

## BIBLIOGRAFIA

- ORTEGA Y GASSET, José. El Hombre y la Gente. Editorial Revista de Occidente, Madrid, 1958.
- KANT, Emanuel, Principios Metafísicos del Derecho. Editorial Americalee, Buenos Aires, 1946.
- RECASENS SICHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. Editorial Porrúa, S. A., México, 1965.
- RADBRUCH, Gustav. Introducción a la Filosofía del Derecho. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- HENKEL, Heinrich. Introducción a la Filosofía del Derecho. Taurus Ediciones S. A. Madrid, 1968.
- GUTIERREZ, Carlos José. Lecciones de Filosofía del Derecho. Editorial Tridente, S. A. Madrid, 1963.
- FULLER, Lon L. La Moral del Derecho. Editorial F. Trillas, S. A. México, 1967.
- INGENIEROS, José. Hacia una Moral sin Dogmas. Editorial Losada S. A., Buenos Aires, 1967.

## OBSERVACIONES SOBRE LA MUNICIPALIDAD COSTARRICENSE \*

\* En el mes de agosto de 1976, con motivo del IV Congreso de Municipalidades de Costa Rica, el Licenciado Armando Arauz Aguilar publicó en el Periódico "La República" una serie de artículos en los que expuso en líneas generales su pensamiento en relación con la reforma al régimen municipal. Estos artículos fueron recopilados y publicados en edición poligráfica por la Liga de Municipalidades del Área Metropolitana para uso y consulta de los delegados al Congreso. Con la debida autorización del autor, los reproducimos en esta Revista ya que indudablemente serán de gran interés para todos cuantos se dedican al estudio de la estructura y organización del Estado Costarricense.

*Moralizar, pero no suprimir gobierno municipales*

He leído con grave preocupación el editorial de "La República" publicado en la edición del domingo pasado bajo el título "Municipio de Limón, una muestra..."

Fuera de comentar y criticar acremente las irregularidades que según informa el periódico, fueron comprobadas por la Contraloría General de la República en la Municipalidad de Limón, el editorialista hace luego un ataque a fondo a la totalidad del régimen municipal y plantea opiniones y conclusiones que deseo comentar brevemente ahora y extensamente después, si se me concediera un espacio apropiado en las columnas de ese órgano informativo.

En primer lugar quiero decir que soy un luchador incansable por la reforma del Régimen Municipal. Y si luego por su reforma, es porque reconozco la necesidad de promover y ejecutar cambios profundos en la organización, financiamiento y actividad de los Gobiernos Locales.

Sin embargo, soy tan radical como el editorialista en el sentido de que lo que primero ~~que~~ hay que hacer, es restablecer la rectitud moral y la responsabilidad administrativa en las municipalidades. No se puede ni siquiera pensar en serio en una reforma como la indicada, si no se combaten y eliminan los vicios que se denuncian en el editorial que estoy comentando con gran preocupación.

Sostiene el editorialista que "el régimen municipal no es, como otro, la célula de la democracia y el primer instrumento de progreso de los pueblos, además de la mejor oportunidad para la participación popular, sino una constante pérdida financiera". Y que "tal y como están los municipios actualmente, desde el punto de vista financiero administrativo, lo mejor sería pasar sin ellos, pues mejores frutos recogerían nuestras poblaciones si no tuvieran municipalidades".

No estoy de acuerdo con la conclusión de que las municipalidades han dejado de ser las células de nuestra democracia.

Por lo contrario; sostengo que siguen siendo la base de nuestro sistema democrático y que si algún día, por desgracia, desaparecieran, el país estaría a las puertas de una dictadura.

Ya hace más de un siglo, en el Gobierno de don Braulio Carrillo, fueron suprimidos los gobiernos locales con los mismos argumentos que

aparecen esbozados en el editorial en comentario. Aquel gobierno autocrático siguió el camino de nombrar directamente Concejos Locales para administrar los intereses comunales, con sujeción estricta a la voluntad del Jefe del Estado. Yo no sé si en estos momentos el pueblo de Costa Rica toleraría una solución de esta clase. Lo cierto es que tampoco la toleraría en el siglo pasado, porque una vez derrocado el gobierno de don Braulio, el régimen municipal volvió a funcionar como célula fundamental en la vida nacional.

Tampoco estoy de acuerdo en que los municipios han dejado de ser un instrumento de progreso de los pueblos y una oportunidad para la participación popular en dicho progreso. Yo le diría al señor editorialista que en muchos casos, es el único instrumento de acción cívica organizada y de presión efectiva que tienen en sus manos los ciudadanos, sobre todo los lejanos lugares. Para promover su propio mejoramiento.

Creo que los periodistas, incluyendo los de más alto rango como el editorialista de "La República", son muy dados a formular grandes generalizaciones al impacto de las noticias que les llegan al periódico. Y en el caso concreto, me parece que al comentar las graves irregularidades denunciadas por la Contraloría General de la República en la Municipalidad de Limón, se han lanzado al país varios conceptos fundamentales que van a la propia raíz del régimen municipal y de la organización institucional de la nación.

No niego que el régimen municipal está marchito y que los gobiernos locales no están respondiendo como debieran a las aspiraciones de las comunidades, cada día crecientes. También admito que la politiquería es una plaga que en no pocos casos desvirtúa totalmente la función y los objetivos de algunas municipalidades. Pero por otro lado niego rotundamente que esos sean males consustanciales con los municipios, y que sean los dirigentes locales los responsables de ellos.

Quiero de una vez dejar esbozada la tesis de que en esta grave crisis por la que atraviesa nuestro régimen municipal, la responsabilidad descansa, más que en la dirigencia local, en la dirigencia nacional. Y que si nuestro sistema de gobiernos locales anda de capa caída, es porque una miope política centralista del Estado costarricense, está atentando todos los días contra las municipalidades, en un intento permanente de liquidar su autonomía financiera, jurídica y política. Precisamente en la lucha contra esta suicida tendencia centralista es que ha consistido mi actividad cívica de los últimos años, encaminada a crear conciencia sobre la necesidad de descentralizar la Administración Pública del país dándole fuerza a los gobiernos locales, y permitiendo a la dirigencia local o regional asumir una parte del poder público, que hasta ahora sigue concentrado en los pasillos de Palacio o en los escritorios lujosos de la capital.

Este comentario se hace largo y no he entrado a los grandes y fundamentales temas que el editorial dejó planteados como generalizaciones y que yo quisiera abordar en una serie de publicaciones, si el periódico me garantiza un espacio adecuado para insertarlos.

## Urge la reforma del Régimen Municipal

La Reforma de fondo del régimen municipal se impone para garantía de la democracia costarricense. Y por ella he venido trabajando tesoneramente desde que el destino me deparó la oportunidad de llegar a la Asamblea Legislativa en calidad de diputado. Yo había observado atentamente el proceso de deterioro progresivo del régimen municipal desde hace muchos años y en no pocas oportunidades había discutido con verdadera pesadumbre con grandes municipalistas como Arnoldo Jiménez Zavaleta, Dubilio Argüello, don César Güell y otros sobre el peligro que ese deterioro significa para la institucionalidad del país.

El tema fue motivo de debate en el II Congreso Municipal de 1954 y un objetivo fundamental de la Liga Nacional de Municipalidades que se fundó entonces, era precisamente luchar por la reforma integral de los gobiernos locales. A partir de aquel Congreso, que yo recuerde, en casi todos los programas de los partidos políticos ha figurado, en una u otra forma, la reforma municipal. Esto ha sido especialmente relevante en las cartas fundamentales y programas del Partido Liberación Nacional, razón por la cual cuando llegué a la diputación por este Partido en 1966, me propuse impulsar con toda fuerza los puntos programáticos de carácter municipalista.

Encontré inmediato apoyo en todos mis compañeros y también entre los diputados en los otros partidos políticos: Fernando Volio Jiménez, Rodrigo Carazo Odio, Ramiro Barrantes y Enrique Azofeifa, liberacionistas que me apoyaron con entusiasmo. Guillermo Villalobos Arce, Oviedo Murillo y doña Graciela Morales de Echeverría, de la Unificación Nacional, también impulsaron decididamente mis propuestas. Fue así como nació creo que en 1968 una Comisión Especial de la Asamblea Legislativa encargada de redactar una nueva legislación municipal. Y se puede decir que a partir de ese momento se inicia un movimiento muy importante que va directamente encaminado hacia el fortalecimiento económico, jurídico y político del régimen municipal.

Me tocó presidir por un tiempo la Comisión Especial y recuerdo muy bien que en las deliberaciones previas a la redacción concreta del articulado del nuevo Código Municipal, vislumbramos cuatro etapas en que debía consistir la reforma:

- A) La reforma tributaria.
- B) La reforma jurídica.
- C) La reforma institucional y administrativa.
- D) La reforma constitucional y política.

La reforma tributaria en realidad se comenzó a plasmar unos meses antes cuando aprovechando algunas reformas a la Ley del Impuesto Territorial, logramos traspasar el producto íntegro de ese impuesto, que es el tributo local por excelencia, de la hacienda nacional a la hacienda municipal. Vale la pena recordar que, con motivo de esta

reforma, tuve oportunidad de conversar, dentro de la cordial y respetuosa amistad que nos ha unido desde la Universidad, con el entonces Presidente José Joaquín Trejos quien, para mi sorpresa, no solamente me aseguró que apoyaba la reforma concreta a la Ley del Impuesto Territorial, sino que estaba de acuerdo con todo el planteamiento que yo estaba haciendo en la Asamblea para el fortalecimiento de los municipios.

La reforma jurídica se plasmó en el Código Municipal que, como ya dije, fue redactado por una Comisión Especial en la que estuvimos como Diputados Guillermo Villalobos Arce, Ovidio Murillo, Enrique Azofeifa, Ramiro Barrantes y yo. Y como asesores, Arnoldo Jiménez Zavaleta, Elías Soley Soler, Mauro Murillo, Alberto Moya y don César Güell. Las actas de la Comisión Especial, que desgraciadamente están hoy muy incompletas, contienen un material sumamente valioso en relación con el transfondo filosófico, sociológico, jurídico y político en que se sustancia el articulado del Código. Allí plasmamos, como municipalistas, la mayor parte de nuestras ideas que venían del magno Congreso de 1954 y que no habían encontrado expresión concreta durante muchos años.

Una de las novedades más importantes de la nueva legislación fue el establecimiento de la institución del Ejecutivo Municipal, como funcionario de nombramiento del propio Concejo, y no de nombramiento del Poder Ejecutivo, con la idea de que tal funcionario fuera, dentro de lo posible, como una especie de gerente administrativo en el gobierno municipal. Todavía a estas horas no logro explicarme cómo fue posible que este cambio tan radical en la legislación municipal fuera aceptado, primero en el Gobierno de don José Joaquín Trejos, cuando se emitió el Código, y después en el gobierno de don José Figueres, cuando entró en vigencia. Porque la verdad es que los gobiernos centrales de todos los tiempos, habían utilizado al Jefe Político, autoridad dependiente del Ministerio de Gobernación, como Ejecutivo Municipal y desde luego como medio efectivo para dominar a las municipalidades. En aquellos tiempos, la autonomía municipal era un mito, y las municipalidades meros apéndices del Poder Ejecutivo. En un artículo futuro analizaré lo nefasto que fue este sistema para el liderazgo local.

La reforma institucional y administrativa se inició con la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal: IFAM.

Los autores del Código consideramos que éste no tendría aplicación práctica si no se establecía un mecanismo para apoyar, asesorar, orientar y financiar a los gobiernos locales.

Y esta idea quedó plasmada en el Artículo 19 de ese estatuto jurídico, donde se dispone la creación del IFAM, como un órgano destinado a obtener la coordinación de las municipalidades, por la vía de la adhesión voluntaria, con el fin de prestarle asistencia técnica, financiamiento para proyectos de obras y servicios públicos municipales y para colaborar con ellas en todo lo concerniente al mejoramiento del gobierno local.

Me tocó ser el primer Director Ejecutivo del nuevo Instituto y organizarlo hasta en sus mínimos detalles. Dos grandes metas me orientaron en esa delicada tarea:

—Fortalecer los gobiernos locales políticos, jurídica y administrativamente.

—Convertir a las municipalidades en verdaderas empresas de desarrollo local y regional.

Una junta directiva brillante presidida por el Ministerio de Gobierno de entonces, Dr. Carlos Manuel Vicente Castro y en la cual también participaban el Ministro de Obras Públicas y Transportes, Ing. Mario Quirós Sasso, el Ing. Jorge Manuel Dengo, el Lic. Eduardo Lizano, don Juan María Vásquez Fernández, don Eladio Pérez Peraza, don Alejandro Morera Soto, el Ing. Eduardo Jenkins Dobles y el Lic. Elías Soley Soler, entendió, amplió y dio respaldo sin límites a los planteamientos ideológicos que yo presenté como fundamento de la nueva Institución. Desde el principio se entendió claramente y sin rodeos que el IFAM no iba a ser una simple agencia de préstamos a las municipalidades, sino un instrumento activo, combatiente y decidido a favor de la reforma municipal. Yo sigo creyendo que en este postulado está la justificación de la existencia del Instituto y de su misión en la organización institucional del país.

El IFAM no se hubiera podido organizar sin el apoyo decidido del Gobierno de entonces, presidido por don José Figueres. Pero más que don Pepe, el que apoyó a fondo la nueva Institución fue el Ministro de Gobernación Dr. Carlos Manuel Vicente. Cuando yo luchaba por la reforma municipal en la Asamblea Legislativa, Carlos Manuel también era diputado. Si bien apoyó mis proyectos y afanes, estuvo frío y en alguna oportunidad hasta llegó a plantearme sus dudas acerca de la utilidad de las municipalidades en la organización del país. Conversamos largo del asunto y al final, aceptando mis argumentos, decidí apoyar la reforma en todos sus aspectos. Tanto es así que cuando lo nombraron Ministro me pidió que aceptara el cargo de asesor de su Ministerio en asuntos municipales. Trabajé a su lado ad-honorem redactando la Ley Orgánica del IFAM y preparando la organización del Instituto. Me sorprendió ver al Ministro de Gobernación empujando una reforma que prácticamente sacada del control de su Ministerio al régimen municipal. Así se lo dije varias veces con toda claridad y la respuesta fue siempre en el sentido de que siguiéramos adelante, porque mejorando las municipalidades íbamos a mejorar a todo el país. Tengo la impresión y es justo que lo diga sin rodeos, que Carlos Manuel Vicente es hoy uno de los mejores municipalistas del país.

He venido glosando, incluyendo nombres de personas, algunas peripecias que surgieron alrededor de los pasos que se han venido dando para impulsar la reforma municipal en el país. Pero de todo cuanto dejo dicho quiero destacar el hecho fundamental que sin el apoyo de los gobiernos no hubiera sido posible avanzar lo que se ha avanzado hasta ahora. Todos los municipalistas del mundo, y yo estuve hace poco en una reunión de alcance mundial en Río de Janeiro, estamos de acuer-

do en que la reforma municipal no es una tarea de las municipalidades, sino una empresa de los Estados. No se trata de que las municipalidades anden mejor o peor financiera y administrativamente; se trata de algo más hondo y fundamental: se trata de considerar si dentro de la organización del Estado, deben funcionar los gobiernos locales, como organizaciones de base, o deben suprimirse y entonces buscar otras formas jurídico-políticas para gobernar a las comunidades. Este planteamiento no es algo simplista que pueda analizarse y resolverse superficialmente aventurando la opinión de que las municipalidades deben suprimirse porque fallan muchas veces en la prestación eficiente de los servicios públicos locales. El problema es más de fondo y tiene que ver con ideas básicas acerca de la organización democrática de los países, con una filosofía moderna de participación popular de los ciudadanos en el gobierno y con el esencial concepto de la responsabilidad cívica de todos los habitantes respecto del trabajo nacional por el bien común. La reforma municipal no es, pues, un problema atinente a las municipalidades, sino un problema fundamental que hace relación a la propia organización del Estado costarricense.

Por eso es que yo vengo sosteniendo que en el fondo la reforma debe enfocarse como un elemento básico en un análisis de la estructura general del Estado.

Y dentro de ese análisis, deben estar presentes temas como la descentralización administrativa; la división administrativa y política del país; una estrategia nueva para el desarrollo regional y local; una mejor división del trabajo nacional y en fin, una forma diferente de ejercer el poder en Costa Rica. Pero son temas que trataré con detenimiento en mi próximo artículo sobre la reforma municipal y la reforma constitucional y política.

### *Conviene separar las Elecciones Municipales de las Elecciones Nacionales*

Como he demostrado en mi exposición anterior, se han dado algunos pasos positivos para fortalecer a las municipalidades desde los puntos de vista tributario, jurídico y administrativo. Falta mucho por hacer, pero los pasos iniciales se han dado, a mi juicio, en la dirección correcta.

Sin embargo, es preciso abordar, a la mayor brevedad posible, el aspecto más decisivo y trascendental en este campo: se trata de una revisión de fondo del capítulo de la Constitución Política concerniente al Régimen Municipal.

Concede a este punto la más alta importancia, porque la revisión indicada nos llevará a plantearnos necesariamente una serie de definiciones filosóficas y políticas que son indispensables para definir la suerte de nuestros gobiernos locales.

Dije en mi artículo anterior que este asunto no es problema que deben resolver las municipalidades. Se trata nada menos que de una

1. Centraría el interés de los electores en programas e inquietudes de carácter local.
2. Obligaría a los partidos políticos, nacionales, regionales o locales, a presentarle a la ciudadanía los mejores hombres y mujeres como candidatos para los cargos concejiles.
3. Comprometería y responsabilizaría a los ciudadanos electos, con y ante un electorado que les ha dado un apoyo político directo. Actualmente ese compromiso y responsabilidad no existen, porque los concejales se crean más obligados con quienes los han designado "al dedo" que con los votantes de su cantón.
4. Las elecciones municipales podrán servir, eventualmente, para medir el grado de popularidad que tiene en el país el partido que gobierna, poniendo en guardia al grupo gobernante, sobre las inquietudes y aspiraciones de la ciudadanía.

Yo intenté promover en la Asamblea Legislativa, en el período 1966-1970 en que me tocó ser diputado, esta reforma constitucional. El Lic. Elías Soley Soler, joven y brillante diputado actual, me ayudó en la redacción del texto correspondiente, que sometí a la consideración de mis compañeros. Logré la firma de más de 50 legisladores y con ese respaldo se presentó la reforma a consideración de la Asamblea.

No hubo problemas en el trámite de admisión; se le dieron las tres lecturas de rigor y se nombró la Comisión Especial para que dictaminara al respecto. Esa comisión que estuvo integrada por los diputados Villanueva Badilla, Azofeifa Solís y por el que esto escribe. La responsabilidad del dictamen corría por mi cuenta, como promotor de la reforma. Y no recuerdo por qué razones transcurrió el término constitucional de 8 días a que se refiere el inciso 3º del artículo 195 de la Constitución, sin que la Comisión dictaminara. La responsabilidad es exclusivamente mía y hoy lamento que por un descuido que no tiene justificación razonable, la reforma trascendental a que me vengo refiriendo no se encuentra consolidada en nuestra Carta Magna. El expediente respectivo se encuentra archivado en la Asamblea Legislativa, en espera de que un grupo de diputados municipalistas, le dé trámite de nuevo para bien de Costa Rica.

Por cierto que en aquella ocasión consulté en privado la opinión del señor Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, Lic. Francisco Sáenz Moza, sobre este asunto. Y este distinguido jurista, cordial amigo de muchos años, me dijo más o menos lo siguiente: "La reforma es fundamental para la democracia costarricense. El Tribunal y el Registro Electoral serán mecanismos casi perfectos dentro de poco y más bien el país debe utilizarlos más a menudo en consultas populares. Las elecciones municipales separadas de las nacionales no representarán ningún problema para el Tribunal, el cual está capacitado para organizarlas, fiscalizarlas y dirigirlas en cualquier momento".

Las objeciones que algunos amigos me han hecho cuando les hablo de este asunto son principalmente dos: la primera se refiere a que el

cuestión crucial para definir la fisonomía y el funcionamiento del Estado costarricense.

Conuerdo con el editorialista de "La República" en que el régimen municipal atraviesa por una aguda crisis y en que, precisamente por eso, hay que someterlo a una exhaustiva revisión. Y creo que la revisión debe implicar, sin mayor demora, la reforma de la Constitución Política.

Cuando estábamos redactando el Código Municipal, hablamos muchas veces en la Comisión Especial de la insuficiencia de las normas constitucionales vigentes para sustentar una legislación verdaderamente avanzada en materia municipal. Sin embargo, hicimos lo que se pudo dentro del marco estrecho de la Constitución vigente, por modernizar y ordenar el párrafo de disposiciones que regían la actividad de las municipalidades hasta el instante en que entró en vigencia la nueva legislación.

En aquel momento visualizamos claramente varios aspectos en los que resulta urgente una revisión constitucional: a) Separación de las elecciones municipales de las nacionales, b) Elección popular del ejecutivo municipal bajo el sistema de ayuntamientos, c) Regulación constitucional adecuada para evitar la proliferación de cantones, d) Regulación del gobierno de las áreas metropolitanas, e) Establecer entre las normas para fortalecer la hacienda municipal.

Deseo referirme al primer aspecto, es decir, a la separación de las elecciones municipales de las elecciones nacionales.

A mi juicio, esta es una medida indispensable para fortalecer políticamente a los gobiernos locales. Dentro del sistema de elecciones generales que impera en el país, la elección de los regidores municipales pasa completamente inadvertida por parte de los electores y por lo tanto la credencial de esos regidores no tiene un sustento político valadero. En efecto; las elecciones generales polarizan la atención de los ciudadanos en la elección presidencial, dejando relegada al último lugar la preocupación por los asuntos locales.

Como consecuencia de esta situación y como algo completamente lógico, los partidos políticos no prestan mayor atención a los problemas municipales. Las asambleas cantonales que según el Código Electoral tienen como misión principal designar los candidatos a los puestos concejiles o no se hacen, o sólo por excepción dejan de ser una farsa. Seguí muy atentamente este proceso en las elecciones pasadas y tengo la impresión de que un alto porcentaje de papeletas municipales no tuvieron el respaldo de una asamblea cantonal. En el futuro, el Tribunal de Elecciones debiera vigilar estrechamente la celebración de estas asambleas para evitar que muchas listas de candatos a regidores salgan de las famosas "Asambleas de Papel", llamadas así porque se confeccionan ficticiamente en la oficina de algún dirigente local o nacional.

El gobierno local debiera salir de una elección especial convocada al efecto, en época distinta de la de las elecciones generales. Esto tendría a mi juicio, los siguientes beneficios:

país no puede estar permanentemente en campaña política. A esto yo respondo que en Costa Rica vivimos todo el tiempo en campaña política lo que, a mi juicio, no es malo desde el punto de vista cívico, siempre que las cosas se mantengan dentro de marcos razonables y que la ética política presida la actividad de ciudadanos y partidos. Yo creo que las consultas populares frecuentes, ya sea para la elección de funcionarios públicos, para detectar el sentir del pueblo por medio de plebiscitos y para ratificar medidas de gobierno por medio de referéndum, vitalmente nuestras instituciones democráticas en grado máximo.

La segunda objeción que se me ha hecho es la referente al costo de las campañas políticas. A este he respondido siempre que la solución estaría en destinár una parte del aporte estatal para el pago de la deuda política, el financiamiento de las elecciones municipales. En esta forma, sin aumentar los gastos que actualmente se hacen cada cuatro año en las elecciones generales, se lograría consolidar económicamente la elección de los gobiernos locales.

Vistas las cosas desde esta perspectiva, no cabe duda de que las elecciones municipales, separadas de las nacionales, son convenientes por que fortalecerían políticamente al régimen municipal y por lo tanto a la democracia costarricense dándole vitalidad indiscutible desde su propia base.

Sin embargo, yo no estoy convencido de que los políticos costarricenses, por lo menos los que tienen el poder de tomar decisiones acerca del destino del país, tanto desde el Gobierno como desde la oposición, vean con buenos ojos una reforma como la propuesta. No estoy convencido, porque la poca experiencia que tengo en las lides políticas me indican que es muy difícil para esos políticos, en términos de las prácticas corrientes utilizadas por ellos, desprender del poder que ahora tienen de imponer prácticamente desde sus oficinas en San José, la forma en que han de integrarse los concejos municipales del país. En el fondo, yo creo que en este asunto, fuera de los aspectos filosóficos y doctrinarios que me parecen nítidos e indiscutibles, juegan elementos diferentes que se refieren a los factores de poder que de hecho rigen en la política costarricense.

El dirigente nacional es, tal y como yo lo conozco, con muy pocas excepciones, extraordinariamente centralista, como es centralista el régimen político de este país.

En eso no se diferencia mucho de los dirigentes políticos del resto de los países de América Latina. Quieren el poder total; sin restricciones o limitación y si aceptan la existencia de instituciones como los Gobiernos Locales, es a condición de que les estén sometidos, en una u otra forma.

Este dirigente no va a consentir de buen grado en una reforma que indudablemente disminuirá su influencia política directa sobre los dirigentes locales y que por otro lado va a consolidar en los gobiernos municipales una cuota de poder proveniente de los electores y no de los favores del que manda en el Gobierno o en un partido.

134  
Sin embargo yo, como optimista impenitente, creo que si el régimen municipal se organiza, como va en camino de hacerlo, puede constituir un elemento de presión incontrastable para conseguir la revisión de la Constitución Política.

Estamos apenas a tiempo. Si del Congreso Municipal que se reunirá el 30 de agosto sale una fuerte organización nacional de municipalidades, bien se puede pensar en solicitar al apoyo de todos los diputados municipalistas, que son muchos, para impulsar esta reforma constitucional que, como ya dije, no solamente es esencial para el régimen municipal, sino para afianzar cada día más la democracia costarricense.

Yo he hablado un par de veces, muy brevemente, de este asunto, con el señor Presidente de la República, don Daniel Oduber. Y puedo decir que no se ha mostrado contrario a mis ideas. En alguna oportunidad me instó a que yo mismo intentara una redacción no solamente de la reforma tendiente a trasladar las elecciones municipales a medio período, sino de otra, que él considera fundamental y que se refiere a dejar abierta la puerta para regular mejor la administración del área metropolitana de San José y otras similares que pudieran surgir en el país.

Otro pronunciamiento de un miembro del Poder Ejecutivo, favorable a las elecciones municipales separadas de las nacionales, lo ha dado recientemente don Francisco Morales Hernández, Ministro de Trabajo y Seguridad Social, joven político que, tal vez por venir de una zona rural, ha captado claramente la importancia del régimen municipal en el sistema institucional costarricense que, si ha de perdurar enmarcado dentro de los lineamientos de la democracia, debe fundamentarse cada día más en los organismos populares de base, la principal de las cuales es el municipio.

Si este periódico me sigue brindando el acogedor alero de sus columnas, me referiré en próximos artículos a otras reformas constitucionales que los municipalistas consideramos indispensables y que han quedado enumeradas anteriormente.

### Controlar creación de nuevos Cantones y Municipalidades

Para efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; estas en cantones y los cantones en distritos. Así lo dispone el artículo 168 de la Constitución Política. El Código Municipal dispone, por otra parte, que la jurisdicción territorial de la municipalidad es el cantón, que la población cabecera de éste es la sede del Gobierno Municipal, y que tal población tendrá el título de ciudad.

La división territorial de Costa Rica, para efectos de la Administración Pública arranca del año de 1848 y no sabemos cuál fue el criterio que siguieron nuestros antepasados para decretarla. Con ligeras modificaciones esa división administrativa es la que nos rige y resulta bas-

135  
tante claro que después de más de un siglo ella esté completamente desactualizada, constituyendo más que una buena base para administrar el país, un obstáculo permanente para su desarrollo. Algún día alguien tendrá que decidirse a hacer una amplia revisión de esta división administrativa para organizar mejor la Administración Pública. Pero este es un problema muy serio, pues existen gran cantidad de intereses a su alrededor, principalmente de carácter político-electoral, que nadie se atreve a tocar por no levantar un avispero.

La división en provincias está estabilizada y el trámite que la Constitución establece para crear nuevas es el mismo requerido para las reformas parciales. De modo que en las circunstancias actuales, es prácticamente imposible establecer una nueva provincia. Hay un documento muy interesante del Dr. Arvids Kalnins, experto francés al servicio de las Naciones Unidas, que estuvo varios años en Costa Rica estudiando nuestro régimen municipal, y que propuso una división del país en catorce departamentos, aplicando un criterio geográfico y socio-económico. Sin embargo, por razones de orden político a que antes me referí, este trabajo no ha sido objeto de una seria consideración por parte de nuestros gobiernos. En todo caso, la composición provincial del territorio no causa tantos problemas y perjuicios como la anárquica estructuración cantonal vigente.

Cada cantón tiene un Gobierno Municipal, encargado de la administración de los intereses locales, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular y de un funcionario ejecutivo que designará la Ley: Artículo 169 de la Constitución Política. La disposición es sabia y encuentra plena justificación en la teoría concerniente a los gobiernos locales. Pero en la práctica surgen varios problemas que es preciso estudiar a fondo para corregirlos de una vez por todas. Esos problemas se refieren fundamentalmente al tamaño de los cantones, tanto territorialmente como en población; a la capacidad económica o financiera de los mismos para atender los servicios de interés municipal, y a la efectividad del gobierno local. La Constitución no da normas al respecto y a las leyes que rigen la materia son, a mi juicio, inadecuadas para regular acertadamente esos problemas.

En cuanto al territorio se refiere, sería deseable que los cantones tuvieran una extensión territorial adecuada y bien definida. Sin embargo, resulta muy difícil determinar una extensión óptima porque a veces, como ocurre en el área metropolitana, en un reducido territorio se levantan cantones poderosos y ricos.

En relación con la población sí es necesario tomar medidas para exigir un mínimo de habitantes para la creación o existencia de un cantón, por varias razones: primero, porque no se justifica un cantón por varias razones: primero, porque no se justifica un gobierno local para muy poca gente y segundo, porque ese gobierno, para subsistir normalmente, necesita una población que genere ingresos capaces de darle sustento económico a su actividad administrativa. *de acuerdo*

La capacidad financiera de las municipalidades está en íntima relación con el territorio, la población y el régimen tributario municipal. Y es preciso tener muy en cuenta estos tres factores, para poder autogobernar el nacimiento de un nuevo cantón y por ende de un nuevo gobierno local. Estudios muy concienzudos debieran realizarse por parte de instituciones y funcionarios muy calificados, antes de crear nuevos cantones.

Preocupados por estos asuntos, un grupo de diputados reformamos, en el período 1966-1970, la antigua ley que regía la creación de los cantones y dispusimos que en vez de requerirse solamente 3.000 habitantes para esos efectos era de rigor que la población sumara por lo menos el 1% del total de la del país. En aquella época ese porcentaje representaba 18.000 habitantes aproximadamente. Sin embargo, creo que se han creado nuevos cantones sin respetar esta disposición de la ley, siguiendo el procedimiento, a mi juicio distorsionado, de derogar para el caso concreto, la norma general relativa al 1% a que ya me referí. Por lo demás, no se han hecho en todos los casos estudios completos sobre el territorio y la capacidad financiera del nuevo cantón.

Esto es muy serio porque los gobiernos locales que han nacido como consecuencia de este proceso distorsionado, enfrentan desde el principio serios problemas para el ejercicio de su función, y no les queda más remedio que ampararse al alero del Gobierno Central o alimentarse peligrosamente de las inseguras y caprichosas partidas específicas.

*Yo creo sinceramente que en la proliferación de cantones reside una de las causas más importantes de la debilidad del régimen municipal.* Tenemos 80 cantones y 4 Concejos de Distrito, que son a manera de pequeños cantoncitos creados por el Poder Ejecutivo. Si estudiáramos a fondo la viabilidad financiera y administrativa de cada uno, nos encontraríamos con que muchos de ellos no la tienen. Funcionan y trabajan con presupuestos muy pequeños y desfinanciados. Dependen en mucho del Poder Ejecutivo o del diputado de la zona para poder subsistir, con lo cual pierden el atributo más importante de todo municipio: su autonomía.

*Por eso estoy convencido de que es urgente tomar medidas tajantes para evitar que se creen nuevos cantones y que por lo tanto nazcan más municipalidades en el país. Y esto solamente se consigue mediante una adecuada reforma constitucional, que establezca normas que impidan retazar el país más de lo que está. Me parece que más bien y como complemento de lo anterior, debería dejarse constitucionalmente abierto el camino para que cantones en franco proceso de debilitamiento poblacional y financiero, puedan refundirse en otros formando así unidades cantonales más fuertes y operativas.*

Estas ideas no son nuevas ni son mías. Muchas personas, entre ellos altos funcionarios públicos con quienes he conversado sobre problemas del régimen municipal, me las han expresado en varias formas. Y a manera de anécdota voy a contar la opinión que al respecto tenía

el recordado amigo y gran ex-Presidente de la República don Francisco J. Orlich.

En alguna oportunidad en que conversamos sobre estos asuntos, se mostró preocupado por el excesivo número de cantones y de municipalidades. Me dijo que a su juicio el país estaría mejor con unos cuarenta y cinco cantones con sus respectivos gobiernos locales, porque en esa forma estos serían fuertes. Tendrían buenos presupuestos y al gobierno le sería más fácil mantener relaciones con ellos. Por otra parte me expresó que desde el punto de vista político todo se simplificaría pues los cantones en el número indicado, podrían tener cada uno su propio diputado. Don Chico consideraba que ya las provincias no jugaban un papel importante en la organización del país, el cual debía orientarse hacia una federación de cantones, al estilo suizo. Así me lo manifestó con una gran naturalidad, dejándome sumido en hondas reflexiones que todavía hoy vuelven a mi mente con marcada insistencia.

Una gran verdad es que, desde el punto de vista de la Administración Pública, las provincias no desempeñan una función realmente importante. Pueden representar algunos sentimientos regionales profundos para sus habitantes; significar un conjunto de valores humanos o encarnar manifestaciones folklóricas importantes. Pero para efectos programáticos de orden administrativo, no tienen mayor papel que jugar en la vida nacional. Lo que realmente vive y funciona, bien que mal, en la organización básica del país, es el cantón con su gobierno local. Y es por eso que a mi juicio y después de la aparición del Código Municipal, declina definitivamente el poder provincial y se fortalece el poder municipal.

Si esto es así, hay que ponerle mucha atención a los conceptos de cantón y de gobierno local, regulándolos mejor en la propia Constitución de la República. Esa regulación debe comenzar por normas que impidan la creación de nuevos cantones, salvo casos excepcionales, y completarse con otras tendientes a fortalecer políticamente la organización del Gobierno Municipal, tema al cual me referiré en mi próximo artículo.

### *Elegir Popularmente Ejecutivos Municipales*

Me ha llamado poderosamente la atención desde hace mucho tiempo, el interés y la insistencia con que la *Asociación Nacional de Fomento Económico, ANFE*, se ocupa de los asuntos municipales. En varias de las columnas que publica en "La Nación", la ANFE se han planteado problemas relativos a los municipios y precisamente en la columna publicada el domingo 8 de agosto se abordan dos de ellos que son: La revisión de la división territorial, a la cual me he referido, en mi artículo anterior, y la *Elección Popular del Ejecutivo Municipal*.

Creo que una revisión del Capítulo constitucional que se refiere al régimen municipal es, no solamente necesaria sino urgente. Y entre



las cosas que hay que revisar no sólo está el procedimiento para crear nuevos cantones sino también el fortalecimiento orgánico del Gobierno Local y la firme fundamentación de las finanzas municipales.

En cuanto al gobierno local, ya dijimos en anterior publicación que una primera forma de fortalecerlo desde su propia raíz es mediante las elecciones municipales separadas de las nacionales. Con esto, a mi juicio, se asentaría muy firmemente el Concejo Municipal desde el punto de vista público.

Y es preciso que así sea, porque la municipalidad, por esencia, es un órgano político-administrativo de extracción popular.

El Ejecutivo Municipal es, por disposición constitucional, un componente del Gobierno Local, el cual se forma por un cuerpo deliberante integrado por regidores municipales y un funcionario ejecutivo que designará la Ley. Este funcionario ejecutivo es clave en la organización y funcionamiento del ayuntamiento.

Antes de la emisión del actual Código Municipal, el ejecutivo municipal era, por ley, el Gobernador en las cabeceras de provincias y el Jefe Político en los otros cantones.

Esta estructura era fatal para la autonomía municipal porque colocabá a todo el régimen en una dependencia total del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Gobernación. Y a través de esa dependencia, se operaban una sujeción y un sometimiento muy graves del liderazgo local al Gobierno de turno.

Quienes redactamos el Código vigente, no tuvimos ninguna duda en liquidar ese sistema, por considerarlo atentatorio contra el principio de la autonomía municipal, que es uno de los pilares del ideal municipalista en todo el mundo. Pero a la hora de buscar una fórmula sustitutiva nos encontramos frente a dos posibilidades importantes que debemos estudiar detenidamente y al final optar por una de ellas.

En primer lugar se estudió la tesis de la elección popular del Ejecutivo, tomando como modelo en algunos sistemas europeos y latinoamericanos. Se pensó que tal vez era prematuro adoptar este procedimiento por falta de madurez política a nivel local; que había el riesgo de que dentro de un sistema de elecciones nacionales generales, el Ejecutivo fuera impuesto "desde arriba por los partidos políticos por el sistema de elección al dedo"; que la elección popular convertiría a este funcionario en un "político" y no en un técnico como era lo ideal para el funcionamiento eficiente de las municipalidades.

En segundo lugar se estudió el sistema de "Junta y Gerente" que tan buenos resultados ha dado en la organización municipal de los Estados Unidos. En este sistema se trabaja a base de una junta directiva, que sería el Concejo, y que es el encargado de dictar las políticas generales del gobierno local, aprobar la programación general para la ejecución de tales políticas y luego ejercer un control estricto sobre la eficiente marcha de las obras y servicios públicos. Y el esquema se completa con el nombramiento de un funcionario ejecutivo con capacidad gerencial, denominado el *City Manager* que generalmente es

un técnico en administración pública designado por el propio Consejo Municipal.

Nosotros escogimos este camino porque nos pareció que además de garantizar la autonomía municipal, pues el Ejecutivo pasaba a ser de nombramiento del Concejo, abría la puerta para la tecnificación paulatina del gobierno local. Sobre todo pensábamos que a través de un Instituto de Asesoría Municipal, se podía a poco ir capacitando y adiestrando personal competente para la administración de los asuntos municipales a nivel ejecutivo.

La experiencia acumulada a partir de enero de 1971, fecha en que entró en vigencia el nuevo Código Municipal, no es totalmente negativa desde el punto de vista de que en un alto porcentaje de los casos, las municipalidades han procurado hacer buenos nombramientos en el cargo de Ejecutivo Municipal. Incluso en muchas de ellas, este funcionario ha contribuido decisivamente a elevar el nivel de eficiencia en la marcha de los asuntos locales.

Sin embargo, el origen y la motivación del nombramiento siguen siendo políticos y no técnicos. Durante la elección pasada la mayoría de las municipalidades quedaron integradas por ciudadanos adversos al Partido Liberación Nacional. Y coaligados, esos regidores dieron la lucha para elegir Presidente y Ejecutivos Municipales de la coalición de partidos de oposición. Esto ha dado origen, en no pocos casos, a que el trabajo municipal se vea interferido por problemas de orden político y que el Ejecutivo cumpla sus funciones más atento a dichos problemas que a sus funciones técnicas como gerente o administrador de los intereses del municipio.

En esencia, el sistema norteamericano que nosotros adoptamos en el Código es bueno. Pero es evidente que los latinos somos diferentes y que nuestras decisiones van siempre mucho más cargadas de componentes políticos que de consideraciones de orden técnico. Y esta es una realidad que se ha puesto en evidencia en relación con la institución del Ejecutivo Municipal.

*Yo creo que hemos avanzado mucho y que la experiencia lograda en estos años no es del todo desalentadora. Pero ante el concepto indiscutible de que el Gobierno Local es un órgano eminentemente político y ante la evidencia de que el nombramiento del Ejecutivo Municipal es y va a seguir siendo un nombramiento político, me parece que es conveniente estudiar en serio la posibilidad de que la designación del funcionario clave del gobierno local, sea por elección popular.*

Sobre todo si se logra la reforma constitucional para que las elecciones municipales sean a medio período y con ello un proceso cívico de mayor atención e interés de la ciudadanía en la designación de los integrantes del gobierno municipal, se presentarían óptimas condiciones para que los electores designaran al mismo tiempo al Alcalde, Intendente o Ejecutivo Municipal.

Todo parece indicar que este sería un procedimiento de selección positiva en cuanto a este funcionario se refiere, porque no solamente buscaría el mejor hombre para el cargo, sino que quien resultare electo

tendría un compromiso directo con el electorado en cuanto a su gestión al frente del gobierno local. Por lo demás, el contralor popular sobre el comportamiento cívico, moral y administrativo del funcionario, alcanzaría su más alto grado en beneficio de la colectividad.

De acuerdo con los razonamientos anteriores, en estos momentos me encuentro inclinado a considerar como conveniente la designación del Ejecutivo Municipal por medio de la elección popular. Una fórmula podría ser la de que el Presidente Municipal al mismo tiempo el Ejecutivo. Esto implicaría que en las papeletas sometidas a la consulta popular, los partidos indicaran de una vez a quién postulan para Presidente de la comuna y que el postulado supiera de antemano, que de salir electo, tendría que asumir la responsabilidad de conducir política y administrativamente el gobierno local. Este gobierno, por su parte, debería disponer lo necesario para pagarle a su Presidente Ejecutivo un sueldo acorde con sus funciones y responsabilidades. He usado el nombre de Presidente Ejecutivo porque esta es la terminología más usual en el país. Pero dentro de la teoría y la práctica municipalista el término más apropiado sería del **ALCALDE** en primer lugar, o el de **INTENDENTE** en segundo lugar. El primero tiene entre nosotros el inconveniente de que se está usando, a mi juicio impropriamente, para designar a un funcionario que administra justicia dentro del Poder Judicial. Y el segundo, el de que no refleja con propiedad la figura de un gobernante local, sino más bien de un funcionario a cargo de tareas financieras.

El Alcalde o Intendente sería electo, desde luego, por un período de cuatro años con posibilidad de ser reelecto sucesivamente en forma indefinida. Podría ser destituido del cargo mediante procedimientos especiales establecidos ante la Contraloría General de la República, por causas graves atinentes a su conducta moral, administrativa o de gobierno. También podría cesar por abandono o renuncia del cargo. Habría que regular muy bien los procedimientos de sustitución interina, ya que la definitiva solamente podría hacerse por una elección popular convocada al efecto.

Esta fórmula tiene a mi juicio la ventaja de que combina la presunta designación de la persona mejor y más eficiente para dirigir el gobierno local, con la fuerza política directa que tal persona derivaría de la elección popular. Por lo demás, la Presidencia Municipal, Alcaldía o Intendencia, como se le quiera llamar, se convertiría en un peldaño para posiciones políticas o administrativas de más alto rango, si su titular diera muestras de capacidad, talento y dotes de buen gobernante en el ámbito municipal. La lucha por la Presidencia Municipal sería entonces de mucha importancia para los partidos, que a través de ella promovería hacia posiciones como la de Diputado, a sus mejores elementos de los respectivos cantones. Esto, desde luego, podría ser muy positivo para todo el proceso cívico y político del país.

Lo que vengo diciendo podría ser novedoso entre nosotros, pero no lo es en Europa y en otros países de América. En Italia, por ejemplo, el Partido Comunista ha hecho de la lucha por las alcaldías uno de

sus objetivos primordiales. Ha ganado muchas en el país y todo parece indicar que en ello reside parte de la fuerza que ha dado muestras en las últimas elecciones. Para no ir muy lejos, en Guatemala y en El Salvador, los Alcaldes son de elección popular y en muchos casos han resultado electos profesionales muy prominentes de los partidos de oposición a los respectivos gobiernos. Los Alcaldes de las capitales de esos países son virtuales candidatos presidenciales por sus partidos, pues la alcaldía es el paso previo a las posiciones de más alto rango político. Por todo cuanto dejo dicho, me parece que nuestras instituciones democráticas se verían fortalecidas y renovadas si se reformara la Constitución Política para separar las elecciones municipales de las nacionales y establecer la elección popular del Ejecutivo Municipal, Alcalde o Intendente. No le tengo temor a tales reformas porque considero que ellas contribuirían a lograr progresivamente una mayor madurez cívica y política del pueblo costarricense.

*Reformas Constitucionales que definan a los Gobiernos Locales como órganos fundamentales del Estado.*

La Constitución Política es omisa en cuanto a declarar a los Gobiernos Locales como órganos fundamentales en la estructura del Estado. Si bien dedica al Régimen Municipal el Título XII, con un Capítulo Único, los ocho artículos que éste comprende no son suficientes para regular materia tan importante. Por ejemplo, yo crea que debió establecerse una disposición que afirmara la condición de órganos fundamentales del Estado que tienen las Municipalidades. Porque de otra manera puede seguir sucediendo lo que ahora, que mucha gente, incluyendo altos funcionarios públicos, tienen al régimen municipal como parte accesoría y sin importancia en el engranaje de la Administración Pública. Y eso genera graves situaciones que debilitan constantemente a dicho régimen. Se pueden citar los siguientes casos:

- a) La Asamblea Legislativa emite constantemente leyes que afectan al régimen municipal sin consultar a las Municipalidades, como sería de rigor interpretando el artículo 170 de la Constitución en relación con el 190 ibidem.  
Por el camino de esa legislación inconsulta, se ha venido gravando los presupuestos municipales, para fines nacionales, hasta en un 30%, lo que constituye un verdadero atentado contra las finanzas municipales.
- b) A pesar de que el artículo 169 de la Constitución declara que la administración de los intereses y servicios locales estarán a cargo de un Gobierno Municipal, por vía de la legislación ordinaria se vienen cercenando las atribuciones de los gobiernos locales, y tras-pasándolas, a mi juicio inconstitucionalmente, a organismos nacionales.

c) Tanto la Asamblea Legislativa como el Poder Ejecutivo, tienen la tendencia a propiciar la intervención de organismos extraños al gobierno municipal, en la programación, ejecución y evaluación de obras y servicios públicos municipales. Tal el caso de las asociaciones de desarrollo de la comunidad, que fueron creadas para otra cosa y no para interferir en las atribuciones y funciones de los municipios.

d) Fondos nacionales que tradicionalmente se han canalizado a través de las municipalidades para promover el desarrollo de los cantones, son destinados por los diputados o por el Poder Ejecutivo para el financiamiento de obras que ejecutarán entidades diferentes al gobierno local. Muchas veces este procedimiento tiene origen en revanchas políticas con las cuales se castigan a los municipios opositores al Gobierno o al Diputado de la zona.

Para evitar situaciones como las descritas, que debilitan consciente o inconscientemente a las Municipalidades, yo creo que se imponen reformas importantes a la Constitución en su Título XII, ya sea incorporando normas nuevas que afiancen constitucionalmente el régimen municipal, modificando sustancialmente algunas de las que existen para aclararlas o ampliarlas, o derogando total o parcialmente las que una u otra forma no representan una verdadera doctrina municipalista. Es claro que resulta sumamente fácil decir estas cosas y fundamentarlas consistentemente desde el punto de vista filosófico y de los ideales democráticos. Pero la realidad es muy otra. Uno se encuentra a cada paso con personas particulares y con funcionarios de todos los niveles, partidos e ideologías, que son reacios a admitir la necesidad de revisar, fortalecer y perfeccionar el régimen municipal como una forma de cimentar fuertemente la organización democrática de la sociedad costarricense. No faltan quienes, desde los altos sitios del Gobierno, afirman que los gobiernos locales son obsoletos y que por lo consiguiente hay que suprimirlos. No dicen, desde luego, por cuáles organismos de base van a ser sustituidos esos gobiernos locales.

Por esa resistencia generalmente embozada y pocas veces franca y abierta, es por lo que resulta muy difícil, por no decir imposible, intentar una reforma constitucional para sacar de la crisis actual al municipio costarricense. Sin embargo, es preciso mantener la llama de los ideales municipalistas, en espera de que poco a poco se haga conciencia acerca de ellos y se abra la posibilidad de plasmarlos en normas constitucionales y legales, lo mismo que en procedimientos administrativos dentro del contexto de la Administración Pública del país.

Fuera de las reformas constitucionales a las que me he referido en artículos anteriores, he venido conversando con amigos municipalistas sobre otras que paso a señalar someramente.

1. Declaratoria del Gobierno Municipal como un órgano fundamental del Estado. Esta declaratoria sería esencial del texto constitu-

cional porque serviría de base a todos los otros planteamientos normativos de orden municipal que se formularon en la Carta Magna. Por lo demás, serviría para dejar claro de una vez por todas, que el Municipio es una organización primaria sobre la cual se levanta orgánicamente la democracia costarricense. Si esto no fuera así porque se pusiera en duda la filosofía que sustenta estas afirmaciones, estaríamos en trance de tener que cuestionar la organización democrática del Estado costarricense desde sus propias raíces.

2. Consulta obligada y previa a las Municipalidades o algún órgano representativo de ellas, cuando la Asamblea Legislativa se proponga dictar normas que afecten al régimen municipal en general o a una Municipalidad en particular. Este es un problema que urge resolver porque actualmente se está dando la grave situación de que la Asamblea Legislativa tramita leyes a veces de gran importancia municipal, sin que nadie tenga la oportunidad de decir una palabra sobre las mismas. El artículo 170 de la Constitución declara que "las corporaciones municipales son autónomas".

Qué razón hay, entonces para que las Municipalidades reciban un trato distinto que al que reciben las otras instituciones autónomas del Estado? Téngase en cuenta que en el caso de los municipios, estamos en presencia de corporaciones autónomas de elección popular que, por eso mismo, debieran merecer una consideración especial de los Poderes Públicos.

3. Votación calificada de los dos tercios de la Asamblea Legislativa, cuando se trate de aprobar leyes que cercenan atribuciones o funciones propias de los Gobiernos Locales. Si el artículo 169 de la Constitución declara que los intereses y servicios locales estarán a cargo de un Gobierno Municipal, no se vé cómo por medio de leyes ordinarias se van a traspasar las facultades de tal gobierno a otras entidades estatales que muchas veces son productos de orden legal y no de origen electivo y popular. Es claro que esto requeriría un trabajo muy cuidadoso para definir cuáles son los servicios e intereses de orden local que deba estar bajo la competencia de los ayuntamientos. La tarea es difícil, pero no imposible. Y ella se facilitaría mucho si en algún momento nos decidiéramos en este país a poner en claro el lugar en la organización fundamental del Estado, han de tener los municipios.

4. Limitación expresa para que personas u organismos públicos o privados, planifiquen y ejecuten obras de carácter local, sin autorización de las municipalidades respectivas. Si queremos tener gobiernos locales fuertes, competentes y responsables ante sus comunidades cantonales, hay que darles todo el respaldo y los medios para que cumplan sus funciones eficientemente. Pero si el Gobierno Central por medio de sus Ministros; las instituciones autónomas o entidades privadas como asociaciones de desarrollo, respaldadas por el Estado, invaden los medios de la competencia municipal, el régimen completo entra en crisis. Se nota claramente que en estos puntos de vista juegan conceptos muy

importantes que afectan la concepción que se tenga de la estructura del Estado costarricense. No se trata simplemente, como le he repetido varias veces, de defender al régimen municipal por ser muy amigos de las Municipalidades o por debilidades ideológicas por un régimen abso-  
luto. Se trata en el fondo de reclamar definiciones en un país en que están haciendo falta muchas definiciones para saber a qué atenerse en cuanto a nuestro sistema de gobierno, a la estructura de la administración pública y a la competencia de los distintos órganos que conforman el Estado. Mientras estas cosas no se aclaren, los ciudadanos costarricenses vamos a carecer de las seguridades y beneficios de un país seriamente organizado desde los puntos de vista político, jurídico y administrativo.

5. *Limitación constitucional para que fondos nacionales sean canalizados hacia los cantones por medio de entidades que no sean la Municipalidad.* Para la Hacienda Municipal, esta reforma constitucional es de capital importancia.

No se puede seguir permitiendo que los Diputados o el Gobierno Central utilicen fondos del erario público para hacer o propiciar obras de competencia municipal, sin tomar en cuenta al gobierno local. Si el país tiene establecidos estos gobiernos para la atención e intereses locales, resulta inconstitucional que por cualquier medio, se permita que se resquebrajen sus atribuciones.

La existencia de la norma constitucional que se viene propiciando, tiene especial relevancia por la tendencia de muchos legisladores, a conseguir partidas específicas para obras de carácter local y consignarlas a la orden de entidades que no son municipales sino privadas, como las asociaciones de desarrollo de la comunidad. La tendencia a que me refiero modifica una tradición establecida desde hace muchos años y que consistía en canalizar a través de las Municipalidades las partidas específicas destinadas a obras y servicios públicos municipales. Ahora se ha producido el fenómeno de que algunos diputados liberacionistas, compañeros de Partido, no solamente se niegan a gestionar recursos económicos para las municipalidades que son contrarias al Partido, sino que cuando los gestionan los entregan a asociaciones de desarrollo que el algunos casos se han formado ad-hoc para recibirlos.

Esta es una práctica que hay que terminar porque no tiene consistencia ideológica alguna sino que se basa en caprichos políticos momentáneos. Yo como municipalista, he visto con pesadumbre que compañeros diputados muy estimables sigan esta práctica que no rima con los postulados de la Carta Ideológica ni con la seriedad filosófica que debe orientar a un Partido que tiene la pretensión de llamarse Social Demócrata. Porque es bueno recordar que el Municipalismo está en la base misma de la ideológica social democrática al igual que lo está el cooperativismo.

En alguna oportunidad hablé con gran preocupación de este asunto al señor Presidente de la República, concretando poco después mi posición en una carta en la que proponía buscar un sistema mediante

el cual las partidas específicas sirvieran para financiar al régimen municipal a través de IFAM y mediante una programación local para obras y servicios que arrancara de los propios gobiernos locales. Don Daniel encontró la propuesta muy interesante y creo que la ha tenido en consideración muy detenida. Sin embargo, su principal observación fue la de que resulta muy difícil superar la práctica ya muy arraigada de los diputados de pueblo, de significarse políticamente a través de las partidas específicas. Eso es cierto y constituye un serio problema, sólo atacable por medio de una norma constitucional como la que venimos proponiendo.

Ahora que estamos tan cerca de Venezuela y que tenemos, en algunos casos con razón, la tendencia a tomar ese país como modelo, es bueno recordar que existe el sistema denominado de "los situados constitucionales" que consiste en que por mandato de la Constitución, el Estado Federal sitúa un porcentaje del presupuesto de la nación, en las arcas de los Estados según un procedimiento de reparto especialmente establecido. Y a su vez los Estados sitúan un porcentaje importante de sus presupuestos en las arcas municipales. En esta forma los recursos de toda la nación, se distribuyen entre el Estado Federal, los Estados y los Municipios, en una forma equitativa que garantiza el funcionamiento adecuado de los organismos federales, estatales y municipales. De modo que nuestras ideas sobre estos asuntos, no son originales. Ya están puestas en práctica en países hermanos, cuya experiencia bien puede servirnos de ejemplo y guía.