódicos de circulación nacional y también en periódicos locales para rendir cuentas y presentar informes de labores y de ingresos/egresos.

Cuando se utilicen los medios de comunicación, es importante que la Municipalidad tenga información sobre cuáles son los medios de comunicación por los cuales se informa mayoritariamente la ciudadanía municipal para así determinar cuál de estas herramientas comunicativas sería más eficiente y eficaz en cuanto a la rendición de cuentas.

- Realizar sesiones de Concejos de distrito de forma ampliada en donde se promueva la participación de las personas municipales y se rindan informes de parte de las distintas autoridades municipales.

Además de esto, es recomendable que los alcaldes y las alcaldesas no esperen a que se les soliciten cuentas o llegue el momento una vez al año de hacer informe de labores (rendición de cuentas reactiva), sino que más bien realicen procesos de rendición de cuentas por voluntad propia, sin que se requiera una solicitud de alguien interesado(a), de manera constante y de maneras formales e informales (rendición de cuentas activa).

#### **D) Participación ciudadana local:**

En términos generales, el Código Municipal le da la atribución a la municipalidad de promover un desarrollo local que “sea participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población” (artículo 4) y más específicamente señala “Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del Gobierno local” (artículo 5).

Ante esta disposición legal explícita, la persona titular del órgano ejecutivo de la municipalidad es el principal llamado a cumplir esta indicación, por lo que los alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas deben hacer lo propio para promover la participación ciudadana local y dar espacio a la incidencia de las personas municipales.

Asimismo, el marco jurídico costarricense establece algunos mecanismos específicos en los que las alcaldías deben promover la participación ciudadana. Este es el caso de la obligación que tienen los alcaldes y alcaldesas de desarrollar un programa de gobierno para el cual fue elegido que cuente

con la “participación de los vecinos” del cantón, lo cual es un requisito inevitable (artículo 13 del Código Municipal).

De la misma forma, la alcaldía municipal puede promover la participación ciudadana en el diagnóstico de los problemas públicos, y en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

**Recuadro N° 14**

<b>Posibles mecanismos de participación impulsados por las Alcaldías e Intendencias municipales</b>	
<b>Fase/Momento</b>	<b>Acción a implementar</b>
<b>-Diagnóstico de los problemas públicos.</b>	<p>-En vez de definir cuáles son los problemas de la comunidad de forma unilateral puede realizar procesos de consulta, tanto formales (cabildo, convocatoria a la ciudadanía v.g) como informales (visitar a las comunidades, reuniones con vecinos o con Asociaciones de Desarrollo, encuestas en redes sociales v.g) para saber cuáles son los problemas públicos y las necesidades más importantes para las personas munícipes.</p> <p>-La participación y opinión de las personas munícipes y las organizaciones de la sociedad civil del cantón le permitirá identificar de mejor forma en qué intervenir, e incluso le dará más apoyo político si las cosas salen bien.</p>
<b>-Elaboración de políticas públicas</b>	<p>-En vez de elaborar las políticas de la municipalidad por su propia cuenta puede desarrollar procesos participativos y procesos de <b>co-creación</b> de las políticas en las que las organizaciones de la sociedad civil y las personas munícipes tienen una importante incidencia para definir los objetivos y detalles de las políticas públicas y acciones del Gobierno municipal.</p> <p>Para consultar algunos estándares de Participación y Co-creación de políticas públicas véase los aportes de <i>Open Government Partnership</i> en: <a href="https://www.opengovpartnership.org/est-ndares-de-participaci-n-y-cocreaci-n-de-ogp">https://www.opengovpartnership.org/est-ndares-de-participaci-n-y-cocreaci-n-de-ogp</a></p>
<b>-Definición de presupuestos públicos</b>	<p>-En lugar de formular los proyectos de presupuesto (ordinario y extraordinario) únicamente con su criterio y el de sus funcionarios(as) puede promover procesos participativos en los que las personas munícipes pueden realizar propuestas sobre cómo invertir los recursos públicos o incluso disponer de un porcentaje del presupuesto para decidir autónomamente cómo y en qué invertirlo.</p> <p>-Para más detalle puede ver las experiencias de “presupuesto participativo” que se han implementado en Costa Rica y en otros países del mundo.</p>
<b>-Implementación de políticas públicas</b>	<p>-En vez de llevar adelante un enfoque de implementación de las políticas “de arriba hacia abajo” puede desarrollar procesos de implementación de políticas “de abajo hacia</p>

	<p>arriba” dándole participación a las personas municipales y a las organizaciones sociales de involucrarse en algunas fases de la implementación de la política, negociando con ellas y dándoles espacio para que tomen decisiones sobre la forma en que se ejecuta la acción municipal.</p> <p>-En vez de pensar que las personas municipales son “simples beneficiarias” de las políticas públicas municipales puede concederle algunas responsabilidades en la ejecución de las políticas. Por ejemplo, en las políticas de infraestructura vial podría coordinar con los barrios organizados, las asociaciones de desarrollo u otras organizaciones similares, que se encarguen de vigilar y mantener en buen estado algunos tramos de los caminos cantonales, generando cooperación Comunidad-Gobierno.</p>
<p><b>-Seguimiento y evaluación de políticas públicas</b></p>	<p>-Como Gobierno municipal hay que tener en cuenta que una buena práctica es dar seguimiento y evaluar las políticas públicas implementadas, ya que con esto se puede mejorar las acciones del Gobierno municipal y saber si están sirviendo como se quería.</p> <p>-En esta fase puede promover la participación ciudadana local, a) evaluando la percepción de las personas municipales sobre las políticas del Gobierno municipal; b) solicitando sus propuestas de mejora y ajuste; c) creando instancia de auditoría o veeduría ciudadana en las que las personas municipales y otras organizaciones sociales puedan dar seguimiento a las acciones (y omisiones) del Gobierno municipal, así como evaluar los procesos ya ejecutados.</p>

#### E) Control ciudadano vertical local:

Tomando en cuenta que el artículo 13 del Código Electoral establece que los alcaldes y alcaldesas debieron desarrollar un programa de gobierno con “participación de los vecinos” del cantón y que el artículo 17 reafirma que este programa de gobierno tiene que ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón, hay que partir del hecho de que las personas municipales tienen el derecho de ejercer control ciudadano sobre las acciones y omisiones del Gobierno municipal y –en particular- de la alcaldía. En ese sentido, las personas municipales tienen el derecho de controlar si las propuestas realizadas en campaña electoral han sido (o no) cumplidas por los alcaldes, alcaldesas, intendentes, intendentas en sus gobiernos.

Además de esto, como se mencionó en el Módulo N °1, las personas municipales pueden ejercer dos tipos de control ciudadano vertical local; el control ciudadano vertical de “tipo electoral” y el control ciudadano vertical de “tipo societal”.

Como se decía antes, el control de “tipo electoral” consiste en el “voto premio” o “voto castigo/abstencionismo” que las personas municipales le pueden dar a los alcaldes, alcaldesas, intendentes, intendentas una vez que termine el periodo para el que fueron nombrados(as). Este tipo de control existe a nivel local con respecto a las personas titulares de las alcaldías e intendencias ya que –habiendo reelección consecutiva- las personas municipales pueden decidir votar nuevamente

por el partido y la persona que ocupó la alcaldía o intendencia previamente o más bien puede ejercer su “voto castigo”, votando por otro partido, por otra candidatura o absteniéndose a ejercer el sufragio. Sin embargo, esta no será la única forma de ejercer control vertical local hacia las personas titulares de las alcaldías ya que existe la posibilidad de “revocatoria de mandato” (ver eje “H) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato” más adelante).

Además, las personas municipales pueden ejercer el “control vertical ciudadano” de tipo societal, que es un control hacia las autoridades políticas que se genera por las acciones de diversas asociaciones de ciudadanos, vecinos o de movimientos. Aunque las alcaldías e intendencias no tienen funciones específicas para promover este tipo de control, lo más adecuado es que entiendan que es un derecho ciudadano que debe respetarse e incluso promoverse, ya que el hecho de que las personas municipales ejerzan un control vertical sobre la alcaldía hace que esta pueda desarrollar de mejor forma su gestión. En vez de percibir a las organizaciones sociales y de vecinos(as) como “enemigas” de la alcaldía, deben de percibirse como aliadas que pueden mejorar la administración del Gobierno municipal.

Por otro lado, dentro de los controles verticales que las personas municipales e interesadas pueden hacer se encuentran la presentación de recursos ordinarios de revocatoria y apelación, así como el recurso extraordinario de revisión contra los actos municipales (artículo 171 del Código Municipal). Específicamente, se hace referencia a los recursos “externos” a las autoridades municipales que pueden ser interpuestos por particulares, personas interesadas o afectadas directas por los actos definidos por el Concejo Municipal (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 171). Al ser “externos” a las autoridades municipales refieren más bien al ámbito de las personas municipales por lo que es un mecanismo de “control vertical local”.

Específicamente, el artículo 171 del Código Municipal, establece que “las decisiones de los funcionarios o funcionarias municipales que no dependan directamente del Concejo tendrán los recursos de revocatoria ante el órgano que lo dictó y apelación para ante la Alcaldía municipal”. Ambos tipos de recursos deben interponerse dentro del quinto día hábil después de emitida la decisión y podrán fundamentarse en motivos de ilegalidad o inoportunidad y suspenderán la ejecución del acto.

Por otra parte, el mismo artículo del Código Municipal establece que cualquier decisión de la alcaldía municipal, emitida directamente o conocida en alzada, contra lo resuelto, por algún órgano municipal jerárquicamente inferior, estará sujeta a los recursos de revocatoria ante la misma alcaldía y apelación para ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, los cuales deberán interponerse dentro del quinto día hábil. Estos recursos podrán fundamentarse en motivos de ilegalidad y no suspenderán la ejecución del acto, sin perjuicio de que el superior o el mismo órgano que lo dictó pueda disponer la implementación de alguna medida cautelar al recibir el recurso.

Además de esto, el artículo 172 del mismo Código plantea que contra todo acto no emanado del Concejo y de materia no laboral cabrá recurso extraordinario de revisión cuando no se hayan establecido, oportunamente, los recursos de revocatoria y apelación, siempre que no hayan transcurrido cinco años después de dictado el acto y este no haya agotado totalmente sus efectos, a fin de que no surta ni sigan surtiendo efectos. En este caso, la ley dice que el recurso se interpondrá ante la Alcaldía municipal, que lo acogerá si el acto es absolutamente nulo. Asimismo, se establece que contra lo resuelto por la Alcaldía municipal cabrá recurso de apelación para ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.

## F) Control horizontal local:

El control horizontal local es aquel control que los distintos órganos o funcionarios(as) pueden ejercer a otros órganos del Gobierno Municipal con el objetivo de garantizar el respeto al marco jurídico y el buen desarrollo de sus funciones y atribuciones. De esta forma, la Alcaldía y las Intendencias tienen también la posibilidad de realizar “control horizontal local” de varias formas.

### **F.1) Control horizontal al Gobierno Municipal en general:**

El alcalde, alcaldesa, intendente o intendenta tienen la atribución de velar y vigilar por el buen funcionamiento del Gobierno Municipal, para lo cual ejerce distintos mecanismos de control, así estipulados por la legislación. Por ejemplo, según el artículo 17 del Código Municipal, la primera atribución de la persona titular de la alcaldía es “Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, **vigilando la organización**, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.”

De esta forma, a la persona titular de la alcaldía le corresponde vigilar la forma en la que el Gobierno Municipal funciona y se organiza, así como también debe vigilar que se cumplan los acuerdos municipales y que la Municipalidad se apegue a lo que dicen las leyes y reglamentos. Además, deberá revisar los formularios de evaluación de funcionarios(as) municipales confeccionados por la Oficina de Recursos Humanos, o en caso de que esta oficina no exista, deberá confeccionarlos por su cuenta para llevar adelante la evaluación de labores del funcionariado municipal (artículo 135 del Código Municipal).

Asimismo, el artículo 17 del Código Municipal le da la atribución de “**Vigilar** el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales” con lo que tiene potestades de control horizontal.

De la misma forma, el mismo artículo señalado le da atribuciones de fiscalización. Específicamente el inciso o) del artículo 17 establece su atribución de “**Fiscalizar** y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación existente adoptada por el Estado”, mediante el impulso de políticas públicas.

Por su parte, más concretamente, el artículo 113 del Código Municipal indica que las personas responsables del área financiero-contable deberán rendir a la persona titular de la alcaldía los informes que solicite, relacionados con sus funciones, lo cual muestra el rol de control que debe tener el alcalde o alcaldesa municipal. De la misma forma, estos informes serán remitidos al Concejo Municipal cerrando el ciclo de control horizontal local.

#### **Recomendaciones para los Alcaldes, Alcaldesas, Intendentes e Intendentas**

- 1) Procure solicitar informes financieros y contables a las personas funcionarias del área financiero-contable de la municipalidad.
- 2) Conocer estos informes le permitirá saber cuál es el estado de las finanzas de la municipalidad y llevar adelante una buena gestión municipal.

3) Conocer estos informes también le permitirá tener insumos para tomar decisiones respaldadas en criterios técnicos y así hacer una mejor ejecución del plan operativo y del presupuesto.

4) Realice procesos de seguimiento, evaluación y fiscalización de la política de igualdad y equidad entre los géneros de la municipalidad. Por ejemplo, véase la experiencia de evaluación del Plan Estratégico de Implementación de la Política de Igualdad y Equidad de Género de la Municipalidad de Heredia: [https://www.heredia.go.cr/sites/default/files/i\\_evaluacion\\_politica\\_igualdad.pdf](https://www.heredia.go.cr/sites/default/files/i_evaluacion_politica_igualdad.pdf)

## F.2) Control horizontal al Concejo Municipal:

La alcaldía municipal también tiene atribuciones y obligaciones que le permiten desarrollar procesos de control horizontal a órganos como el Concejo Municipal.

Ilustración N°12



### Control horizontal local

En primer lugar, la alcaldía ejerce un mecanismo de control por medio de lo estipulado en el artículo 13 del Código Municipal. Ese artículo señala que una de las atribuciones del Concejo Municipal es “Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el Alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos”.

Esto implica que la alcaldía puede ejercer algún control sobre la política y las prioridades de desarrollo que fija el Concejo Municipal porque el órgano ejecutivo se garantiza que el Concejo Municipal lo va a hacer con base en el programa de gobierno que inscribió y que –además- el Concejo Municipal no puede variar lo ya estipulado en el programa de gobierno, porque sería un acto ilegal.

En segundo lugar, la alcaldía puede ejercer un control horizontal sobre el Concejo Municipal porque el artículo 17 del Código Municipal le permite “Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice”, incluso siendo una obligación del alcalde o alcaldesa asistir a cada una de las sesiones sin importar el tipo de las mismas, con excepción de aquellas sesiones en las que se vaya a conocer de acciones disciplinarias en su contra y otras excepciones. Esto le permite a la persona titular de la alcaldía estar enterada de las deliberaciones y de los acuerdos que toma el órgano deliberativo, lo cual facilita sus labores de control horizontal local.

En tercer lugar, el mismo artículo 17 del Código Municipal establece que la persona titular de la alcaldía tiene la potestad de “Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo municipal”, además de la potestad de ejercer el veto, ejerciendo así un control sobre el

Concejo Municipal. Asimismo, el artículo 167 del Código Municipal establece que el alcalde o alcaldesa podrá interponer el veto a los acuerdos municipales por motivos de legalidad u oportunidad indicando las razones que lo fundamenten y las normas o principios jurídicos que considera que están siendo violados por el Concejo Municipal.

#### Recuadro N° 15

##### ¿Qué es el veto y cómo se ejerce en el nivel municipal?

- 1) El veto es un acto político que tiene el Presidente del Poder Ejecutivo a nivel nacional y la persona titular de la alcaldía a nivel municipal previsto para que este pueda ejercer un control jurídico-político. En concreto, lo que el veto hace es “vedar” o no permitir la aprobación de un acuerdo del órgano deliberativo.
- 2) A nivel municipal, el veto debe interponerse dentro de los cinco días después de aprobado el acuerdo por parte del Concejo Municipal, debiendo señalarse las razones por las que se realiza un veto (Artículo 167 del Código Municipal).
- 3) El alcalde o alcaldesa están en la obligación de vetar todo acuerdo ilegal o contrario al ordenamiento jurídico. Si el alcalde o alcaldesa no ejercen el veto en estas circunstancias, se convierten en copartícipe del caso de acuerdos ilegales, y será responsable solidario junto con los y las regidoras que votaron afirmativamente (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 36).
- 4) La interposición del veto suspenderá la ejecución del acuerdo que volverá a ser discutido por el Concejo Municipal.
- 5) Cabe indicar que hay algunos acuerdos que no estarán sujetos al veto, los cuales pueden consultarse en el artículo 60 del Código Municipal.

En cuarto lugar, el artículo 43 del Código Municipal le concede a la alcaldía un mecanismo de control de las acciones del Concejo Municipal. Específicamente, ese artículo dice que “Toda iniciativa tendiente a adoptar, reformar, suspender o derogar disposiciones reglamentarias, deberá ser presentada o acogida para su trámite por el Alcalde municipal o alguno de los regidores”, con lo que el alcalde o alcaldesa tiene la atribución de incidir directamente en lo discutido por el Concejo Municipal.

En quinto lugar, el control horizontal de la alcaldía hacia el Concejo municipal se complementa con la posibilidad que tiene el órgano ejecutivo de convocar (por voluntad propia) a sesiones extraordinarias del Concejo Municipal, según lo estipulado por el artículo 36 del Código Municipal.

### **F.3) Control horizontal hacia la alcaldía de parte de otros órganos municipales:**

Como señalan los artículos 51 y 52 del Código Municipal, cada municipalidad contará con un contador y algunas tendrán también un auditor quienes ejercen las funciones de vigilancia sobre la ejecución de los servicios o las obras de gobierno y de los presupuestos, las cuales al final de cuentas son principalmente responsabilidad de las alcaldías. De esta manera, la alcaldía también tiene algunos controles internos de su gestión.

De esta forma, el artículo 113 del Código Municipal plantea que todos los días el Alcalde o alcaldesa municipal remitirá al contador o auditor municipal las nóminas de pago que extienda, en las cuales deberá incluirse como mínimo, el número de orden, el monto, el destinatario y la sub partida contra

la cual se hará el cargo, esto para garantizar que se cumpla con el sistema de control interno y se manejen de manera transparente los recursos municipales.

#### **G) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción:**

Al igual que todas y todos los funcionarios o empleados públicos, el titular de la alcaldía y de la intendencia tienen la obligación de denunciar ante la autoridad competente la comisión de algún delito perseguible de oficio, que sea conocido en el ejercicio de su cargo (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 39). Asimismo, la persona titular de la alcaldía o la intendencia –así como las personas regidoras y síndicas- deberán cumplir con los deberes de los demás servidores municipales como “Cuidar, resguardar, preservar y emplear debidamente los recursos públicos municipales” y “Responder por los daños o perjuicios que puedan causar sus errores o los actos manifiestamente negligentes propios de su responsabilidad”, según lo establecido en el artículo 156 del Código Municipal.

Además de esto, la persona titular de la alcaldía tiene una importante labor en cuanto al régimen sancionatorio al funcionariado municipal, incluyendo su personal de confianza. Sobre esto, destaca una de sus potestades ya que el artículo 17 del Código Municipal establece su atribución de “imponerle sanciones” al personal de la municipalidad, todo de acuerdo a las leyes y reglamentos del país.

Por otro lado, las personas titulares de la alcaldía municipal pueden ser sancionadas por sus acciones u omisiones y –para empezar- tienen varias prohibiciones, según lo estipulado en el artículo 31 del Código Municipal:

- a) Intervenir en la discusión y votación en su caso, de los asuntos en que tenga interés directo, su cónyuge o algún pariente hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad.
- 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 salario o dietas según el caso, viáticos y gastos de representación.
- c) Integrar comisiones que se creen para actividades festivas dentro del cantón.

En caso de que el alcalde o alcaldesa municipal no se excusare de participar en la discusión y votación de asuntos, conforme a la prohibición establecida en el inciso a) del artículo 31 anteriormente citado, cualquier interesado(a) podrá recusarlo, para que se inhiba de intervenir en la discusión y votación del asunto. Una vez hecha la recusación, el Concejo Municipal decidirá si procede.

Además de esto, el Código Municipal establece responsabilidades y sanciones para el funcionariado que cometa irregularidades con el manejo de recursos públicos, esto recordando que también el titular de la alcaldía es un funcionario(a) público(a) sujeto a este tipo de sanciones.

Por ejemplo, algunas de estas disposiciones están reguladas en los artículos 73, 74 y 75 del Código Municipal. De esta forma el artículo 73 plantea que “Los funcionarios municipales encargados de recibir, custodiar o pagar bienes o valores municipales o aquellos, cuyas atribuciones permitan o exijan tenerlos, serán responsables de ellos y de cualquier pérdida, daño, abuso, empleo o pago

ilegal imputable a su dolo o culpa. Se considera empleo ilegal el manejo de los bienes o valores en forma distinta de la prescrita por las leyes, los reglamentos o las disposiciones superiores” por lo que podrían ser sancionados administrativamente, o de forma civil o penal.

Del mismo modo, el artículo 74 expone que “El funcionario o empleado que contraiga, en nombre de la municipalidad, deudas o compromisos de cualquier naturaleza, en contra de las leyes y los reglamentos, será solidariamente responsable, ante los acreedores correspondientes y, consecuentemente, sancionado conforme a las disposiciones del régimen disciplinario”, lo cual incluye al alcalde o alcaldesa en su condición de miembro del funcionariado público.

Por último, el artículo 75 establece que “conforme al régimen interno, se determinará la responsabilidad pecuniaria en que incurran los funcionarios municipales, por acciones u omisiones en perjuicio de la municipalidad, con motivo de la custodia o administración de los fondos y bienes municipales”, lo cual es sumamente relevante para tener en cuenta en el ejercicio de los alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas.

#### **Recomendaciones para alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas**

Cuando tenga que recibir, custodiar o pagar bienes municipales procure cuidarlos, no abusar de ellos y utilizarlos de manera legal, ética y moral en cosas únicamente referidas a las actividades municipales y nunca para actividades personales o familiares.

Por otro lado, recuerde que debe ser muy cuidadoso(a) en las deudas o compromisos que contrae como alcalde, alcaldesa, intendente o intendenta en nombre de la municipalidad o Concejo Municipal de distrito ya que en caso de ser ilegales será responsable solidario por las acciones cometidas, aunque estas hayan sido de buena fe.

#### **H) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato:**

En el régimen municipal, según el artículo 19 del Código Municipal, el alcalde o alcaldesa municipal, así como las personas que ocupan las vicealcaldías, pueden ser destituidos(as) de sus puestos por medio de un plebiscito. El procedimiento es el siguiente:

- 1) Al menos la tercera parte del total de las y los regidores deberá firmar una moción de revocatoria de mandato de la personas titular de la alcaldía.
- 2) La moción deberá ser aprobada por al menos tres cuartas partes de las y los regidores integrantes del Concejo Municipal.
- 3) El Concejo Municipal convocará a las personas munícipes electoras del cantón a un plebiscito, en el que se decidirá destituir o no al titular de la alcaldía. La decisión no podrá ser vetada por el alcalde o alcaldesa.
- 4) Los votos necesarios para destituir al alcalde o alcaldesa municipal, deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al 10% del total de personas electores inscritas en el cantón.
- 5) Si el resultado es la destitución del titular de la alcaldía, el TSE repondrá al alcalde o alcaldesa propietario con alguno(as) de los vicealcaldes municipales. Si estos no estuvieran habilitados, deberá convocarse a elecciones.

### **Experiencias de plebiscitos para destituir o no a un Alcalde o Alcaldesa:**

#### **1) Destitución del Alcalde:**

En el cantón de Pérez Zeledón durante diciembre de 2011 se realizó el primer plebiscito para destituir o no al alcalde de un Gobierno Municipal. La decisión de las personas municipales fue destituir al alcalde, decisión que no puede ser vetada (según el artículo 19 del Código Municipal) (*La Nación*, Diciembre 19, 2011).

#### **2) No destitución del Alcalde:**

En el cantón de Paraíso durante mayo de 2018 se realizó un segundo plebiscito para destituir o no al Alcalde de un Gobierno Municipal. En este caso la decisión de las personas municipales fue no destituir al alcalde y mantenerlo en su cargo (*Lara en La Nación*, Mayo 21, 2018).

Por otro lado, el artículo 18 del Código Municipal establece algunas causas automáticas por las que se daría la pérdida de credenciales del alcalde o alcaldesa municipal. Entre ellas destaca:

- a) Perder un requisito o el adolecer de un impedimento.
- b) Ausentarse injustificadamente de sus labores por más de ocho días.
- c) Ser declarado, por sentencia judicial firme, inhabilitado para ejercer cargos públicos.
- d) Incurrir en alguna de las causales previstas en el artículo 73 de la Ley Orgánica de la CGR.
- e) Cometer cualquier acción sancionada por la ley con la pérdida del cargo para funcionarios de elección popular.

### **I) Debate público local:**

Como se expuso en el Módulo N° 1, hay “debate público” a) cuando el debate de las autoridades municipales es público y abierto; b) cuando las personas municipales pueden debatir públicamente entre sí sobre sus necesidades, demandas y sobre las decisiones públicas que se toman; c) cuando las personas municipales pueden debatir públicamente con sus representantes políticos y autoridades municipales. Tomando en cuenta eso, el titular de la alcaldía o intendencia municipal pueden realizar acciones para promover este elemento de la “democracia local participativa y transparente”.

Para esto, a continuación se presentan algunas recomendaciones que los alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas pueden aplicar para mejorar el “debate público local” del cantón.

### **Recomendaciones para los Alcaldes, Alcaldesas, Intendentes e Intendentas**

- 1) Publique los principales elementos de las discusiones más importantes que tiene con los otros órganos de la Municipalidad, como por ejemplo las regidurías o los Concejos Municipales. Por ejemplo, hacer un resumen de sus reuniones y publicarlo en las redes sociales es una práctica que pueda serle de utilidad.
- 2) Promueva actividades (formales e informales) en las que pueda debatir y conversar con las personas municipales. Desde visitar el parque de la comunidad hasta visitar algunas de las iglesias son buenas ideas.
- 3) En las medidas de las posibilidades, participe constantemente en los medios de comunicación de su cantón. Cada vez que le inviten a un programa de radio o televisión es una oportunidad

valiosa para promover el debate público local. Además, en vez de esperar a que le dediquen una nota en la prensa o que le inviten a algún programa de radio o televisión, acérquese a estos medios y póngase a su disposición para que le tomen en cuenta; con eso podrá hacerle un favor al medio, a su gestión y también al debate público de su comunidad.

## Resumen del Módulo

En el Módulo N° 3 se analizaron las acciones que los alcaldes, alcaldesas, intendentes e intendentas pueden desarrollar para promover la “democracia local participativa y transparente”. Además, se brindaron varias recomendaciones con ese objetivo y se precisó cómo el marco jurídico de Costa Rica (en especial el Código Municipal) regula y le concede atribuciones a las alcaldías e intendencias para promover este tipo de democracia.

Por esa razón, en este resumen se sintetiza cuáles son los artículos del Código Municipal que regulan, legitiman y justifican que las alcaldías e intendencias deban respetar y promover la a) Representatividad política local; b) Publicidad del poder local; c) Rendición de cuentas local; d) Participación ciudadana local; e) Control ciudadano vertical y local; f) Control horizontal local; g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción; h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato; i) Debate público local.

**Recuadro N° 16**

<b>Eje de la “democracia local participativa y transparente”</b>	<b>Artículo del Código Municipal que lo regula, legitima y justicia</b>
a) Representatividad política local	Véase los artículos 14 y 15 principalmente.
b) Publicidad del poder local	Véase los artículos 6 y 17 principalmente.
c) Rendición de cuentas local	Véase los artículos 17, 25, 26, 105, 124, 126 y 127 principalmente.
d) Participación ciudadana local	Véase los artículos 4, 5 y 13 principalmente.
e) Control ciudadano vertical y local	Véase los artículos 13, 17, 153, 171 y 172 principalmente.
f) Control horizontal local	Véase los artículos 13, 17, 36, 43, 51, 52, 60, 104, 113, 144, 162 principalmente.
g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción	Véase los artículos 17, 31, 73, 74, 75 y 156 principalmente.
h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato	Véase los artículos 18 y 19 principalmente.
i) Debate público local	Véase artículos 5 y 6 principalmente.

Fuente: Elaboración propia con base en el Módulo N°3 y el Código Municipal.

## Ejercicios del Módulo

En el Tema 2 se analizó cómo desde las alcaldías municipales se puede promover la “democracia local participativa y transparente”. Ahora, en este tema se presentan algunos Ejercicios para que las personas participantes y lectoras puedan tener una mejor apropiación del módulo.

---

### **A) Ejercicio No. 1:**

**Actividad 1:** Identificación de propuestas de su Programa de Gobierno.

Como alcalde, alcaldesa, intendente o intendenta tuvo que haber formulado un Programa de Gobierno que presentó a las personas municipales votantes para solicitarles su voto y para que le eligieran en su cargo actual. Asimismo, según el artículo 13 del Código Municipal, ese Programa de Gobierno le tuvo que haber servido de base para formular el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo de su municipalidad.

Busque el Programa de Gobierno que presentó a las personas municipales y junto con las personas que ocupan las vicealcaldías de su municipalidad identifique cuáles propuestas se dirigían a avanzar con los distintos elementos de la “democracia local participativa y transparente”: a) Representatividad política local; b) Publicidad del poder local; c) Rendición de cuentas local; d) Participación ciudadana local; e) Control ciudadano vertical y local; f) Control horizontal local; g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción; h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato; i) Debate público local.

Puede llenar la información en el recuadro que se presenta más abajo.

**Actividad 2:** Auto-evaluación de cumplimiento.

Una vez identificadas las propuestas de su Programa de Gobierno dirigidas a aumentar la “democracia local participativa y transparente”, piense en su gestión municipal y marque con una “x” la opción que mejor describe el nivel de cumplimiento de las propuestas de gobierno que realizó antes de asumir sus cargos en la municipalidad. Podrá escoger entre varias opciones:

“Cumplimiento alto” (67% a 100% de cumplimiento)	“Cumplimiento medio” (34% a 66% de cumplimiento)	“Cumplimiento bajo” (0% a 33% de cumplimiento)
---	---	---

Puede llenar la información en el recuadro que se presenta más abajo.

Ejercicio del Módulo N° 3				
Eje de la “democracia local participativa y transparente”	Propuestas realizadas en el Programa de Gobierno	Nivel de cumplimiento de la propuesta		
		“Cumplimiento alto” (67% a 100% de cumplimiento)	“Cumplimiento medio” (34% a 66% de cumplimiento)	“Cumplimiento bajo” (0% a 33% de cumplimiento)
a) Representatividad política local <i>(Propuestas para mejorar cómo las autoridades y funcionarios(as) representan a las personas municipales)</i>				
b) Publicidad del poder local <i>(Propuestas para transparentar y abandonar el secretismo de las acciones de las autoridades y funcionarios(as) municipales)</i>				
c) Rendición de cuentas local <i>(Propuestas para que las autoridades y funcionarios(as) informen sobre su gestión y administración)</i>				
d) Participación ciudadana local <i>(Propuestas para aumentar la participación de las personas municipales en los asuntos públicos)</i>				
e) Control ciudadano vertical y local <i>(Propuestas para que las personas municipales y las organizaciones comunales controlen las acciones del Gobierno municipal)</i>				
f) Control horizontal local <i>(Propuestas para que las personas municipales y las organizaciones</i>				

<i>comunales controlen las acciones del Gobierno municipal)</i>				
g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción <i>(Propuestas para que las autoridades y funcionarios(as) se hagan más responsables de sus actos públicos)</i>				
h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato <i>(Propuestas para mejorar la alternancia del poder y evitar la revocatoria de mandato)</i>				
i) Debate público local <i>(Propuestas para que las personas munícipes, las autoridades y organizaciones debatan abiertamente sobre sus intereses)</i>				

## V) Módulo N°4

Recurso educativo para Concejos de Distrito: Mecanismos para avanzar hacia una “democracia local participativa y transparente”

---

Objetivo específico:

Describir los mecanismos que los Concejos de Distrito de Costa Rica pueden utilizar para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas.

---

Temas:

1. Atribuciones de las y los síndicos municipales en Costa Rica.
2. Competencias de las y los síndicos municipales para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas.
3. Resumen del módulo.
4. Ejercicios del módulo.

## Tema 1: Atribuciones de las Sindicalías Municipales y los Concejos de Distrito en Costa Rica

Según el artículo 55 del Código Municipal, las personas síndicas son representantes de los distritos de cada cantón que se eligen de forma popular y democrática cada cuatro años en forma simultánea con la elección de las alcaldías municipales y por el mismo procedimiento de elección de las diputaciones nacionales y las regidurías municipales.

El marco jurídico costarricense estableció que existiera un Concejo de distrito por cada distrito del cantón correspondiente (Artículo 54 del Código Municipal), que estuviera conformado por cinco miembros propietarios de los cuales uno de ellos sería el síndico propietario que representa al Concejo de distrito en la Municipalidad según lo definido por el artículo 172 de la Constitución Política (Artículo 55 del Código Municipal).

La labor de las y los síndicos es conformar los Concejos de Distrito del cantón, los cuales son órganos auxiliares del Gobierno Municipal y están encargados de vigilar la actividad municipal, colaborar en los distritos de las respectivas Municipalidades y promover y velar por la eficiencia del sector público (Artículo 54 del Código Municipal).

Cuando se crearon se establecieron a modo de “juntas de vecinos” (presididas por el respectivo síndico) para que funcionaran como órganos de colaboración a la Municipalidad y para que sirvieran de enlace entre las Municipalidad y las comunidades de los distritos. Además, se crearon para facilitar la participación de las personas municipales de forma más activa en los asuntos municipales (Exposición de Motivos del Proyecto del Código Municipal citado por IFAM, 2016: 92).

Específicamente, el artículo 57 del Código Municipal le concede una serie de funciones a los Concejos Municipales, las cuales son resumidas a continuación:

- Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.
- Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.
- Proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al respectivo distrito.
- Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito.
- Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.
- Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.
- Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como de las instancias ejecutoras de los proyectos.
- Recibir toda queja o denuncia, que sea de su conocimiento, sobre la ilegalidad o arbitrariedad de una actuación material, acto, omisión o ineficiencia de las personas funcionarias públicas, trasladarla ante el órgano o ente público que corresponda y darles seguimiento, hasta la resolución final, a los casos que lo ameriten.

Además de esto, las y los síndicos Municipales y los Concejos de Distrito tienen competencias para promover la “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas. Es por esta razón que en el siguiente tema se presentan sus principales competencias en esta materia, tomando como guía los “elementos constitutivos del enfoque de la ‘democracia local participativa y transparente’ expuestos en el Módulo N° 1: a) Representatividad política local; b) Publicidad del poder local; c) Rendición de cuentas local; d) Participación ciudadana local; e) Control ciudadano vertical y local; f) Control horizontal local; g) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción; h) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato; i) Debate público local.

## Tema 2. Competencias de las y los síndicos municipales para promover una “democracia local participativa y transparente” con rendición de cuentas

Aunque en ocasiones a los cargos de sindicalías y a los Concejos de distrito se les ha dado poca importancia y han sido relegados como si fueran órganos o actores políticos “de poca monta” o de “segundo orden”, o cierto es que tienen un gran potencial para la promoción de una “democracia local participativa y transparente”. Es por esta razón que en este Módulo se describen algunas competencias y recomendaciones para las personas que conforman los Concejos de distrito.

Asimismo, se expone cómo las sindicalías y los Concejos de distrito pueden ejercer la democracia local participativa y transparente, promoviendo la Representatividad política local; la Publicidad del poder local; la Rendición de cuentas local; la Participación ciudadana local; el Control ciudadano vertical y local; el Control horizontal local; la Responsabilidad de los funcionarios públicos locales; la Alternancia en el poder y revocatoria de mandato, y el Debate público local.

### **A) Representatividad política local:**

#### **A.1) Forma de elección de las y los síndicos:**

Las y los síndicos conforman los Concejos de Distrito y tienen la responsabilidad de representar los intereses de los distritos de los que previenen. Es por esa razón que entre otros requisitos, el artículo 56 del Código Municipal establece que para ocupar una sindicalía es necesario que la persona a que ocupa el cargo sea vecina del distrito que representa, con lo que garantiza la representatividad territorial del distrito.

Ahora bien, para decidir cuáles personas representarán a los munícipes en los Concejos de Distrito, las personas con derecho a voto de los distritos participan en las elecciones municipales escogiendo a las nóminas de candidaturas a los Concejos de Distrito de los partidos políticos quienes “llevan” a sus candidaturas a los puestos del Concejo de distrito. En otras palabras, las personas munícipes votan por los partidos políticos quienes tienen unas listas de personas que al final de cuentas serán las electas en los puestos de sindicalías. De esta forma, los partidos políticos sirven como vehículos para el nombramiento de las personas que conformarán los Concejos de Distrito.

Esto implica que la persona que ha sido electa como síndica representa tanto al partido con el que se presentó como candidata como al distrito dónde vive y por el que fue electo(a). A pesar de esto, la persona que ocupa la sindicalía debe tomar en cuenta que aunque es cierto que representa a su partido también debe representar a todas las personas munícipes, hayan votado por su partido o no lo hayan hecho. Además debe considerar que aunque representa al distrito dónde vive, debe promover el desarrollo de su distrito sin olvidar el desarrollo de los otros distritos de su cantón.

#### **A.2) Representación ante el Concejo Municipal:**

Los Concejos de distrito tienen la responsabilidad de representar a los distintos distritos del cantón en el Concejo Municipal de su respectivo Gobierno Local. Para esto, habrá un síndico por cada distrito representando a su comunidad ante el órgano deliberativo de la Municipalidad. De esa forma, aunque los Concejos de distrito están integrados por cinco miembros propietarios, sólo uno

de ellos será síndico propietario ante el Concejo Municipal asumiendo la responsabilidad de representación de su distrito.

Aunque antes la práctica municipal hacía que sólo se invitara a los(as) síndicos(as) cuando se discutían temas del distrito que el síndico o la síndica representaba (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 70) el principio de “representatividad política local” le exige y recomienda a los(as) regidores(as) que convoquen a todas las personas síndicas sin importar el tema a discutir, pues estos fungen la labor de representar a las personas de los distritos del cantón. La persona que ocupa la sindicalía propietaria deberá corresponder asistiendo a las sesiones del Concejo Municipal.

En el Concejo Municipal, la sindicalía propietaria tendrá varias responsabilidades de representación de su distrito.

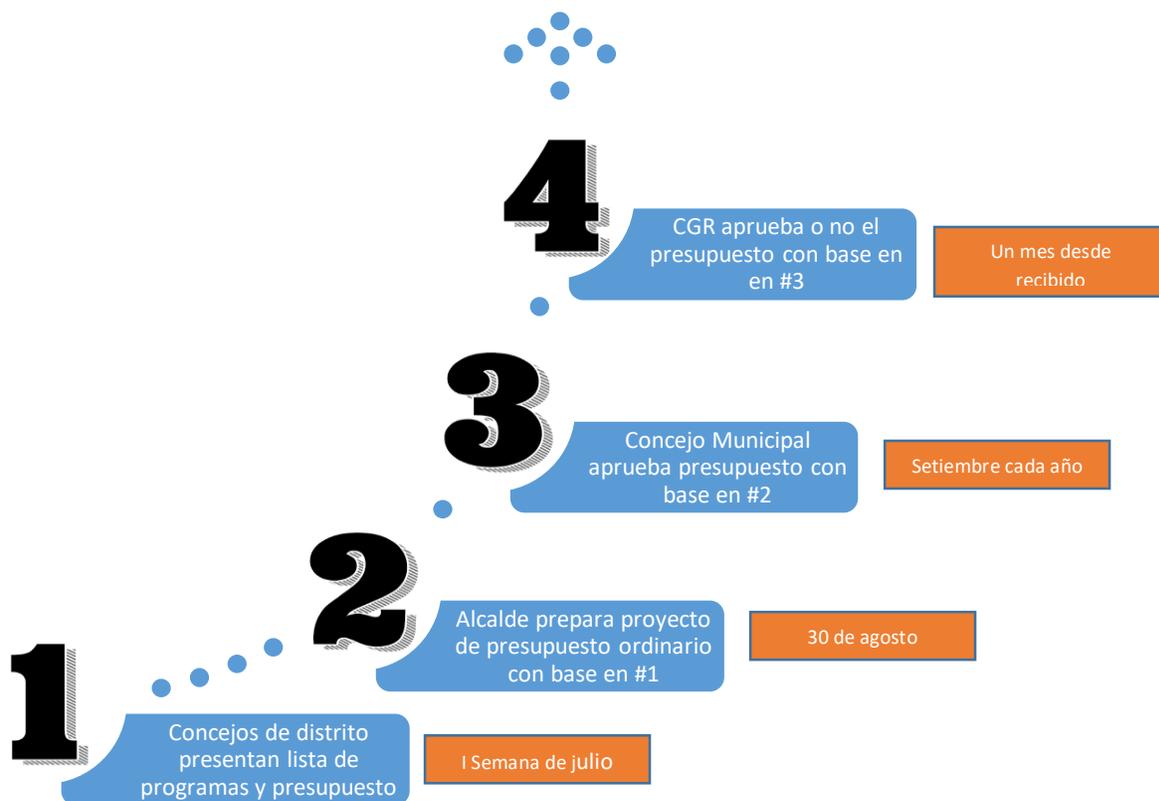
En primera instancia, las Sindicalías propietarias y suplentes podrán integrar las Comisiones Especiales creadas por el Concejo Municipal, para lo cual tendrán voz y también voto (Artículo 49 del Código Municipal).

En segunda instancia, su función de representación de los intereses de los distritos hace que el Código Municipal les confiera las siguientes funciones (Artículo 57):

- a)** Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.
- b)** Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.
- c)** Proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al respectivo distrito.
- d)** Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito (...)
- f)** Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.”

Además de esto, según el artículo 103 del Código Municipal, en la primera semana de julio, los concejos de distrito deberán presentar al alcalde o alcaldesa municipal (quien se encarga de preparar el proyecto de presupuesto) una lista de sus programas, requerimientos de financiamiento y prioridades, basados en el Plan de Desarrollo Municipal y considerando las necesidades de sus distritos diferenciadas entre hombres y mujeres. La idea de esto es que el Concejo Municipal incluya en el presupuesto municipal los gastos correspondientes de acuerdo con las necesidades de la población siguiendo el principio de igualdad y equidad entre los géneros. Posterior a la aprobación por parte del Concejo Municipal y las regidurías, los presupuestos deberán ser aprobados por la CGR (artículo 106 del Código Municipal), funcionando como último punto de control de un proceso “desde abajo” que inicia desde las necesidades identificadas por los Concejos de distrito.

**Ilustración N° 13**  
**Proceso presupuestario municipal: Proceso iniciado en los Concejos de distrito**



Como puede notarse, el sustento de estas funciones de los Concejos de distrito es que si estas representaciones son la unidad política formal más cercana a las personas municipales, se parte del supuesto de que son las que tienen un contacto más cercano con las personas vecinas del distrito, lo que les permite conocer sus necesidades de primera mano y así servir de enlace entre las Municipalidad y las comunidades de los distritos. Por esta razón, son los órganos representativos llamados a proponer al Concejo Municipal a los beneficiarios de “ayudas estatales”; hacer recomendaciones de ejecución de obra pública; proponer las formas de utilizar los recursos públicos; emitir recomendaciones de patentes y fiestas comunales, y servir de puente coordinador entre las instituciones públicas, las municipalidades y las comunidades específicas.

En tercera instancia, los Concejos de distrito tienen la función de presentar proyectos específicos ante el Concejo Municipal en los que se muestren los intereses y las necesidades de los distritos que representan (IFAM, 2016: 93).

Ahora bien, a pesar de la importancia de las funciones y naturaleza de los Concejos de distrito sus competencias y sugerencias no son de acatamiento obligatorio para el Concejo Municipal, esto considerando que el Concejo de distrito es un órgano subordinado al Concejo Municipal que tiene –entre otras funciones- la de colaborar con ese órgano deliberativo de las maneras previamente indicadas.

## **B) Publicidad del poder local:**

Dadas las atribuciones de vigilancia y fiscalización al Gobierno municipal que tienen las sindicalías y de los Concejos de distrito, uno de sus roles debe ser la incidencia para que los distintos órganos municipales tomen decisiones, actos, acuerdos y acciones en el marco de procesos suficientemente públicos y expuestos a la mayor cantidad de personas munícipes y organizaciones comunitarias para que se ejerza verdaderamente una “publicidad del poder local”. Para esto, las personas que ocupan los cargos de las sindicalías deben tener claridad de que tienen el derecho y la atribución de solicitar que así sea.

Esto se debe a que en Costa Rica, hay varios instrumentos jurídicos y regulaciones que establecen que la información emitida por instituciones, funcionarios(as) públicos o representantes gubernamentales debe ser pública y de libre acceso para toda la ciudadanía (sin importar que se trate del nivel nacional o del nivel municipal). Entre las principales disposiciones jurídicas destacan las siguientes:

**Recuadro N° 17**

<b>Instrumento jurídico</b>	<b>Artículo</b>	<b>Descripción</b>
<b>-Constitución Política de Costa Rica.</b>	Artículo 30	“Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público.”
<b>-Código Procesal Civil.</b>	Artículo 369	“Son documentos públicos todos aquéllos que hayan sido redactados o extendidos por funcionarios públicos, según las formas requeridas y dentro del límite de sus atribuciones.”
<b>-Ley del Sistema Nacional de Archivos.</b>	Artículo 10	“Se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones”.
<b>-Decreto de Acceso a la Información Pública N° 40200-MP-MEIC-MC</b>	Artículo 2	“Información de acceso público: cualquier tipo de dato que sea generado o resguardado por quien ejerza una función o potestad pública...”

Nota: Se excluyen las restricciones establecidas por ley como los secretos de Estado regulados por la Constitución Política.

Fuente: Elaboración propia (2018) a partir de fuentes varias.

De esta forma, las sindicalías y los Concejos de distrito pueden hacer uso de esas herramientas del derecho para que las persona munícipes puedan ejercer su derecho a la publicidad, la transparencia y el acceso a la información en el país.

Por otra parte, este mismo marco jurídico antes descrito también obliga a que los propios Concejos de distrito sean transparentes y no guarden secretos sobre las decisiones emprendidas en sus órganos municipales, y que también publiciten todas las acciones que realizan en sus cargos.

### C) Rendición de cuentas local:

Como cualquier órgano público municipal, los Concejos de distrito y las personas que ocupan las sindicalías deben rendir cuentas de sus labores. Por esta razón, dentro de las funciones de los Concejos de distrito establecidas en el artículo 57, se encuentra la de “Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como de las instancias ejecutoras de los proyectos”.

De esta forma, los Concejos de distrito deben rendir cuentas, no sólo a las personas municipales, sino también a la municipalidad del cantón sobre los recursos que ésta invierte en los distritos específicos.

Además de esto, dadas las funciones de los Concejos de distrito (establecidas en el artículo 57 del Código Municipal) en cuanto a las recomendaciones y proposiciones que debe realizar a distintos órganos municipales como el Concejo Municipal, es importante destacar que las sindicalías también tienen una importante tarea de rendición de cuentas local.

Por ejemplo, para evitar la arbitrariedad, la corrupción, el tráfico de influencia y el clientelismo, los Concejos de distrito deben rendir cuentas de cada una de sus funciones, principalmente de las siguientes:

**Recuadro N° 18**

<b>Funciones de los Concejos de distrito y recomendaciones para mejorar su rendición de cuentas</b>	
<b>Función como Concejo de distrito</b>	<b>Recomendaciones sobre la rendición de cuentas</b>
a) Proponer ante el Concejo Municipal a los beneficiarios de las becas de estudio, los bonos de vivienda y alimentación, y las demás ayudas estatales de naturaleza similar que las instituciones pongan a disposición de cada distrito.	-Procure tener criterios para la selección y recomendación de beneficiarios sociales. -Rinda cuentas sobre los criterios de selección y recomendación de beneficiarios sociales. -Rinda cuentas de las listas de beneficiarios seleccionados y beneficiados.
b) Recomendar al Concejo Municipal el orden de prioridad para ejecutar obras públicas en el distrito, en los casos en que las instituciones estatales desconcentren sus decisiones.	-Procure que sus recomendaciones del orden de prioridades para ejecutar obras públicas se base en criterios objetivos y justificaciones sustentadas. -Rinda cuentas de las recomendaciones de obra pública que realiza.
c) Proponer al Concejo Municipal la forma de utilizar otros recursos públicos destinados al respectivo distrito.	-Procure que sus propuestas sobre la forma de utilizar otros recursos públicos se base en criterios objetivos y no en ocurrencias arbitrarias. -Rinda cuentas sobre las propuestas de cómo utilizar los recursos públicos de la municipalidad.
d) Emitir recomendaciones sobre permisos de patentes y fiestas comunales correspondientes a cada distrito.	-Procure que sus recomendaciones sobre permisos, patentes y características de las fiestas comunales se basen en las necesidades de los distritos, en criterios objetivos y no en base a opiniones o amiguismos. -Rinda cuentas sobre las recomendaciones de permisos y patentes que realiza.

	-Rinda cuentas sobre sus recomendaciones sobre cómo ejecutar las fiestas comunales en sus distritos.
f) Servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades.	-Rinda cuentas sobre sus labores, logros y limitaciones de coordinación con instituciones públicas y empresas. -Rinda cuentas sobre las solicitudes que realiza a las distintas instituciones públicas.
g) Informar semestralmente a la municipalidad del cantón a que pertenezcan, sobre el destino de los recursos asignados al distrito, así como de las instancias ejecutoras de los proyectos.	-Rinda cuentas a la municipalidad y a las personas municipales sobre el destino de los recursos asignados a los distritos. -Rinda cuentas sobre los procesos e impactos que ha tenido la inversión de los recursos asignados a los distritos.

Fuente: Elaboración propia a partir de las funciones de los Concejos de distrito establecidas en el artículo 57 del Código Municipal.

Sobre los medios por los cuales se pueden realizar procesos de rendición de cuentas de este tipo, los Concejos de distrito pueden promover que algunas de sus sesiones se realicen de forma ampliada, permitiendo la participación de las personas municipales y la recepción de cuentas. Además, los propios Concejos de distrito pueden realizar pequeñas rondas de rendición de cuentas de sus acciones con las bases sociales y organizativas de sus comunidades, las cuales se articulan en grupos religiosos, Asociaciones de desarrollo, organizaciones vecinales, Juntas de Salud, Patronatos de las escuelas públicas, entre otras. Por último, también pueden utilizar medios para divulgar información y rendir cuentas como lo son las pizarras informativas (en la Iglesia o la Feria del Agricultor) o bien mediante redes sociales como *Facebook*, *Twitter* o *Instagram* (con lo cual se puede captar la atención de nuevas generaciones).

#### **D) Participación ciudadana local:**

En primera instancia hay que señalar que una de las funciones de los Concejos de Distrito dispuestas por el Artículo 57 del Código Municipal es la de *“Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos”*, por lo que desde sus funciones oficiales se incluye su papel en la promoción de la participación ciudadana local.

En ese sentido, algunos de los alcances de sus funciones es la facultad para realizar campañas para obtener donaciones o contribuciones de los vecinos, cuyos dineros o productos serían destinados por la municipalidad para obras o servicios que decida el propio Concejo distrital. (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 95).

La lógica de fondo de esto es que si los Concejos de distrito son las organizaciones municipales más cercana a las personas municipales, se parte del supuesto de que son las que tienen un contacto más cercano con las personas vecinas del distrito, lo que les permite desarrollar actividades que propicien la participación de las personas municipales de cada uno de los distritos.

## **E) Control ciudadano vertical local:**

Como se expuso en el Módulo N °1 existen dos tipos de control ciudadano vertical local. El control ciudadano vertical de “tipo electoral” y el control ciudadano vertical de “tipo societal”.

El control de “tipo electoral” consiste en el “voto premio” o “voto castigo/abstencionismo” que las personas munícipes les pueden dar a las autoridades electas democráticamente una vez que termine el periodo para el que fueron nombradas. Este tipo de control existe a nivel local con respecto a las sindicalías y Concejos de distrito ya que –habiendo reelección consecutiva de estos cargos- las personas munícipes pueden decidir votar nuevamente por el partido y la persona síndica previamente electa o más bien puede ejercer su “voto castigo”, votando por otro partido, por otra candidatura o absteniéndose a ejercer el sufragio.

Sin embargo, por el tipo de representación que ejercen las sindicalías y los Concejos de distrito resulta más importante el “control vertical ciudadano” de tipo societal, que –como se ha dicho- es un control de la ciudadanía local hacia las autoridades políticas que se genera por las acciones de diversas asociaciones de ciudadanos, vecinos o de movimientos.

En este sentido, al ser los y las síndicas y los Concejos de distrito el principal contacto entre las autoridades municipales y la ciudadanía local, estas representaciones pueden desarrollar una importante labor en el desarrollo y promoción de mecanismos para que las organizaciones sociales de los distritos ejerzan control vertical local al Gobierno municipal y a las propias sindicalías. De esta forma, las sindicalías pueden aprovechar su posición para: a) apoyar el desarrollo de los controles de parte de las personas munícipes hacia el Gobierno municipal; b) canalizar estos controles verticales de la ciudadanía local hacia el Gobierno municipal, y c) ser sujetas de los controles verticales por parte de las personas munícipes.

## **F) Control horizontal local:**

### **F.1) Control horizontal al Gobierno Municipal en general:**

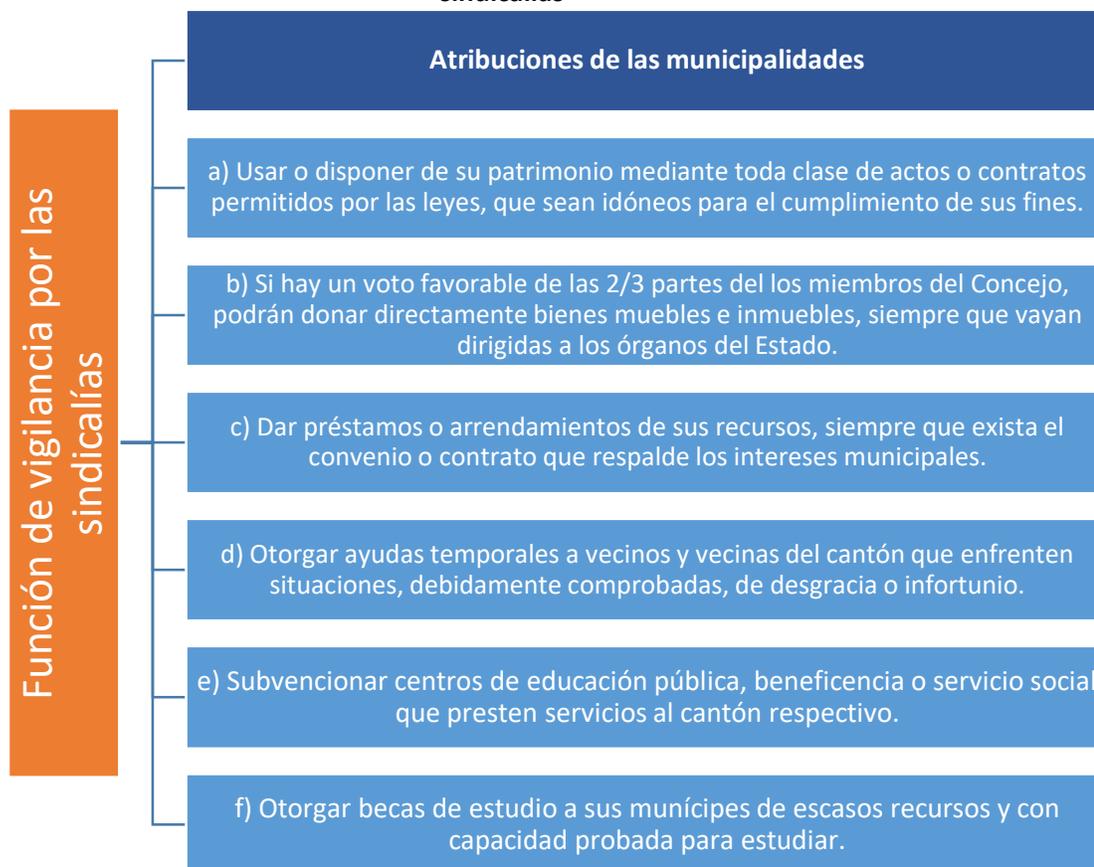
El caso de los Concejos de distrito es sumamente llamativo en términos de sus facultades para promover el control horizontal local, ya que desde su propio origen fueron encomendados para desarrollar este tipo de funciones. Esto se evidencia en el artículo 54 del Código Municipal que establece que los Concejos de distrito son “los órganos encargados de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades”, además de ser los encargados de promover “la eficiencia de la actividad del sector público y velarán por ella”.

De esta forma, los Concejos de distrito tienen que vigilar que la organización y funcionamiento del Gobierno Municipal estén acordes con lo que establece el ordenamiento jurídico del país y ulteriormente procuren beneficiar a la población. Del mismo modo, deben promover la eficiencia municipal.

Por su parte, según el artículo 57 del Código Municipal también tienen la función de “Recibir toda queja o denuncia, que sea de su conocimiento, sobre la ilegalidad o arbitrariedad de una actuación material, acto, omisión o ineficiencia de las personas funcionarias públicas, trasladarla ante el órgano o ente público que corresponda y darles seguimiento, hasta la resolución final, a los casos que lo ameriten”, lo cual corresponde también con su función de vigilancia.

En ese sentido, los Concejos de distrito tienen la atribución y la potestad de vigilar a la municipalidad en el ejercicio de las funciones que le asigna el Código Municipal y en particular su artículo 71. Según este artículo las municipalidades tienen ciertas atribuciones, las cuales dentro de una “democracia local participativa y transparente” podrían ser vigiladas y controladas por las sindicalías y los Concejos de distrito.

**Ilustración N° 14**  
**Atribuciones de las municipalidades sujetas a vigilancia por los Concejos de distrito y las sindicalías**



Fuente: Elaboración propia con base en el marco jurídico costarricense.

Además, según el IFAM, otros de los alcances de las funciones de los Concejos de distrito es ser fiscalizadores en lo que se refiere al buen cumplimiento y realización de las diferentes obras municipales; podrían ocupar una función de inspectores o contralores con el fin de que se puedan establecer y cumplir las diferentes obligaciones tributarias de cada vecino(a) del distrito; por ejemplo respecto del impuesto de construcciones, o bien en cuanto al pago de impuestos por la realización de ventas ambulantes o de otra índole. Además podrían ser vigilantes del ornato y buen estado del lugar y su infraestructura (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 95).

Por último, aunque el Código Municipal no lo dice expresamente, las personas síndicas pueden ejercer su labor de control y vigilancia también sobre las acciones, decisiones y presupuestos de los

Comités Cantonales de Deportes y Recreación que existen en cada uno de los cantones del país, ya que inclusive se financian con fondos públicos y son operados por funcionarios que también son considerados como “funcionarios públicos”.

Dado que el artículo 173 del Código Municipal establece que cada Comité Cantonal de Deportes y Recreación contará con personalidad jurídica instrumental para desarrollar planes, proyectos y programas deportivos y recreativos cantonales, así como para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad (o las otorgadas en administración) y también para hacer contrataciones, donaciones y celebrar convenios, es de suma importancia que sus acciones sean vigiladas; labor que pueden realizar los y las síndicas de cada distrito. Considerando que el artículo 178 del Código Municipal dice que cada Comité cantonal debe funcionar con un reglamento que dicte la municipalidad, la labor de vigilancia de los y las síndicas puede empezar por vigilar y controlar el cumplimiento de las normas para regular el funcionamiento de los Comités Comunales y la administración de las instalaciones deportivas municipales.

De la misma forma, las funciones de vigilancia y control realizados por los Concejos de distrito podrían extenderse a las labores, acciones y omisiones de las Juntas de Educación y otras organizaciones comunitarias que administran/ejecutan recursos públicos, o bien extenderse para apoyar la función de las Juntas de Salud de la CCSS de “velar por la ejecución correcta” de presupuestos y definición de “prioridades y políticas generales” (Para más información sobre las funciones de las Juntas de Salud, véase: <https://bit.ly/2OhmFtD>)

## **F.2) Control horizontal al Concejo Municipal:**

En cuanto a las funciones de los Concejos de distrito también hay que destacar su atribución de controlar al Concejo Municipal conformado por las regidurías. Por ejemplo, de acuerdo al artículo 57 del Código Municipal, las y los síndicos tienen la función de proponer ante el Concejo Municipal los beneficios o políticas sociales, recomendar el orden de prioridad para ejecutar obras públicas, proponer la forma de utilizar los recursos destinados a cada distrito, entre otras, lo que se constituye también como un mecanismo de control horizontal al Concejo Municipal porque éste debe tomar decisiones enmarcadas en las recomendaciones y propuestas de los Concejos de distrito.

Además de esto, según el artículo 162 del Código Municipal, las y los concejales de distrito podrán solicitar la revisión de los acuerdos municipales tomados por el Concejo Municipal lo que también se constituye como un mecanismo de control de las labores de este órgano municipal.

## **G) Responsabilidad de los funcionarios públicos locales y mecanismos de sanción:**

De la misma manera que todas las autoridades y funcionarios(as) municipales, las personas que ocupan las sindicalías e integran el Concejo de distrito tienen la obligación de denunciar ante la autoridad competente la comisión de algún delito perseguible de oficio, que sea conocido en el ejercicio de su cargo (Comentarios del IFAM al Código Municipal, 2016: 39). Asimismo, las personas que ocupan las sindicalías deben cumplir con la obligación de “Cuidar, resguardar, preservar y emplear debidamente los recursos públicos municipales” y “Responder por los daños o perjuicios que puedan causar sus errores o los actos manifiestamente negligentes propios de su responsabilidad” (artículo 156 del Código Municipal).

Además, también de la misma forma que las otras autoridades municipales, las sindicalías pueden ser sancionados por sus acciones u omisiones y –para empezar- tienen varias prohibiciones, según lo estipulado en el artículo 31 del Código Municipal, el cual el IFAM ha señalado también aplica para estos cargos públicos y no sólo para los titulares de la alcaldía y las regidurías. De esta forma, las personas que integran los Concejos de distrito tendrán prohibición de:

- a) Intervenir en la discusión y votación en su caso, de los asuntos en que tenga interés directo, su cónyuge o algún pariente hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad.
- 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 salario o dietas según el caso, viáticos y gastos de representación.
- c) Integrar comisiones que se creen para actividades festivas dentro del cantón.

Por otro lado, aunque entre las funciones de las sindicalías y los Concejos de distrito no se encuentra sancionar **legalmente** a las demás autoridades municipales y –en general- al funcionariado municipal, sí tienen la importante función de vigilar y fiscalizar las acciones y omisiones realizadas por la municipalidad, por lo que pueden ejercer unos mecanismos de sanción **políticos y simbólicos** para que las autoridades municipales y el funcionariado realice de mejor forma sus responsabilidades y se apegue al ordenamiento jurídico. Con el ejercicio de estos mecanismos de sanción informarles, las sindicalías pueden ejercer su labor de conectar las necesidades de las personas munícipes en los distritos con el Gobierno municipal.

#### **H) Alternancia en el poder y revocatoria de mandato:**

Como se mencionó anteriormente en el Tema 1 de este módulo, según el artículo 55 del Código Municipal, las personas síndicas son representantes de los distritos de cada cantón que se eligen de forma popular y democrática por un periodo de cuatro años. De esa forma, una vez terminado ese periodo también finalizará el nombramiento en el cargo y su integración del Concejo de distrito, quedando abierta la posibilidad de la reelección consecutiva.

Sin embargo, a pesar de que la ley define un periodo de gestión de 4 años, las personas que ocupan las sindicalías podrán perder sus credenciales como síndicas ya que el artículo 56 del Código Municipal expone que para ejercer su cargo debe ser vecino(a) del distrito que representa. Sobre eso, el TSE ha interpretado que este requisito es obligatorio para todos los cargos de elección popular incluyendo las personas integrantes del Concejo de distrito.

Esta es la única forma en la que podrán perder sus credenciales y salir de sus cargos antes de que termine el periodo por el que fueron electos(as) ya que para estas representaciones municipales no existe la revocatoria de mandato.

#### **I) Debate público local:**

Como se expuso en el Módulo N° 1, hay “debate público local” a) cuando el debate de las autoridades municipales es público y abierto; b) cuando las personas munícipes pueden debatir públicamente entre sí sobre sus necesidades, demandas y sobre las decisiones públicas que se toman; c) cuando las personas munícipes pueden debatir públicamente con sus representantes

políticos y autoridades municipales. Tomando esto en consideración, las personas que ocupan las sindicalías pueden realizar acciones para promover este elemento de la “democracia local participativa y transparente” debido a sus atribuciones de vigilar y fiscalizar las labores de la municipalidad.

Para esto, a continuación se presentan algunas recomendaciones que los síndicos y síndicas pueden aplicar para mejorar el “debate público local” en los distritos que representan.

#### **Recomendaciones para los síndicos y las síndicas**

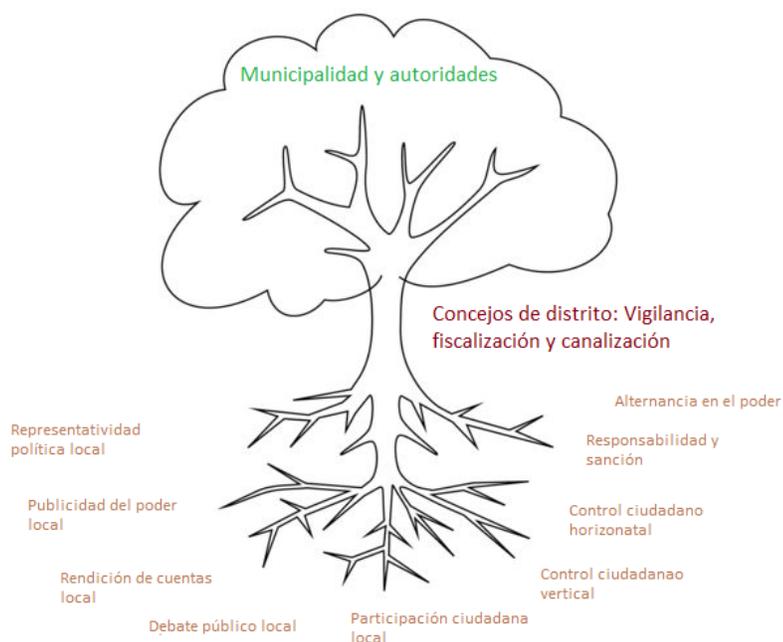
- 1) Considerando que los Concejos de distrito tienen la atribución de servir como órganos coordinadores entre actividades distritales que se ejecuten entre el Estado, sus instituciones y empresas, las municipalidades y las respectivas comunidades, como síndico(a) puede promover espacios de debate público entre representantes de las distintas instituciones y la comunidad.
- 2) Promueva actividades (formales e informales) en las que pueda debatir y conversar con las personas munícipes. Esto le ayudará para cumplir de mejor forma su atribución de canalizar las demandas y necesidades de las personas munícipes hacia el Gobierno municipal.
- 2) En las medidas de las posibilidades, promueva que los medios de comunicación de su cantón (como los programas de radio, televisión y los periódicos) propicien la participación y el debate público de las personas munícipes y de los(as) síndicos(as) (así que como entre estos(as)).

## Resumen del Módulo

En el Módulo N° 4 se analizaron las acciones que las personas síndicas integrantes de los Concejos de distrito pueden desarrollar para promover la “democracia local participativa y transparente”. Además, se brindaron algunas recomendaciones para concretar ese objetivo y aportó cómo el marco jurídico de Costa Rica (en especial el Código Municipal) regula y le concede atribuciones a las sindicalías para promover una mejor democracia (más participativa y transparente).

De esta forma se expusieron las funciones que tienen las sindicalías y los Concejos de distrito enfatizando en sus labores de vigilancia y fiscalización hacia la municipalidad y de canalización de demandas/necesidades sociales desde las personas municipales hasta la municipalidad y sus autoridades. A continuación se presenta una ilustración que resume el Módulo N° 4.

**Ilustración N° 15**



## Ejercicios del Módulo

En el Tema 2 de este Módulo se analizó cómo desde las sindicalías municipales y el Concejo de distrito se puede promover la “democracia local participativa y transparente”. Ahora, en este tema se presentan algunos Ejercicios para que las personas participantes y lectoras puedan tener una mejor apropiación del módulo.

---

### **A) Ejercicio No. 1:**

**Actividad 1:** Identificación de organizaciones comunitarias.

De forma conjunta con sus compañeros y compañeras del Concejo de distrito identifique en el recuadro que se presenta abajo, cuáles son las principales organizaciones comunitarias que existen en sus distritos.

En un segundo momento, analice conjuntamente cuál ha sido el nivel de contacto/relación que su Concejo de distrito ha tenido con cada de esas organizaciones comunitarias.

En un tercer momento, analice conjuntamente cuáles estrategias se podrían implementar desde el Concejo de distrito para aumentar el nivel de contacto/relación con estas organizaciones y cuáles resultados positivos podrían generar estas estrategias.

Puede llenar la información en el recuadro que se presenta abajo.

<b>Ejercicio del Módulo N°4</b>		
<b>¿Cuáles son las principales organizaciones comunitarias que existen en sus distritos?</b>	<b>¿Cuáles estrategias se podrían implementar desde el Concejo de distrito para aumentar el nivel de contacto/relación con estas organizaciones?</b>	<b>¿Cuáles resultados positivos podrían generar estas estrategias?</b>
1) Nombre de organización:	❖	❖
2) Nombre de organización:	❖	❖
3) Nombre de organización:	❖	❖
4) Nombre de organización:	❖	❖
5) Nombre de organización:	❖	❖
6) Nombre de organización:	❖	❖

## VII) Referencias consultadas

Bobbio, N (2001). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N (2013). *Democracia y secreto*. México: Fondo de Cultura Económica.

Crespo, JA (2001). "Fundamentos políticos de la rendición de cuentas". *Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 1*. México: Auditoría Superior de la Federación.

Dahl, R (1997). *La poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Duverger, M. (1957). *Los Partidos políticos*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2004). *Experiencias de Planificación y presupuestación participativa*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Instituto de Comunicación y Desarrollo de Uruguay (2007). Rendición de cuentas y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en Iberoamérica. Disponible en: [http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/informe\\_uruguay.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/informe_uruguay.pdf)

Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (2017). Sistematización de instancias y mecanismos de participación ciudadana en el marco normativo y jurídico a nivel territorial.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). *Diccionario Electoral*. San José: IIDH.

La Nación (Diciembre 19, 2011). "En plebiscito histórico, Pérez Zeledón destituye a su alcalde". Disponible en: <https://www.nacion.com/archivo/en-plebiscito-historico-perez-zeledon-destituye-a-su-alcalde/F4IX7SFEHZEO3PYNABETQKEAVE/story/>

Lara, JF (Mayo 21, 2018). "Conteo preliminar: Cuestionado alcalde de Paraíso sigue en cargo por diferencia de 500 votos en plebiscito". *La Nación*. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/plebiscito-para-revocar-a-alcalde-de-paraíso/XO4JABTCZVGQHFFTJQGBWCMQTE/story/>

Michels, R (2001). *Los partidos políticos: Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrurtu editores.

Mosca, G (2007). "La clase política". En: Battle, A. *Diez textos básicos de ciencia política*. (23-36). Barcelona: Editorial Ariel.

Nava, S (2017). "Gobierno Abierto". En: IIDH. *Diccionario Electoral*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Oszlak, O y O'Donnell, G (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Documento CEDES/G.E-CLACSO 4: 99-128.

O'Donnell, G (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política* 11: 11-31.

Poder Judicial (s.f). "Guía práctica para incorporar la participación ciudadana en el Poder Judicial". Disponible en: <https://www.poder-judicial.go.cr/participacionciudadana/images/guia/herramientas/fiscalizacion-control-ciudadano/transparencia-rendicion-cuentas.html#section1>

Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española*, 22.ª ed. Madrid: Espasa.

República de Costa Rica. Código Municipal. Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998 publicada en La Gaceta No. 94 del 18 de mayo de 1998, versión actualizada a Febrero 2016. Versión con jurisprudencia y comentarios del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

Rovira, J (2002). "Transición a la democracia y su consolidación en Centroamérica: Un enfoque para su análisis". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 28 (1-2): 9-56.

Sartori, G (2009). *La democracia en 30 lecciones*. México: Taurus.

Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Elecciones municipales en cifras 2002-2016. San José: TSE. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras.pdf>

Vargas, M (Mayo 25, 2016). "#MunicipalidadAbierta Caso 1: Los Presupuestos Participativos". Blog de ACCESA. Disponible en: <http://accesa.org/2016/05/25/municipalidadabierta-caso-1-los-presupuestos-participativos/>

**Universidad Estatal a Distancia  
Vicerrectoría Académica  
Dirección de Extensión Universitaria**

**Instituto de Formación y Capacitación  
Municipal y Desarrollo Local**

## **Contáctenos**

Dirección: carretera a Sabanilla Montes de Oca,  
75 metros este de la entrada principal de la UNED,  
frente al cajero automático del BCR  
Teléfono: 2280-8130 / 2280-8135  
Correo: [instituto@uned.ac.cr](mailto:instituto@uned.ac.cr)

Página web: <https://www.uned.ac.cr/extension/ifcmdl/inicio>

