



## EL MUNICIPIO COSTARRICENSE; PROBLEMATICA DE LA DEMOCRACIA

Dr. Bernardo Baruch.

### INDICE

Introducción . . . . .	34
<b>1. EL CONCEPTO DE MUNICIPIO . . . . .</b>	<b>35</b>
1-a) Definición lus-naturalista . . . . .	35
1-b) Definición positivista . . . . .	36
1-c) Definición pragmática-legal . . . . .	36
1-d) Definiciones resumidas . . . . .	36
<b>2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO . . . . .</b>	<b>37</b>
2-a) Municipio: Institución y generaciones . . . . .	37
2-b) Edad Antigua . . . . .	37
b-1. Los Hebreos . . . . .	37
b-2. Grecia . . . . .	38
b-3. Roma . . . . .	38
2-c) Edad Media . . . . .	39
c-1. El municipio visigótico . . . . .	39
c-2. El régimen municipal español . . . . .	39
c-2-a. Romano-Barbárico . . . . .	40
c-2-b. Moro-visigótico . . . . .	40
c-3. Fueros municipales . . . . .	40
c-4. Hacienda municipal . . . . .	40
2-ch) Edad Moderna: Epoca renacentista . . . . .	41
2-d) Epoca Colonial: Costa Rica . . . . .	41
2-d-1. El municipio en América . . . . .	41
2-d-2. El municipio colonial costarricense . . . . .	42
<b>3. EL MUNICIPIO COSTARRICENSE . . . . .</b>	<b>43</b>
3-A El municipio constitucional . . . . .	44
3-B El municipio viviente . . . . .	46
3-C El municipio actual costarricense . . . . .	47
<b>4. LAS FINANZAS MUNICIPALES . . . . .</b>	<b>48</b>
4-A. Factores y aspectos incidentes . . . . .	48
4-A-1 Crecimiento económico . . . . .	48
4-A-2 Expansión demográfica . . . . .	48
4-A-3 Relaciones Estado-Municipio . . . . .	48
4-B. Financiamiento interno y externo . . . . .	49
4-B-1 Financiamiento interno . . . . .	49
4-B-2 Financiamiento externo . . . . .	49
4-B-3 Financiamiento externo-interno. Diluido . . . . .	49
<b>5. APROXIMACION PRAGMATICA DE LA CRISIS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES . . . . .</b>	<b>50</b>
5-A Aspectos generales . . . . .	50
5-B Aspectos propiamente financieros . . . . .	51
5-C Problema financiero: problema de valores . . . . .	51
<b>6. CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>52</b>
6-A Conclusiones generales . . . . .	52
6-B Conclusiones útiles . . . . .	52
6-C Conclusión convertida en proyecto . . . . .	52
6-c-1 Aspectos jurídicos . . . . .	52
6-c-2 Aspectos financieros . . . . .	53
6-c-3 Aspecto político . . . . .	53
6-c-3a. Político-financiero . . . . .	53
6-c-3b. Político-administrativo . . . . .	54
<b>BIBLIOGRAFIA CITADA . . . . .</b>	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAFIA CONSULTADA . . . . .</b>	<b>56</b>

## A C L A R A C I O N

*El presente trabajo, análisis o esquema sobre la crisis de las finanzas municipales, contiene varios aspectos. Si bien se trata con este estudio, —originado para cumplir un requisito académico— analizar un problema concreto, su esquema histórico, lo que hace es ubicarnos en el contexto municipal costarricense que al final del trabajo, señala problemas reales, actuales, socio-políticos y financieros de nuestra problemática municipal, que fue, es, y será siempre, el fundamento y sostén de la democracia tradicional costarricense.*

## I N T R O D U C C I O N

*"El Municipio, si bien es cierto que necesita de la comunidad, del vecindario, del pueblo, de la ciudad, para existir, no es sinónimo de estas categorías".*

(Documentos Municipales del IFAM)\*

El tema, en sí problemático de "Aproximación Histórica de la crisis de las Finanzas Municipales", si agregamos la interrogante de la crisis del municipio como institución histórica en el desarrollo de los pueblos, puede adquirir cariz enigmática del fundamento actual de la institución municipal en las ciudades grandes, cuya extensión financiera adquiere caracteres "astronómicos" que superan los problemas de carácter nacional, en los Estadios Nacionales, de no hace mucho.

Sin embargo el vertiginoso crecimiento de las Ciudades, el Municipio, la institución municipal, que ha sido golpeada por las cambiantes situaciones político-estatales, sigue manteniéndose como verdadero pilar de la sociedad general en casi todos los países del orbe.

Tratándose de una institución universal, de primitiva, como actual raíz del gobierno local organizado, para los fines de este estudio nos vamos a referir en concreto al municipio y las crisis financieras de las municipalidades de nuestro país, Costa Rica, pero el resultado didáctico —casi podemos asegurarlo— es o podría ser igual o muy semejante en cualquier otra municipalidad, pues los problemas que de forma o en lo específico podrían ser distintos, en el fondo vienen de una sola raíz, el crecimiento demográfico y el consecuente crecimiento de las necesidades cada vez mayores y de

mejor calidad en el suministro de servicios nuevos, mejorar los antiguos, para satisfacer mejor y alcanzar a más ciudadanos con esos beneficios. Todo eso no es tarea fácil, y menos fácil alcanzar cumplir con esos servicios en un creciente recaudo inflacionario, en otro ajuste, reajuste y nuevo clímax de crisis financiera.

En realidad los problemas financieros, si bien pertenecen a otras ramas de las ciencias como las económicas, administrativas, financieras, fiscales y monetarias, no pueden ser apartadas de lo que nuestra rama de la Historia del Derecho pueda enfocar para el análisis de la institución jurídica que es el Municipio y su incidencia en el régimen jurídico total de una nación.

Consideramos que el presente trabajo debe contener una visión histórico-institucional, formación jurídico-política que nos lleva a la situación financiero-administrativa actual de ese ente laborioso, eslabón social que a través de los siglos ha servido de guardián en la continuidad de los pueblos en la transición histórica de regímenes y civilizaciones, lo que todos conocemos por el Municipio.

Todos vivimos dentro de alguna jurisdicción municipal, directamente, o en algún distrito adscrito a una municipalidad. Las corrientes demográficas tienden más su expansión hacia zonas urbanas.

\* IFAM; Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, "Temas de Derecho Municipal". Imprenta Lehmann S.A., San José, C.R., 1973.

Costa Rica que es un país de raíz eminentemente campesina, donde hace veinticinco años sólo el veinte por ciento de sus habitantes fue de población urbana, tiende ahora a cercarse con casi a la mitad de la población total del país en zonas urbanas, y la mitad rural. Lo anterior a vía de ejemplo de la existencia de zonas más densas de población, que requieren más servicios comunales y sin embargo son muy pocas las personas —y en eso entran también los medios de comunicación colectiva— que se preocupan y miran al municipio con la seriedad que merece, sea porque saben muy poco, o no es objeto de debate o debate poco frecuente, sobre aspectos municipales, y mucho menos sobre las crisis financieras que los municipios afrontan, y sin darnos cuenta ha de incidir en los servicios buenos o malos que cotidianamente nos brindan los municipios.

Pensamos que esos temas tienen mucha más importancia, de lo que generalmente se les ha dado en años recientes, principal y fundamentalmente en el sistema democrático que vive nuestra patria, y de interés para todas las democracias, puesto que la base de la estructura general del Estado, es el gobierno local, —que en nuestro país es un ente autónomo— y si desfallece el ente del gobierno local,

con toda lógica ha de repercutir y reflejar en el ente del Gobierno Central, aunque se da el caso que por ampliar su poder, el Poder Ejecutivo perjudica a las municipalidades, debilitando sus finanzas que debilita su poder político, que al final del camino perjudica al Poder Ejecutivo a la estructura general del Estado.

Consideramos, que precisamente por lo amplia que es la problemática municipal, y sus finanzas, no será posible extender este trabajo a toda su magnitud, imposible que podríamos desarrollarlo y agotarlo y nos limitaremos hacer un bosquejo del problema, ya que no hay duda, que los centros de enseñanza desde la primaria a intensificar en la secundaria, deberían llevar a la conciencia de los futuros ciudadanos la importancia del municipio y la importancia de su solidez económica para cumplir su cometido en beneficio de la comunidad.

Aunque el interés primordial del presente trabajo es en cuanto a la crisis de las finanzas municipales, procuraremos estructurarlo basado en el origen de esta institución y su desarrollo histórico-jurídico en nuestro país, para localizar al municipio actual y sus múltiples tareas comunitarias que son pilares de la organización política general.

## 1. EL CONCEPTO DE MUNICIPIO

*"La buena organización es aquella a través de la cual los que la integran realizan tareas superiores a las que individualmente parecían capaces de efectuar" (1).*

### 1-a) Definición ius-naturalista:

Para los ius-naturalistas, el Municipio emana de la realidad humana, que no puede ser ignorada por quienes tienen a su cargo su organización y su legislación, siendo este un legítimo derecho natural de organizarse los pueblos para la realización de las tareas comunes de la colectividad de un determinado lugar, y que el legislador no puede negar el goce de la vida municipal, o que trate de reducir sus poderes. El Municipio es una realidad social, no es por obra del legislador, sino que es una organiza-

ción necesaria que nace de la naturaleza. Es la sociedad formada por un grupo de hombres que se unen para realizar tareas por la defensa y el desarrollo de su pueblo conforme a los postulados de Cicerón, quien nos dice:

*"El género humano ha nacido con el instinto de la unión, de la asociación, y de la Comunidad" (2).*

No podemos en este trabajo elaborar una idea en pro o en contra de la posición ius-naturalista,

(1) MILLET & BELL, Salvador. "La dirección de los negocios en los Estados Unidos", tomado de Diccionario Frases Célebres de Jorge Sintés. Pros Ed. Sintés, Barcelona, 1960.

(2) CICERÓN, Marco Tulio. "Antología del Pensamiento Jurídico", Selección de materiales de estudio. Curso Filosofía del Derecho, U.C.R. 1971.

que bien pudo ser, como el propio derecho subjetivo de cada persona, el germen que motivó esta organización jurídica, pero lo cierto es que el municipio que hoy conocemos es una institución jurídico-política, cuya creación legal, y vida administrativa-financiera emanan de la Constitución y las leyes.

#### 1-b) Definición Positivista.

Esta definición, conocida también como sistema legal o francés, define al municipio fundamentalmente como creación legal del legislador. Esta definición parte principalmente de la base constitucionalista de Hans Kelsen, quien afirma que:

*"... las entidades locales, por esencia, no son otra cosa que orden jurídico, aun cuando condicionado por hechos naturales. Del mismo modo se comprende que la prioridad temporal de esos hechos no autoriza que el municipio haya sido anterior al Estado. Si eso fuera cierto, es decir, si la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiera precedido a la comunidad totalitaria que conocemos bajo el nombre de Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, es decir, el municipio habría sido el Estado" (3).*

Con el mismo criterio, —de fobia al dogmatismo— pensamos que el criterio positivista dogmático tampoco reúne una definición satisfactoria, que bien puede aceptarse como "regla de juego" en la interrelación institucional con el Estado, sean estas instituciones del gobierno central, o instituciones autónomas estatales o para-estatales, y los deberes y obligaciones formales en su interrelación con los vecinos jurisdiccionales del municipio, la existencia filosófico-histórica del municipio, nos afirma su raíz "un poco más allá" de la simple voluntad arbitraria y discrecional del legislador.

#### 1-c) Definición pragmática legal.

En un Estado de derecho, como lo es el nuestro, las relaciones inter-institucionales, si bien es importante para efectos gnósticos, su desarrollo histórico y fundamento socio-humanístico, de la institución municipal, para la vida jurídico-pragmática, no podemos tener otra defi-

nición del municipio, que la definición dada por el Código Municipal (4), que enuncia en sus primeros tres artículos que en resumen definen la concepción pragmático-jurídico del municipio:

*"Artículo 1. El Municipio es el conjunto de vecinos del mismo cantón de la República, quienes promueven y administran sus propios intereses a través de las municipalidades".*

*"Artículo 2. Las municipalidades son personas jurídicas estatales con jurisdicción territorial determinada".*

*"Artículo 3. La jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón. La población cabecera del cantón es la sede del Gobierno Municipal y tendrá el título de ciudad" (5).*

Estas definiciones, conllevan en sí todas las posibles, porque es una manifestación de voluntad, o manifestación de principios condensados, hechos voluntad de la sociedad actual, que vive activa, trabajan bajo la dirección establecida por el vigente Código Municipal que rige los derechos, obligaciones y deberes de los Gobiernos municipales, en sus relaciones con otros entes públicos, y sus gobernados locales.

#### 1-d) Definiciones resumidas:

En realidad, no es tarea fácil, dar una definición y no cabe un dogmatismo de ninguna especie para definir correctamente lo que es el municipio y la municipalidad, por la gran variedad de conceptos que hay sobre lo que es o debe ser el municipio. Las divergencias de criterio podemos justificarlas en el origen de los tan variados sistemas, formas y regímenes municipales que conocemos. Sin embargo, creemos útil consignar una definición global, común a todos, que para los efectos de ejercicio didáctico, que es el presente trabajo, pueda despertar algún interés.

En este contexto conviene definir resumidamente que el concepto de municipio comprende la extensión territorial, sus recursos y sus habitantes, dentro de una división política y administrativa de un país, que designó un espacio territorial dentro del cual ejerce su jurisdicción la municipalidad.

(3) KELSEN, Hans. "Teoría General del Estado", Editorial Nacional. México 1957, pág. 245.

(4) Código Municipal, Ley No. 4574 del 4 de mayo de 1970. Publicaciones IFAM No. 3 Imprenta, San José, C.R. 1972.

(5) Código Municipal. Ob. cit.

Así vemos, al municipio, como una entidad jurídico-política, con personalidad propia; con autonomía y facultades propias concernientes al gobierno y administración dentro de su jurisdicción local, cuyos poderes y facultades emanan de la voluntad de la comunidad, reconocidas por la Consti-

tución y las leyes —en comunidades primitivas por derecho consuetudinario— que expresa mediante su voluntad de la elección de los ciudadanos locales en quienes delegan la responsabilidad de la conducción de los intereses del Municipio.

## 2. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO

*"... Como las hojas de los árboles nacen y perecen, así pasan del hombre las edades; que unas hojas derriban por el suelo los vientos del otoño y otras cría la selva al florecer, y ufanas crecen al aliento vital de primavera; y las generaciones de los hombres así, con este nace aquella muere".*

La Ilíada (6).

### 2-a. MUNICIPIO: INSTITUCION Y GENERACIONES.

Es imprescindible evitar el error común que muchos cometemos al tratar de problemas actuales, sin hacer referencia a la historia. Somos lo que somos, por las circunstancias históricas que así nos moldearon. Mucho menos, cuando se trata de una institución histórica como el municipio, es imposible llegar al momento histórico actual y penetrarse en sus consecuencias financieras sin dar un repaso aunque sea brevemente, de los antecedentes históricos de esta institución tan común a las organizaciones humanas.

En nuestro país, históricamente joven, esta institución, nos vino de España, pero a la vez influenciada por sus circunstancias históricas que vienen desde la antigua Roma, y esta por Grecia y las civilizaciones antiguas, que para ubicarnos en el espacio histórico actual, sea la vida histórico-política de la Costa Rica independiente.

No podemos sin embargo hacer cumplir con el rigor intelectual perfecto, el consejo del maestro Julián Marías, quien nos advierte que:

*"... sin un esquema provisional de las generaciones de una época no se puede des-*

*cribir la estructura del mundo en ella; pero por otra parte, sin una analítica de la vida humana, individual y colectiva, no se puede determinar la serie efectiva en aquellos"* (7).

Así, sin desatender del todo este consejo de Julián Marías, y pensando también en el historiador Barraclough que, preocupado por situaciones similares nos decía:

*"... Sin duda, no estudiamos el pasado por la importancia que puede tener para el presente. Pero esta no es una razón para dejar de consignar claramente, reconociendo siempre los límites de nuestra labor, la influencia que la investigación especializada pueda ejercer en las ideas contemporáneas y el impacto de la investigación histórica sobre las mismas"* (8).

Lo que nos obliga, pero a la vez limita **procurar** dar una sinopsis demasiado resumida.

### 2-b. EDAD ANTIGUA:

#### b-1. Los hebreos.

Hemos de tomar en cuenta que la organización social de grupos, pudo originarse con la "se-

(6) HOMERO. "La Ilíada" citada por Julián Marías en "El Método Histórico de las Generaciones". Revista de Occidente Madrid, 1961, pág. 146.

(7) MARIAS, Julián. "El Método Histórico de las Generaciones", Rev. de Occidente, Madrid 1961, pág. 160.

(8) BARRACLOUGH, G. "La Historia desde el Mundo Actual", Revista de Occidente, Madrid, 1959, pág. 30.

dentarización" del hombre, ya que en su etapa nómada, la organización era simple "militar" y tenemos así referencias bíblicas de organización socio-militar, que bien pudo dar origen a la división "político-administrativa" posterior, conforme el relato del Exodo:

*"24) —Y oyó Moisés la voz de su suegro, e hizo todo lo que dijo. 25) Y escogió Moisés varones de virtud de todo Israel y puso sobre las cabezas sobre el pueblo, caporales sobre mil, sobre ciento, sobre cincuenta y sobre diez. 26) Y juzgaban al pueblo en todo tiempo: el negocio arduo traíanlo a Moisés, y ellos juzgaban todo negocio pequeño" (9),*

lo que nos da una reseña de organización de grupos, desde la cual partió luego la idea de "divisiones", y tribus, nación y reino.

#### b-2. Grecia:

El concepto político-administrativo en Grecia antigua, tenía la visión de Polis, de la Ciudad Estado. Si bien sus estructuras fueron de horizonte estatal, si los desmenuzamos notamos los aspectos netamente localistas en busca de una hegemonía, confundiendo muchas veces las funciones religiosas, comunitarias y político-estatales. Sin embargo sus instituciones políticas, aun las locales, fueron parte del armazón administrativo de Ciudad Estado como los Arcontes la "Boule" o Consejo, la "Ecclesia" o Asamblea Pública y el Consejo del Areopago fueron instituciones que extendían sus brazos al Estado total (10).

En Grecia se dio lo que desde el punto de vista ius-naturalista se analiza al municipio, sea como un derecho inherente a cada localidad y grupo de organizar su vida social local. Esto se asemeja a la explicación que da Kelsen cuando expone sus dudas de si el Municipio es antes, o parte del Estado.

*"Si esto es cierto es decir, si la comunidad parcial hoy existente como municipio hubiere precedido a la comunidad totalitaria que conocemos bajo el nombre de Estado, es que el Estado habría coincidido con el municipio, es decir que el municipio habría sido el Estado" (11).*

#### b-3. Roma:

Se puede señalar que el verdadero origen del Municipio tuvo su embrión en la organización política romana; su nombre es romano; Municipales o Cives se llamaban a los que pertenecían a una población determinada, y su estructura sirvió de mucho al Imperio Romano para facilitar su política y la aplicación del "Jus Gentium" que permitía aplicar el derecho del lugar en el vasto imperio romano a los Municipales, que no ostentaban la titularidad de "Cives Optimo Jure", Ciudadano romano con plenos derechos. Así los Municipales o Cives se dividían en cuatro grupos: "Origo", los nacidos en ella: "manumissio", o los libertos y sus hijos, porque pertenecían a la ciudad su patrono, "allectio"; o los admitidos a ella y los "adoptio" o los adoptados por un individuo de la ciudad (12).

El desarrollo del Municipio en Roma, avanzaba con la misma expansión imperial. La compleja estructura del derecho romano, la amplitud del Cives Romano en contraposición de los que no lo fuesen, fue amortiguándose con las relaciones de los pueblos conquistados, que desde Municipios o Civitas con derechos limitados totalmente hasta ir otorgando a los municipios y sus Cives el "Jus Commercii", "Jus provocatonis", "Jus Connubii" hasta la pública Jura o "Jus Suffragii", derechos que gozaban los cives romanos de pleno derecho, y los Municipios los iban conquistando con tiempo para sus cives; habitantes del lugar. El Municipio fue usado por Roma principalmente como organización local para recaudar tributos regularmente. Concedían así a los habitantes la ciudadanía romana "sine suffragii", concediendo los demás con la obligación de pagar ciertos Tributos y servir en sus ejércitos. Estos derechos fueron otorgados en virtud de las Leyes Julia y Plautia Papiria (90-99 A.C.) a los "municipiam" que en esta forma obtuvo la Soberanía romana, que luego se extendió a todo el Imperio. Roma así, respetaba la autonomía administrativa de los gobiernos locales, práctica que se unificó por la Lex Julia Municipalis (45 A.C.) que se extendió a todo el Imperio, eliminando la variedad de leyes esparcidas. Podemos así especular que el municipio organizado comenzó en Roma.

(9) BIBLIA "Libro Exodo", 18 - 24/26 - En original hebreo - Yehoash Farlag Gezelschaft, Forward Edition U.S.A. 1957, pág. 119.

(10) GUIER, Jorge E. "Historia del Derecho" Editorial Costa Rica, San José, 1968, pág. 294-317.

(11) KELSEN, Hans: "Teoría General del Estado". Ed. Nacional, México 1951, pág. 245/6.

(12) FERNANDEZ DE LEON, Gonzalo. "Diccionario de Derecho Romano", Ed. SEA. Buenos Aires 1962, pág. 417.

La Organización característica del municipio romano, consistía principalmente en: 1) Un territorio; 2) Un Pueblo o Asamblea General; 3) Cuerpo deliberante o Curia; 4) Culto a los dioses. Los órganos de poder del municipio eran: Los "Douviri jure Dicundo" eran magistrados municipales con jurisdicción civil y criminal; los Ediles, que tenían a su cargo la policía, los mercados, la fiscalización de pesas y medidas de las calles y monumentos, la higiene y la aplicación de los castigos. Los Quaestores, nombrados por la Comitia Tributa, tenían a su cargo el tesoro y asuntos financieros. El Censor: un magistrado de elección, —primero era patricio y luego popular—, tenía a su cargo los problemas de la moral, y al Magistrado defensor de los particulares frente a la curia, y los excesos de poder de los funcionarios del Imperio. (El germen de la idea del Ombudsman actual). La explicación un poco más detallada del municipio romano, se debe a que es el "progenitor" de nuestro municipio, que nos viene de España. El municipio español, evolucionó con la evolución del municipio romano durante la dominación, y tanto el romano como el municipio español, se fueron debilitando como instituciones. Con la llegada de los bárbaros ya eran instituciones en decadencia.

## 2-c. EDAD MEDIA:

### C-1. El Municipio Visigótico.

El Municipio, ya en decadencia antes de la caída del Imperio Romano, se levantó fortaleciéndose por la misma circunstancia de las invasiones y guerras, que obligaba a los pueblos organizarse y defenderse. La institución municipal conservó entre los visigodos la organización parecida o la misma que tenían en los últimos tiempos el Imperio, y se puede llegar a pensar que el municipio europeo en general de la Edad Media es derivado del romano visigótico. El municipio romano visigótico no pudo conservarse entre los pueblos que iniciaron la reconquista por las constantes migraciones que tornaron en nómadas a esos pueblos. Los poblados se formaron por concesiones que hacían los reyes a los que querían ocupar y poblar lugares próximos a las fronteras del dominio enemigo. Sin embargo la situación de guerra reinante, se formaron pueblos y se organizaron los existentes, bajo el Concilium Ventus Vecinorum o Conciliabulum, un Concejo o Asamblea. Institución originaria en Roma para los lugares próximos a las vías de comunicación, tráfida a España por los visigodos como institución germánica. La aplicación del Conciliabulum

a las villas y ciudades de la Edad Media, se convirtió en Concejo o Municipio de aquella época.

En resumen los visigodos poco a poco transformaron el concepto de municipio romano primordialmente urbano, en un concepto más rural por el lógico desarrollo del sistema feudal, desapareciendo la antigua organización municipal romana.

Dentro de esa organización germánico-visigoda se desarrollan y surgen los fueros municipales.

La concepción de siervo para los germánicos no quería decir esclavo en el sentido romano, sino que no es señor, pero libre. Los señores, tanto seculares como eclesiásticos delegaron la facultad de escoger su propio gobierno local, no originado en derecho escrito, sino en el derecho consuetudinario vigente, sea como reconocimiento tácito de los señores a los pueblos.

Del siglo VII al X hay auge en la reconstrucción de pueblos, con el ensanchamiento de fronteras, organizándose los incipientes municipios con prácticas del antiguo municipio electivo romano.

Del siglo X a finales del siglo XII los municipios se tornan más democráticos, ya que gozan de cierta autonomía reconocida por las cartas forales, siempre bajo el vasallaje del monarca y del señor. El Poder político está en la Asamblea de vecinos, Concejo o Cabildo abierto.

Del siglo XII al XIV, los cabildos abiertos ceden lugar al Concejo Cerrado o Ayuntamiento, que simplifica la Asamblea General, elige y delega en funcionarios del Concejo para dirigir los negocios comunitarios.

Del siglo XIV en adelante, comienza la intromisión del poder real, —el Poder centralizado— que aunque manteniendo la elección popular, y los principios de autonomía, se debilitaban los municipios, pues no pueden defenderse y quedan sujetos al monarca, comenzando nuevamente la decadencia de los municipios, quedando supeditados a la voluntad de los señores, que luego van otorgando fueros que generarían un nuevo auge de los municipios.

### C-2. El Régimen Municipal Español.

La importancia de la evolución del régimen municipal español, no es sólo por su interés especial que tiene para este estudio el municipio español como predecesor de los municipios en América, y concretamente de Costa Rica, sino como testimonio histórico de la constante evolución de influencia de poder y decisivo factor del desarrollo

de las municipalidades en relación con el poder central.

Por otra parte, sería muy difícil dar una definición global del municipio de la Edad Media, común a toda España, por razones circunstanciales tan variantes en esta época de la historia y por la variedad de condiciones y situaciones especiales de las distintas regiones peninsulares que crearon distintas modalidades de municipios, y trataremos de subdividirlos en varias etapas.

### **C-2-a. Romano-Barbárico:**

Los pueblos germano-bárbaros, después de la conquista de Roma —siglo V - D. C.— al organizar su gobierno adoptaron muchas de las instituciones romanas —que en definitiva absorbieron en el transcurso de la historia—, y la institución del municipio, como muchas otras instituciones del Derecho Romano, lejos de ser eliminadas por los conquistadores, los fueron consolidando durante la Edad Media. En esta forma, España que formaba parte de Roma, como una provincia del Imperio, desarrolló su régimen municipal híbrido que denominamos "Romano-Barbárico", que podemos definir en sus estructuras generales, muy semejantes al clásico municipio romano.

Con el transcurso del tiempo, por las circunstancias históricas de los sucesos, y la influencia de las invasiones visigodas y moros, han transformado el municipio clásico romano, por algo que ya fuera propio español, un municipio medioeval español con una fisonomía propia, ya alejada del sistema primitivo.

### **C-2-b. Moro-Visigótico.**

La historia, moldeadora de hombres, creadora de pensamientos e ideas, no puede quedar al margen, al analizar la institución del municipio. Así, al invadir los visigodos la Península, van a implantar sus propias costumbres, y entre esas, las referentes al gobierno local de los pueblos, que resultan en hondas transformaciones dentro del Municipio, coincidiendo con las transformaciones y "ajustes" muy ligadas a los grandes problemas de los pueblos que en esas circunstancias tuvieron que afrontar.

Por otro lado, con la invasión árabe-musulmana a España en el año 711 con la Batalla de Guadalete, los moros penetraron en España, y sus avances de penetración llegaron a tal grado, que a fines del siglo VIII habían dominado las dos terceras partes del territorio de la Península. Quedaron exentos de la invasión solamente la región norte; León, Navarra, Castilla, Aragón y Barcelona.

Algunos de ellos soportaron las incursiones temporales de la conquista.

Los Moros implantaron sus leyes, y dentro de su organización incluyó los cambios de los gobiernos locales. El actual Alcalde, es de origen moro.

Imposible, y tal vez innecesario extendernos en esta fase, pero sí es muy importante en el desarrollo de los municipios en este choque violento de las culturas, y "visiones del mundo" —weltanschauung— de los invasores del norte y del sur, que indiscutiblemente, formaron España, asimismo formaron los gobiernos locales, con carácter español.

Lo más importante históricamente es que a raíz de la invasión musulmana, los hispano-godos huyeron a las montañas, donde organizan la lucha por la reconquista, y en esta etapa los municipios juegan un papel muy importante.

En esta forma la reconquista forja un régimen municipal español de la Edad Media, como producto de esa reconquista, organizado sobre la base del derecho germánico, predominando la función judicial a través del "Conventus Publicus Vicinorum".

Con el tiempo se fortalece el régimen municipal, las villas y ciudades van segregándose del Condado. Así al "Comes" o "Judex electus rege", encargado de la presidencia de la Asamblea judicial del Condado, le sucede el "Judex" elegido por la "Asamblea de vecinos" y la de los vicarios para el desempeño de cargos particulares, los alcaldes de elección popular que fueron nombrados en sus cargos por un año.

### **C-3. Fueros Municipales:**

La estructura feudal de la Edad Media, limitaba el desarrollo social. Sin embargo, por necesidad o con "visión política" los señores tuvieron que ceder ciertos poderes. Así los Fueros constituyen una legislación especialmente emitida para los municipios. Mediante el fuero, el Rey o el señor concedían la propiedad de la villa a los pobladores quienes a su vez, se obligaron a cumplir las estipulaciones del Fuero y juraban guardar fidelidad al señor y al Rey.

En muchos casos los Fueros emergían de un convenio directo entre el Rey y el municipio. En la mayoría de los casos, aunque se le dio visos de constituir una creación arbitraria del legislador, en realidad surgieron o derivaban su creación del derecho consuetudinario.

### **C-4. Hacienda Municipal.**

El presente trabajo, tiene como meta las crisis de las finanzas municipales. Si bien sería difícil ca-

racterizar las finanzas municipales de la Edad Media dentro del mundo feudal de la época, es tal vez conveniente hacer una breve referencia general de ese aspecto en aquellos tiempos.

Generalmente los municipios o concejos disponían de tres tipos de ingresos principales: 1) Tributos que pesaban sobre los vecinos, 2) Ingreso por concepto de multas a aquellos pagaban y 3) Las tierras propias adquiridas mediante cesión que hacía el Soberano y el señor feudal al fundar la Villa, o ganadas por el municipio en guerras con otras comarcas.

Habían otras rentas concejiles, sean cargas extraordinarias denominadas "arbitrios" que debían soportar los vecinos en casos de verdadera necesidad general.

El problema de las contribuciones, crearon a veces situaciones económicas apremiantes para los vecinos, quienes además debían su tributo al Rey y a los señores feudales (13).

## 2-ch. EDAD MODERNA; EPOCA RENACENTISTA:

Coincide esta época con la conquista de América, y aunque es importante en el desarrollo de los municipios en la madre patria España en ese tiempo, ya que influye en el traslado de esta institución del Cabildo a las posesiones americanas, no podemos negar el hecho que el municipio americano —de las indias— ha de resultar de mucha semejanza.

Una pauta histórica, sí es muy importante señalar, la rendición de Granada produjo la hegemonía del Reino de Castilla, que condujo a la centralización del poder en manos de los Reyes, hecho que directamente afectó la organización municipal. En España —coincidiendo con la formación de los Estados Nacionales en Europa— la organización municipal, de espíritu imbuido de Estado-Ciudad, cedió el campo al Estado-Nación, y comienza en España la tendencia de unificación jurídica peninsular, no tanto por la expansión imperialista del derecho castellano, sino por la creación de un nuevo derecho nacional.

En esta situación político-histórica se encontraba el municipio en la península, un trasplante del viejo municipio de la Edad Media, amoldeado a

las nuevas circunstancias. Muchos opinan que el municipio hispanoamericano es un trasplante de este municipio español medioeval. Nosotros opinamos, que no se puede hablar de un trasplante en sentido estricto, aunque las corporaciones municipales de América derivan su personalidad y configuración de los cabildos de España, es cierto que este fue la inspiración que mantiene su espíritu, en rasgos generales, pero hay configuración y desarrollo auténtico americano con la creación y organización adaptados a la época y circunstancias americanas, a lo que haremos referencia posteriormente.

Así, sin dejar de mencionar brevemente estos aspectos, ni desconocer esta época histórica, pasamos —para ubicarnos en nuestro país, Costa Rica— a la época colonial.

## 2-d. EPOCA COLONIAL; COSTA RICA.

Lo ideal sería enmarcar a Costa Rica dentro del contexto general de la América Colonial, lo que por otro lado extendería más de lo que ya lleva este trabajo, en los aspectos no medulares. Trataremos de hacer una sinopsis de esta época.

### 2-d-1. El Municipio en América:

Hay una corriente fuerte que afirma constantemente que el régimen municipal de las Indias fue un trasplante que puede identificarse en lo general con el viejo municipio castellano-Medieval. Sin embargo hay razones históricas suficientes para afirmar que el municipio adquirió fisonomía propia con el transcurrir del tiempo y principalmente en la época preindependentista de las Juntas Americanas, que si bien fueron una reacción a la invasión francesa eran forjadores de los gobiernos locales independentistas, desligadas del régimen de la Corona de España, y de sus formas arcaicas (14).

En los primeros años de la colonia, el ayuntamiento era el centro de la vida local por medio del cual los vecinos de las poblaciones nacientes, lograron satisfacer sus necesidades. A través del Municipio los colonos realizaban sus aspiraciones sociales, y fue el organismo "contralor" de los excesos en sus privilegios, de los señores.

Esta organización no tardó en experimentar la decadencia, cuando en 1680 las leyes instaron la venta de los puestos concejiles, que así quedaron

(13) BRENES VILLAR, Carlos R. "Aspectos histórico-jurídicos del régimen municipal costarricense". Tesis U. de C.R. 1970.

(14) VIEILLARD, BARON, Alain. "Temas de Historia de la Cultura". Pub. Univ. de Costa Rica C. Univ. R. Facio, 1964 (pág. 61).

en manos de las oligarquías económicas, que enfocaban el Municipio con el "cristal del color de sus intereses", y no fue sino en los años previos a la independencia con las Juntas locales, dentro del plan general de repulsión a la invasión francesa y en apoyo de Fernando VII, que nace el ardor patriótico, y se convierten en verdaderos intérpretes del sentimiento de los pueblos, que fue luego el bastión de las luchas por la independencia de España.

## 2-d-2. El Municipio colonial costarricense:

La colonización española de Costa Rica, que comenzó cuando en su cuarto y último viaje, llegó Colón a Cariari, en la Bahía de Limón, litoral atlántico de Costa Rica en 1502 (18 set.) y comprende el período hasta la independencia en 1821 (15 set.) (15).

Todos los historiadores concuerdan en que la formación peculiar de los colonos costarricenses que también fue la forjadora del peculiar carácter de la nacionalidad costarricense, que al historiador Carlos Monge Alfaro designa como "*democracia rural*": en ella "*no hubo castas ni esclavitud*" (16).

Esto originó que en el enfoque costarricense ha sido aún más desligado el concepto de municipio de las viejas estructuras para crear una "visión" propia por la peculiar situación histórico-geográfica de la Costa Rica colonial; su circunstancia de apartamiento y lejanía, como nos afirma un autor autorizado costarricense:

*"El caso es que la comunidad, incoada por la fuerza, fue creando ella misma su propia situación; una "figura de mundo" nutrida de vigencias"* (17).

Los municipios nacientes de este grupo de colonos, necesariamente tenían su expresión ideológica de un grupo de gentes que evadían el poder de la corona, como lo relata Gonzalo Chacón Trejos:

*"En 1563 un centenar de familias españolas se establecieron en el altiplano y fundaron Cartago; los indígenas murieron a consecuencia de pestes y los colonos se*

*reunieron para decidir si abandonaban la fresca y rica zona de Cartago por otra, con mano de obra indígena o quedarse allí y trabajar con sus propias manos. Decidieron quedarse y fueron los únicos españoles que hicieron vida de pioneros aislados durante 145 años.*

*En 1717 formaban una comunidad de 2330 personas que igual que los pioneros norteamericanos, se autogobernaban democráticamente; se propagaron y mantuvieron su espíritu de pioneros"* (18).

Con esta "visión del mundo" —su "weltanschauung"— los colonos sentaron base futura del espíritu nacional del pueblo costarricense (19).

Durante todo el lapso histórico de la Colonia las actividades y desarrollo económico-sociales y políticos transcurrían muy lentamente. La gran mayoría de la población se concentró en la Meseta Central, donde se instaló el gobierno, y se dedicaron a las rústicas actividades agrícolas que todavía en el siglo XVII nuestro país era "una de las más infelices provincias del imperio colonial español. La mayor parte de los colonos residía en Cartago que no era más que una aldea de ranchos pajizos" (20).

Los documentos de aquella época nos relatan la situación, en especial un documento de 1604 que informa:

*"La casa donde se reunía el cabildo estaba hecha de paredes de barro y techo de paja"* (21).

Más explícito aún es la referencia a un informe del año 1808:

*"...La mayor parte de los vecinos viven en extrema pobreza en casas que con cualquier rocío se mojan quienes las habitan; y los que se mueren no tienen iglesias en que los entierren por estar rotas y deshechas; que no hay cárceles, ni carnicerías, y la plaza tan cubierta de yerbas que sirve a los forasteros de potrero para apacentar caballos. Tal población no parece ciudad de españoles sino estancia despoblada"* (22).

(15) FERNANDEZ GUARDIA, Ricardo. "Cartilla Histórica de Costa Rica", 44a. Edición, A. Lehmann, San José, 1970.

(16) MONGE ALFARO, Carlos. "Historia de Costa Rica", 13a. Edición, Imp. Trejos Hnos. San José, 1966 (pág. 137).

(17) CORDERO, José Abdulio. "El ser de la nacionalidad costarricense", Ed. Tridente Madrid, 1964.

(18) CHACON TREJOS, G. "Costa Rica es distinta en Hispano-América". Imp. Trejos Hnos. San José, 1969, pág. 8.

(19) MONGE ALFARO, Carlos. Ob. cit., pág. 73.

(20) MONGE A., Carlos. Ob. cit., pág. 81.

(21) MONGE A., Carlos. Ob. cit., pág. 75.

(22) MONGE A., Carlos. Ob. cit., ibídem.

Así como en otras provincias del Imperio los cargos públicos municipales se subastaron por disposiciones legales de la Corona, adquiriéndolos las personas de más recursos, en Costa Rica, fueron obligados los vecinos a servir los cargos concejiles obligatoriamente y sin retribución alguna. Anualmente debían designarse a cuatro personas sin incluir a los Alcaldes, que fueron nombrados por el gobernador que por la falta de personas preparadas, fueron "reelectos" los mismos. Se puede decir que prácticamente sólo en Cartago se dio un ayuntamiento constante, con pequeños lapsos de tiempo que no pudo mantenerse.

Una sinopsis de esta situación, es un informe del Tesorero de Costa Rica, Juan de Echavarría Navarro, nombrado en 1618 y suprimido su cargo por "falta de presupuesto" en 1635, informó en 1627 —y eso nos ha de servir para nuestro estudio de los "déficit o crisis de las finanzas municipales"—, ya que no otra cosa fue entonces la Real Hacienda de la Provincia, que:

*"... Los derechos almojarifazgo que se cobraban por la entrada de los buques en los puertos de Suerre y Caldera, ascendían a quinientos cincuenta pesos, y como el sueldo del Gobernador era de dos mil setecientos pesos y el del Tesorero mil ciento dos, resultaba que en realidad que el Real haber sería alcanzado en unos dos mil pesos cada año. Ese déficit se tomaba de las cajas de Nicaragua. Las finanzas de la provincia acusaban una situación desesperada. No era racional esperar un aumento en las entradas, porque como no había agricultura ni comercio, tampoco había*

*buques que originaran derechos de importación, ni se podía pensar en alcabalas porque de ellas estaba exceptuada esta provincia en razón de su pobreza" (23).*

Así las cosas, casi podemos afirmar, que antes de la Constitución de Cádiz de 1812 no se puede hablar de un régimen municipal en Costa Rica.

En el lapso del 1812 —Constitución de Cádiz— y 1821 —la independencia y primera Constitución Costarricense; El Pacto de la Concordia—, la organización municipal adquirió rango constitucional por mandato de la Constitución de Cádiz (15 de mayo de 1812) que fuera la base e impulsadora de los movimientos independentistas que surgían de las juntas paralelas a los municipios. La reglamentación de los gobiernos locales de la Constitución de 1812 dio origen a la reorganización de las poblaciones. La abolición del Tribunal de la Inquisición fue un factor muy importante para la Colonia, pero con mucho énfasis en Costa Rica, cuyos pobladores la temían en grado mayor, y que fue la causa del apartamiento en las montañas por su origen sefardita (24).

Asimismo la abolición de los señoríos, de las torturas, e instaurando la libertad de imprenta y la representación popular que hizo la "apertura" democrática. Esta Constitución le dedicó extensos artículos a los municipios. Los artículos del 309 al 323 inclusive del Título VI de la Constitución se denominó "Del gobierno interior de las provincias y de los pueblos", estipulando la organización y la forma de integrarse los municipios, que fue la base de la organización municipal posterior.

### 3. EL MUNICIPIO COSTARRICENSE.

Hemos analizado bosquejando algunos aspectos históricos sociales y políticos de lo que fue el municipio en nuestro país, durante la colonia.

Con el advenimiento de la independencia, ha cambiado la faz socio-política, y en consecuencia la economía del país, que entró a formar y forjar su historia patria bajo la dirección de patricios que firmemente sostenían el espíritu de los viejos, primeros colonos como describimos anteriormente.

Estos patricios, al llegar la notificación de la independencia (15 de set. 1821) —que no fue resultado de luchas armadas—, y después de decidir esperar hasta "que pasen los nublados del día" y se reunieron provisionalmente en Cartago el 25 de octubre, formando una junta o corporación de elección popular, que se instaló definitivamente el 12 de noviembre de ese año en la misma ciudad como Asamblea Nacional Constituyente. El 1 de

(23) J. JIMENEZ, Manuel de Jesús. "Noticias de Antaño", Tomo II, Imp. Nacional, San José, C.R., 1947, pág. 151.

(24) CHACON TREJOS, G. Ob. cit., pág. 12.

diciembre siguiente aprobó lo que históricamente es analizada como la primera constitución de Costa Rica, con el nombre de "Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica" o "Pacto de la concordia", dividido en siete capítulos y cincuenta y ocho artículos (25).

### **3-A El Municipio Constitucional:**

Costa Rica nació a la vida independiente con el Pacto de la Concordia, primera constitución, que ha servido de base de partida para la organización de su Estado de Derecho, aspecto político, que no sólo está en la Constitución, sino en la vida cotidiana de la expresión del ciudadano costarricense, concientizado espiritualmente, casi en su totalidad.

La vida política de un país, se asemeja al ser biológico. Hay "dolores de parto" y "problemas de crianza", "enfermedades del desarrollo" "pubertad" y "madurez" en camino a "envejecer".

Costa Rica en ese aspecto tiene un "historial clínico" normal, y con el fin de poder resumir sintetizando la evolución del municipio, nos guiaremos, para enfocar el municipio en el vaivén político de todas las etapas "biológicas" mencionadas del Estado costarricense, en cada una de las circunstancias históricas, que tuvo —por razones del desarrollo histórico-político— que cambiar la Constitución, que bajo distintos nombres, hubo de dictar.

Haremos pues, un esquema sinóptico constitucional y destacaremos lo que fijan los gobiernos locales o régimen municipal en su relación con el Poder Central.

#### **3-A-1 Constitución Federal - 22 de noviembre de 1824.**

Costa Rica, es parte de la Federación de Centroamérica, y en esta están Las Juntas Populares que eligen a las de distrito. Estas nombran las juntas de departamento, que a su vez eligen los representantes para el Congreso, a los individuos de la Corte de Justicia, Senadores, Presidente y Vicepresidente de la República.

Esta Constitución, no le da importancia especial al municipio, pero las juntas de distrito, son las mismas de los gobiernos locales.

#### **3-A-2 Ley Fundamental del Estado Libre, 25 de enero de 1825.**

Juntas populares y luego de parroquia eligen a los electores del partido, que son los que nombran a los diputados del Poder Ejecutivo, al Judicial y el Conservador.

Esta Constitución ya establece con claridad que, en cada pueblo por pequeño que sea, habrá una Municipalidad electa popularmente.

#### **3-A-3 Ley de Bases y Garantías, 8 de marzo de 1841.**

Elecciones de cuartel, para elegir a los electores de barrio, que se reúne en la cabecera del Departamento constituyendo un Colegio Electoral, que hace las elecciones finales.

Este fue un régimen fuerte-dictatorial "sui generis" costarricense que en materia de Gobierno Local elimina las Municipalidades (para la administración de justicia y policía), aumenta el número de alcaldes de cuartel y pedáneos y los Jefes Políticos asumen prácticamente las atribuciones que tenía la municipalidad antes.

#### **3-A-4 Constitución Política del Estado - 9 de abril 1844.**

Juntas populares eligen a sus Representantes, y sufragan por el Jefe de Estado, senadores y magistrados para la Corte Suprema (voto directo).

En lo municipal, esta Constitución le da un nuevo auge a los Gobiernos locales, establece que: En cada pueblo por pequeño que sea habrá una municipalidad electa popularmente. Nadie puede excusarse del desempeño del destino. El Poder Municipal es independiente, pero sujeto a responsabilidad. Tendrá un ejecutor de sus acuerdos, que no podrá ejercer destino alguno dependiente del Ejecutivo.

#### **3-A-5 Constitución Política - 10 de febrero 1847.**

Juntas populares sufragan por electores que forman colegios electorales, que son los que eligen Diputados, Presidente, Vicepresidente y Jurado de Imprenta.

Se establecen cuerpos municipales en las cabeceras de departamento y en las poblaciones menores.

**3-A-6 Constitución Política "Reformada" 30 de noviembre 1848.**

Distritos parroquiales eligen electores, que constituyen la asamblea electoral del cantón. Cada elector sufraga para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, de los Representantes y las Municipalidades.

Habrá en la capital de cada provincia y en la cabecera de cantón cuerpos municipales.

**3-A-7 Constitución Política - 27 diciembre 1859.**

Esta Constitución, promulgada después de la Guerra o Campaña del Tránsito de 1856, de la cual Costa Rica salió victoriosa como un factor decisivo en Centro América, al quedar derrocado el filibustero William Walker, que, aunque este aspecto histórico está fuera de tema que no ocupa, no podemos omitir nuestro pensamiento que esta guerra no ha recibido en los anales de la historia el lugar justo que le corresponde, pues no sólo liberó a Centro América, sino tuvo grandes repercusiones en la geopolítica americana con influencias en Europa en algunos aspectos.

En lo concretamente político-local la Constitución señaló que: El sufragio tiene dos grados. Los ciudadanos en ejercicio eligen a los electores, que constituyen las Asambleas electorales.

Y en lo local: Habrá en la capital de cada provincia, una municipalidad, a quien corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia. Cada cantón elige un regidor, para integrar la municipalidad provincial. El cargo es obligatorio. (Ordenanzas 1862). En los cantones menores habrá cabildo nombrado por la municipalidad provincial y presidido por el jefe Político y el fin es el proponer medidas de mejoras del cantón y obras públicas locales.

**3-A-8 Constitución Política - 15 abril 1869.**

El sufragio tiene dos grados, los ciudadanos en juntas populares y los electores en asambleas electorales.

Habrá en la capital de cada provincia una Municipalidad, a quien corresponde la administración cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la provincia.

(Por haberse decretado la enseñanza obligatoria, gratuita y costada por la Nación, se señaló que la dirección inmediata correspondía a la Municipalidad y al Gobierno Central la inspección).

**3-A-9 Constitución Política - 7 diciembre 1871.**

El sufragio tiene dos grados. Los ciudadanos

sufragan en juntas populares y nombran electores que constituyen las asambleas electorales (corregido en 1913, diciendo que la votación es directa). (Agregado en 1936, señalando la obligatoriedad del voto).

Habrá en la capital de cada provincia una Municipalidad, a quien corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia (Por decreto de 1881, se dijo: Habrá en la cabecera de cada cantón una Municipalidad con atribuciones que le designe la ley).

**3-A-10 Constitución Política - 8 junio 1917.**

Sufragio directo, para elegir en cada distrito un Síndico Municipal, en cada cantón, intendente y regidores municipales, en cada provincia Diputados y Senadores. La elección de Presidente de la República y Vicepresidente se hará en votación secreta por un Colegio Electoral compuesto por Diputados y Senadores, Regidores Municipales y todas aquellas personas que hallan desempeñado por un período no menor de seis meses, los puestos de Presidente de la República, Secretario o Subsecretario de Estado, Diputado, Senador y Magistrado.

Para el manejo de los intereses puramente locales, cada cantón tendrá una Municipalidad y un Intendente, elegidos por los ciudadanos. Cada distrito elegirá un Síndico. Cargos obligatorios y gratuitos. El intendente es el ejecutor de las leyes y acuerdos municipales. El gobernador de la provincia no tendrá autoridad alguna sobre la Municipalidad o Intendente, pero deberá prestarles su colaboración y ayuda.

Esta Constitución, resulta de un alzamiento militar (27 de enero de 1917) fue anulada por la Ley de Nulidades de 1919 y quedó restaurada la Constitución de 1871 en vigencia hasta 1949.

**3-A-11 Constitución Política - 7 noviembre 1949.**

Se ejerce ante las juntas electorales en votación directa y secreta por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil. La Organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.

La administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal formado por un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que desig-

nará la ley. Las corporaciones municipales son autónomas. Sus cargos son gratuitos y obligatorios (corregido en 1958, en que se señala que serán pagados los regidores).

Cada distrito estará representado ante la Municipalidad del respectivo cantón por un Síndico propietario y un suplente, con voz pero sin voto.

Esta última es la Constitución en vigencia, que en política general tenía como base la Constitución de 1871, la que más tiempo estuvo en vigencia.

En el aspecto político existen algunos cambios, y en el aspecto municipal, actualmente está en estudio de la Asamblea Legislativa una reforma al régimen municipal, que tiende a dar más fuerza política a los Ayuntamientos (26).

### 3-B EL MUNICIPIO VIVIENTE.

En el estricto sentido del credo democrático, es una herejía hacer una diferencia, entre la Constitución y lo pragmático real. Pero es un hecho cierto que dentro de la naturaleza humana, siempre existen sutilezas entre el "ser" y el "debe ser" y en este campo, de gobiernos locales, estas sutilezas son inevitables, ya que siempre están en situaciones de coordinar los intereses locales con los intereses globales nacionales.

Si bien es cierto que la primitiva organización estatal costarricense, salió de los Ayuntamientos, al entrar en el período constitucional independiente, los cauces tomaron otro rumbo, y como lo hemos visto del análisis anterior, la organización y estabilidad del municipio, más que base de sostén del poder central, fue instrumento al servicio de este poder, o usado como núcleo con fines electorales, si bien aprovechando personas representativas de las comunidades, no con finalidades de desarrollo de una política de gobierno local, sino en virtud de acaparar los votos primordialmente para los funcionarios del poder central.

El Gobierno local como una entidad, —de autonomía absoluta o relativa— requiere para "vivir" como tal, de un reto, conforme a la idea Toynbee un "Challenge", un interés común para conquistar

o defender. A falta de ese reto ha de morir inexorablemente (27).

Conforme a esta configuración, hay mucha distinción entre los gobiernos locales europeos y los americanos, y en particular al costarricense. Así como a los primeros ha unido el reto constante de defensa contra las persistentes invasiones, en América, el reto histórico más significativo para los gobiernos locales fueron las Juntas en la época previa a la independencia, que en Costa Rica tuvieron actividades tenues en la política independentista, dinámica estimulante en los primeros años de la independencia.

Harold Zink, en un análisis político general, al hablarnos de gobiernos regionales y locales, sostiene que:

*"Los gobiernos son más estables en la base que en la altura. Los nacionales son más artificiales y externos, menos articulados e inspirados de costumbres tradicionales y hábitos cotidianos de la población que los locales, por lo cual están expuestos a abatirse bajo las tormentas de la controversia y animadversión política"* (28).

Esta concepción, muy cierta y concordante con nuestra idea aquí expuesta, es más válida para los países europeos a quienes la historia procuró el reto necesario, donde los intereses locales de supervivencia y defensa estuvieron por encima del reto nacional general. En Costa Rica, las cosas históricas, —a excepción de los primeros años de la independencia— no procuraron este reto necesario. Así las cosas, la realidad es que no son del brote de las bases que desde sus núcleos van hacia la cupular, sino de la cúpula, sean del Gobierno Central o los partidos políticos, bajan a la organización local y le da la pauta de los retos locales. Esta situación ha de ser corregida con procurar a las comunidades sus propios retos realmente locales, que fortalecerán tanto a los gobiernos locales, como la estructura democrática en general, en aras de la "constante nacional" o "interés nacional" en el sentido de la definición de Raymond

(26) PERALTA, Hernán G. "Las Constituciones de Costa Rica", Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962. Datos recopilados.

(27) TOYMBE, Arnold. "Tomado de DIMONT", Max I, "Jews, Goad and History". Pub. The New American Library, New York, 1964.

(28) ZINK, Harold. "Los sistemas Contemporáneos de Gobierno", Libreros Mexicanos Unidos. México, 1965 (pág. 485).

Aron, para hacer que el Estado sea el medio de la grandeza del hombre, y no el hombre el medio de la grandeza del Estado (29).

### 3-C EL MUNICIPIO ACTUAL COSTARRICENSE.

Para nosotros, que pensamos que el "ser" sea éste un individuo, una agrupación, una patria o una comunidad, este "ser" es lo que su desarrollo físico, cultural y material lo moldearon y estructuraron, por eso le hemos puesto tanto énfasis en lo histórico. Llegamos ahora para observar o "retratar" al "ser" del gobierno local costarricense en la actualidad:

Costa Rica está dividida, dentro de la organización administrativa estatal en siete provincias, y lo que a este trabajo interesa, en ochenta cantones.

#### 3-C-1 La Base Jurídico-legal del Régimen Municipal costarricense:

Analizamos anteriormente lo que hemos llamado el Municipio Constitucional y el Municipio viviente en sus aspectos históricos. Ahora queremos enfocar, la actualidad viviente del municipio costarricense en su estructura jurídico-legal, ya que las municipalidades se desarrollan bajo mandato de obligaciones, potestades y derechos de la legislación vigente.

##### 3-C-1-a Fundamento Constitucional.

La fundamentación legal y de su "alma jurídica" quedó establecida en la Constitución Política vigente (7 de noviembre 1949) bajo el Título XII capítulo único, artículos del 168 al 175 (30) que versan sinópticamente sobre:

*Art. 168: Sobre división político-administrativa, y la creación de nuevas provincias, cantones y distritos.*

*Art. 169: Administración de los servicios locales y del gobierno Municipal.*

*Art. 170: De la Autonomía Municipal.*

*Art. 171: De la Elección de Regidores Municipales.*

*Art. 172: De los Síndicos, propietarios y Suplentes.*

*Art. 173: De los recursos contra los acuerdos municipales.*

*Art. 174: Sobre las autorizaciones legislativas a las Municipalidades para empréstitos y otros actos.*

*Art. 175: Sobre los presupuestos ordinarios y extraordinarios y su aprobación por la Contraloría General de la República.*

#### 3-C-1 b Fundamento Legal:

La Constitución, la Carta Magna, fija las bases jurídicas generales, y deja a la ley, los aspectos más específicos. Así tenemos leyes referentes al Régimen Municipal y leyes conexas a este régimen que se interrelacionan, y es conveniente mencionarlas.

**El Código Municipal:** promulgado por la Asamblea Legislativa bajo la Ley No. 4574 del 4 de mayo de 1970 con VII Títulos y 187 artículos y dos transitorios, es un Código moderno viable que facilita el desarrollo de los Municipios.

#### **Ley de Creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal:**

Con las siglas IFAM, es un Instituto Autónomo, "órgano destinado a obtener la coordinación de las Municipalidades" y en su Ley Orgánica en su artículo 4 fundamenta sus objetivos de: "...fortalecer el régimen municipal, estimulando el funcionamiento eficiente del gobierno local y promoviendo el constante mejoramiento de la administración pública municipal" (31).

**Leyes Conexas con el Régimen Municipal:** son Ley General de Administración Pública, la Ley de Asociaciones de Desarrollo Comunal, las Leyes de Instituciones Autónomas y otras leyes, que legisladas para llenar fines nacionales afectan de alguna manera los gobiernos locales.

Con el fin de ilustrar la composición, división política local, población y referencias históricas de los ochenta cantones de Costa Rica, adjuntamos un anexo, auto-explicito (32):

(29) ARON, Raymond. "Paz y Guerra entre las Naciones", Revista de Occidente, Madrid, 1963, pág. 342.

(30) Constitución Política. "Constitución Política de la República de Costa Rica" Imprenta Nacional, 1968, pág. 55 56.

(31) IFAM "El Régimen Municipal de Costa Rica", Dept. Planificación mimeografiado, 1979.

(32) Cuadros y mapas ilustrativos, tomado de "El Régimen Municipal de C.R." Publicaciones Depto. Planificación, 1979.

## 4. LAS FINANZAS MUNICIPALES

### 4-A Factores y aspectos incidentes:

Damos por un hecho irreversible, plasmado en la realidad de la estructura geopolítica mundial de la cual es parte nuestro país, y dentro de su división territorial quedan plasmados por los ochenta cantones y sus respectivos municipios. Estos requieren para su sostén, del "combustible" diario para el "motor comunitario", que son las finanzas.

Vimos al analizar las épocas históricas de lo simple que fueron las finanzas primitivas, no menos fáciles que ahora, pero no tan complejas en que se torna el problema financiero actual.

Para poder considerar y caracterizar las necesidades de los gobiernos locales, debemos tomar muy en cuenta cuatro grandes aspectos de la realidad, sea la política, económica y demográfica. Los tres aspectos con enfoque a la interrelación de la política estatal con la local, en su política real —la "reale-Politik"—, de la que nos hablaba Herman Heller (34) o del "hombre real" y "pueblo real" del que nos hablaba Marx (35), es necesario ver esta realidad con enfoque a: a) Crecimiento econó-

mico, b) Expansión demográfica y c) Carácter de las relaciones del Estado con los Gobiernos locales.

### 4-A-1 Crecimiento económico.

En el primer aspecto nuestro país ha evolucionado en los últimos años de un Producto Interno Bruto del año 1957 de 2.500.4 a 29.764.2 millones de colones.

Sin embargo haciendo una relación del factor inflacionario, tomando como factor el valor real del colón costarricense del año 1966 el crecimiento, que podemos llamar real-económico fue de 2.674.6 en 1957 a 9.079.2 en 1978 (36).

### 4-A-2 Expansión Demográfica.

En cuanto al crecimiento de la población, indagamos los informes de la Dirección General de Estadística y Censos sobre la composición de la población costarricense, con una subdivisión de población urbana y población rural —que incide en los servicios de sus respectivas municipalidades, tenemos el siguiente cuadro:

	Población total		Población urbana		Población rural	
1950 —	800.9	100*	268.3	33.5*	532.6	66.5*
1978 —	2.098.5	100*	848.1	40.4*	1.250.4	59.6* (37)

\*Por ciento.

Este análisis sinóptico, pero de indicadores claros, nos señala los crecimientos económicos, y demográficos, y por encima de cualquier otra consideración, nos abre la visión de la magnitud del crecimiento necesario de los servicios que deben prestar los gobiernos locales.

### 4-A-3 Relaciones Estado-Municipios:

Del análisis del Municipio Constitucional (3-A) podemos notar el reflejo histórico de esas

relaciones. Conforme a las antiguas Ordenanzas Municipales, sabemos que estas tenían potestades de gobierno definidas para el cumplimiento de su cargo de la prestación de importantes servicios.

A partir de los años cincuenta Costa Rica entró en una etapa de lo que se ha dado en llamar "modelo de desarrollo" que generó la necesidad de la prestación de servicios acordes con ese modelo, cuyos aspectos destacados son de Estado paternalista y proteccionista. En esta forma muchos de

(34) HELLER, Herman. "Teoría del Estado", 5a. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1963.

(35) MARX, Carlos, "Kritik des Hegelschen Staatrecht" tomado de Raymond Aron en "Ensayo sobre las libertades". Editorial Madrid, 1971, pág. 33.

(36) IFAM, ibídem, ob. cit.

(37) D.G.E.C. Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Estimación al 1 de julio de 1978.

los servicios que usualmente estuvieron a cargo de los gobiernos locales (v.g. agua y alcantarillados, alumbrado, etc.) pasaron a cargo del Estado en unos casos a Ministerios (Poder Ejecutivo Central) o a Instituciones Autónomas (que son parte del Estado; y que tienen tareas específicas nacionales) asumiendo servicios que suplían los municipios y muchas obras locales se realizan con fondos del presupuesto nacional. Esto fomentó el desarrollo nacional pero afectó la independencia y autonomía municipal y en el aspecto positivo, causó o instó por necesidad, —en vista del franco deterioro de los gobiernos locales—, la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y la promulgación del Código Municipal que conforman pautas y establecen relaciones más firmes pero paradójicas, que por una parte legítima y conduce a las Municipalidades a realizar una serie de funciones, que por otro lado son de competencia de entes autónomos especializados del engranaje estatal.

#### **4-B Financiamiento Interno y Externo.**

Para poder hacer un análisis balanceado financiero, es de rigor aplicar pesos y contrapesos, sea a la necesidad de servicios oponer su financiamiento por ingresos comunes de impuestos, tasas, y cobro de servicios, en un estricto balance del principio contable de "sumas iguales".

Esto obviamente no se puede aplicar al municipio moderno y en especial al urbano. Históricamente los municipios, realizaron obras y prestaron servicios a sus comunidades del condado o comarca, cuyos beneficios percibían exclusivamente los vecinos de las localidades, dada la condición del "apartamento" que sufrían y vivían cada localidad. En el mundo moderno, y en especial las municipalidades de las grandes urbes, la capital del Estado, las capitales de las provincias, cuya organización y servicios están organizados al servicio del país, de la provincia, sin dejar de ser ciudad con tareas propias del gobierno local, pero de no fácil separación.

Estos municipios se ven obligados hacer obras y prestar servicios a todos los ciudadanos en general, servicios que no son retributivos, y aun los retributivos prestados a los vecinos no soportan el costo, y estas situaciones causan constantes déficit.

El principio originario de prestar los servicios y cobrarlos proporcionalmente a los usuarios ya no lo soporta ninguna municipalidad. Las cargas municipales procedentes de sus fuentes tradicionales originarias, ya no alcanzan a cubrir los egresos que

origina el propio servicio, agregado el alto costo de su administración, que los vecinos ya no solo no pueden soportar su alto costo sino además es acentuado con el sentimiento que los servicios se diluyen y sus beneficios se van más allá del vecindario. Agrava más aun el sentir de los vecinos que al costo mismo de las obras contiene gran parte de "costo político" consistente en excesos por ineficiente administración, que encarecen "injustamente" las obras a cargo de los vecinos en relación con los costos reales. Esto es difícil aceptarlo, porque incide tanto en la interrelación del gobierno local con el gobierno nacional o Poder Central, como incide en la "reale politik" de la autonomía municipal. Pero crea una situación real también, que su financiamiento requiere de recursos internos y externos.

#### **4-B-1 Financiamiento Interno.**

Este proviene de los ingresos propiamente locales que producen los que reciben los municipios por sus tradicionales ingresos de impuestos, tasas y venta de servicios que pagan los vecinos.

#### **4-B-2 Financiamiento Externo.**

Podemos subdividir este ingreso en dos aspectos o tipos: a) Los ingresos que provienen por leyes especiales de una especie de compartir un impuesto nacional en un determinado porcentaje con el gobierno Central (v.g. impuesto territorial y de ventas). Este ingreso tiene su fundamento no solamente en una retribución o subvención que el Estado le concede a los municipios, sino que en realidad es una contribución del Estado —Poder Central— en pago de servicios y obras que realizan las municipalidades que en realidad son destinadas al beneficio nacional, o de otro modo estaría a cargo de la Caja Unica del Estado, y b) los ingresos que reciben los municipios por préstamos, que analizaremos de continuo.

#### **4-B-3 Financiamiento Externo-Interno Diluido.**

Este ingreso que proviene de préstamos de entidades nacionales o internacionales, conviene calificar con el nombre de este subtítulo, porque en su origen es un ingreso externo, generalmente necesario para la inversión en infraestructuras o construcciones complejas que han de prestar servicios a largo plazo. Sin embargo la amortización y la atención del servicio de este préstamo será pagado con el presupuesto de ingresos acumulativos, sean estos del fruto propiamente dicho de la obra finan-

ciada o de los ingresos normales que pagarán los vecinos. En esta forma en el momento de recibir

el préstamo es una financiación externa que se diluirá en los ingresos internos futuros.

## 5. APROXIMACION PRAGMATICA DE LA CRISIS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

### 5-A Aspectos Generales.

Las crisis financieras municipales, en nuestro país son "pan de todos los días". Basta leer la prensa nacional, —que no le da la trascendencia e importancia que tiene, y no reciben el lugar destacado en estos órganos de comunicación colectiva— para darnos cuenta de esta crisis.

A nuestro entender —tal vez porque vemos con pasión este problema creemos que la prensa erróneamente fundamentada en que la opinión pública general se interesa poco por los municipios no le dan la trascendencia que debe tener todo lo relacionado con los gobiernos locales en una democracia como la nuestra. Pese a ello, constantemente leemos noticias con títulos que nos hablan del problema. Como ejemplo ilustrativo hemos seleccionado algunos títulos como "muestreo" (o lo que los técnicos llaman un "Random sample"): "Deuda municipal aumentó en ¢ 24 millones en 1976" (La Nación 30 de mayo 1977). "Los recursos de los gastos municipales son insuficientes (La Nación 15 julio 1977). "Sistema municipal estuvo a punto de sufrir descalabro" (La Nación 17 diciembre 1977). "IFAM con déficit de ¢ 10 millones" (La Nación 1 junio 1978). "Area Metropolitana: Sin financiamiento obras para evitar inundaciones" (La Nación 17 junio 1978). "El Régimen Municipal en crisis: Más recursos para las municipalidades" (La Prensa Libre 23 de agosto 1978). "Crisis municipal es mayor de lo que se piensa" (La República 29 setiembre 1978).

Recientemente entrevistamos al director ejecutivo de la Liga de Municipalidades del Pacífico Sur, nos dijo: "*Los recursos que disponen las municipalidades y las ligas regionales, son cada vez insuficientes, para corresponder a la creciente demanda de las comunidades*" (38).

Podemos afirmar con la información recogida que las crisis de las finanzas municipales son reales desde el punto de vista pragmático, resultado o re-

flejo de una situación igualmente pragmática y real; la socio-política.

Para muchos la situación de crisis financiera es el resultado de los escasos recursos que perciben las municipalidades, sea que es un simple problema económico de precios, costo versus ingresos.

Nosotros queremos apreciar el origen de la crisis financiera de las municipalidades en el origen socio-político. El crecimiento abultado migratorio, los bruscos movimientos de grupos campesinos que llegan acrecentar las poblaciones urbanas formando "anillos de miseria" que circunvalan las ciudades, demandan servicios y forman presiones sociales imposibles de ser resueltos desde el enfoque local. En lo político; la lucha electoral combinada la local con la del Poder Central, acrecenta la dependencia de los partidos de los "electos" localmente, quienes descuidan su labor local, que sólo es apreciada en cuanto se congracia con las "políticas" de los que los han "puesto a elegir" en el gobierno local al cual le restan importancia. Los trabajos locales así cobran interés cuando sirven en la "construcción de puente" para la candidatura a diputado.

Esta situación como un contrapeso, induce a los "políticos" locales traspasar los problemas locales al Poder Central, —que en el círculo vicioso que crea— induce a los "políticos" del gobierno Central disponer de "partidas específicas" del presupuesto nacional en pago "político" de sus electores, formando así un paternalismo estatal, que los "chiquitos bien" locales cada vez se preocupan menos de cumplir con sus tareas propias, dejando que el "papá-Estado" los haga por ellos.

En realidad, el descuido de fortalecer a los gobiernos locales existentes, en todos los aspectos socio-políticos, de organizar asentamientos campesinos y villas de gentes campesinos independientes, es el germen que mina la democracia, y fomenta los problemas sociales que crea el aban-

(38) MUNOZ, Juan. Entrevista personal, al actual diputado y exdirector ejecutivo de la Liga de las Municipalidades del Pacífico Sur.

dono, induce a la emigración de habitantes de comarcas de municipios decadentes, gentes desorientadas y desplazadas, que presionan y acrecentan los problemas sociales nacionales.

Nuestro país —las gentes pensantes del país— están sumamente preocupadas por las crisis económico-financieras, que reflejan problemas políticos en las municipalidades. La mayoría es consciente que esta situación "enferma" al sistema democrático que ha sido tradición y expresión del "alma" costarricense durante toda su existencia, —antes y después de la independencia— y trata de encontrar soluciones, y estudian con ese fin.

#### 5-A Aspectos propiamente Financieros.

El Dr. Oscar Arias, exministro de Planificación, en un estudio nos trae un interesante cuadro que ha incidido en la crisis de las finanzas municipales; el creciente gasto (39).

El modelo desarrollista del gobierno Central produjo un cambio en la estructura económica del país, y también afectó a los municipios. El gobierno Central en el desarrollo de sus políticas, absorbió muchos recursos fiscales, y generó empresas estatales, incursionó campos tributarios locales, y ha cambiado y aumentado el gasto público de un 9.6 por ciento del Producto Interno Bruto en 1950 a 17.8 por ciento en 1975. En ese mismo período los gastos municipales descendían del 11.8 por ciento en 1950 a 9.2 por ciento en 1975 del P.I.B.

Un factor importante de crisis financiera de las municipalidades costarricenses es el incremento en el gasto municipal por habitante; de ₡ 19 —por habitante en 1950 a ₡ 137 (\*) en 1975— (40).

#### 5-C Problema financiero; problema de valores.

Hay un aforismo latino: "Fiscus semper locu-

ples" —El Fisco es siempre rico— o "solvendo censetur" —siempre solvente— (41).

Desde ese punto de vista —ya que los romanos no tenían motores de gasolina o diesel, ni problemas de petróleo—, con sabor a sabiduría política anciana, no podríamos hablar de las crisis financieras, sino de crisis política que esta conlleva. Nosotros creemos firmemente en la sabiduría vieja. El problema es un problema de valores —no sólo monetarios—. Es un problema de valorar la democracia y las instituciones, y si los ciudadanos deben y pueden pagar esa "cuenta", ya que sostener la libertad, la democracia y la paz social tienen un costo real. Es el costo del esfuerzo y voluntad, cuyo trabajo hay que calcular en monedas y pasarle la cuenta a la sociedad para que la pague en proporción Aristotélica (42).

Desde este contexto de valores, es importante el valor de las prioridades políticas que se le quiera dar al Gobierno Local, o si estamos dispuestos a restarle el alto valor local en aras de conveniencias momentáneas de política general.

En resumen, para nosotros, las crisis de finanzas municipales tienen pronta solución, o de duración en el tanto se valore debidamente a la organización municipal como núcleo-célula, y no como apéndice del gobierno Central, dándole la "sangre" que requiere su "circulación" que pueda nutrir bien al "corazón" del Gobierno Local y a la sociedad nacional como un conjunto que forma un baluarte de ochenta pivotes (uno por cada cantón) que sostienen el armazón democrático indestructible del ser democrático, sea del ser de la nacionalidad costarricense.

(39) ARIAS SANCHEZ, Dr. Oscar. "Los Caminos para el Desarrollo de Costa Rica". Pub. CEDAL, Imp. LIL S.A., San José, Costa Rica, 1977.

(\*) ₡ : es el signo de la moneda costarricense; el Colón equivalente en 1950 a ₡ 5,67 por ciento por \$ 1 y a ₡ 8,60 por ciento en 1975.

(40) ARIAS SANCHEZ, Dr. Oscar. "ob. cit., fuente de los datos estadísticos".

(41) CABANELLAS, Guillermo. "Repertorio Jurídico", Ed. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959.

(42) GUTIERREZ, Carlos José. "Lecciones de Filosofía del Derecho", Ed. TRIDENTE, Madrid, 1963, sobre la "proporcionalidad" de la justicia, pág. 277.

## 6. CONCLUSIONES

### 6-A Conclusiones Generales.

Para acercarnos al problema del tema: "Aproximación histórica de la crisis de las finanzas municipales" hemos procurado desarrollar la "razón histórica" que "justifique" la razón de las finanzas municipales que es el "alimento" o "combustible" del motor de estas entidades. En esta forma la estructura del trabajo al analizar todos estos aspectos de concepto y definición con "prisma de grados y colores", la síntesis de la evolución histórica en las distintas civilizaciones y culturas para ubicarnos en el tema principal, que resultó más condensado para no ensanchar en demasía, el trabajo, aunque el tema interesa y apasione. Si hemos logrado llevar al lector —o silencioso interlocutor que lea este trabajo, con cualquier interés que lo haga— y percibe una visión general del problema municipal, la satisfacción compensaría completamente el esfuerzo. Si esto no se cristaliza, aceptamos la recompensa de la dedicación del tiempo y esfuerzo requeridos, con el interés que pueda despertar en otros profundizar en la vida política, social y económica de los gobiernos locales.

El pensamiento universalista, el ser "ciudadano del mundo" o "ciudadano terrícola" en las inmensidades del espacio, ha calado en el pensamiento general con daño indudable en la conciencia común de la importancia del sentimiento patriótico, pero mucho más hondamente afectó la conciencia del ser "ciudadano" de su propia ciudad, de su localidad. El hombre debe "reconocer" su lugar en el mundo sin shovinismo —o falsas exageraciones—, pero sí concientizado del valor espiritual real de su lugar donde vive, trabaja y piensa, y crecen sus hijos buscando un horizonte de esperanzas y de superación.

### 6-B Conclusiones Útiles.

El presente ejercicio mental, originado en el cumplimiento de una tarea didáctica, cumple "per se" su cometido. Sin embargo la dedicación al análisis de esos problemas, nos ha hecho recordar un pensamiento de Plinio, que recrea:

*"Del mismo modo que las tierras se cultivan con semillas diversas y variadas, así nuestras mentes con diferentes estudios"* (Plinio, Epístolas) (43).

Este pensamiento unido a otro que nos dice que: *"nuestro deber es ser útiles no como quisiéramos, sino como podemos"*, nos despierta el deseo de poder ser útil con despertar algún interés en gentes que han de programar planes de gobierno para fortalecer la democracia de nuestro país, y en especial instar la atención sobre la importancia que tienen los gobiernos locales.

Esto nos induce, ya finalizado el trabajo, hacer algunas recomendaciones.

### 6-C Conclusión convertida en proyecto:

La inquietud, que usualmente despiertan los problemas de profundizar los temas estudiados, nos infunden cierto atrevimiento y obligación de recomendar al país —aunque nos referimos sólo a aspectos parciales— un análisis de los problemas de los gobiernos locales en toda su profundidad necesaria, ya que estamos convencidos de la importancia estructural que tienen los gobiernos locales en un régimen democrático y fundamento del Estado de Derecho, como lo es el nuestro.

#### 6-C-1 Aspectos Jurídicos:

Desde el contexto constitucional, podemos afirmar que el constituyente sentó todas las bases necesarias para el desarrollo autónomo, democrático, y progresista, con patriotismo e imbuido de esperanza en afirmar en estos núcleos las bases del Estado costarricense.

El acelerado desarrollo del país ha hecho descuidar y desmejorar las finalidades políticas que el constituyente diseñó para los municipios. Conscientes los políticos de esta situación se promulgaron dos leyes muy importantes: El Código Municipal (Ley No. 4574 del 4-5-1970) y la Ley del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM (Ley No. 4716 del 26-1-1971) que "revivieron" y le otorgaron renovado prestigio a las instituciones

municipales. Precisamente por lo apremiante de promulgar dicho Código, su estructuración conlleva una mezcla de derecho sustantivo, de procedimientos, reglamentos, tasaciones fiscales, que por su naturaleza son cambiantes. Hay además una gama de variada legislación que en forma directa e indirecta afectan a las Municipalidades, y presentan confusiones. Todas estas podrían ser reunidas en un cuerpo legal estructurado en:

- 1- Código Municipal - Nacional
- 2- Leyes Municipales: locales, regionales
- 3- Reglamento del Código Municipal y Leyes Municipales.

Todo podría ser elaborado en forma sistemática y ordenada, en un solo "paquete", en forma que procure una mayor popularización de sus disposiciones, que ayudan a las interrelaciones de los ciudadanos con sus municipios, y facilitan la ejecución de sus tareas.

#### 6-C-2 Aspectos Financieros.

El cuerpo financiero pertenece al campo del orden. Un individuo, grupo, entidad, municipio o Estado, no puede desligar el aspecto de orden con las finanzas en la constante búsqueda del principio contable de "sumas iguales".

Desde este Contexto hay que encontrar el "justo medio" entre los ingresos y egresos, y separar estos en propiamente locales y los de incidencia nacional.

El gobierno local debe ser consciente de su obligación de hacer todas las obras y prestar todos los servicios de su incumbencia dentro de su jurisdicción.

El Gobierno Central debe ser asimismo bien consciente que los municipios son parte de este gobierno y que estos realizan obras y prestan servicios que trascienden sus fronteras físicas jurisdiccionales que benefician a la totalidad de la nación.

En esta forma, la estructura impositiva debe ser repartida. Concretamente se deben establecer subvenciones porcentuales de los ingresos de la Caja Unica del gobierno para soportar parcialmente los presupuestos de egresos municipales, en razón de la equidad antes explicada. Estos porcentajes a la vez deben ser prorrateados por habitantes de las localidades, y estos en una subdivisión de zonificación por la densidad de sus habitantes

por metro cuadrado de territorio. Esto lograría eliminar las llamadas "partidas específicas" que intrínsecamente son "partidas de un tipo de soborno político" que ciega a los electores, y a los propios diputados (44). En esta forma podría darse un poco de legítima validez a la autonomía institucional de los municipios.

#### 6-C-3 Aspecto Político.

El aspecto político en el sentido legítimo que esta acepción significa en realidad abarca el todo, el quehacer de una sociedad. Pero para este estudio nos parece útil subdividir en dos aspectos que las decisiones políticas encaminan o enfocan; la política financiera, y la política administrativa.

##### 6-C-3 a. Político Financiero.

Entendemos aquí política como proyección del quehacer, con fines de suplir y ordenar los fondos municipales. El IFAM llegó a satisfacer parcialmente, haciendo un "remiendo" en este campo. Al calor de esas "apremiantes necesidades" fue creada la Institución, con finalidades específicas de promover el fomento y asesorar —ayudar en el orden— a las municipalidades. Esta institución tuvo que "crecer" en un ambiente limitado y como un árbol, en estas circunstancias, creció "deforme" abarcando el papel de consejero y prestamista intermediario —asesor y banquero— que si bien ayudó en esta incipiente etapa, es necesario separar sus funciones y darle más eficiencia y amplitud.

En esta forma, hay que separar las funciones del IFAM en sus dos ramas: el financiero y el administrativo, dejando la parte político administrativa del IFAM en lo que respecta de fomento y asesoría como parte consultiva y ampliación en la planificación, y la parte financiera, separar del IFAM y convertir en una institución bancaria exclusivamente, cuya finalidad principal sería de intermediario del crédito municipal. Organizado este Banco se podría ampliar sus actividades como administrador de las rentas municipales, inspector de la correcta y oportuna recuperación de las tasas y servicios, y "cobrador" de las rentas, con un nombre sugestivo de Banco Cooperativo Municipal Nacional, con status especial dentro del Sistema Bancario Nacional. Una vez en funciones, este Banco podría resolver otra necesidad y ser cooperador de fomento de Cooperativas locales.

(44) BIBLIA. "No recibirás presente; porque el presente ciega a los que ven, y pervierte las palabras justas". Exodo 23-7.

Todo lo anterior sujeto a un estudio y análisis técnico-científico, una vez tomada la decisión política de la organización sugerida.

### **6-C-3 b. Político-administrativo:**

Este aspecto tiene raíces más profundas, y por supuesto penetra problemas muy complejos, sobre todo los políticos.

Un aspecto político muy importante, es la coincidencia de las elecciones municipales con las elecciones nacionales para presidente, vicepresidente —con potestad de formar el Gabinete Ministerial del Poder Ejecutivo—, los diputados y municipales. Todos en una sola elección, lo que desde el punto de vista económico-práctico, tiene su razón en la economía de recursos y gastos. Desde una mirada en el horizonte político, tiene sus fallas, que no solamente inciden en las estructuras de los municipios, sino también en el desarrollo del gobierno en general.

El resultado real es que, en la campaña electoral en las elecciones coincidentes, el candidato a municipal pasa desapercibido, sin casi ningún enfoque o programación localista, y se diluye en el mar político general, ya que su verdadera tarea electoral es apuntalar a los candidatos de "lo grande" de su partido. Para subsanar estos aspectos negativos es aconsejable separar las elecciones municipales para que los pueblos tengan oportunidad de elegir sus representantes locales con miras hacia los intereses y políticas locales.

Aunque se nos ha extendido el trabajo y la parte conclusiva que fue planeada para ser resumida, el calor de las ideas nos obliga a hablar de otro aspecto dentro de lo político-administrativo.

La elección de diputados con distribución localista-territorial conforme al Código Electoral, es cierto, que en esta forma se busca la representatividad popular, no siempre ayuda a formar un cuerpo legislativo nacional, de óptima agrupación. El defecto que queremos apuntar a esta situación, es que en la política real, por un lado restan importancia a los gobiernos locales, y por otro lado nunca llegan los diputados a ser representantes nacionales —que ha de ser su misión— por dedicar su mayor tiempo a la "caza" de "partidas específi-

cas" con que quedan sobornados políticamente, y satisfechos con este "botín" que lo llevan a sus cantones a "venderlo o canjearlo por votos".

Hay que buscar una reforma al Código Electoral para distribuir los candidatos a escaños legislativos en una combinación que la mitad sean provinciales y la otra mitad nacionales, elegidos en una papeleta nacional única en todo el país.

Se puede pensar en una distribución de la oportunidad electoral —en un país tan politizado como el nuestro, que de todas maneras nunca cesa la actividad política— para que los presidentes, diputados y municipales fuesen electos separadamente, efectuándose la de los diputados un año después de la elección presidencial, y los municipales dos años después. Tenemos motivos para pensar, —observando los procesos electorales, y los resultados de la acción política— que podrá resultar en un mejoramiento político-institucional, y muy pragmático en la acción política en beneficio tanto del ejercicio de la democracia como el de la independencia política de los pueblos, que repercutiría en mejores realizaciones locales que en conjunto serían mejores realizaciones nacionales.

Hay otro aspecto que consideramos parte de lo político-administrativo, que pueden fortalecer a las municipalidades, y apuntalar la democracia de la nación, es lo referente a la creación de asentamientos de campesinos en villas con posibilidad de realizar actividades agropecuarias independientes. Hemos de dejar eso para analizarlo en otra oportunidad, ya que es muy ligado al municipio.

Nos arriesgamos con este trabajo, a ser calificados de utópicos, ilusos u otras semejantes. Nosotros creemos realizables y beneficiosos, si hay voluntad política para impulsarlos. Si hemos encontrado mentes y corazones abiertos, esto puede tener eco. Si esto no sucede, esperamos indulgencia en las críticas, ya que es, además de cumplir con el ejercicio didáctico, una expresión de amor y buenos deseos de lo que quisiéramos para Costa Rica, tierra destinada a dar un albergue de paz y concordia a todos sus hijos en el justo medio de la balanza política, social, cultural y económica.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- ARIAS SANCHEZ, Dr. Oscar, **"Los Caminos para el Desarrollo de Costa Rica"** CEDAL San José, C.R., 1977.
- ANTOLOGIA DE HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES DE COSTA RICA**, Pub. de la Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1970.
- ARON, Raymond, **"Paz y Guerra entre las Naciones"**, Revista de Occidente, Madrid, 1963.
- BARRACLOUGH, G., **"La Historia desde el Mundo Actual"**, Revista de Occidente, Madrid, 1959.
- BIBLIA**, Original Hebreo - Yehoash Farlag Gesellschaft, Forward Edition USA, 1957.
- CICERON, Marco Tulio, **"Antología del Pensamiento Jurídico"**, Selección de materiales de Estudio, Curso Filosofía del Derecho, U.C.R., 1971.
- CODIGO MUNICIPAL, "Código Municipal"**, Ley 4574 del 4-5-70 Pub. IFAM, San José, C.R., 1970.
- CONSTITUCION POLITICA, "Constitución Política de la República de Costa Rica"**, Imp. Nacional, 1968.
- CHACON TREJOS, Gonzalo, **"Costa Rica es Distinta en Hispanoamérica"**, Imp. Trejos Hnos. San José, 1969.
- FERNANDEZ DE LEON, Gonzalo, **"Diccionario del Derecho Romano"**, Edit. SEA, Buenos Aires, 1962.
- FERNANDEZ GUARDIA, Ricardo, **"Cartilla Histórica de Costa Rica"**, 44a. Edición, Imp. A. Lehmann, San José, 1970.
- GUIER, Jorge Enrique, **"Historia del Derecho"**, Editorial Costa Rica, San José, 1968.
- GUTIERREZ, Carlos José, **"Lecciones de Filosofía del Derecho"**. Editorial Tridente, Madrid, 1963.
- HOMERO, **"La Iliada"**, cit. p. Julián Marías en **"El Método Histórico de las Generaciones"** Rev. de Occidente, Madrid, 1961.
- IFAM, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. **"El Régimen Municipal de Costa Rica"** Dept. Planificación, mimeografiado, 1979.
- IFAM, **"Temas de Derecho Municipal"**, Imp. Lehmann S.A. San José C.R., 1973.
- JIMENEZ, Manuel de Jesús, **"Noticias de Antaño"**. Tomo II Imp. Nacional, San José C.R., 1947.
- KELSEN, Hans, **"Teoría General del Estado"**. Editorial Nacional, México, 1957.
- MARIAS, Julián, **"El Método Histórico de las Generaciones"**. Revista de Occidente, Madrid, 1961.
- MILLET BELL, Salvador, **"La Dirección de los Negocios en los EEUU"**. Tomado del Dic. Frases Célebres de Jorge Sintés, Ed. Sintés, Barcelona, 1960.
- MONGE ALFARO, Carlos, **"Historia de Costa Rica"** 13a. Edición Imp. Trejos Hnos. San José C.R., 1966.
- PERALTA, Hernan G. **"Las Constituciones de Costa Rica"**. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- TOYNBE, Arnold, **"A Study of History"**. Tom. de **"God, Jewish and History"** de Max I. Diamant, The New American Library, New York, 1964.
- VIEILLARD BARON, Alain, **"Temas de Historia de la Cultura"**. Pub. Univer. de C.R., Ciudad R. Facio, 1964.
- ZINK, Harold, **"Los Sistemas Contemporáneos de Gobierno"**. Libreros Mexicanos Unidos, México, 1965.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ARAUZ, Armando, **El Municipio y Desarrollo Nacional**. CEDAL, Costa Rica, 1978.

ARIAS SANCHEZ, Oscar, **Breve diagnóstico sobre las Finanzas de las Municipalidades del Valle del Guarco**. Pub. Of. de Planificación, I Congreso de Municipalidades. Feb. 1977.

IV CONGRESO NACIONAL DE GOBIERNOS LOCALES, IFAM, San José, Costa Rica, 1976.

FAJARDO RODRIGUEZ, Francisco **"Financiación Interna del Régimen Municipal en Costa Rica"**, Tesis Fac. de Derecho U. de Costa Rica, 1974.

GONZALEZ VIQUEZ, Cleto. **"Historia del Régimen y Legislación Municipal de Costa Rica en el siglo XIX"**, Revista de los Archivos Nacionales No. 9, 1939.

GONZALEZ VIQUEZ, Cleto. **"Los Municipios en Costa Rica"**, Revista de los Archivos Nacionales, 1939.

IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Muni-

pal). **"Información Básica sobre el Sistema Municipal"**, San José, Costa Rica, 1976.

Mc DONALD, Austin. **"Gobierno y Administración Municipal"**, Fondo Cultura Económica, México, 1959.

MELENDEZ, Carlos. **Aspectos Históricos de los Gobiernos Locales de Costa Rica**, IFAM, 1974.

ORTEGA Y GASSET, José. **"Historia como Sistema"**. Revista de Occidente, 5a. Ed. Madrid, 1966.

ORTEGA Y GASSET, José. **"Una interpretación de la Historia Universal"**. Revista de Occidente, Madrid, 1966.

OTS CAPDEQUI, José María. **"Manual de Historia de Derecho Español de las Indias"**. Fondo de Cult. Económica, México, 1959.

ZELEDON, Marco T. **"Digesto Constitucional de Costa Rica"**. San José Costa Rica, ed. Col. Abogados, 1946.

\* \* \*