

## EL CÓDIGO MUNICIPAL Y LA MUNICIPALIDAD AUTÓNOMA. SUBVENCIONES Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

LIC. OTTO ROJAS(\*)

Diría que, nada más por una cuestión temperamental, entre treinta y tantos temas, a cual más interesante para el jurista, escogí esos dos, ante la gentil e inmerecida invitación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal.

A poco estudiar esos asuntos, de suyo arduos y amplios, me convencí de lo grave del compromiso que gustoso había adquirido.

El primer tema a tratar aquí, como quedó arriba indicado, es el de EL CODIGO MUNICIPAL Y LA MUNICIPALIDAD AUTONOMA.

Eso me obliga, por una necesidad de ambientación histórico-jurística, a exponer en primer término las vicisitudes histórico-constitucionales del Régimen Municipal en Costa Rica.

Así las cosas, veamos las VICISITUDES HISTORICO-CONSTITUCIONALES DEL REGIMEN MUNICIPAL EN COSTA RICA.

El Licenciado Rodolfo Cerdas Cruz, en su trabajo "Formación del Estado de Costa Rica", Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Ciencias Jurídicas y Sociales N° 15, página 52 expone:

(\*) El autor obtuvo su título de Licenciado en Leyes en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica en el año 1954. Del año 1947 al año 1950 fue escribiente en el Tribunal Superior de Trabajo. De ese último año al de 1954 practicó su profesión de modo independiente. En febrero de 1954 fue nombrado Agente Fiscal de San José y Fiscal de Corte, cargos que desempeñó hasta al año 1956, en que fue ascendido a Procurador Penal de la República; estando en el desempeño de ese cargo fue ascendido a Procurador General de la República, en el cual se mantuvo por cuatro años. En 1962 volvió al ejercicio libre de la profesión, como la practica en la actualidad. En 1972, la Corte Plena lo nombró suplente en el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo, donde funge en ese carácter.

"Traídos de la Metrópoli los municipios, conocieron varias alternativas antes de convertirse en instrumentos importantes para la Independencia. Habiendo servido a lo que Ots Capdequi llama "el estado llano de los colonizadores" (op. cit. página 68 —se refiere a la obra de ese autor "El Estado Español en las Indias"), posteriormente perdieron su importancia en muchos países, por la práctica introducida por Felipe II "de enajenar en pública subasta y adjudicar al mejor postor, los oficios públicos de más lucrativo desempeño". (id. página 69). Se necesitó "...llegar a los años precursores de la Independencia para que los cabildos municipales vuelvan a recobrar su perdida significación, haciéndose intérpretes de los anhelos generales de la ciudad".

(J. M. Ots Capdequi, el Estado Español en las Indias, página 69. Fondo de Cultura Económica, México 1957)".

Y agrega el Lic. Cerdas Cruz:

"Ciertamente, desde poco antes de la Independencia hasta el momento de la consolidación del Poder Central, los cabildos fueron instituciones que dieron cabida a diversas fuerzas sociales. En general, se puede decir que durante la existencia del poder político español, en Costa Rica, los cabildos constituyeron el reducto democrático de los pueblos desde donde dirigieron y organizaron las bases para el desarrollo progresista, en un nuevo sentido, de sus respectivas comunidades".

El historiador y jurista, Lic. don Hernán G. Peralta, en su obra "Las Constituciones de Costa Rica", Instituto de Estudios Políticos, 1962, Madrid, nos dice, para lo que ahora nos interesa:

"Esta posición individualizada hija de su geografía la condujo a mirarse como en un espejo en el Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, o Pacto de Concordia promulgado el 1 de Diciembre de 1821, que fue la primera constitución política de Costa Rica. Esa carta orgánica fue el resultado de la psicología nacional, y con ella apareció la consagración de un tipo de gobierno particular: el gobierno municipal, que, llevado a sus extremos, ofrece una visión muy sugestiva en la primera década de la historia de Costa Rica a partir de la Independencia". (op. cit. página 18).

Y agrega el historiador Peralta, en la página siguiente:

"El movimiento político coetáneo encontró su expresión en el Pacto de Concordia, y como los cabildos y los ayuntamientos habían desempeñado una función histórica en el Continente americano, en Costa Rica

produjeron un tipo de gobierno que hemos llamado gobierno municipal, porque una serie de factores concurren a prestar a las funciones de los ayuntamientos naturaleza propia, que luego hubo de quedar incorporada en el Pacto de Concordia".

Tanto don Enrique Macaya, como don Abelardo Bonilla, se refieren a "esa primera expresión jurídica de la nacionalidad costarricense", como "institucionalidad municipal". El primero lo hace en su trabajo "Institucionalidad Municipal en los orígenes de nuestras Primeras Constituciones", Revista de la Universidad de Costa Rica, 1954; el segundo, en su obra "Historia y Antología de la Literatura Costarricense". San José, 1957, página 76, ambos citados por el historiador Peralta, Op. Cit. Página 36, cuya es aquella primera expresión entrecomillada.

El mismo historiador Peralta, en su obra "El Derecho Constitucional en la Independencia de Costa Rica", San José, 1965, entre otras cosas, en diversas partes, expone lo siguiente:

"La documentación relacionada con la Independencia habla muchas veces de las "juntas" que se congregaron, y la proliferación del término ha producido una gran confusión por la carencia de una guía en las funciones que esas corporaciones realizaron. De ahí que las expresiones JUNTA DE LEGADOS Y JUNTAS GUBERNATIVAS se hayan usado como similares, cuando en realidad fueron cuerpos totalmente diferentes, histórica y jurídicamente".

"Podríamos tal vez decir que hubo parsimonia en los primeros pasos que se dieron, no porque hubiera existido un plan previsto sino porque el tiempo favoreció a los hombres que intervinieron, y lograron articular los sucesivos períodos del movimiento en forma tal, que el Ayuntamiento, al Cabildo Abierto y la Junta de Legados se movieron dentro de un clima que les permitió fraccionar la actividad política con un sentido que caracterizó a la Independencia como una obra de derecho. "Antes (de la emisión la primera constitución emitida el 1º de diciembre de 1821 con el nombre de Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, o Pacto de Concordia) actuaron tres puntos de partida que crearon la vida de las instituciones de Costa Rica, caracterizándola morfológicamente: el Ayuntamiento, el Cabildo Abierto y la Junta de Legados; es decir, tres cuerpos de representación popular con atribuciones electorales y legislativas que cumplieron perfectamente sus funciones otor-

gando a Costa Rica, desde su propia Independencia, la civil investidura que se ha connaturalizado con el país hasta transformarse en su segunda naturaleza".

"La permeabilidad de los Ayuntamientos al admitir el fraccionamiento o evolución de sus elementos o componentes legales en lo que se llamó el Cabildo Abierto, trajo a la superficie la bondad del origen popular de los mismos, que contenía, como hemos visto, un factor específico de tipo representativo que transformaba en asamblea deliberante un organismo a primera vista de carácter meramente administrativo. Era una duplicidad nacida en la fuente municipal, que tuvo su principio y su justificación en las reuniones de buena vecindad que trabajaron en siglos anteriores en Europa por la obtención de la libertad".

"Este Cabildo Abierto actuó todavía dentro de la administración española, presidido por el Gobernador de la Colonia, y aún cuando pudo transformarse en asamblea constituyente como corolario de un movimiento de emancipación y haber incluso dado forma a un Poder Ejecutivo de hecho, se contuvo, se limitó a sí mismo, y llamó al electorado de un país que apenas daba los primeros pasos, para que eligiese una Junta de Legados, es decir, una asamblea que viniese a dar base legislativa a lo que estaba sucediendo".

"El episodio, germinante, fue el primer tallo de una semilla que vino a producir una larga tradición constitutiva que pareciera hoy incrustada en la mentalidad política de Costa Rica".

En la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, de 25 de Enero de 1825, en su Capítulo 12 del GOBIERNO INTERIOR DE LOS PUEBLOS, Artículo 111, se dispuso lo siguiente:

"Art. 111.—En cada uno por pequeño que sea habrá una Municipalidad electa popularmente, y sus atribuciones serán las que les designe la Ley, igualmente que el número de sus individuos".

Así se mantuvo la situación constitucional, hasta la Ley de Bases y Garantías, de 8 de Marzo de 1841, en que don Braulio Carrillo suprimió las municipalidades, como se ve del artículo 6, párrafo 1, en que se encargan los asuntos municipales a los "Jefes Políticos", dependientes directamente del Poder Ejecutivo.

El régimen del General don Francisco Morazán, mediante decretos números LXVII y LXXXVI, de 6 de Junio de 1842 y 27 de

BIBLIOTECA  
FACULTAD DE DERECHO  
Agosto del mismo año, por su orden, al restablecer, en lo primordial,  
La Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, de 25 de  
Enero de 1825, podría considerarse que restableció el Régimen Municipal de esta última.

340 R-  
1992  
REV 14 15 67

La Constitución Política del Estado de Costa Rica, de 9 de Abril de 1844, en su Título VIII, del Gobierno Interior de los Pueblos, dispuso lo siguiente:

Art. 176.—En cada pueblo por pequeño que sea habrá Municipalidad electa popularmente, y sus atribuciones serán las que designe la ley, igualmente que el número de sus individuos y las calidades y período de la duración de éstos".

Art. 177.—Todos los destinos municipales son carga concejil de que ninguno podrá escusarse sin causa legal".

Art. 178.—Siendo los intereses particulares de los pueblos de diferente naturaleza de los generales del Estado, el Poder Municipal que los representa es independiente de otro alguno en tanto no toque en ejecución de disposiciones generales; pero queda sujeto a la responsabilidad que su caso declare el Senado".

Art.—Las Municipalidades tendrán un ejecutor de sus acuerdos, y no podrá ejercer destino alguno dependiente del Ejecutivo. La Ley arreglará sus atribuciones".

La Constitución Política, de 10 de Febrero de 1847, en su título VII, Del Gobierno Interior de los Departamentos, dispuso lo siguiente:

"Art. 163.—Además de los Gobernadores Políticos departamentales, se establecen Cuerpos Municipales compuestos, en las cabeceras de departamento, del mismo Gobernador Político en calidad de Presidente, de los dos Síndicos procuradores y de los Alcaldes 2 y 3 constitucionales".

"Art. 164.—Dichos Cuerpos verificarán sus sesiones el día quince y último de cada mes, y sus atribuciones serán acordadas por una ley particular".

"Art. 165.—En las poblaciones menores, los Cuerpos Municipales se compondrán de los dos Alcaldes Constitucionales y del Procurador Síndico".

(Es del caso recordar que los "Alcaldes Constitucionales", según el artículo 140 de esa constitución, en los pueblos de su resi-

dencia, ejercían el oficio de conciliadores en asuntos civiles y por injurias en juicio escrito, y de jueces en las causas verbales. Además, según el artículo 137 *ibidem*, eran electos popularmente en cada uno de los pueblos. Los "Sindicos Procuradores", según el Decreto N° LIV, de 23 de diciembre de 1845, Ley Reglamentaria de Justicia, eran agentes fiscales, y acusadores en primera instancia en las causas criminales seguidas de oficio en sus respectivos pueblos o demarcaciones.)

"Art. 167.—El Poder Ejecutivo arreglará el orden político y judicial de los puertos del modo más conforme á sus circunstancias".

"TITULO XII. DE LAS REFORMAS DE LA CONSTITUCION. Sección Unica.

"Art. 187.—Si en cualquier tiempo se hiciese necesaria la reforma, alteración ó adición de alguno de los artículos de esta Constitución, es preciso que se presente firmada la solicitud de reforma del artículo que se intenta derogar ó adicionar, por la mayoría de todos los Cuerpos Municipales del Estado, y se adopte por las dos terceras partes de los individuos del Cuerpo Legislativo, el Proyecto de proposición, y sea decretado por las tres cuartas partes del número total de los Diputados; pero no se podrá derogar toda la carta, sinó, cuando reorganizada la República, las leyes generales de la nación exijan una reforma absoluta".

Esa disposición encuentra sus antecedentes, muy elocuentes por cierto, en la que sigue del Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, o Pacto de Concordia:

"Art. 58.—Que los poderes que deban otorgar los electores de parroquia a los de partido sean tan amplios como los que estos últimos daban a los diputados de Cortés, según el artículo 100 de la Constitución (se refiere a la de Cádiz de 1812) cuya fórmula se observará con respecto a este objeto.

Con lo cual se concluyó este Pacto de Concordia que discutido, adicionado y reformado por la Legación que firma, lo aprobó interinamente, previniendo se remita a todos los pueblos sus constituyentes, para que notariándolos en la forma que parezca más conveniente, puedan instruir y facultar a los señores electores de partido para que lo rectifiquen, amplíen o disminuyan, según tengan por conveniente, en la sanción y examen que de él hagan en el día señalado en el mismo Pacto".

La Constitución Política "Reformada", de 30 de Noviembre de 1848, contiene las siguientes disposiciones relativas al Régimen Municipal:

"Art. 8.—El territorio de la República de Costa Rica se dividirá en Provincias. Cada Provincia se compondrá de uno o más cantones, y cada cantón se dividirá en distritos parroquiales. La ley arreglará la división territorial, y determinará las autoridades que deban ser nombradas".

"Art. 26.—Son funciones de las asambleas electorales de cantón:...

3º—Hacer la elección de las Municipalidades de las capitales de Provincia,..."

"TITULO DECIMO, DEL REJIMEN MUNICIPAL.

"Art. 101.—Habrà en la capital de cada Provincia y en las cabeceras de cantón, cuerpos municipales, cuya organización, funciones y responsabilidad serán puntualizadas en las ordenanzas de estas corporaciones. Una ley particular arreglará el régimen político y judicial de los puertos con presencia de sus circunstancias".

La Constitución Política, de 27 de diciembre de 1859, contiene las siguientes disposiciones con relación al Régimen Municipal.

"Art. 64.—Son atribuciones de las Asambleas Electorales:...

3º Elejir los individuos que deben componer las Municipalidades que se establezcan,..."

"TITULO DECIMO, DEL REJIMEN MUNICIPAL.

"Art. 134.—El territorio de la República continuará dividido en Provincias para los efectos de la administración jeneral de los negocios nacionales; las provincias en cantones; y estos en distritos. Esta división puede variarse para los efectos fiscales, políticos y judiciales por las leyes jenerales de la República, y para los efectos de la administración municipal, por las Ordenanzas municipales".

"Art. 135.—Habrà en la capital de cada Provincia una Municipalidad a la cual corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia, la formación y conservación del registro cívico y del censo de la población y exclusivamente la administración é inversión de los fondos municipales, todo conforme al respectivo Reglamento Orgánico".

La Constitución Política de 15 de abril de 1869 contiene las siguientes normas en relación con la materia municipal:

"Art. 62.—Son atribuciones de las Asambleas Electorales:...

III.—Elegir los individuos que deben componer las Municipalidades,..."

Siendo sus artículos 143 y 144 idénticos, hasta en su redacción, a los que se acaban de copiar de la Constitución de 27 de diciembre de 1959, en ese mismo orden, no los transcribiré.

Sí es muy de notar la Disposición VIII de su artículo 147, incluido en el Título Décimo Tercio, De la Observancia de la Constitución y de las Reformas de la Constitución, Sección II, que expresa:

"VIII.—También podrá procederse á Reformar la Constitución, por iniciativa unánime de las Municipalidades de la República, cuando ellas convengan en la necesidad de hacerlo respecto á las mismas disposiciones que se indiquen".

En la Constitución Política, de 7 de diciembre de 1871, Decreto XXXXVI, en su texto original, se consignan las siguientes normas con relación al Régimen Municipal:

"Art. 62.—Son atribuciones de las Asambleas Electorales:

3a. Elejir los individuos que deban componer las Municipalidades,..."

#### "TITULO XI. DEL REJIMEN MUNICIPAL.

"Art. 129.—El territorio de la República continuará dividido en Provincias para los efectos de la Administración jeneral de los negocios nacionales, las Provincias en Cantones y éstos en Distritos. Esta división puede variarse para los efectos fiscales, políticos y judiciales, por las leyes jenerales de la República, y para los efectos de la Administración Municipal, por las Ordenanzas Municipales".

"Art. 130.—Habrà en la capital de cada Provincia una Municipalidad, á quien corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia, la formación y custodia del registro cívico y del censo de población; y exclusivamente la administración é inversión de los fondos municipales, todo conforme á las leyes respectivas".

"TITULO XII. DE LA OBSERVANCIA DE LA CONSTITUCION, JURAMENTO Y REFORMAS.

Sección Tercera. De las reformas de la Constitución.

Art. 134.—El Poder Lejislativo podrá reformar parcialmente esta Constitución, con absoluto arreglo a las disposiciones siguientes:...

8a. También podrá procederse á reformar la Constitución, por iniciativa unánime de las Municipalidades de la República, cuando ellas convengan en la necesidad de hacerlo respecto á las mismas disposiciones que se indiquen".

El Decreto Ejecutivo que adopta la Constitución Política de 1871 con algunas modificaciones, de 26 de abril de 1882, N° VII, dejó el artículo 130 de aquella, así:

"Art. 130.—Habrà en la cabecera de cada cantón, una municipalidad con las atribuciones que le designe la Ley".

La Constitución Política de 8 de junio de 1917, para el Régimen Municipal dispuso lo siguiente:

"Art. 51.—El sufragio directo se ejercitará:

1. Por los ciudadanos domiciliados en cada Distrito, para elegir Síndico Municipal, propietario y suplente.
2. Por los ciudadanos domiciliados en cada Cantón, para elegir Intendente y Regidores Municipales, así como sus respectivos suplentes.
3. ...".

"Art. 77.—Son atribuciones de la Cámara de Diputados:...

2. Autorizar por ley general o especial a las municipalidades para establecer impuestos o contribuciones locales, señalando en la ley específicamente las cosas imponibles y el máximo a que pueda llegarse en cada caso; revocar o modificar las autorizaciones anteriores; disponer el modo cómo han de formarse y liquidarse los presupuestos de las Municipalidades y señalar las atribuciones de éstas, que pueden ser más extensas para las de cantones centrales de provincia; y en general dictar las ordenanzas municipales de acuerdo con las bases que se consignan en esta Constitución".

"CAPITULO VIII.—Del Régimen Municipal.

Art. 116.—Para los efectos de la administración general de los negocios nacionales, el territorio de la República continuará dividido en las siete provincias de San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón. Las provincias se dividen en cantones y éstos en distritos". (Transcrito en lo conducente).

"Art. 117.—Para el manejo de los intereses puramente locales, cada cantón tendrá una Municipalidad y un Intendente, elegidos por los ciudadanos que estén domiciliados en él desde tres meses antes de la elección...".

"Cada distrito elegirá además un Síndico propietario y un suplente, cuya función principal será representar ante la Municipalidad los intereses especiales de su distrito y ver que los fondos de éste se inviertan en sus necesidades, deducido el tanto por ciento de gastos generales del cantón que corresponda al distrito en proporción a su población respecto de la total del cantón".

Art. 119.—La Municipalidad no funcionará sin la asistencia de dos tercios de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría de votos presentes. El Intendente presidirá las sesiones, sin voto...".

"Art. 120.—La Municipalidad nombra y remueve libremente los jefes de servicios; los subalternos serán nombrados y removidos libremente por el Intendente, pero la Municipalidad tiene derecho de revocar tales nombramientos o remociones.

El Intendente es el ejecutor de las leyes y de los acuerdos de la Municipalidad sobre asuntos municipales.

La Municipalidad delibera y resuelve sobre todos los asuntos de interés local y le corresponde, por lo tanto, cuidar de la higiene, a la cual dedicará preferente atención, de acuerdo con un Consejo Superior de Salubridad y cuidar, asimismo, de la comodidad, ornato y recreo; de caminos, calles, plazas del cantón; de las obras públicas municipales, del alumbrado, riego, aseo, mercados, cloacas, cañerías y, en general, de todo lo que importe al progreso y bienestar del vecindario considerado como unidad administrativa distinta del Estado. Todo en conformidad con las leyes generales y con lo dispuesto en la presente Constitución. Dispone de todas las rentas y entradas que le correspondan según la ley:

Puede decretar contribuciones nuevas siempre que haya una ley que las autorice. Su decreto será obligatorio para el vecindario, una vez que sea aprobado por el Ejecutivo, el cual no podrá negar su pase si la contribución es conforme a la ley y no excede el máximo que ésta haya fijado y debe fijar para cada renglón.

Con sus rentas y entradas atenderá a las necesidades del cantón... Una ley general dispondrá lo conveniente respecto a la manera de formar y liquidar los presupuestos municipales...".

"Art. 121.—El Intendente propondrá a la Municipalidad las medidas que juzgue convenientes.

Podrá vetar cualquier acuerdo de la Municipalidad... Los particulares perjudicados podrán en iguales casos (cuando se contrarie la ley o se excedan las facultades de la corporación, que son los autorizantes del veto) apelar de las resoluciones municipales. La Municipalidad reconsiderará inmediatamente lo acordado, y si insiste en lo resuelto, el caso será sometido para su decisión final al Poder Ejecutivo, el cual considerará y definirá el punto en Consejo de Gabinete".

"Art. 122.—El Poder Ejecutivo velará por el legal cumplimiento de las Municipalidades e Intendente. Si notare alguna ilegalidad en el desempeño de las funciones correspondientes a tales corporaciones o funcionarios, podrá suspender lo acordado si así lo decide en Consejo de Gabinete y dará cuenta al Senado en sus próximas sesiones para que se declare lo procedente o se exija la responsabilidad del caso".

"Art. 123.—...

Este funcionario (el Gobernador de la Provincia) no tendrá autoridad alguna sobre la Municipalidad e Intendente en el ejercicio de los cargos que éstos desempeñan. En cuanto no riña con la ley deberá, por el contrario, prestarles su colaboración y ayuda".

La Disposición Transitoria cuarta, de esa Constitución, dispuso lo pertinente para el período de transición en lo que mira al régimen municipal.

En virtud del Decreto Ejecutivo N° 2 de 3 de setiembre de 1919, se restableció y puso en vigor la Constitución Política emitida el 7 de diciembre de 1871, junto con las modificaciones que se le han introducido, salvo el Título VIII.

No 20-21 # 12247  
OCT 1972

En virtud de la Ley N° 17 de 22 de mayo de 1903, se suprimió la fracción 8ª del artículo 139 de esa Carta, que daba intervención a las municipalidades en lo que mira a la iniciativa para reformas constitucionales.

Así estaban las cosas al promulgarse la Constitución Política vigente, el 7 de noviembre de 1949.

Lo que en ella hay de Régimen Municipal ya se irá tratando.

Todo lo anterior no sólo ha de permitir entrar a los ulteriores desarrollos, debidamente ambientados, sino cobrar cabal conciencia acerca de que el REGIMEN MUNICIPAL es parte, tanto histórica, cuanto constitucionalmente, de la estructura fundamental del Estado costarricense.

Al mismo tiempo, todo lo anterior se conecta, como es obvio, con el criterio expuesto por la Comisión Redactora, que preparó el proyecto de la actual Constitución Política de Costa Rica. Aunque el trabajo de esa comisión, nombrada por Decreto N° 37, de 25 de mayo de 1948, no fue tomado como base de discusión en la Asamblea Nacional Constituyente, es lo cierto que en lo relativo al régimen municipal, su labor fue orientadora, cuando no seguida fielmente.

En la correspondiente Exposición, Revista del Colegio de Abogados, Tomo III, San José, Costa Rica, diciembre de 1948, se lee, en lo conducente:

"REGIMEN MUNICIPAL. Es evidente que el régimen municipal ha decaído considerablemente en Costa Rica durante los últimos años y la Comisión ha creído conveniente darle nueva vida, de acuerdo con la tradición y con la importancia que dicho régimen tiene en el desarrollo de las nacionalidades hispanoamericanas".

"Para ello, procedió en primer lugar a darle la mayor independencia posible, liberándolo de la tutela del Poder Ejecutivo, y convirtiéndolo en instrumento de una adecuada y eficaz organización de las provincias".  
"Fácil es comprender que la Comisión ha tenido en cuenta, al redactar lo tocante al régimen municipal, no solamente la importancia intrínseca de la institución, sino también su propósito de descentralizar las funciones del Estado en la medida en que sea conveniente a las mismas sin perjudicarlas en su unidad y dirección".

El primer sub-tema, si se me permite la expresión, no es otro que el relativo con LA CONSTITUCION, EL REGIMEN MUNICIPAL y LAS INSTITUCIONES AUTONOMAS.

La Constitución dedica un Título completo, el XII, a lo que denomina el Régimen Municipal. Ese Título se compone de ocho artículos; del 168 al 175, ambos incluidos. La Carta Fundamental, a su vez, se ocupa de las Instituciones Autónomas en el Título XIV, formado por los artículos 188, 189 y 190.

De la sola observación superficial del articulado constitucional relativo al Régimen Municipal, se puede sacar la conclusión de que el Constituyente quiso regular el asunto, de un lado, con cierto detalle, y, de otro lado, y como consecuencia de lo anterior, sustraer de la amplísima competencia del legislador ordinario, lo que le dejaba ya regulado a nivel constitucional. En cambio, la Constitución omitió el trato de detalle en lo que hace relación con las Instituciones Autónomas y, consecuentemente, dejó en manos de la Asamblea Legislativa no sólo ocuparse de eso, sino regular hasta los aspectos de fondo de la vida y funcionamiento de esos entes.

Aparte de criterios doctrinarios e históricos, acerca de lo que han sido y son las Municipalidades, es el caso de reconocer, con fundamento en lo que arriba se acaba de exponer, que éstas son algo distinto de las meras instituciones autónomas. En ciertos respectos las rebasan con mucho, en otros, aparecen desdibujadas o diluidas comparadas con aquellas. Y es que la amplitud y variedad de los cometidos municipales, por sí misma y, además, por implicar un necesario entrecruzamiento con los más amplios quehaceres del Poder Central, impide la concreción de fines y medios de acción, que es más formal y fácil de lograr con respecto a las meras instituciones autónomas. De ahí que la "autonomía" aún sin definirla ni precisarla, tomada meramente como concepto jurídico, no se avenga bien ni con la amplitud y variedad de fines y cometidos municipales, ni, tampoco, con la índole y naturaleza de las Corporaciones o Gobiernos Municipales. Lo anterior no significa, de ningún modo, que las corporaciones municipales no sean "autónomas", ya que, aún sin entrar en otro género de consideraciones, tal condición se las atribuye de modo expreso el artículo 170 de la Constitución Política. La tarea, que sigue, entonces, es tratar de alcanzar el concepto de "autonomía" cuando se la pre-

En lo relativo a la SUJECION A LA LEY, (emanada de la Asamblea Legislativa), EN MATERIA DE GOBIERNO, me limitaré, para su conceptualización, a la cita que sigue del mismo autor. Dice así el Profesor Ortiz O.:

"En cuanto la actividad de gobierno es de impulso, consiste principalmente en la elección de los fines del Estado o del ente público, y la puesta en marcha de su realización".

"Cada ente está limitado al fin que se le ha asignado legalmente, y sólo ese puede perseguir bajo sanción de incompetencia en su actuación. Es la Asamblea y no la propia institución la que traza el fin de la actividad de ésta, fin que es justamente el motivo y el límite infranqueable de su autonomía". (Misma Obra, página 130).

Ya está dicho hasta el cansancio, que la autonomía, propiamente tal y nada más que como tal, no se da frente a la ley.

Así las cosas, la autonomía que se consagra en el citado artículo 188 constitucional, sólo es independencia administrativa, (pero verdadera), para llevar a cabo, subordinadamente a la ley formal y, claro está, a la Constitución, lo que en cuanto a fines, contenidos de los actos (tanto normativos como meramente administrativos), motivos y modos de actuación, determinan aquellas normas, que los pueden regular y establecer hasta exhaustivamente.

Sobra decir que la Constitución Política no concreta los fines, etc., de los entes, a que se refiere el Capítulo Unico del Título XIV. En esa virtud, de modo tácito, abandonó a la labor del legislador ordinario el arreglo de todo eso. Esta no regulación constitucional aumenta, si aún cabe, la sujeción de aquellos a la ley.

En cambio, al ocuparse de las municipalidades, en el artículo 169, la Ley Suprema, llamándolas "gobiernos municipales", declara que les corresponde la administración de los intereses y servicios locales. Quiere decir, entonces, que a texto expreso les señaló un campo de actuación: intereses y servicios locales. Al propio tiempo, ese texto no definió ni los intereses ni los servicios locales. Vemos aquí, de modo claro, el contraste, entre el sistema seguido por el Constituyente, en lo que mira a las meras instituciones autónomas, y el régimen municipal... autónomo. En aquellas es preponde-

dica, con todo cuanto significa, de las municipalidades. La "autonomía", según mi criterio, siendo lo más que se puede otorgar, (sin incluir el caso de la Universidad de Costa Rica), a una de las llamadas instituciones autónomas, se queda corta cuando se trata de una corporación municipal. Me parece que ésta, siendo autónoma, es algo más o, al menos, distinto, que meramente, autónoma. Como este trabajo, no sólo por las limitaciones que le impone su propia índole: ser un artículo para una Revista de Ciencias Jurídicas, sino por estar destinado, según yo lo entiendo, a exponer ideas, a lo sumo sembrar inquietudes entre quienes tienen que ver con lo municipal, yo me abstendré de largas y complicadas exposiciones doctrinarias. La sencillez debe ser su nota esencial, cuando no la única.

Así las cosas, yo vengo tratando los conceptos y las instituciones, apegándome a lo que, evitando los forzamientos, resulta de una recta inteligencia de los textos constitucionales y legales aplicables al tema en estudio.

Consecuentemente, para lo que debe entenderse por autonomía, referida a los entes de que se ocupa el Capítulo Unico, del Título XIV de la Constitución, yo me atengo al texto del artículo 188 de nuestro Código Político, reformado. (Ley N° 4123 de 30 de mayo de 1966).

Ese canon constitucional, en lo que aquí es de interés, estructura la autonomía mediante el binomio: independencia administrativa-sujeción a la ley (formal, emanada de la Asamblea Legislativa) en materia de gobierno. O más corto aún: franquía o potestad, de un lado, y sujeción, del otro. Si eso no se da, se estará hablando de cualquier cosa, pero no de autonomía.

Para captar el concepto de "INDEPENDENCIA ADMINISTRATIVA" me parece suficiente lo expuesto por el Profesor don Eduardo Ortiz O., cuando expresa:

"...la autonomía es la máxima forma posible de descentralización administrativa y el punto extremo en la línea de la independencia, como forma de organización de los servicios públicos". (La Autonomía Administrativa Costarricense, Revista de Ciencias Jurídicas, N° 8, Nov. 1966, página 145).

rante y casi lo llena todo, la manera como establezca y regule sus fines y demás aspectos del asunto, la Asamblea Legislativa. Dentro del Régimen Municipal la línea de pensamiento y voluntad del constituyente de 1949, fue por distinto rumbo. Como que se otorgó una competencia, bien que con indicación de para qué o en qué campo, pero refiriéndola a algo, en sí mismo, de gran amplitud: intereses y servicios locales. Cabe observar que, en lo relativo al Régimen Municipal, cada vez que se consideró pertinente, se indicó, de modo expreso, qué cosas serían reguladas por la ley ordinaria. Así, en el párrafo primero del artículo 168, se dijo: "La ley podrá establecer distribuciones especiales"; igual referencia a la intervención de la Asamblea Legislativa, se hizo en los párrafos segundo y tercero de ese mismo canon constitucional; igual delegación en el Poder Legislativo se ve en la parte final del artículo 169, con relación, únicamente, al funcionario ejecutivo de las corporaciones municipales; lo mismo se hizo en el párrafo segundo, ab initio, del artículo 171; iguales referencias a la ley ordinaria se aprecian en los artículos 173, in fine, y 174. De lo anterior yo deduzco que la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, quiso estructurar, hasta con detalle, el Régimen Municipal **muy señaladamente en lo que hace relación con la competencia de las corporaciones**: les atribuyó, a texto expreso, **sin remisión a ley ordinaria alguna**, la administración de los intereses y servicios locales. Como ya también se vio, cada vez que la Constitución no completa la regulación de algún aspecto del Régimen Municipal, sino que deja esa labor a cargo del legislador ordinario, lo dice expresamente. Cabe entender, entonces, que, en general y como solución de principio, el texto constitucional, en lo que hace relación con el Régimen Municipal, no adoptó el sistema de la delegación tácita en la Asamblea Legislativa, como sí lo hizo al ocuparse de las meras instituciones autónomas. Para el Régimen Municipal, la Carta Fundamental, adoptó el método de delegaciones pautadas y expresas.

Ahora bien, conviene tener presente, para que no se caiga en el error de creer que aquí se trata el asunto, a base de meras interpretaciones literales de normas constitucionales, que el Régimen Municipal es parte de la estructura fundamental, estratificada y rígida del Estado costarricense. Situación esa que no se da en relación con las meras instituciones autónomas. No contradice lo anterior, el hecho de que algunas de ellas, como el Patronato Nacio-

nal de la Infancia y la Universidad de Costa Rica, —ésta ya sabemos que tiene un régimen especial, más amplio en fuerza, si cabe la expresión, que el autonómico general del artículo 188 constitucional—, estén expresamente mencionadas y asentadas en la Constitución misma. Bien se comprende que una cosa es ser parte de la constelación institucional que contiene la Ley Suprema, y otra, ser parte, —como ocurre con las municipalidades—, de aquella estructura fundamental, estratificada y rígida del Estado costarricense.

Como vengo empeñado en la tarea de alcanzar el concepto de "AUTONOMIA" cuando se la **predica de las municipalidades**, como lo hace el artículo 170 de la Constitución Política, me viene impuesto relacionar los artículos 169 y 188 de la Carta.

El artículo 169 constitucional declara, expresa y terminantemente, que la administración de los INTERESES y SERVICIOS locales, estará a cargo del Gobierno Municipal. Al propio tiempo, ese texto no sólo NO define lo que debe entenderse por aquellos: intereses y servicios locales, sino que, se abstiene de delegar su concreción en el legislador ordinario. No debe olvidarse que cada vez que el Constituyente de 1949, en materia municipal, quiso dejar algo a cargo de la Asamblea Legislativa, lo dijo expresamente. Así las cosas, contrariamente a como ocurre con las meras instituciones autónomas, en las que la labor del legislador ordinario lo llena, virtualmente, todo, en lo municipal no se da esta situación, toda vez que, como se vio, fue el propio constituyente quien otorgó, a texto expreso, la competencia a las corporaciones. Similar procedimiento siguió la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, en los artículos 55, que se ocupa del Patronato Nacional de la Infancia y 84 y siguientes, que se ocupan de la Universidad de Costa Rica. A ambas instituciones les otorgó expresamente competencia, sin delegación a la Asamblea Legislativa. Lo anterior tiene mucha importancia frente a la doctrina del Profesor Ortiz O., cuando afirma:

"En cuanto la actividad de gobierno es de impulso, consiste principalmente en la elección de los fines del Estado o del ente público, y la puesta en marcha de su realización. Cada ente está limitado al fin que se le ha asignado legalmente, y sólo ese puede perseguir bajo sanción de incompetencia en su actuación. Es la Asamblea y no la propia institución la que traza el fin de la actividad de ésta, fin que es justamente el motivo y el límite infranqueable de su autonomía".

La anterior doctrina se acomoda perfectamente a la situación constitucional de las meras instituciones autónomas, no así al caso de las municipalidades (prescindiendo para nuestro desarrollo del Patronato y de la Universidad). Estas tienen su competencia fijada, en sentido de gran amplitud, en la propia Constitución. En otras palabras, NO es la Asamblea Legislativa la que, así sin más, traza el fin de las corporaciones. Vemos cómo, entonces, la autonomía del artículo 188 de la Carta (la autonomía de las meras instituciones autónomas), sería un marco muy estrecho para la competencia de origen constitucional de las municipalidades. Eso aparte de que, siendo, como es, ese artículo 188 norma general para todas las meras instituciones autónomas, no lo podemos aplicar a las corporaciones, en términos que minoren o restrinjan las potestades, de origen también constitucional, de los Gobiernos locales. Es del caso advertir, que no es que yo predique que las municipalidades no están sujetas a la ley en materia de gobierno. No. Eso sería una herejía jurídica. Lo que yo afirmo, es que esa sujeción no llega, como en el caso de las meras instituciones autónomas, hasta a la concreción y variación de fines. Esa labor, aunque con carácter de gran amplitud, ya la hizo la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. A las corporaciones municipales se les dio, por el citado artículo 169 de la Ley Suprema, competencia exclusiva y excluyente, en lo que mira a la administración de los intereses y servicios locales. Esto tiene que respetarlo, so pena de viciar de inconstitucionalidad la medida que tome, la Asamblea Legislativa. Pongo el ejemplo de un proyecto de ley para obligar a las municipalidades a contribuir con una subvención para los comités cantonales de deportes.

Si, como lo dispone el artículo 169 de la Constitución, la administración de los intereses locales, (que no definió el constituyente ni autorizó al legislador ordinario para que lo hiciera,) es de competencia del Gobierno Municipal, no se ve cómo, salvo llevándose de encuentro esa norma, puede una ley común, calificando, sin competencia para hacerlo, como interés local la ayuda al deporte, obligar a las municipalidades a incluir en sus presupuestos ordinarios anuales, un porcentaje con tal fin. Debemos tener presente que una de las manifestaciones más importantes de la autonomía de las instituciones meramente autónomas, es la formulación de planes de administración y la emisión de los presupuestos del ente. Es lo que se llama la planificación funcional y financiera.

Pues bien, si eso está fuera de toda duda, ¿qué no se podrá afirmar a su respecto en relación con las municipalidades, que están autorizadas por el artículo 175 constitucional para dictar sus presupuestos?

¿Cómo, sin violar esas dos normas constitucionales, (arts. 169 y 175), puede una ley ordinaria calificar algo como interés local y obligar a incluir un porcentaje en los presupuestos municipales a fin de atenderlo? ¿Qué es administrar un interés local? ¿No será, por ventura, determinarlo, delimitarlo, y tratar de alcanzarlo? Si la Asamblea Legislativa, por recta vía constitucional, para lo que ahora nos ocupa, lo que puede hacer es dictar los presupuestos de la República; establecer los impuestos y contribuciones nacionales; y, decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación, no parece correcto que, por vía indirecta, haga lo mismo con los ingresos locales, cuyo destino y aplicación sólo compete decretar a las respectivas municipalidades. Si mi opinión es correcta, el ejemplo que he puesto, evidencia lo siguiente: de un lado, que la autonomía de que se ocupa el artículo 188 de la Constitución Política, que implica o conlleva pleno y hasta incondicional sometimiento, en materia de gobierno, de los entes meramente autónomos a la ley, sí autorizaría un proyecto como el comentado en relación con esas instituciones; y, de otro lado, que no cabe hacer lo mismo frente a la en cierto modo privilegiada autonomía de que gozan las corporaciones municipales.

Consecuentemente con todo lo anterior, puesto ya en el trance de **conceptuar la autonomía**, cuando se la predica de las municipalidades, yo diría que se trata de una autonomía en cierto modo privilegiada, más amplia y fuerte que la consagrada en el artículo 188 de la Constitución para las meras instituciones autónomas, en todos aquellos respectos previstos expresamente por la misma, en que el Constituyente no delegó de modo expreso el ulterior arreglo del asunto en el legislador ordinario. En otras palabras, la autonomía municipal es en cierto modo privilegiada, para todos los respectos que, expresamente y sin delegación concreta en la Asamblea Legislativa, atribuye la Constitución a las municipalidades, llamándolas Gobiernos de esa índole. En todo lo no previsto expresamente por la Carta, en la forma explicada, los Gobiernos Municipales, gozan de una autonomía no privilegiada, cual es la consagrada por el artículo 188 constitucional. La anterior es la inteligencia que yo

le doy a los artículos 169, 170 y 188, todos de la Constitución relacionados entre sí. El primero, según mi sentir ya explicado, permite fundar la autonomía en cierto modo privilegiada, que el constituyente de 1949 quiso dar y otorgó a los Gobiernos Municipales; el segundo, apoya la simple o normal autonomía de las corporaciones, en todo lo no previsto por el primero, y, el tercero, conceptúa y delimita el margen de autonomía que da el segundo, que no es otra que la que disfrutaban las meras instituciones autónomas.

No en vano me extendí no poco en lo que llamé las VICISITUDES HISTORICO-CONSTITUCIONALES DEL REGIMEN MUNICIPAL EN COSTA RICA. Quise deliberadamente ambientar, si cabe la expresión, los planteamientos ulteriores. Si apelé a la historia, no fue por alarde de erudición, aquí totalmente fuera de lugar; lo hice para entender mejor el presente,—evitando interpretaciones que merecerían el calificativo de retrocesos— y, si cupiera, preparar las soluciones del porvenir. Si fuera lo correcto y lo lícito, hacer lo que se pretende con el proyecto que puse de ejemplo, sería más práctico, más sencillo y más económico, volver al sistema de don Braulio, mayormente ahora que contamos con una magnífica Contraloría General de la República, con sistemas mecanizados de Contabilidad, con Servicio Civil, y tantas y tantas ciencias y oficinas auxiliares de o para una buena administración. ¡Para convertir a las Municipalidades en Gobiernos locales de opereta, no hay que estudiar ni hacer esfuerzo alguno! Para eso basta con no saber lo que esas corporaciones han sido, lo que son y . . . por qué no decirlo, lo que deberían llegar a ser, si de actuar con consecuencia se trata; si de desarrollar los sanos principios del Constituyente de 1949, también se trata; y, por último, si se hace un esfuerzo para desprenderse de la influencia dejada por la precaria y triste situación de las Municipalidades, antes de la promulgación de la actual Ley Suprema.

A esta altura de la presente exposición, es oportuno entrar a desarrollar, en concreto, el primer tema indicado al inicio del presente planteamiento, sea el CODIGO MUNICIPAL Y LA MUNICIPALIDAD AUTONOMA.

Ya mucho más arriba se expuso que la amplitud y variedad de los cometidos municipales, por sí misma, y, además, por implicar un necesario entrecruzamiento con los más amplios quehaceres del Poder Central, impide la concreción de fines y medios de acción.

Esa circunstancia, insoslayable como es, torna difícil de alcanzar una solución ortodoxa o pura, a la hora de legislar, en concreto, sobre los quehaceres municipales. Y es que, para las situaciones de frontera o de claroscuro, que son aquellas en las cuales lo municipal va de la mano, cuando no confundido inescindiblemente, con lo nacional, el deseo de pureza en las soluciones podría comprometer, hasta gravemente, de un lado, el logro de lo nacional y, de otro lado, la autonomía municipal, entendida como atrás se expuso.

Con solo parar mientes en que todo el territorio nacional está dividido en cantones, cada uno con su correspondiente Municipalidad, basta para ver objetivamente lo difícil del asunto. Lo nacional abarca todo el territorio; la suma de los cantones, también. Lo anterior no tendría mayor importancia, si la competencia, municipal sólo lo fuera por materia, pero como su jurisdicción es territorial, la magnitud del problema se pone en evidencia. Verdades estas de perogrullo, pero verdades al fin. No en vano decía don Miguel de Unamuno, que las cosas de puro sabido se olvidan.

Con decir que casi no hay un solo cometido Municipal que, en ámbito nacional, no corresponda al mismo tiempo al Gobierno Central, ya está dicho todo.

Así las cosas, legislar sobre lo municipal, preservando la autonomía de las Corporaciones, es tarea de suyo difícil.

El problema se agrava, si aún cabe, por la circunstancia de que casi toda la legislación promulgada al amparo de la vieja Constitución de 1871 está informada por un cierto oscurecimiento de lo municipal. Al propio tiempo, parece continuar gravitando sobre algunas leyes, dictadas ya bajo la vigencia de la actual Ley Suprema, un espíritu que tiende a restar importancia a lo relacionado con el Régimen Municipal. Se han cambiado leyes con el ánimo de adaptarlas a la nueva Constitución, es cierto; pero también lo es, que la mentalidad ambiente no se cambia con solo variantes constitucionales y legislativas.

El problema que vengo planteando se ha presentado en casi todos los países y en casi todas las épocas.

El Profesor Luis Jordana de Pozas, en su trabajo "Las Tendencias Actuales del Régimen Local en Europa", publicado en la Revista de Estudios Políticos, Volúmenes XXI-XXII, Madrid, Año VIII, Números 39-40 y 41-42, 1948, expresa, entre otras cosas, las siguientes:

### “III.—TENDENCIAS COMUNES EN LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL

Aunque las reformas locales que acabo de sintetizar son independientes unas de otras, coinciden en tendencias semejantes, indicadoras de una corriente profunda más fuerte que las fronteras políticas, y que cabe reducir a las siguientes:

- 1.—Tendencia a ampliar la base territorial de los entes locales, pasando, en los intermedios, de la provincia a la región y, en los municipios, de la entidad primaria al municipio compuesto o comarcal.
- 2.—En lo doctrinal, abandono del dogma del Municipio como entidad natural, sin que por ello se adopte el opuesto y absurdo de la creación caprichosa por el Estado, sino el intermedio de que, requiriendo el Municipio elementos geográficos, económicos y humanos, es el Estado el que determina el QUANTUM de cada uno de ellos a la vista de las finalidades que el Municipio ha de cumplir.
- 3.—Tendencia a la variedad orgánica y, por consiguiente, abandono del uniformismo. Esta variedad produce, por lo común, los siguientes tipos: la capital del Estado, la gran ciudad superior al millón de habitantes, el Municipio urbano, el Municipio rural y las entidades locales menores.
- 4.—Tendencia a la nacionalización de servicios y actividades que antes eran de carácter local o particular y que a veces se erigen en servicios autónomos y personificados, y fijación de un nivel mínimo para los que subsistan dentro de la competencia de las entidades locales, con un control que garantice este nivel. Esta tendencia fácilmente puede confundirse con la de centralización seguida en gran parte del siglo pasado, pero, en realidad, es completamente distinta.
- 5.—Robustecimiento del SELF GOVERNMENT en su doble aspecto de gobierno por los propios interesados o sus representantes y de administración autárquica, incluso desarrollando una acción reflexiva y continuada para despertar el interés de los vecinos y decidirles a una participación activa en los asuntos locales.
- 6.—Tendencia a difuminar los límites entre la administración general, la intermedia y la municipal. En vez de asuntos de la EXCLUSIVA

competencia de cada una, se tiende a una actuación simultánea y coordinada.

Como una consecuencia, crisis de la idea de separar por completo las haciendas de cada uno de estos tipos de entidades.

- 7.—Manifestación de la tendencia a profesionalizar las funciones locales y, por consiguiente, mayor influjo de los funcionarios burocráticos y creciente importancia de las leyes relativas a su preparación, selección y perfeccionamiento”.

Más adelante nos dice el mismo autor:

### “VARIEDAD ORGANICA DE ADMINISTRACIONES LOCALES.

Consecuencia lógica de los anteriores postulados es la tendencia generalizada a la variedad orgánica de las Administraciones locales. A decir verdad, asombra que todavía perdure en algunos países el uniformismo de las leyes napoleónicas paradójicamente seguido por nuestros parlamentarios de Cádiz, si bien hemos demostrado que esos países son cada vez menos.

En cuanto a las circunscripciones intermedias, se acusa esa tendencia en la admisión de una segunda entidad intermedia de tipo comarcal (distrito, círculo) y en la acumulación de las facultades municipales y provinciales en un solo ente cuando ello responde a una realidad y ofrece ventajas prácticas (burgos-condados).

En el orden municipal encontramos muy generalizada la existencia de un régimen especial para las ciudades capitales de Estado. Por motivos históricos, políticos o administrativos, tienen leyes o regulación especial Londres, Dublín, París, Berlín, Roma, Praga, Viena, Estocolmo, Lisboa, Wáshington, La Habana, Buenos Aires y otras varias capitales. Lo previó, sin llevarlo a cabo, para Madrid la ley de 1935, y, en ciertos aspectos, lo ha creado la de ordenación urbana dictada por él en 17 de julio de 1945.

Las grandes ciudades caracterizadas por su población o por su densidad demográficas, tienden a obtener singulares regulaciones orgánicas, funcionales o económicas.

Pocos son ya los Estados en que no se distinguen netamente los Municipios urbanos de los rurales. Hemos visto que ninguno de los países que ya había acertado a establecerla en tiempos anteriores abandonó esa diferenciación, que ha sido admitida o intensificada en otros como Portugal y Rusia, y que tiene a su favor extensos sectores de opinión

en Francia, Italia y España. Veinticinco años llevo defendiéndola en la Cátedra, en la Prensa y en la Administración, y confío en que no ha de tardar mucho en ser incorporada a nuestro Derecho”.

Visto lo del Profesor Jordana de Pozas, voy a ir tratando algunos aspectos del Código Municipal, que encuentran, al menos en parte, explicación en ese autorizado testimonio.

Los artículos 1, 2, 3 y 4, párrafo primero del Código, que reproducen, en lo fundamental y casi literalmente, lo dispuesto al efecto por los artículos 168 y siguientes de la Constitución, se armonizan bien con el concepto de Municipalidad Autónoma.

La enumeración de cometidos municipales que se hace en la segunda parte del citado artículo 4º del Código Municipal, parece implicar que se impone una fuerte armonización y cooperación con el Poder Central. Todos esos quehaceres municipales demandan gran aliento, por ser bastante ambiciosos, en términos de que, sin aquellas armonización y cooperación, su logro es muy difícil, cuando no ilusorio.

Quizá por lo ambicioso de los expuestos cometidos municipales, se arribó a una redacción del artículo 5º *ibidem*, que no parece la más afortunada.

Trataré de explicarme:

El artículo 169 de la Constitución, establece como de competencia municipal, la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón.

En ninguna parte, la Constitución delegó, de modo expreso, en el legislador ordinario, la determinación de esos intereses y de esos servicios locales de cada cantón. Consecuentemente, y para no lastimar y ni siquiera comprometer las potestades constitucionales de los Municipios, se debe proceder no sólo con mucho cuidado al determinarlos, sino no hacerlo tan ambiciosamente, que se obligue, de modo indirecto, a las Corporaciones a ir más allá de una mesurada armonización y cooperación con el Poder Central, si no quieren ver frustrarse el logro de aquellos cometidos. El Código puso mucho a cargo de las Municipalidades. No poco de lo que compete a las Corporaciones, está encargado a nivel nacional a otros entes, cuando no a la Administración Central. Así las

cosas, nos encontramos con la redacción del artículo 5º *ibidem*, que, literalmente, expresa:

“La competencia municipal definida en el artículo anterior no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública”.

Como ya lo expuse mucho más arriba, la competencia de las Municipalidades, en sentido de gran amplitud, es de origen constitucional, a texto expreso. El artículo 169 de la Carta, no sólo no puede ser más claro, sino (lo que ahora es más importante), más categórico. Repárese en que expresa que la “Administración de los intereses y servicios locales en cada cantón ESTARA a cargo del Gobierno Municipal...”. El subrayado no es del texto. Nótese la forma imperativa usada: “ESTARA”. De otro lado, debe tenerse presente que en ninguna parte la Constitución dijo o significó algo como esto: de aquellos intereses y servicios que el legislador ordinario llegue a calificar como locales, estarán a cargo del Gobierno Municipal los que la ley común disponga. Nada de eso se expresó ni se significó siquiera. No es que yo, en presencia de la ausencia de delegación del Constituyente de 1949 en el legislador ordinario, considere que nada tiene éste que hacer en el asunto. No. Yo no lo entiendo así. La que yo tengo como correcta solución del problema, es la siguiente:

a) En primer término el legislador debe, previo el fino y exhaustivo estudio que el asunto demanda, determinar, —con prescindencia de prejuicios—, cuáles intereses y servicios tienen la naturaleza de “locales”. Ante la duda razonable, el legislador debe ser libre de escoger la que juzgue como mejor solución, atendidas todas las circunstancias del caso. Y es que, ante esa duda, no debe ser el criterio localista el que tenga a su favor algo así como un fuero de atracción, sino, por el contrario, el más amplio y desinteresado de la Asamblea Legislativa;

b) Determinado que un interés o servicio es local, la solución de principio debe ser atribuir su administración al Gobierno Municipal, pues es lo que manda la Carta. Digo solución de principio y no rígida, ni para todos los casos, porque las circunstancias son, en general, muy complejas y pueden aconsejar una administración armonizada con la Administración Central o con alguno o algunos entes descentralizados;

c) Si lo aconsejable es la administración armonizada o en colaboración, como se expuso arriba, así debe establecerse, pero en tal forma que, en la esfera local o en aquel tanto en que el interés o servicio entra de lleno en la jurisdicción territorial del Municipio, se preserven bien las potestades de éste que, valga la machacona insistencia, son de origen constitucional.

Así pues, es como yo entiendo el asunto de que ahora me ocupo.

Visto lo anterior, volvamos a la afirmación de que la redacción del artículo 5º del Código Municipal, no parece la más afortunada.

Si mi criterio es correcto, contrariamente a lo que se establece en el dicho texto de ese Código, la competencia Municipal, sí afecta, sí tiene que afectar las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública.

De ningún modo estoy pretendiendo yo que la constitucional competencia del Gobierno Municipal, arrolle o nulifique las atribuciones de otras entidades; sino que esa competencia —(la Municipal)— para no ser nulificada ni arrollada, con franca violación constitucional, debe armonizarse, por lo menos de igual a igual, con las atribuciones de las otras entidades de la Administración Pública.

El artículo 5º de comentario, para estar exento del vicio, muy grave por cierto, que yo le apunto, debió concebirse en estos o parecidos términos: "Artículo 5º.—La competencia municipal definida en el artículo anterior debe armonizarse con las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública. De no lograr las administraciones interesadas, por sí mismas, esa armonía, resolverá el punto, en una ley, la Asamblea Legislativa, sin vulnerar el artículo 169 de la Constitución Política".

El artículo 6º del Código Municipal, literalmente, expresa: "Artículo 6.—Mediante el debido concierto con las demás administraciones estatales, podrán las municipalidades asumir conjunta o exclusivamente, las atribuciones sobre administración de servicios o realizaciones de obras de interés público local, conferidos a esas administraciones".

Este texto enfoca bien lo del "concierto", pero debe completarse con un agregado como el sugerido para el artículo 5º, ya que es de rigor que, como he insistido tanto en ello, se respete la

constitucional competencia municipal, dado que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón es de competencia del Gobierno Municipal, por mandato del artículo 169 de la Carta, si no se logra el "concierto" de que habla el comentado artículo 5º del Código Municipal, la corporación sólo puede ser forzada a la armonía, que nunca a la exclusión total de intervenir en lo que el Constituyente de 1949 le atribuyó, por una ley, en que la Asamblea Legislativa respete plenamente aquel canon de la Ley Suprema.

El artículo 7º del Código Municipal, expresa, de modo literal:

"Artículo 7º.—En el ejercicio de sus atribuciones las Municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución Política, con las potestades de Gobierno y de Administración inherentes a la misma.

Dentro de estas potestades se entenderán comprendidas las siguientes.

- a) Dictar los reglamentos autónomos, de organización y de servicio, y de cualquier otro autorizado por la ley;
- b) Acordar, conforme a la ley, los ingresos necesarios para el cumplimiento de sus cometidos, y disponer sobre su distribución y empleo;
- c) Concertar pactos, convenios o contratos, con personas o entidades nacionales o extranjeras, que fueren necesarios en la realización de sus funciones; y,
- d) Convocar al pueblo a consultas populares".

Este texto, en general, se armoniza bien con la idea de la MUNICIPALIDAD AUTONOMA.

No obstante lo anterior, parece ser omiso en un extremo de la mayor importancia, cual es el de los llamados reglamentos ejecutivos. No dice, pues, quién es el competente para reglamentar las leyes municipales.

Como esa omisión, de suyo grave, pudiera interpretarse en el sentido de que los Gobiernos Municipales no gozan de esa potestad, considero conveniente decir algo al respecto.

Ya está visto, con base en el inciso a) del artículo 7º del Código Municipal, que las corporaciones están autorizadas para

dictar reglamentos autónomos, de organización y de servicio. Estos reglamentos comprenden la organización interna de la Municipalidad, lo relativo a su patrimonio y a su personal y, sus relaciones con los usuarios de sus servicios. Hago la advertencia de que no he encontrado ningún estudio que, concretamente, trate el asunto **reglamentario en lo relativo con el Régimen Municipal**. He tenido que basarme en trabajos que se ocupan del tema de modo general. Casi todos ellos se refieren a los entes descentralizados, cuando no a los meramente autónomos, y todo ello en bloque.

El Profesor Ortiz O., en su trabajo ya citado "La Autonomía Administrativa Costarricense", pág. 172, op. cit. nos dice, en relación con los reglamentos autónomos:

"En relación con los reglamentos autónomos de servicio del Poder Ejecutivo resulta manifiesta la imposibilidad de conflicto con los propios de los entes descentralizados. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo sólo pueden referirse a sus propios servicios y nunca a los de otros entes. Los reglamentos autónomos se fundan en la titularidad del servicio como competencia propia y responden al máximo al carácter de instrumentos para dirigir su prestación, por quien tiene en igual grado el conocimiento de todos sus problemas y particularidades. En ningún caso puede un reglamento autónomo del Poder Ejecutivo abarcar los detalles y técnicas de un servicio que por pertenecer a un ente extraño es parte de una situación jurídica originaria frente a él y, en consecuencia, intocable para su potestad sin una expresa autorización constitucional, que en el caso no existe".

Ahora bien, entrando ya al tema de los reglamentos ejecutivos, es del caso decir que la solución, si la hay, ya no es pasiva sino profundamente controvertida.

Veamos: el Lic. don Ismael A. Vargas B., en su trabajo "Las Instituciones Autónomas y la Potestad Reglamentaria en la Constitución Política de Costa Rica", Revista de Ciencias Jurídico-Sociales, Vol. I, marzo de 1956, N° 1, pág. 144, nos dice lo siguiente:

"En el pronunciamiento sobre un recurso de inconstitucionalidad planteado por el señor Carlos Luis Calvo Montoya, demandando la inexecutable del inciso f) del artículo 14 de la Ley N° 17 de 22 de octubre de 1943, Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, que

faculta a la Junta Directiva de esta Institución para dictar reglamentos, y como consecuencia de aquélla, también la de algunos acuerdos tomados por la indicada Junta Directiva, ya la Corte Suprema de Justicia resolvió el problema en uno de sus aspectos, esquivando ofrecer la solución en cuanto a lo demás".

En efecto, tal pronunciamiento, ditado en sesión de Corte Plena N° 38 extraordinaria celebrada a las 15 horas del 13 de agosto de 1953, declaró sin lugar la demanda de inconstitucionalidad en cuanto al inciso f) del artículo 14 de la ley objetada, aduciendo que:

"Lo dispuesto como atribución de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, o sea "dictar los reglamentos para el funcionamiento de la Institución", NO IMPLICA QUE SE DELEGARA EN ELLA LA POTESTAD DE REGLAMENTAR LA REFERIDA LEY, QUE CORRESPONDE AL PODER EJECUTIVO, según el inciso 3° del artículo 140 de la Constitución Política, pues aquellos reglamentos son los que se contraen al gobierno y administración de la Caja, QUE SI ESTA AMPLIAMENTE FACULTADA PARA DICTARLOS, AL TENOR DE LO QUE PRESCRIBEN LOS NUMEROS 73 Y 188 DE LA PROPIA CONSTITUCION TAMBIEN. Y declarar QUE NO TIENE FACULTAD ESTA CORTE PARA CONOCER DEL RECURSO, EN CUANTO SE REFIERE A LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACUERDOS DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA que derogaron los artículos 45 y 49 del "Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte", pues según los términos de los artículos 10 de la Constitución Política y, 71, inciso 1°, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, LA COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL, EN LA MATERIA QUE INTERESA, NO SE EXTIENDE MAS ALLA DE LAS DISPOSICIONES DEL PODER LEGISLATIVO Y DEL PODER EJECUTIVO". (Subrayamos nosotros). Del importante pronunciamiento transcrito queda, con caracteres claros y definidos, que la Corte Suprema considera, que las leyes constitutivas y orgánicas de las Instituciones Autónomas sólo pueden ser reglamentadas por el Poder Ejecutivo, sea que niega capacidad o competencia constitucional a aquellos organismos para emitir los reglamentos llamados ejecutivos o subordinados. Este punto es muy importante, y ese mismo criterio es el que hemos venido sustentando a través del desarrollo de este estudio: no existe disposición constitucional ninguna, expresa o implícita, que otorgue a las Instituciones Autónomas la potestad reglamentaria ejecutiva".

El Lic. don Eduardo Ortiz O., en su trabajo "La Potestad Reglamentaria en Costa Rica. Régimen actual y perspectivas". Revista de Ciencias Jurídicas", Universidad de Costa Rica, Escuela de Derecho, N° 16, noviembre 1970, pág. 193, trae la siguiente cita jurisprudencial sobre el tema en estudio: Sentencia de Casación de 14:30 horas del 11 de setiembre de 1958, de la que comenta y afirma lo siguiente:

"por virtud de la cual se impuso a un poderoso ente autónomo, como la Caja Costarricense de Seguro Social, la observancia de un reglamento del Poder Ejecutivo sobre tramitación de reglamentos internos de trabajo en materia laboral, pasando por encima del reglamento propio sobre la materia dictado por el ente. Sin embargo, en el caso el problema real fue otro, aun cuando accesorio e innecesariamente se diera pronunciamiento sobre esa potestad exclusiva del Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes. Pues, en efecto, el verdadero centro de la cuestión y único que debió resolverse era el de si el reglamento de la entidad autónoma para la tramitación de un reglamento interno de trabajo podía desconocer las pocas formalidades previstas al respecto por el Código de Trabajo, ley de la República (formalidades como la aprobación final del Reglamento, en aquel entonces, por la Inspección de Trabajo). Es evidente que en el caso el reglamento de la Caja, era nulo, por violación de la ley, dado que nadie discute la superioridad de ésta sobre aquél. De eso a sentar la superioridad del reglamento del Poder Ejecutivo sobre el de la Caja en cuanto a la aplicación del Código de Trabajo a esta última hay un salto sin conexión lógica alguna, pues deja sin explicar por qué la Caja, que tiene potestad reglamentaria sobre sus seguros sociales (según lo acepta el mismo fallo) no la tiene para el manejo de sus relaciones de personal, indispensables para el buen funcionamiento de esos mismos seguros".

El propio Lic. Ortiz O., ya en el texto de su trabajo citado, nos dice lo siguiente, para lo que ahora interesa:

"La misma (jurisprudencia) ha sido consistente, a lo largo de los muy pocos casos decididos, en negar a los entes autónomos la potestad reglamentaria para la ejecución de sus leyes y de las leyes, distinguiéndola nominalmente y sin ulterior explicación de la que se funda en su potestad propia de gobierno y administración. Con ello, la jurisprudencia sujeta al ente autónomo a los reglamentos de ejecución de

sus leyes dictados por el Poder Ejecutivo, sin colaboración ni asentimiento alguno de su parte.

La jurisprudencia ha sostenido que la potestad reglamentaria del ente autónomo en materia de gobierno y administración está estrictamente confinada a su especialidad orgánica, entendida como el tipo de especialización por la materia que le ha sido encomendada y que es su razón de ser, "Así por ejemplo, como quiera que la especialidad orgánica de los bancos es moneda y banca, sin violar su autonomía el Poder Legislativo no podría imponerles una determinada tasa de interés en sus operaciones" (Considerando V, Casación 14:30 hrs, del 11 de setiembre de 1958). Y, a la inversa, "dado que la especialidad orgánica de aquella entidad (la Universidad de Costa Rica) refiérese tan sólo a aspectos culturales que específicamente señalan los artículos 86 y 89 de la Constitución Política, y que dentro de éstos no podría comprenderse la materia referente a jubilaciones, forzoso es concluir, entonces, a tenor de la doctrina imperante en la materia y de los textos constitucionales que entre nosotros la prohijan, que en el caso sub-lite no pueden ser aplicadas las disposiciones reglamentarias mediante las cuales la demandada introdujo las modificaciones fundamentales a los términos en que otorgara a sus servidores el beneficio de la jubilación".

Y agrega el Lic. Ortiz O., comentando esa jurisprudencia:

"Se trata de fallos controvertibles, en nuestro concepto. En primer término, parece muy difícil y casi imposible deslindar la materia de organización y funcionamiento propios de la entidad, que normalmente entra en su potestad de gobierno y de administración, de aquella que corresponde a la reglamentación de la ley orgánica respectiva, toda la cual versa justamente sobre lo mismo. Y si —con la mejor y más nueva doctrina— hemos considerado ejecutivo para estos efectos el reglamento que es útil o necesario para el ejercicio de las competencias creadas por ley, a condición de que no la contradiga, es evidente que la potestad de reglamentación fundada en la de gobierno de la entidad es una y la misma con la de reglamentar su ley orgánica y demás conexas.

En segundo término, pareciera imposible e inconveniente en todo caso, reducir la potestad de gobierno al manejo de la especialización orgánica, con exclusión de las otras necesidades de indispensable satisfacción para un eficiente desempeño dentro de ese campo. Es evidente que la facultad de manejar el personal es una, si no la principal,

entre esas necesidades; pero no es la única. Entra, además, en la potestad de gobierno y como parte de la organización del ente, todo lo concerniente al régimen patrimonial de la institución, la creación de oficinas y distribución de cometidos y potestades y todo lo relacionado con procedimientos, técnicas y modos de prestación del servicio. Es clarísimo en doctrina que el ente puede crear por sí un reglamento de jubilaciones, lo mismo que el reglamento interno de trabajo, dentro del marco de la ley (de la Asamblea).

En tercer lugar, pareciera no haber subordinación entre el reglamento de la institución sobre su organización y funcionamiento, y el del poder Ejecutivo sobre igual materia. Pues así como la jurisprudencia citada encuentra que el único posible es el reglamento del Poder Ejecutivo, creemos que, a la inversa, el único posible es el de la entidad con exclusión de aquél. Si, en todo caso, se optara por la coexistencia de reglas, el reglamento de la institución tendría que ser reputado como superior (cita a Sayagués Laso, como opinando en contra). Las razones han sido ampliamente expuestas en otro trabajo del suscrito (Eduardo Ortiz Ortiz, *La Autonomía Administrativa en Costa Rica*, pág. 115) y pueden resumirse en la preferencia de lo especial sobre lo particular dentro del ámbito normativo, relación que es la esencia y fundamento de existencia de toda autonomía normativa. Ello no perjudica la subordinación administrativa —no normativa— del ente al Poder Ejecutivo ni aún en los sistemas que tengan tutela administrativa desarrollada —como no es nuestro caso— pues en los mismos se da siempre la ley expresa que sirve de título a la preferencia inversa de aquél Poder en el campo administrativo de la entidad autónoma. Quede claro, en todo caso, que la tesis sustentada es rechazada por la jurisprudencia.

Pareciera, en síntesis, que la potestad de los entes menores en Costa Rica es la siguiente:

- a) Tienen potestad reglamentaria relativa a su organización y funcionamiento, como poder implícitamente conferido con la autonomía por el artículo 188 de la Constitución y expresamente reconocido por la ley;
- b) Parecen tener potestad reglamentaria exclusiva para la ejecución de su ley orgánica y de las demás aplicables a ella, también como poder implícito en la autonomía constitucional y en la libertad de gobierno que ésta les confiere, salvo ley que disponga lo contrario; pero esta conclusión es rechazada por la jurisprudencia que afirma

ser totalmente distinta la autonomía normativa interna que indudablemente tienen de la potestad de reglamentación ejecutiva de su propia ley o de otras leyes;

- c) Nada dice la Constitución sobre su potestad reglamentaria delegada".

El Lic. Ortiz O., en su trabajo cuyos son los párrafos transcritos, se hace cargo de la reforma introducida al artículo 188 de la Constitución Política, mediante ley constitucional N° 4132 de 30 de mayo de 1968, y nos dice a ese respecto:

"El cambio consiste en eliminar la garantía constitucional de la autonomía en materia de gobierno, propia de los entes autónomos y sujetar esa autonomía a la ley ordinaria. Los entes continúan manteniendo autonomía de administración o, como dice el texto constitucional, gozando de "independencia administrativa".

"El propósito de la reforma fue, como consta de sus actas y antecedentes, abrir la posibilidad a la Asamblea de permitir al Poder Ejecutivo un control y dirección mayores de los entes para asegurar la coordinación de sus programas con la planificación nacional. Se trata de un propósito centralizador, en beneficio de una posición de mayor fuerza del Poder Ejecutivo como órgano rector de la Administración. Es evidente, sin embargo, que toda la innovación fue degradar una reserva constitucional (en cuanto antes de la reforma se tenía por cierta la existencia de una esfera mínima de autonomía constitucional del ente en materia de gobierno, intangible aún para la Asamblea) a una reserva de ley. En el futuro será posible menoscabar sin límites la potestad de gobierno del ente, pero con base en una ley.

Pareciera discutible —por todo lo ya dicho— la constitucionalidad de una ley que delegara en el reglamento la regulación de la materia (potestad de gobierno del ente autónomo), aún si impusiera límites y directivas. Según el enfoque amplio o estricto de la reserva de ley, antes explicado, así sería la conclusión a favor o en contra del reglamento dictado en esas condiciones.

Pero se desprende claro, sea cual sea la solución que se dé al anterior problema, que hay en todo caso una garantía constitucional de la potestad de gobierno del ente autónomo, consistente en esa reserva de ley. Luego, en tanto no se dé una ley (o, en su caso, un reglamento delegado con base en una expresa autorización de la

Asamblea) el Poder Ejecutivo no podrá interferir esa potestad de gobierno por vía reglamentaria. El ente autónomo, en uso de la misma, puede darse por reglamento su administración y gobierno propio, dentro del marco de la ley. El reglamento del Poder Ejecutivo que afectara esa esfera privativa sería inconstitucional, por lesivo de la autonomía del ente y de la reserva de ley consagrada a su favor. Ello no obstante cabe preguntar: ¿es así aún en relación con los reglamentos ejecutivos de las leyes aplicables al ente autónomo, dictados por el Poder Ejecutivo? ¿Es tan plena como parece esa potestad de gobierno?

Con esas interrogantes del Lic. Ortiz O., retomo yo el modesto intento de aportar alguna idea a la "solución" de tan arduo problema.

Muchas páginas más atrás había expuesto yo que el Gobierno Municipal era algo más o, al menos, distinto de las que me permití llamar meras instituciones autónomas. También afirmé que, para lo relativo con la competencia que les atribuye a las Municipalidades el artículo 169 de la Constitución, éstas gozaban de algo así como de una autonomía privilegiada, que tenía que respetar, incluso, la propia Asamblea Legislativa. Además, había formulado una serie de comparaciones con la mera autonomía del artículo 188 de la Carta. También dije que a las Corporaciones se les había dado una competencia, claro está que territorial, más que una especialidad orgánica.

Agregué, incluso, que la Constitución no sólo no había definido ni los intereses ni los servicios locales, sino que contrariamente a lo que había dispuesto sobre otros extremos del asunto, no había delegado en la Asamblea, a texto expreso, hacerlo.

Todas esas consideraciones hacen pensar que todo lo que ya se transcribió, relativo como es a las instituciones autónomas en sentido estricto, no puede, sin más, tenerse como plena y completamente valedero para las Municipalidades. En éstas, aparte de las consideraciones que se acaban de mencionar, hay campo para otras, de mucha importancia, a saber:

- a) Las Municipalidades, aparte de autonomía, gozan de una competencia territorial, con fines dados por el Constituyente, sin concretarlos al estilo de una mera especialidad orgánica;

- b) El propio constituyente las llamó Gobiernos... Municipales. Son un Gobierno, a fines de una amplísima administración —lo que es muy de tomar en cuenta—, pero siempre un Gobierno, no una mera descentralización administrativa;
- c) Son un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de ELECCION POPULAR;
- d) No tienen con la Administración Central —Poder Ejecutivo en función de Consejo de Gobierno— el vínculo del origen del nombramiento de sus jerarcas;
- e) La obstaculización que, en alguna forma, a sus funciones haga el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno que participe en la misma, genera responsabilidad, a tenor de lo prescrito en el artículo 149, inciso 5º, in fine, de la Constitución Política;
- f) A las Municipalidades, como lo he sostenido, no se les dio una simple "especialidad orgánica", sino, en condición de Gobiernos locales, la administración de los intereses y servicios de esa índole. Así las cosas, si la sentencia de Casación de las 14:30 horas del 11 de setiembre de 1958, Considerando V, estima, en tratándose de los bancos, que ni la ley (de la Asamblea) les puede imponer la tasa del interés, por ser la "especialidad orgánica" de los mismos, moneda y banca, quizá puede decirse algo parecido (con base en el estilo de razonamiento de ese mismo fallo) en relación con las corporaciones, en lo que dice relación con todo lo que es de su jurisdicción.

Aquí conviene abrir un paréntesis a fin de ver algunas cosas de la POTESTAD REGLAMENTARIA, antes de concretar mi criterio acerca de si las Municipalidades pueden o no reglamentar las leyes referentes a lo municipal, o si tienen que conformarse y someterse a los reglamentos dictados al efecto por el Poder Ejecutivo.

El Profesor Ortiz O., en su trabajo "La Autonomía Administrativa Costarricense", Revista de Ciencias Jurídicas, Universidad de Costa Rica, Escuela de Derecho, N° 8, noviembre de 1966, pág. 174 y ss., nos dice lo siguiente:

“Todo lo que es juzgar sobre oportunidad del servicio, es igualmente ejercer potestades discrecionales de decisión. Regular en general el uso de esas potestades, en lugar de hacerlo caso por caso, es precisamente ejercer la potestad reglamentaria.

La potestad reglamentaria de leyes se ejerce sobre dos campos fundamentales: la regulación de la discrecionalidad y la complementación de la ley. La primera hipótesis se da cuando la ley requiere de una precisión lógica o terminológica, porque ha utilizado conceptos técnicos o empíricos no detallados, o referencias a criterios culturales como la moral, las buenas costumbres, la necesidad pública, el escándalo, la urgencia, la peligrosidad, etc., cuya exacta comprensión depende del criterio variable y subjetivo, dentro de límites razonables, del jerarca o funcionario llamado a aplicarla. El reglamento interviene, entonces, para precisar, detallar, enumerar, aclarar. Se trata, en síntesis, de interpretar la ley con alcance general y de vincular aquella posibilidad de elección que la imprecisión legal permitió al funcionario.

Por otra parte, la potestad reglamentaria sirve para completar la ley, cuando no ha regulado los medios lógicamente imprescindibles o prácticamente necesarios para aplicar sus disposiciones. Cuando una ley, por ejemplo, regula una potestad de control y no regula la consiguiente potestad de vigilancia, el reglamento puede establecer los medios de vigilancia porque para ello se halla implícitamente facultado por la misma, que alguna forma de intervención habrá de permitir para hacer posible aquel control. Cuando una ley regula las funciones de un ente autónomo y no contempla los poderes necesarios para que éste pueda actuar frente al público, siempre que se trate de exigencias prácticas de aplicación realmente ineludibles en cuanto a su naturaleza, el reglamento puede discrecionalmente indicar esos medios, salvo si son de imperio. Así, la función esencial —algunos sostienen que la única posible— del reglamento es llenar los espacios en blanco dejados por la ley, por omisión o por imprecisión. Es decir, regular lo no regulado, partir de la ley hacia la conveniencia y fijar soluciones de imaginativa eficiencia administrativa. Reglamentar coincide, entonces, con resolver en cuanto a la oportunidad y la conveniencia, en términos generales y con carácter enteramente discrecional.

Pero ya vimos que en este campo, precisamente, la autonomía tiene el peso de la balanza: entre especialización y no especialización administrativas, sólo en ente y no el Estado es el que puede decidir bien.

La descentralización es un cambio en la clásica distribución de los cometidos estatales, que ha dejado intacta la clásica separación de las funciones, como luego se verá. En virtud de la descentralización se estima que la división de poderes no opera bien desde el punto de vista de la distribución de los cometidos, considerada frente al servicio que se descentraliza. Implica afirmar que, para la prestación de ese servicio y la disposición de los medios necesarios, es más capaz el ente autónomo que el Poder Ejecutivo y, por lo tanto, más oportuna y eficiente la regulación de aquél que la de éste sobre los modos y condiciones de prestación. Los supuestos de la descentralización pueden ser varios cualesquiera, pero el único que en todo caso resulta necesario es este juicio comparativo de capacidad para el servicio, favorable enteramente al ente autónomo frente al Poder Ejecutivo. Desde este punto de vista es claro no sólo que el Poder Ejecutivo carece de potestad de reglamentación de las leyes sobre la autonomía, sino, incluso, que el ente autónomo es el único capaz para ejercer aquella discrecionalidad y la potestad reglamentaria que en ella se fundamenta.

En síntesis: la potestad reglamentaria de las leyes referentes a la descentralización administrativa corresponde ahora, en nuestro país, a la propia institución y no al Poder Ejecutivo, por las siguientes definitivas razones: a) porque a la institución le corresponde la responsabilidad por la gestión del servicio, en aplicación de las normas que lo regulan, y el reglamento ejecutivo es el instrumento básico para evitarlas y lograr una buena gestión; b) porque a la institución corresponde, sin discusión alguna, la potestad de reglamentación autónoma de los aspectos internos del servicio —que comprenden las relaciones con los usuarios como tales— y, por mayoría de razón, tiene que corresponderle también la potestad de reglamentación ejecutiva de leyes sobre esos mismos aspectos, que es de ejercicio más simple y subordinado; c) porque la descentralización implica por sí misma, un traspaso al ente autónomo de las potestades de dirección y administración del servicio, para un uso mejor de las potestades discrecionales que supone siempre toda actividad de alta administración. Razón por la cual la potestad reglamentaria de las leyes atinentes tiene que corresponderle al ente autónomo, siendo como es no otra cosa que la regulación del ejercicio de esas potestades en forma general, y creación de derecho también discrecional en cuanto a los medios necesarios para la aplicación de la ley, no específica ni detalladamente regulados por ésta”.

Cerrado ese muy ilustrativo paréntesis, sobra decir que hemos visto razones de mucho peso —fuera de la propia autoridad

del autor Ortiz O.—, en el sentido de afirmar la potestad reglamentaria de las Municipalidades sobre las leyes municipales, con prelación al Poder Ejecutivo.

No obstante lo anterior, creo del caso, antes de emitir mi personal opinión, seguir adelante con ciertos artículos del Código Municipal, que nos podrían colocar en mejor aptitud para opinar.

El artículo 8° de ese cuerpo de leyes, dice, literalmente:

“Artículo 8°.—El Estado velará por la integridad y fortalecimiento de la autonomía municipal”.

Es obvio que no se requiere mayor esfuerzo para entender que no se velaría por la integridad ni por el fortalecimiento de la autonomía municipal, si el Poder Ejecutivo pudiera reglamentar las leyes municipales. Con base en lo que se expuso en el paréntesis de arriba, quien pueda reglamentar aquellas leyes, sería, ni más ni menos, el verdadero jerarca del asunto. Salta a la vista, a todo lo muy largo del presente trabajo, que si de algo se quiso alejar a las Municipalidades fue de la jerarquía o autoridad del Poder Ejecutivo.

De paso conviene tener presente, relacionándolo con lo expuesto algo más arriba, (donde se mencionaba el asunto), que la derogada Constitución Política de 1871, no contenía disposición alguna equivalente a la del artículo 149, inciso 4), in fine, de la actual, donde se responsabiliza al Presidente y al Ministro que lo acompañe, por obstaculizar en alguna forma las funciones que corresponden a las Municipalidades.

No será lícito pensar que, si se responsabiliza al Presidente y al Ministro, por la mera obstaculización en alguna forma de las funciones municipales, al propio tiempo —si no se los quisiera dejar indefensos ante una acusación—, se los está, implícita y lógicamente, liberando de sus potestades reglamentarias ejecutivas, en lo relativo con las leyes municipales? Si a esos funcionarios se los responsabiliza por “obstaculizar”, (y si alguien puede obstaculizar es quien, siendo extraño al ente, reglamenta), no parece razonable que “tengan” que correr tal riesgo, reglamentando lo que, desde muchísimos órdenes, como lo hemos ido poniendo en evidencia, ni técnica ni legal ni constitucionalmente, está a su cuidado.

El inciso a), in fine, del artículo 7° del Código Municipal, declara ser potestad de las municipalidades, dictar, fuera de los “reglamentos autónomos, de organización y de servicio”, CUALQUIER OTRO AUTORIZADO POR LA LEY. Eso está indicando que el legislador entendió que podía, sin violación constitucional alguna a la clásica potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, autorizar a las Corporaciones Municipales, para el dictado de reglamentos francamente emparentados con los llamados ejecutivos, cuando no propiamente ejecutivos en sentido propio. Dentro de esta línea de razonamiento nos encontramos con un caso, por delegación expresa, en el cual el legislador autorizó a los Gobiernos locales para dictar un verdadero REGLAMENTO EJECUTIVO. Me refiero a la situación prevista por el artículo 63, párrafo final, que dice, literalmente, lo que sigue:

“Artículo 63.—... El Consejo Municipal reglamentará lo relativo a nombramiento de los miembros de los Concejos de Distrito y al funcionamiento de éstos”. Lo propio decreta el Transitorio II ibidem. Hasta ahí las cosas, todo parecía indicar que se entraba, a texto expreso, por el camino de una verdadera autonomía normativa. No otra cosa deduzco yo del encargo de reglamentar el propio Código, en parte notoriamente estructural del Régimen Municipal. Sin embargo, a poco andar, se volvió atrás, ya no sólo borrando en cierto modo la aludida autonomía normativa que mencioné, sino atacando, —(sin perjuicio de suponer fundadas razones prácticas o de otro orden, si las hubiere, pues que yo no he podido estudiar el asunto en términos de pronunciarme sobre el mismo)—, la autonomía municipal en bloque, si se me permite la expresión. Me refiero a la Ley N° 4892 de 9 de noviembre de 1971, publicada en “La Gaceta” N° 230 del 18 de ese mismo mes. Con ella se volvió a introducir al Poder Ejecutivo, de cuerpo entero, en los asuntos municipales relativos con los Concejos de Distrito, denominándolos, para el porvenir, CONCEJOS MUNICIPALES DE DISTRITO. Algo de lo más grave en esa Ley es que delega, expresamente, en el Poder Ejecutivo la facultad de reglamentarla, se entiende, mediante reglamento ejecutivo delegado.

Pero, volviendo a lo que yo traía entre manos, debo agregar que si fue mediante una ley (de la Asamblea) que se hizo lo que el Código Municipal encargada a los Gobiernos Municipales: reglamentar los nombramientos y funcionamiento de los Concejos de

Distrito, eso me parece indicativo de que el propio legislador entendió y valoró, en toda su magnitud, el alcance de la potestad que había otorgado con base en los artículos 63, párrafo final y Transitorio II del Código Municipal. Por todo lo anterior es que yo considero que fuera de "reglamentos autónomos, de organización y de servicio", el Código, al menos en el caso de comentario, dentro de la expresión "cualquier otro —reglamento— autorizado por la ley", (artículo 7º inciso a) in fine), se refería, entre otros posibles tipos de reglamentos, a los EJECUTIVOS.

El artículo 47, párrafo segundo ab initio, ordena publicar los proyectos de reglamento, SALVO EL CASO DE LOS REGLAMENTOS INTERNOS. Pareciera, entonces, que se pensó, entre otros tipos posibles de reglamentos a publicar, en los ejecutivos. Debo declarar, con toda sinceridad, que el estilo del Código no permite caminar por un camino interpretativo lo suficiente recto y firme. El intérprete se ve forzado a armar, si es que lo logra, su construcción con cabos y a veces hasta enteramente sueltos.

No sin fundamento se ha dicho que el Derecho Administrativo, en lo que tiene de legislado, es francamente lagunoso; pero no ocurre lo mismo con su parte doctrinaria en la que, con buena voluntad, sin prejuicio y con acatamiento a sus principios cardinales, se puede el intérprete orientar y llenar aquellas lagunas de soluciones correctas y vivificantes para las instituciones.

La materia de EXPROPIACIONES (Título VI), artículos 157 y siguientes, me parece muy consecuente con la autonomía municipal. Su manera de estructuración, parece implicar, casi sin duda razonable, que nadie que no sea la propia Municipalidad, la podría reglamentar; así de fuertes y claras aparecen sus potestades.

Consecuentemente con todo cuanto dejo expuesto, reconociendo una vez más que el problema planteado no tiene solución pacífica, yo me inclino por reconocerle a los Gobiernos Municipales la potestad de dictar reglamentos ejecutivos de las leyes propia y netamente municipales.

Sin que sea parte del tema que vengo desarrollando, es del caso reconocer que el ejercicio de la anterior potestad, quizá más que nada por ser tantos los municipios, plantea problemas muy graves. Entre otros, la posible multiplicidad de reglamentos ejecutivos de una misma ley, con todas sus consecuencias, como convertir

a la República en una Babel reglamentaria. Sin embargo, las Municipalidades, con la colaboración del I. F. A. M. y de la Contraloría General de la República, podrían ir preparando, ante sentidas y reales necesidades de impostergable satisfacción, REGLAMENTOS TIPO, que, oportunamente, sobre los mismos modelos impresos o "machotes" puedan ir siendo adoptados y aplicados. Lo mismo se podría hacer para los demás tipos de reglamentos. Además, siempre sería de primerísima importancia, para mientras se arriba a las reformas constitucionales y legales que se consideren absolutamente indispensables para la autonomía, y hasta para preparar su advenimiento, tratar de ganar la simpatía del Poder Ejecutivo, en el sentido de que, de hecho, prescinda del ejercicio de su facultad constitucional reglamentaria en lo que hace relación con las municipalidades.

Es ilustrativo observar que el párrafo primero del artículo 7º del Código Municipal, no obstante la reforma introducida al artículo 188 de la Constitución Política, se refiere a "potestades de gobierno" como algo de que gozan las Municipalidades como parte de la "autonomía" que a ellas les confiere la Ley Suprema. Se ve, entonces, que algunas de las opiniones del autor de esta ponencia no habrían de parecer exageradas a los autores del Código.

Con esa observación se cierra, en lo que tiene de exposición concatenada, la primera parte del presente trabajo.

Como se ha visto, aquí no hay nada original. Simplemente el expositor ha tratado de relacionar opiniones de personas realmente autorizadas.

Así las cosas, el autor cree que conviene difundir en nuestro medio lo que sobre la autonomía municipal expone el Profesor J. D. Moscote, en su obra "INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA CONSTITUCION", Tipografía y Casa Editorial "La Moderna", Panamá-1929.

Dice así el Profesor Moscote, en la página 307, op. cit.: "LA AUTONOMIA MUNICIPAL". Volviendo ahora a nuestro tema trataremos de consignar, primero, unas cuantas consideraciones referentes a lo que propiamente debe entenderse por autonomía municipal y, segundo, de inquirir si entre nosotros es posible que ella se establezca no como una cosa vaga, sino en la práctica y en

los hechos. Muchos son los que creen que la autonomía de los Distritos Municipales implica la idea de que ellos tienen ciertos derechos inherentes a su existencia, por encima de la del Estado; pero, a la verdad, no es de esto de lo que se trata. El Municipio es una parte integrante del Estado, y, por este concepto, mal podría ser independiente de él, menos aún si ambos tienen la misma finalidad de contribuir al bienestar social: el Estado, dentro del amplio radio de acción de la Nación entera; el Municipio en el reducido de la Ciudad, que es el núcleo principal de población del Estado. El verdadero problema, de la autonomía no es, pues, uno de disociación o separación, sino uno que consiste en que los centros municipales alcancen con iniciativas propias, con medios propios, adecuados a las necesidades locales, pero dentro de las aspiraciones políticas del Estado, ciertos fines especiales a la vida de la comunidad.

Esto es lo que de una manera cabal expresa el municipalista americano Wilcox cuando después de decir que el HOME RULE, aplicado a las ciudades es un término vago que debe cristalizarse en un programa, agrega, que éste consta de tres derechos. Uno, el de la municipalidad a elegir de entre sus propios ciudadanos los funcionarios que hayan de administrar la ley en la localidad. El segundo, en la facultad de ésta, ordinariamente una ciudad, para determinar su propia forma de organización para los fines del gobierno, y el tercero, que entraña la facultad de la entidad para determinar el fin o esfera del gobierno local. (RECUERDESE LO QUE DIJE DEL ARTICULO 169 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE COSTA RICA).

Como se ve, no hay en estas aspiraciones nada que sea contrario a la unidad política nacional y ni siquiera al propio carácter del sistema centralizado de gobierno que nos rige.

La dificultad que habría que vencer y que, luego, no es insignificante consistiría solamente en organizar las condiciones constitucionales bajo las cuales la autonomía llegara a ser un hecho efectivo sin chocar con la concepción unitaria del Estado y de su Gobierno, sino antes bien afianzándola en lo que ella tiene de esencial y permanente.

Las bases de una tal organización serían más o menos las que siguen:

- 1.—Reducción del número de Distritos Municipales de la República y conversión de los que así quedarían en otros que tengan una área jurisdiccional más extensa.
- 2.—Definición de los límites y alcance de la autonomía municipal como cosa bien distinta del poder político y administrativo del Estado.
- 3.—Determinación cuidadosa y científica de los objetos a que debe concretarse la acción municipal. (RECUERDESE LO QUE EXPUSE ACERCA DE LOS COMETIDOS MUNICIPALES ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 4º DEL CODIGO MUNICIPAL).
- 4.—Abandono completo de los viejos métodos administrativos consagrados por la ley 1º de 1916 en lo tocante a los regímenes provincial y municipal y, de modo particular, del principio de que los alcaldes deben ser agentes de los Gobernadores, y consiguiente nombramiento de aquéllos por el método de elección popular directa.

Estas bases serían desarrolladas en una Ley orgánica municipal que comprendiera todos los aspectos de un régimen nuevo, armónico y coherente, en lo tocante a su carácter, al modo de designación de los funcionarios, al sistema económico, a todo cuanto, en suma, tendiese a hacer de él un verdadero régimen de responsabilidad y de eficacia”.

El Profesor Moscote inserta la siguiente extensa e ilustrativa cita al pie (pág. 309):

“Nosotros tenemos en particular estima el sistema de gobierno municipal por comisión, que tanto se ha extendido en los últimos años en los Estados Unidos, y nos gustaría ver implantado en Panamá algo semejante a dicho sistema; por esto, ya desde hace algún tiempo hemos venido propagando su conocimiento por la prensa.

En un editorial del Diario de Panamá, del que fuimos directores en 1920, decíamos: Con el fin de que las personas que no se hallen familiarizadas con los principios del gobierno municipal por comisión tengan una breve idea de él, vamos a tratar de condensar aquí en unas cuantas líneas sus más salientes características. La información, para tal efecto,

la hemos tomado de las interesantísimas obras de Clinton Rogers Woodruff, de Adolfo Posada y de Leo S. Rowe, en donde la materia se halla completa y expuesta con una competencia insuperable.

El sistema, como una realización práctica, data de 1900 y tuvo su origen en Galveston, Texas, en donde por consecuencia de un terrible huracán que destruyó las defensas de la ciudad contra las aguas del Golfo, se planteó para sus habitantes la necesidad inevitable de resolver por medios rápidos y eficaces una crisis fiscal y económica, resultado de anteriores administraciones municipales, al estilo de la nuestra. Los hombres de negocios y no los políticos, fueron los que dieron la batalla y el año siguiente el antiguo régimen había dejado de existir... "la nueva carta de 1901, dice Posada, dispuso que la administración de la ciudad pasara a manos de cinco comisionados, tres de ellos nombrados por el Gobernador, y dos elegidos por los ciudadanos de Galveston. Puesta en cuestión la constitucionalidad de la carta, el Tribunal Supremo de Texas decidió que algunas de las funciones encomendadas a los comisionados, no podían desempeñarse sino por funcionarios electivos. Es decir, el tribunal recordaba la necesidad "constitucional" de no olvidar la "democracia" por la "eficacia". Y en efecto, la legislatura emendó su carta en 1903 haciendo que los comisionados fueran todos electivos. La carta reformada dispone que cada dos años se designen, por elección popular, cinco comisionados, de los cuales uno se titula alcalde-presidente que, en efecto, preside la comisión, pero sin tener otras funciones especiales; no tiene, ni veto, ni voto decisivo: toda la vida municipal se ordena y conduce por las decisiones de la comisión. Los miembros de ésta se distribuyen entre sí por mayoría de votos las direcciones de las cuatro secciones o departamentos especiales de la administración de la ciudad: hacienda y rentas, aguas y alcantarillados o desagües; policía e incendios, y calles y propiedad pública. El alcalde-presidente no tiene departamento especial: ejerce una acción directiva de conjunto. Cada comisionado tiene la responsabilidad de su departamento. La comisión confecciona y aprueba el presupuesto anual, celebra contratos y hace los principales nombramientos, los de menor importancia los hace cada comisionado. "Hay aquí, dice Munro (otro municipalista eminente), pues, una completa centralización de poderes legislativos y administrativos y una muy definida determinación de la responsabilidad. Y, añade, que nadie que examine imparcialmente la experiencia de Galveston durante los seis primeros años que son los que él puede apreciar, se atreverá a negar su innegable éxito. La condición financiera de la ciudad ha mejorado decididamente: todos los servicios municipales han

alcanzado un más alto grado de eficacia, los ciudadanos de una condición mejor, buscan y aceptan el servicio público y el tono general de la administración municipal se ha levantado visiblemente".

La noción fundamental que inspira el sistema es la de que "una ciudad, como una asociación privada, debe ser administrada por unos cuantos hombres competentes, los cuales forman los departamentos legislativo, ejecutivo y administrativo de la ciudad".

Posteriormente a la reforma de Galveston, y como una consecuencia de las críticas y resistencias que naturalmente debieron hacerse al Gobierno municipal por comisión, la ciudad de Des Moines, Iowa, le introdujo algunas modificaciones en virtud de las cuales su imperio en los Estados Unidos se ha afirmado de tal manera, que, desde entonces hasta la fecha (tenemos en las manos la edición de CITY GOVERNMENT BY COMMISSION de Woodruff de este año) son ya 210 ciudades las que han adoptado el sistema definitivamente y 312 las que en la actualidad están considerándolo seriamente. Una particularidad del nuevo sistema de gobierno municipal, es que donde con mayor éxito se aplica es precisamente en las poblaciones de reducida cantidad de habitantes. Y no hay que perder de vista, además, de que tal como se ha organizado en Norte América representa el mayor esfuerzo que se ha hecho hasta ahora para armonizar la democracia con la necesidad de una perfecta eficacia de los servicios públicos municipales".

### Subvenciones y la Autonomía Municipal

Este problema es realmente grave y su solución, si es que la tiene, no le parece al autor de esta ponencia que se encuentre en la rígida aplicación de principios puros. La permeabilidad de las esferas de competencia, como se expresa Jordana de Pozas, entre lo nacional y lo local, siempre gravitará, peligrosamente, sobre la autonomía municipal. Ese mismo autor, op. cit. pág. nos dice:

"También se encuentra en progresiva decadencia el empeño de dotar a cada una de las categorías de entidades territoriales de Haciendas separadas; es decir, de ingresos provenientes de fuentes distintas. Si todavía hallamos proclamado ese propósito, como en la nueva Constitución francesa o en el discurso de presentación a las Cortes del pro-

yecto de ley de régimen local español, la realidad se encarga de frustrarlo. Subvenciones, recargos sobre impuestos y contribuciones del Estado y participación en fondos nacionales administrados por el Tesoro son la fuente de donde provienen la mayor parte de los recursos locales.

Otra manifestación de esa misma tendencia es la de reducir todas las Haciendas locales a una sola en cuanto a las clases de exacciones y a su cobranza, encargando a la de rango superior local de distribuir entre todas el producto de la recaudación.

La tendencia es tan fuerte, que si no se contrarresta y regula, amenaza reducir a pura apariencia la autonomía de provincias y Municipios".

Tratando el Profesor Jordana de Pozas de la "Transformación del Régimen Local en Algunos Países", en lo relativo con Inglaterra, op. cit. págs. 25 y ss. expone:

"Teóricamente, las leyes administrativas se ejecutan en Inglaterra por las Administraciones locales, sin intervención directa o indirecta del Gobierno central, que carece de órganos equivalentes a nuestros Gobernadores civiles, Delegados de los Ministerios y demás funcionarios locales de la Administración central. La realidad correspondió a esa doctrina hasta la Ley de Pobres de 1834, que creó un Cuerpo de Comisarios para la Administración de la asistencia a los pobres, sustituido más tarde por una Junta de Beneficencia (Poor Law Board), de los cuales dependía todo el sistema creado por la referida ley y las que posteriormente la reformaron. Fue éste el primer servicio transferido a la Administración central. Siguiendo ese modelo, la ley de Sanidad pública de 1848 estableció una Junta central, que ante la oposición del país hubo de ser suprimida en 1858. Precisamente a esta época corresponde el nacimiento de la doctrina del SELFGOVERNMENT anteriormente aludida.

Desde entonces, la tendencia centralizadora adoptó, en frase de sir William Hart, "un método más sutil e indirecto", y la nacionalización de servicios de carácter local ha sido poco frecuente. Se registra, sin embargo, en los últimos años la de los servicios de paro forzoso (1934), asistencia a viudas y ancianos (1940), Servicio Nacional Veterinario, Servicio Nacional de Asesoramiento Agrícola, Carreteras (1936), Aeropuertos (1945), Servicio Nacional de Asistencia Sanitaria (1946) y Servicio de Incendios (1940). En cuanto a los servicios industriales municipalizados, es de temer que sean absorbidos por la tendencia nacionalizadora actual. Así lo dice Robson en su reciente prólogo titulado LOCAL GOVERNMENT IN CRISIS.

El régimen de las Haciendas locales ha sido el conducto por el cual, de una manera indirecta e interna, el Gobierno central ha aumentado su influjo sobre las Corporaciones locales en medida creciente y prácticamente irresistible.

La primera subvención se otorgó en 1835 para ciertos gastos judiciales y carcelarios; desde entonces, la práctica se fue generalizando. Las subvenciones se cifraban en un tanto por ciento del servicio concreto para el cual se concedían, y llevaban consigo el control de la autoridad central sobre el servicio subvencionado y, en ocasiones, sobre los nombramientos de los funcionarios que hubieran de prestarlo. En 1929, muchas de estas subvenciones fueron consolidadas en una subvención global (BLOCK GRANT) que forma un fondo nacional, distribuido con arreglo a una fórmula en que entran en cuenta factores muy diversos. La cuantía de este fondo se cifra actualmente en el 22,5 por 100 del importe total de los gastos de todas las administraciones locales del país. Independientemente subsisten o han sido recientemente establecidas otras subvenciones porcentuales, que son ordinariamente del 50 por 100 del costo total del servicio concreto correspondiente, que no se deduce para la determinación de la subvención global antes mencionada. Entre otros, reciben estas subvenciones especiales los de educación y sanidad. La elevación del nivel de los servicios públicos existentes y la incesante creación de otros nuevos aumentan los gastos locales en proporción considerable. Por otra parte, las leyes han adoptado el sistema de desgravar o eximir ciertas riquezas y actividades por motivos sociales o económicos, reduciendo así la base de la imposición local. El resultado de todos estos factores es que las Haciendas locales se nutren cada vez más de aportaciones del Presupuesto nacional, y sus servicios quedan sometidos a las instrucciones y fiscalización de los respectivos Ministerios".

Y hasta aquí la extensa cita que ilustra muy bien el problema planteado para la autonomía municipal con las subvenciones.

El problema existe en todos los países que tienen establecido el régimen municipal, como tal, es decir, al menos, como separado en alguna forma del Gobierno central; con mayor o menor autonomía.

Y es que, con sólo decir que el Estado no se dispone a subvencionar (en cualquiera de sus múltiples formas o sistemas), a los Municipios así sin más, sino que, por lo común, lo hace para

ciertos fines, que él se reserva juzgar, y hasta estableciendo formas o maneras de inversión, cuando no estrictos controles, ya está dicho todo. Como la capacidad contributiva general de los súbditos fiscales, es limitada, y como los cometidos nacionales, las más de las veces, se entrecruzan con los locales, el Estado no se dispone fácilmente, en estas situaciones de entrecruzamiento de cometidos, a agotarla con sacrificio del cumplimiento de los que estima sus propios quehaceres. Así las cosas, el asunto que nos ocupa se vuelve algo así como un círculo vicioso. Lamentablemente, o más bien, inevitablemente, en este choque de fuerzas desiguales, la autonomía municipal se ve francamente comprometida.

Tal y como están las cosas, hoy por hoy, me parece que los afanes de los municipalistas deberían dirigirse, fundamentalmente, al estudio cuidadoso de lo que, en comprensiva expresión, se puede llamar Hacienda local. Sobra decir que no me refiero a un mero estudio exegético, sino a algo mucho más hondo. Ese estudio debe ir de la mano de la determinación del grado de cumplimiento actual de los cometidos municipales y causas tributarias, financieras, etc. del resultado. Y por qué no decirlo de una vez, hay que tratar de relacionar los programas municipales a realizar a corto, mediano y largo plazo, con lo que deba ser la planificación nacional, en lo que sea razonable e ineludible (sin arrollar la autonomía municipal) aplicarla a lo municipal. Todo eso en plan de estudio, por ahora. Agotada esta etapa, que es todo un gran plan de trabajo, se podrá entrar a determinar cómo sale librada la autonomía municipal. Antes de todo eso, no creo yo que se esté en capacidad de ofrecer no ya "soluciones" a problema tan grave con el aquí comentado, sino ni siquiera un diagnóstico medianamente certero.

Consecuentemente con todo lo anterior, termino yo aquí mi exposición, dejando para los verdaderamente autorizados la búsqueda de soluciones. Si, al menos, hubiera despertado inquietudes, me tendría por suficientemente retribuido.

BIBLIOTECA  
FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

## NORMAS TRIBUTARIAS DEL CÓDIGO MUNICIPAL Y SUS RELACIONES CON EL NUEVO CÓDIGO TRIBUTARIO

LIC. MANUEL ANGEL CASTRO L.

1) Dispone el artículo 21 inciso b) del Código Municipal como atribución del Concejo "acordar los presupuestos, fijar las contribuciones y tasas y proponer los impuestos".

Son tipos de contribuciones que autoriza el Código Municipal a favor de las Municipalidades: la distribución del valor de las obras nuevas, de pavimentación de calles, de construcción de nuevas vías, aceras, cordones de caño, cunetas, alcantarillado pluvial y sanitario, acueductos y distribución de iluminación eléctrica que realicen, que vienen así a ser contribuciones urbanas; el costo de las obras de construcción de caminos vecinales y la cuota anual para el mantenimiento de los caminos vecinales llamada detalle. Son tasas las fijaciones por servicios urbanos y los costos de los servicios por limpieza. Las actividades sujetas a licencia municipal están gravadas por medio del impuesto municipal, dentro de los límites máximos reglamentados por la Contraloría General de la República.

Nadie podrá abrir establecimientos dedicados a actividades lucrativas o realizar el comercio en forma ambulante sin contar con la respectiva licencia municipal. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República establece el trámite que han de seguir las proposiciones de impuestos que hagan los organismos municipales, con la modificación sustancial de que no requieren directamente la autorización de la Asamblea Legislativa, como se explicará más adelante.

2) Establece el Código de Normas y Procedimientos Tributarios (Código Tributario), Ley N° 4755 de 3 de mayo de 1971 su aplicabilidad para todos los tributos y a las relaciones jurídicas emergentes de ellos, "excepto los regulados por el Código Aduanero Uniforme Centro Americano (CAUCA) y su Reglamento (RECAUCA)