

Ingresos municipales

Federico Malavassi*

INTRODUCCIÓN

El tema de los INGRESOS MUNICIPALES tiene varios aspectos fundamentales e interesantes. Sin embargo, algunas cuestiones no son controversiales, no están en el ojo de la tormenta, no generan mayor discusión y hasta parecen obvias.

En torno a la importancia del municipio, es claro que más que un asunto de recursos, de lo que se trata es de lograr una verdadera y efectiva suma de competencias para resolver y enfrentar con éxito las responsabilidades que corresponden al gobierno local. Del mismo modo, es evidente que se requiere una especie de reordenamiento, una redistribución geográfica y múltiples reformas y medidas correctivas.

Asimismo, es casi ocioso repasar cuáles son los posibles ingresos municipales, pues sabido es que los hay de carácter tributario y de diverso origen. Hay transferencias del gobierno central o Estado, donaciones y aportes directos, créditos (que de una u otra manera habrán de ser pagados), participación calificada en recursos nacionales de origen tributario y propiamente tributos municipales (sean impuestos, tasas o contribuciones tributarias especiales). También podría haberlos de tipo financiero y por venta de bienes y servicios. La lista podría verse ampliada o disminuida según el concepto que se tenga.

Lo que parece ser innegable es que los gobiernos locales siempre requieren más recursos y éstos no parecen llegar con oportunidad y en cantidad apropiada. ¿Estará la solución en otorgar o reconocer potestad tributaria a los municipios?

¿Acaso será mejor otorgar un reparto total del presupuesto o de los ingresos del Estado a los municipios? ¿Habrán otras posibilidades? ¿Qué puede hacerse para solucionar este asunto? ¿Estarían dispuestos los ciudadanos a "sufrir" la directa imposición estatal y municipal a la vez?

LA DESCENTRALIZACIÓN

Como paso inicial, conviene desentrañar algunos aspectos sobre la verdadera naturaleza y alcances de la descentralización que corresponde a los municipios. De ello dependerá la conclusión.

Por descentralización, en términos generales, se entiende la atribución de competencias a entes (personas jurídicas) distintas del Estado o gobierno central. Con mayor frecuencia se trata de la descentralización administrativa (sea, de actividad administrativa). Los municipios, gobiernos locales, ayuntamientos o corporaciones municipales se adscriben al tema de la descentralización administrativa.

Las municipalidades son, en el pensar de la mayoría de los autores, un caso de descentralización territorial administrativa (cfr. Garrido Falla, Fernando, *La descentralización administrativa*, publicaciones de la UCR, CR, 1965).

Algunos otros autores son más precisos. Rafael Entrena Cuesta trata de los temas relativos al municipio bajo el título de "La Administración Municipal" (Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1974); indica que "el

* Licenciado en Derecho por la U.C.R. Maestrescuela del Stvdivm Générale Costarricense. Expresidente de ANFE. Autor de *La libertad de enseñanza y la creación de la Universidad Autónoma de Centro América*. Director del programa de T.V. *Sin Censura*. Comentarista en la prensa escrita.

municipio es, sin duda, por su importancia histórica y actual, el primero de los entes que integran la Administración local. Puede ser definido como el *ente público menor territorial primario*" (p. 277). Lo llama "Ente público" porque posee personalidad y es titular de potestades públicas. Lo denomina "Menor" porque está subordinado al Estado (sus potestades son de carácter derivado). La calificación de "Territorial" se debe a que reúne a todas las personas asentadas en su territorio; se trata de un sistema de generalidad. Finalmente, el autor acentúa "Primario" (aunque ya lo llamó "Menor") "por ser el primer ente público territorial en el que se organizan para la persecución de todos sus intereses comunes los ciudadanos".

Apunta, en relación con el municipio, que "igual que el Estado, sus elementos son población, territorio y organización" (279).

De acuerdo con ambos autores (Entrena y Garrido), surge una gran polémica en torno a la pregunta de si el municipio es "natural" o "legal", pues a partir de su respuesta se fundamentarán las tesis autonomistas o descentralizadoras y las tesis centralistas. Entrena explica que "... una vasta literatura ... le atribuye un carácter natural... entonces sería anterior al Estado y sus leyes deberán respetar su existencia". Más de seguido el autor afirma que "no se deben confundir aspectos sociológicos y jurídicos"(p. 278). Su conclusión es que desde el punto de vista *sociológico* la Municipalidad puede ser muy "natural", pero *jurídicamente* es una "asociación legal".

En las notas definitorias de García de Enterría encontramos más caracteres importantes para definir la cuestión. Cuando se trata de los *entes territoriales* se señala que "... el territorio es algo más que el espacio físico en el que pueden ejercer válidamente sus competencias, es propiamente un elemento constitutivo esencial (o, si se quiere, un presupuesto necesario) sin el cual no cabe imaginar la existencia misma del ente.... El poder de los entes territoriales se extiende sobre la totalidad de la población existente en el territorio, incluidos los extranjeros" (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, Madrid, 1977, Tomo I, 2003).

García subraya que los *entes territoriales*"... se caracterizan por la universalidad de sus fines" (loe. cit.) y que"... La universalidad de fines a que atienden los entes territoriales *implica la atribución a los mismos de poderes públicos superiores*: así el poder reglamentario, el expropiatorio, el tributario, la capacidad de ser titular de dominio público, son facultades que se reconocen en favor de los entes territoriales, no de los no territoriales" (loe. cit.).

Esta conclusión es elemental para el tema en discusión, pues de alguna manera se introduce un concepto mayor de descentralización.

En la indicada obra se resalta una importante nota que, para los autores, resulta en una diferencia entre el gobierno local y el estatal. "Los entes locales son, evidentemente, entes corporativos, genuinamente tales No, sin embargo, la Administración del Estado, por la simple razón de que los ciudadanos no integran con sus representantes los órganos de esta Administración. La representación política de los ciudadanos *no se localiza*, como ya nos consta, *en la Administración estatal*, sino en el poder legislativo, que como tal está al margen de dicha Administración, de la que en ningún caso es un órgano, aunque sus decisiones (las Leyes) la vinculan" (ibídem p. 212).

En cuanto a entender si los municipios son o no de naturaleza administrativa (frente a otro tipo de corporaciones), es clara la posición de la obra: "El carácter de estas Corporaciones es puramente administrativo por el hecho de que sus miembros constituyen una colectividad política (toda la población) y no privada ..." (ibídem. p. 213).

Sea, no hay duda alguna respecto del carácter administrativo de que goza la Corporación Municipal; sin embargo, la pregunta que hemos de hacernos para efectos de este trabajo es diversa: ¿Tienen los municipios algo más que carácter administrativo? ¿Constituyen únicamente descentralización administrativa?

Si entendemos que los municipios constituyen únicamente un sistema de descentralización administrativa, meramente un sistema de administración local, entonces está claro que su suerte, en lo tocante a ingresos, está echada. Mas si deducimos del régimen constitucional y de su naturaleza que su descentralización rebasa la administrativa, que de alguna manera alcanza notas de la descentralización política y de verdad forman un *gobierno local*, entonces podremos hablar de potestades tributarias (generación de normas tributarias).

Hay diversidad de opiniones respecto de tal cuestión. La historia europea continental parece inclinarse más porque la descentralización municipal se reduzca a un carácter meramente administrativo, incluso ha habido "reordenamientos tributarios" que prácticamente eliminan la gestión tributaria del municipio. La tradición anglosajona es mucho más generosa con el municipio.

Giuliani, en su argumentación respecto del mismo punto y en torno a igual tema, manifiesta que "En la mayoría de los países europeos los municipios son meras divisiones administrativas creadas por el legislador y por eso es lógico que la doctrina - principalmente

la italiana- los califique como 'entes menores' con relación al gobierno central. Pero entre nosotros no es válida esta terminología,

porque no hay 'entes mayores' y 'entes menores'; hay órganos del gobierno de igual categoría institucional, actuando en el ámbito de sus respectivas competencias, por lo cual cada uno de ellos tiene los poderes implícitos a su propia existencia ..." (Giuliani Fonrouge, Carlos M., *Derecho Financiero*, Editorial Depalma, Bs. As. 1978, Tomo I, p. 277).

El texto constitucional debería servir de base para resolver este asunto, pero sus contenidos no son muy exactos. La Constitución, en la concepción de los municipios, prescribe un marco que en lo esencial dice:

"Artículo 168.- Para efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones..."

"Artículo 169. - La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberadamente, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley."

"Artículo 170.- Las corporaciones municipales son autónomas".

El artículo 168 parece haber definido de modo claro la cuestión: se trata de un asunto limitado a la Administración Pública. Sin embargo, aun cuando el artículo 169 se refiere con concreción a "la administración de los intereses y servicios locales", también introduce el elemento de "cuerpo deliberante" elegido popularmente. Asimismo, el artículo 170 introduce el concepto de "autonomía" en relación con los municipios.

Este marco esencial, de rango constitucional, presenta elementos que sugieren algo más que municipios limitados a la función administrativa.

La expresión "Gobierno Municipal", generalmente utilizada como "Gobierno Local", la elección popular de un cuerpo deliberante (representación) y el concepto de autonomía introducido sin las explicaciones que lo suceden en la definición de las instituciones autónomas (artículo 188) tienen un significado, implican que el régimen municipal es más que una mera descentralización administrativa. Por supuesto que tampoco podría arribarse a un concepto pleno de descentralización política (igual al que informa la concepción de los Estados federados en un sistema federal), pero sí puede afirmarse que el asunto no quedó limitado a una simple descentralización administrativa.

Aunque se trata de un aspecto metajurídico, es básico considerar que la descentralización que se da en relación con los gobiernos locales no encaja con perfección en los conceptos de descentralización administrativa (transferencia de meras competencias administrativas de un ente central a entes menores): no se trata de competencias que estuvieran originalmente en el Estado Central y la historia nacional, de alguna manera, entiende que los gobiernos locales han sido anteriores al estatal.

CÓMO FUNCIONA ACTUALMENTE

La Constitución Política establece que "Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: ... Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales." (Inciso 13 del *Artículo 121*).

De conformidad con la normativa legal que rige la materia (artículo 81 y siguientes del Código Municipal) existe un complejo sistema, conformado por elementos como la participación en ciertos tributos recaudados nacionalmente, la aprobación de impuestos por parte de la Asamblea, la intervención de la Contraloría en la determinación de las tasas e impuestos creados desde el propio Código Municipal.

Por todo ello se puede decir que el sistema reconoce una tímida potestad tributaria a los municipios (compartida con la Asamblea Legislativa y la Contraloría), los constituye en beneficiarios de determinados tributos y directamente establece otros. En el plano material resulta que hay más autonomía en las tasas (tributo que se entiende como contraprestación por un servicio público) y menos en los impuestos, a la par de una cierta dependencia de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo en relación con la distribución de otros tributos y la participación en los ingresos nacionales.

Las llamadas "partidas específicas" constituyen por sí mismas un tema de discusión. Los diputados consiguen que una partida del presupuesto se asigne directamente a una obra local, a un asunto de su comunidad o grupo determinado. Algunas veces es la única vía que tienen los vecinos para resolver un problema, otras veces son los propios Concejales quienes utilizan la vía. Ciertas veces para ser una "tabla de salvación", las más constituye una especie de vicio, un asunto de "clientelismo" político, una especie de ruleta.

Esta "incómoda" situación pretende ser resuelta mediante una reforma al artículo 170 de la Constitución Política. El proyecto (expediente #10,413) pretende que la Constitución prescriba lo siguiente:

"Artículo 170.-Las municipalidades son instituciones con autonomía administrativa y de gobierno, sin perjuicio de su participación en el proceso de planificación nacional.

Se establece como subvención fija para las corporaciones municipales el diez por ciento del Presupuesto Ordinario de la República. Aquella se distribuirá conforme a la ley".

Lo que es indudable es que esta disposición daría más fondos a los municipios. Aunque algunos piensan que el porcentaje es excesivo. Lo cierto es que los fondos irían directamente a cada localidad, de modo que no parece excesivo "invertir" directamente en las localidades un 10% del Presupuesto Nacional. Ello, en principio, no es ninguna injusticia. Es una manera válida y aceptable de distribuir o devolver los fondos a los ciudadanos.

Sin embargo, este sistema no parece ser la solución clara al problema. Por sí mismos los recursos no salvarán a los municipios. Sabido es que la solución requiere un panorama más amplio, efectivas responsabilidades y gestión directa. De igual modo, el otorgamiento o concesión de un 10% del Presupuesto más bien podría "hundir" al régimen. ¿Por qué? Se trata de la transferencia directa de sumas apreciables pero cuyos efectos pueden ser desestimulantes: despreocupación por la obtención de fondos; mala, inconveniente o insatisfactoria distribución de los mismos; escamoteo de fondos a través del sistema de "Presupuestos Extraordinarios" (Leyes de Reforma al Presupuesto Ordinario, tal y como sucede con otros porcentajes); desligamiento con las fuentes tributarias, con eventual riesgo de desconexión y hasta deslegitimación en doble vía; ausencia de políticas tributarias locales; también ciertamente una incomodidad en la labor del Poder Ejecutivo y, finalmente, ¿cuál será el significado que en el futuro se dará a la expresión "como subvención fija"?

EL PODER TRIBUTARIO MUNICIPAL

El conocido autor de Derecho Público y Tributario, Micheli, trata de la competencia local en materia tributaria (Micheli, Gian Antonio, *Curso de Derecho Tributario*, Editorial de Derecho Financiero [Editoriales de Derecho Reunidas], Madrid, 1975, p 94 y sgtes) y expresa algunos interesantes conceptos.

Define con precisión el tema al indicar que debemos entender que correctamente la potestad normativa en materia tributaria significa: "crear tributos propios y no únicamente limitarse a aplicar los creados con base en ley estatal." (Ibídem p. 94). Ello sin perjuicio de que "En todo caso ... deberán estar coordinadas con la legislación tributaria estatal ..." (loc. cit.) las disposiciones locales. Este elemento es fundamental para el desarrollo de la tesis. Asimismo, aunque suene muy obvio, hay que entender que los tributos locales están "limitados por la Constitución ..." (loc. cit.).

En torno al instrumento o fuente tributaria, habría que fijarlo en los Reglamentos (la potestad reglamentaria está reconocida a los municipios): "El municipio no emite leyes, sus acuerdos son reglamentos, intervención normativa suya sería reglamentaria" (Ibídem p. 99).

Más adelante, tratando de la potestad normativa tributaria y la Hacienda local (Ibídem p. 160 y sgtes), Micheli expresa que efectivamente existe "El problema de la financiación de los municipios ..." y que debería haber "no sólo autonomía del gasto, sino también ejercicio de la potestad impositiva".

Sin embargo, explica Micheli, la tendencia ha sido estrechar el margen de autonomía tributaria, reducir el ámbito de potestad normativa tributaria y, en la transcripción, ampliar "el derecho de los entes locales a recibir del Estado todo o una cuota parte de productos de los tributos gestionados por el propio Estado, así como a gozar de asignaciones sobre fondos comunes..." (Ibídem p. 165).

Por esta razón, parece que el proyecto de reforma constitucional comentado podría situar al régimen costarricense en la tendencia (reducción de potestades, beneficiario de tributos nacionales), contribuyendo en esa forma a un debilitamiento real del municipio.

Carlos Giuliani Fonrouge, tratadista de Derecho Financiero y Tributario muy conocido en nuestro medio, plantea las cosas de muy diverso modo. Manifiesta claramente que "... todos los organismos que cumplen funciones de gobierno tienen o se atribuyen la facultad de establecer y recaudar contribuciones" (Op. Cit., tomo I, p. 276). Al referirse a la caracterización del Poder Tributario, Giuliani explica que se le concibe como "Poder Tributario Originario o Derivado" (loc. cit.): se trata de las categorías de la potestad tributaria: poder originario y poder delegado o poder derivado según doctrina suiza (loc. cit.). Sin embargo, Giuliani replica que "No compartimos tales conceptos, por entender que TODOS los órganos de gobierno tienen facultades tributarias de la misma NATURALEZA JURÍDICA, sin que puedan establecerse grados o jerarquías en ellas. Tanto la Nación como las provincias y los municipios tienen PODER ORIGINARIO o INHERENTE, porque él es connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones; la diferencia no radica en la 'esencia', sino en el ámbito de actuación, en la jurisdicción atribuida a cada uno de ellos con sujeción a las normas constitucionales o legales vigentes en o país" (Ibídem p.277).

Contrario a la tendencia europea continental ya comentada, Giuliani considera que "En nuestro régimen institucional -se refiere concretamente al argentino-, no se concibe el Estado sin el gobierno federal,

las provincias y los municipios (...), dotados todos del atributo originario del poder, de aplicar contribuciones. Solamente podría aceptarse una diferencia de MAGNITUD y no de categoría; disponiendo las provincias de un PODER AMPLIO y el gobierno nacional y los municipios de PODERES RESTRINGIDOS a sus respectivas funciones, pero siempre de carácter ORIGINARIO o INHERENTE a sus funciones de gobierno, ya que sin ellos no podrían existir como entidades estatales (Ibidem p. 278).

Es por ello que Giuliani establece que "Al estudiar el poder tributario de los entes del gobierno, fijamos nuestra opinión en el sentido de que todos ellos tienen facultades tributarias de la misma naturaleza jurídica, sin admitir grados o jerarquías. ... tienen PODER ORIGINARIO o INHERENTE por ser connatural al Estado en cualquiera de sus manifestaciones; las diferencias que pudieran existir no radican en la esencial del poder, sino en el ámbito de actuación de los organismos. ... los municipios no constituyen meras divisiones administrativas; son, por el contrario, entes le gobierno con poderes originarios, si bien concretados a sus funciones según la delimitación constitucional de facultades. ... en consecuencia, los municipios, tanto por causa del origen histórico de su propia existencia como por las funciones institucionales que les han sido confiadas, tienen reconocida, en principio, la facultad de crear y percibir tributos para atender los gastos inherentes a sus fines". (Op. Cit. tomo II, p. 984).

Desde el punto de vista doctrinario pues -y entendiendo que las doctrinas se asientan sobre sistemas positivos nacionales-, es claro que hay diversidad de opiniones o, quizás más precisamente, tendencias. Importa a nuestra tesis el que se comprenda que la atribución de potestad tributaria al municipio (potestad que se entenderá originaria y plena) no es un absurdo ni una simple ocurrencia, sino un asunto discutido, posible, hacedero y fundamentado. ¡Eso sí! partiendo de que el municipio es algo más que una simple descentralización administrativa.

El gobierno local a partir de entes territoriales implica que "en virtud del principio *qui in territorio meo est etiam meus subditus est*, cuantas personas se encuentran dentro de un término municipal están sujetas a la jurisdicción del Ayuntamiento de que se trate" (Entrena Cuesta, Op. Cit. p. 280). Ello convierte a los miembros de la población municipal (tanto la de Derecho -residentes presentes o ausentes- como a la de hecho -residentes presentes y transeúntes-) en contribuyentes, sujetos a la potestad tributaria municipal. De manera que, en razón del carácter territorial, esta potestad afectará incluso a quienes no sean miembros de la población territorial, pero tengan propiedad y actividades en el término del municipio. La obvia contrapartida es que también serían aprovechados y beneficiados de la acción municipal.

NECESIDAD DE UNA REFORMA

Son muchos los pensadores que han hecho diagnóstico del régimen municipal en nuestro medio. En general se habla del "grave debilitamiento del régimen municipal costarricense ..." (Rodríguez, Miguel Ángel, *Al progreso por la libertad: una interpretación de la historia costarricense*, Editorial Libro Libre, San José, 1989, p. 332). Se señala que "lo más grave de este debilitamiento está precisamente en que los ciudadanos han perdido la posibilidad de participar abiertamente en la toma de decisiones ..." (Ibidem cit.) y que "es necesario devolver a los vecinos ... el poder de influir de manera directa en las decisiones que han de afectar su bienestar y su desarrollo; y para ello se requiere que sean asimismo devueltas a las municipalidades las atribuciones que, como entes representativos de los ciudadanos de una zona territorial, por derecho propio les corresponden" (Ibidem cit.).

Para mejorar, según acuerdo general, es necesario reformar la normativa y concepción del régimen: "la tarea de reformar el régimen municipal debe fundamentarse en el papel de gobierno descentralizado que lleva implícito la auténtica democracia, e inspirarse en la participación. Cada habitante de un municipio debe contar con las mayores posibilidades de participar en las decisiones municipales; y esto se logra garantizando fórmulas de participación popular en cabildos abiertos, o en consultas directas sobre los medios de solucionar situaciones y problemas concretos que deban ser resueltos" (Ibidem, p. 333).

Para ello, es necesario atacar las causas de la apatía ciudadana, cambiar el sistema vigente para elegir autoridades, revisar la figura del Ejecutivo Municipal, hacer una redistribución geográfica (reunificación de cantones ... y concertación de planes entre varios de ellos...), ampliar sus atribuciones (para fortalecer la descentralización política del gobierno), trasladar competencias, recuperar atribuciones en materia de seguridad de las personas (¿quiénes conocen mejor sus necesidades de protección, sino los propios vecinos de cada comunidad?), de urbanismo, de educación, de salud, de prestación de servicios públicos, de la administración y vigilancia de las escuelas y colegios públicos; en materia de urbanismo, deben ser las municipalidades las que decidan exclusivamente, dentro del marco de las leyes generales y del respeto a los derechos de los ciudadanos y, además, se requiere ... un eficiente procedimiento de revisión judicial de las actuaciones municipales -incluyendo consulta mediante sistemas de expresión popular: consultas, referendos, reuniones de vecinos...- (Ibidem, pp. 333-337).

En relación directa con el punto que se trata, los ingresos municipales y la potestad tributaria, la propuesta amplia es que "Estos traslados de competencias de órganos nacionales (centrales o descentralizados) a las municipalidades, implican que éstas cuenten con *fuentes de ingresos autónomos*, capaces de financiar los servicios. Es un aspecto importantísimo que requiere ser garantizado; en otras palabras, que no puede quedar sujeto a la decisión presupuestaria del Poder Ejecutivo, y ni siquiera a la Asamblea Legislativa -él acusa al Poder Ejecutivo de constituir una Presidencia Imperial y a la Asamblea de estar sometida..." y "*por eso es tan importante que cuenten las municipalidades con ingresos directos de carácter tributario*. Por ejemplo: debe ser del resorte municipal la aprobación de las patentes y de las tarifas que ellas manejen, y del impuesto territorial en el marco de ciertos parámetros generales, sin que se requiera aprobación de la Asamblea Legislativa. Considero que, en el único caso en que es posible delegar competencias legislativas típicas (aprobación de impuestos), es en este del ámbito municipal; porque, en el fondo, realmente no significa delegar, ya que se trata de distribuir lo que corresponde a la descentralización política del gobierno. Esto es así, por el carácter representativo que tienen las municipalidades. Es la elección popular la que les da tal fundamento y permite que ellas aprueben tributos, manteniendo vigente el principio que dio lugar al nacimiento de los parlamentos: ningún impuesto sin representación (no taxation without representation). ..." (Ibidem, p. 338).

CONTROL Y LIMITES DE LA TRIBUTACIÓN MUNICIPAL

No todos son abiertamente partidarios de reconocer, entregar o suponer una plena potestad tributaria municipal.

El actual desempeño del régimen hace que algunos, ante esta posibilidad, simplemente exclamen "¡Tras cuernos, palos!".

Establezcamos, en primer lugar, que la potestad tributaria habría de ejercerse bajo un absoluto sometimiento a las normas y principios constitucionales (con sujeción máxima a la Jurisdicción Constitucional). Asimismo, bajo una absoluta coordinación con la tributación nacional (habría que evitar la doble imposición) y a los principios y normas generales de la materia (con sujeción a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) y con respeto total a las sistematizaciones y convenios internacionales (generales y regionales). Lo óptimo sería el establecimiento de un Código Tributario Municipal que defina el ámbito, los límites, las denominaciones, las preferencias, los procedimientos de formación de normas tributarias locales (recordemos que el municipio no emite leyes, de modo que la potestad normativa tributaria se haría a través de la potestad normativa reglamentaria que tienen los municipios) y un sistema de participación popular que controle efectivamente esta potestad para no incurrir en injusticias, falacias, excesos, abusos, absurdos y desatinos.

Rodríguez Echeverría, al justificar la atribución plena de facultades al municipio, indica que "esto no significa que las municipalidades han de ejercer sus funciones sin sujetarse a la legislación nacional y, en primer lugar, a la Constitución Política. Lo que significa es que, en el marco de esa legislación general, los municipios deben asumir sus tareas y competencias propias; en otras palabras, las tareas y competencias que les corresponden, de acuerdo con un sistema de gobierno descentralizado -verdaderamente democrático- ... estas reformas, además, abren la ventaja adicional de escoger y de protestar individual y positivamente: los habitantes de una comunidad que no estén conformes con las resoluciones tomadas en ella por mayoría, pueden demostrar su descontento trasladándose a vivir o a trabajar a otra comunidad; pues habrá diversas opciones, como debe corresponder a un país que vive en un régimen de libertad" (Op. Cit. P. 338-339).

El control de "votar caminando" o poder separarse de la comunidad por insatisfacción o protesta con su actuar es válido y factible. Pero no es suficiente.

Cada cual tiene en su propiedad, su casa, su relación con un determinado medio, su actividad profesional o empresarial una fuerte inversión vital y económica. No se trata simplemente de cruzar el límite cantonal e instalarse en otra vecindad. Algunas veces ello resulta muy oneroso desde todo punto de vista.

Por ello es conveniente pensar en enriquecer el sistema con otros controles. El principio de representación en el Concejo Municipal no es pleno (la población participa allí electoralmente, la elección toma en cuenta ciudadanos y no otros aspectos importantísimos en la gestión local), podríamos entender que hay riesgo de imposición sin representación (se da cuando quienes no son propietarios acuerdan imposición sobre quienes sí lo son, cuando quienes no son comerciantes la acuerdan sobre éstos, cuando quienes no son empresarios la acuerdan sobre su actividad, cuando quienes no son profesionales la acuerdan sobre su ocupación, etc.).

Hemos de recordar que la competencia del Municipio, como ente territorial que es, abarca a toda la población habida en su territorio, "incluidos los extranjeros" (García de Enterría, Op. Cit). De igual modo, como *qui in territorio meo est etiam meus subditus*

est, sea, que cuantos se hallen en el ámbito de competencia territorial del municipio están sujetos a sus disposiciones y facultades, todos quienes conformen la "población municipal", ya descrita como de **Derecho**, la cual incluye tanto a los residentes presentes como a los ausentes y la de **hecho**, que comprende a los residentes presentes y a los transeúntes. De tal manera, se reitera, todos ellos son contribuyentes del municipio, se hallan sujetos a la potestad tributaria municipal.

El acento o dimensión territorial del municipio implica que sus disposiciones tributarias llegarán a afectar a los sujetos quienes no necesariamente han de estar comprendidos dentro de un concepto común de población territorial, pues no sólo incluye a quienes sean residentes (sin importar su presencia real), sino también a quienes tienen propiedades y actividades en ámbito territorial del municipio. La justificación es clara pues no serán únicamente los residentes de un municipio quienes se verán aprovechados y beneficiados de la acción municipal, sino también lo serán aquellas personas que, sin ser residentes, sí son propietarios, comerciantes u otra clase de afectados por tener algún tipo de actividad o presencia dentro del municipio.

Una posible solución es la consideración de más consultas y participación a la hora de acordar el tributo (entendiendo, se reitera, que ya hay un código marco y límite al respecto y un apego absoluto a los principios precitados).

De tal suerte, así como García y otro (García de Enterría, Eduardo y Parejo Alfonso, Luciano, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Editorial Civitas, Madrid, 1979, pp. 120 y sgtes) proponen que en la organización del urbanismo haya participación compleja y amplia incorporación de interesados en la formación de planes instrumentos urbanísticos: participación **uti civis** (el municipio como representación, pero mejorado con instrumentos de información al representado, que garanticen flujo de voluntad hacia el representante y con posibilidades de cambio, reforma e iniciativa) y, asimismo, con capacidad directa del ciudadano para *fiscalizar y*, del mismo modo, participación **uti dominus** (los afectados como propietarios) y participación **uti gestor** (de quienes asumen papel cualificado de gestores); podría establecerse que en la formación de los tributos municipales no sólo participara el Concejo, sino que se diera amplia participación, publicidad y anuncio como para garantizar a cada cual la igualdad, la libertad, la elección y la generalidad.