

de esos gravámenes, se regía por la prescripción decenal que establece el artículo 868 de dicho Código. Al sobrevivir el texto municipal, corrían su curso prescriptorio más de una obligación por tasas e impuestos corporativos, con más de tres años de originados. E intempestivamente se promulga el Código Municipal con aquella norma escueta, omiso en contemplar la situación transitoria. Siendo la prescripción instituto de derecho público, la solución jurídica aunque en perjuicio del régimen financiero de las municipalidades, tendrá que ser la de admitir que las obligaciones tributarias a favor de las Municipalidades del país, que a la fecha de la promulgación de la Ley N° 4574 de 4 de mayo de 1970, que entró a regir a partir del primero de enero de 1971 según Ley N° 4894 de 11 de noviembre de 1971 hubieren tenido un curso de prescripción mayor de tres años, quedaron extinguidas. El artículo 65 del Código Tributario, además, es definitivo en disponer, como salvedad al principio de que las normas tributarias punitivas sólo rigen para el futuro, que "No obstante, tienen efecto retractivo las que supriman infracciones, establezcan sanciones más benignas o términos de prescripción más breves" (el subrayado es mío).

9) Norma curiosa es el artículo 13 del Código Municipal la que concede a las municipalidades exención de "toda clase de impuestos y de cualquier otro beneficio propio de las entidades estatales, con excepción de los impuestos que pague también la Administración Central", con lo que quiso el legislador equiparar ese goce entre esta Administración y la administración local del municipio.

El régimen de exoneración o condonación de créditos tributarios, intereses, recargos o multas, es similar, ya que ambos se atienen al principio de que sólo la ley puede condonar o remitir las obligaciones respectivas, pudiendo las municipalidades seguir el procedimiento que señala el artículo 50 del Código Tributario, sea, que las obligaciones respectivas, sólo pueden ser condonadas por resolución administrativa dictada en la forma y condiciones que la ley establezca o autorice.

En general, podemos decir, que a falta de normas expresas del Código Municipal, el Código de Normas y Procedimientos Tributarios es aplicable al régimen tributario municipal supletoriamente, en lo que sea prudente y razonable.

## LAS FUNCIONES MUNICIPALES (ARTÍCULO 4 DEL CÓDIGO MUNICIPAL) Y LA REALIDAD MUNICIPAL COSTARRICENSE

EDUARDO SANCHO GONZALEZ(\*)

### I.—ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL MUNICIPIO

- A) Histórico-Social.
- B) Concepto Jurídico.
- C) Concepto Político.

### II.—ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGIMEN MUNICIPAL COSTARRICENSE

- A) Municipium romano.
- B) El Municipio Visigótico.
- C) El Ayuntamiento en España.
- D) Introducción del Municipio en América.

### III.—DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN COSTA RICA

- A) Período de 1824 a 1850.
- B) Ordenanzas Municipales de 1862 a 1867.
- C) Crisis del Municipio.

### IV.—CODIGO MUNICIPAL, LEY 4574 DE 30 DE ABRIL DE 1970

- A) Redefinición del Régimen.
- B) Creación del IFAM.
- C) Objetivos del Municipio.

(\*) El autor es el actual Jefe del Departamento Legal de la Municipalidad de San José. Asistió al Curso Interamericano de Administración Municipal en Montevideo, Uruguay en mayo de 1971 el cual fue auspiciado por el Centro Interamericano de Capacitación en Administración Pública de la Organización de los Estados Americanos. El Lic. Sancho se graduó de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica en el año 1968.



## V.—DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO

- A) Deberes exclusivos.
- B) Deberes compartidos.
- C) Antinomia Municipio y Poder Ejecutivo.

## VI.—CONCLUSIONES

### I.—Elementos Constitutivos del Municipio

Las funciones que corresponden al régimen municipal y su realidad, deben ser examinadas desde los orígenes del municipio, hasta su concepción moderna, para poder determinar si los principios filosóficos-históricos de la institución, han evolucionado con el mismo ritmo con que el desarrollo de nuestro país lo ha solicitado. La constitución del municipio y la forma en que fue introducido a Costa Rica, desde el punto de vista histórico, el papel y los fines que se le asignaron, determinan fenómenos que se deben analizar para establecer actualmente los equivalentes a esos procesos. Por eso, este comentario sobre las funciones y la realidad municipal costarricense, fundamentará su desarrollo y conclusiones, partiendo de conceptos históricos, que sirvan de pautas de análisis y comparaciones.

La etimología de la palabra municipio, no aclara en sí misma el sentido de la institución. Municipium, proviene de Múnia, deberes y cápere, tomar, asumir.

Los elementos tradicionales que componen el municipio (humano, jurídico y servicios), nos obliga a analizar su formación desde tres puntos de vista diferentes.

#### a) Histórico-Social:

El origen histórico lo encontramos en el desarrollo mismo de la sociedad. Desde su concepción simple, de hordas, grupos nómadas, hasta la sedentarización y la formación de aldeas y pueblos. Corresponde al municipio una etapa evolucionada en la historia del hombre. Se hace necesario que exista una agrupación de organización informal, sedentaria, de fácil comunicación directa, para que aparezcan las ideas de comunidad y de solución conjunta de los problemas generales.

De la agrupación eminentemente rural, el paso a la ciudad es corto y el desarrollo demográfico zonifica a los grupos informales, según sus costumbres y necesidades. La vinculación espontánea se transforma entonces, en busca de intereses complementarios y de satisfacción de aspiraciones y fines compartidos.

Encontramos como consecuencia al municipio, cuando la agrupación de familias es intencionada, provocada por la similitud de necesidades y de afinidad de conceptos sociales, lengua, costumbres, defensa, etc.

Para que exista municipio, es condición sine qua non, que exista la ciudad o vecindario como categoría sociológica.

#### b) Concepto Jurídico:

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

La comunidad doméstica es un fenómeno social, mientras el Municipio es una institución por que en sí mismo es una idea formada por el interés común, con estructura propia.

La idea del interés común, entendiéndose en el caso, como la satisfacción de necesidades y actividades generales a través de servicios públicos, encierra en sí el concepto teórico de municipio; ello implica la idea; la estructura la concede la ley al crear la institución, o la costumbre cuando la solución es espontánea.

En el caso de que la institución sea decretada, se conforma un régimen, concepto más amplio que da una idea multi-institucional, a base de una misma estructura.

En consecuencia, municipio es una institución de régimen, sujeta a preceptos legales, que al ser competente para crear normas, constituye un orden jurídico.

#### c) Concepto Político:

Al Municipio se le reconoce la categoría de Gobierno Local, por ser un centro de poder discrecional de origen político.

Su nacimiento físico obedece más que a la categoría administrativa, a fundamentos políticos. Ambos conceptos configuran la autonomía —político-administrativa— de que goza el régimen.



La elección popular de los componentes del Concejo Deliberativo, la potestad de organizar y administrar sus servicios, consolidan el criterio de autonomía que para Bielsa es correlativo de lo político.<sup>(1)</sup>

Su concepción, será entonces la de una esfera de gobierno, de elección popular, para la administración de los servicios públicos.

Los tres elementos antes analizados, inciden en forma directa, en la definición de Municipio que se puede obtener de la interposición de los tres primeros artículos del Código Municipal. Un intento de configuración nos daría el siguiente resultado:

*elementos del municipio* → "Conjunto de vecinos (elemento socio-histórico) que promueven y administran sus propios intereses, a través de personas jurídicas estatales, (concepto jurídico) con jurisdicción territorial determinada, llamada cantón (elemento político de división)".

Este resumen de elementos define municipio, pero envuelve el concepto de Municipalidad, referido exclusivamente a la persona jurídica administradora.

## II.—Antecedentes Históricos del Régimen Municipal Costarricense

Por la forma en que fue introducida la institución municipal en América, para conocer sus antecedentes, debemos analizar el municipium romano, el municipio visigótico y el Ayuntamiento en España. Estos tres antecedentes, son los necesarios para formalizar la idea de municipio, desde el punto de vista social e histórico.

### a) Municipium Romano:

En Roma, físicamente, se asimilaba Municipio con Ciudad. Es decir, se le daba la categoría de Ciudad a las circunscripciones territoriales que se organizaran conforme lo establecía la Ley Julia Municipalis. Notamos entonces cómo el municipium, obedecía a un criterio de división territorial, de Gobierno Local. Políticamente, los cargos eran de elección popular y temporales.

(1) Bielsa Rafael: Derecho Administrativo Sexta Edición. Tomo I Pág. 236. La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora. Buenos Aires 1964.

Sus principales funciones estaban perfectamente delimitadas: al órgano ejecutivo, formado por los diunviros, correspondía la formación de leyes; luego existía la categoría de ejercicio de funciones de policía que tradicionalmente se ha mantenido en manos de la institución, verbigracia, control de higiene pública, fiscalización de espectáculos y juegos públicos, seguridad pública, etc.

El sistema de recaudación de tributos y su inversión, obedecía a principios bien ordenados que garantizaban a través de la figura del Defensor Civitatis, su correcta aplicación. Encontramos aquí un control financiero.

Como hemos visto en Roma el Municipium nació de imperativos legales; dotaban a la institución de idea propia, y le permitía forjarse su propia estructura. Le confería además, patrimonio propio, los tributos de los ciudadanos, elementos todos que le adjudicaban en su conjunto, una concepción clásica de universitas con propios recursos. En resumen, el municipium romano estaba configurado como una institución pública, con todas las características de persona jurídica de derecho privado, cuyos fines se resumían en uno solo: la prestación de servicios públicos, en beneficio de los ciudadanos.

### b) El Municipio Visigótico:

Con la invasión germánica que destruyó físicamente el Imperio Romano, la institución municipal sufrió una transformación radical en cuanto a jurisdicción. El carácter urbano exclusivista del régimen imperial, cedió ante la predilección germana por la vida rural.

Recordemos que la organización social que impuso la invasión germana, luego del derrumbamiento de Roma, formó la clásica sociedad de la Edad Media. Alrededor del castillo del "señor" se reunían grupos de hombres libres, independientes, propietarios, pero sobre todo tributarios del primero.

En estos grupos de siervos, con carácter eminentemente germánico, brotó el "conventus publicus vicinorum" o sea, la asamblea de siervos para la búsqueda y satisfacción de los problemas comunales.

Esta organización es la que recibirá de los "señores", por delegación, la potestad de auto administrarse. Este municipio de sabor germano y regulado por la norma consuetudinaria, mantuvo



elementos esenciales que luego fueron absorbidos por el estado moderno: una asamblea popular, generadora de la ley; una administración pública (Policía Edilicia) y un órgano judicial, para mantener el equilibrio.

No queda claramente expuesta en la Historia, la administración de recursos de este régimen, lo que nos hace suponer que sus decisiones económicas, quedaban ad referendum del "señor".

### c) El Ayuntamiento en España:

En la época del Imperio Romano, España estuvo sometida a su régimen con la categoría de provincia imperial.

En la Península, la Edad Media fija el momento de consolidación del régimen municipal romano, junto con las modificaciones introducidas por los germanos.

Se obtuvo así una institución ambivalente, que con la evolución de la nacionalidad española, desembocó en un concepto completamente distinto en cuanto a la idea y la estructura tradicionales.

El empeño de la Reconquista, encuentra al municipio con base de derecho germánico, con jurisdicción en circunscripciones políticas y administrativas, jefeadas por un "Conde". Estas instituciones se denominaban "comitati" y sus funciones principalmente, eran judiciales; y es desde esta institución, desde donde por segregación voluntaria nace el municipio medioeval.

La principal diferencia entre la "comitati" y el Concejo, radicaba en el origen de sus facultades. En la primera, provenían del Rey por delegación y el segundo por atribución popular en la elección de la Asamblea.

Jurídicamente, los fueros municipales motivaron la firmeza de la institución y su autonomía. Los siglos XII y XIII, son revelantes por la producción de estas leyes, hasta que se logra recopilarlos en el llamado Derecho Foral.

Como antecedente histórico importante de nuestro régimen actual, debemos analizar el Municipio de Castilla de hondo sabor democrático.

Su estructura fundamental, era la Asamblea General, que resolvía los problemas comunes. Con el crecer de la población nace el Ayuntamiento, como representación de Gobierno Local.

Es importante ver cómo históricamente, en la segunda mitad del Siglo XII, los ayuntamientos logran que se les dé representación en las asambleas generales del Estado.

En términos generales, el patrimonio del ayuntamiento español lo componían los tributos de los vecinos, y los bienes inmuebles propios de la institución, ya fueran cedidos por la corona, o ganados en la guerra.

Los "jurados", funcionarios integrantes del Concejo, eran elegidos anualmente y reunidos formaban cabildos, cuyas principales funciones eran las de un contralor administrativo en representación del Poder Central.

### d) Introducción del Municipio en América:

Con el descubrimiento de América, el Ayuntamiento se transplantó, siguiendo los alineamientos del Reino de Castilla, pero casi en forma inmediata adquirió fisonomía propia.

En los albores de la Colonia, el Ayuntamiento fue el órgano autosuficiente para la satisfacción de los intereses generales, pero rápidamente cae en decadencia al establecerse que los cargos podían ser adquiridos en subasta pública. Lógica consecuencia, el elemento de representación democrática cedió paso a la instauración de oligarquías.

Los movimientos idealistas que sacuden al mundo entero en los últimos cinco lustros del Siglo XVIII y primeros veinte años del Siglo XIX, encontraron en los municipios americanos, órganos receptores de esas inquietudes y propulsores de la emancipación política.

De esta forma, los municipios americanos colaboran en forma decidida a la gesta de independencia.

El elemento político, constitutivo de la idea "Municipio", asume el carácter de fin primordial y consolida el régimen en la época inmediata anterior a la Independencia.

Históricamente, pues, es el municipio un elemento de gran importancia para el movimiento libertador.

Los beneficios que el sistema castellano aporta al desarrollo de América, radica entonces, en la importancia de los "cabildos" y "ayuntamientos" en ese proceso de libertad y autonomía.



### III.—Desarrollo del Municipio en Costa Rica.

#### a) Período de 1824 a 1850:

El régimen municipal costarricense no sufre con la Independencia, transformación inmediata.

Las normas existentes durante la Colonia, emanadas directamente de la Corona se mantienen por algunos años más, con diversificación de conceptos generales, de fines y objetivos.

La forma rápida y consciente en que el costarricense de los primeros años de vida independiente, nota que debe organizar al país, promueve la primera ley de carácter municipal. El decreto XXIX del 28 de diciembre de 1824, "deseando que todos los Pueblos tengan en su seno los mayores recursos posibles para su mejor administración..." estableció: "1° —En todos los Pueblos del Estado cualquiera que sea su población, habrá municipalidad". (sic).<sup>(1)</sup>

Tiende la anterior medida, a descentralizar la función administradora del Estado y se intuye que cada pueblo, debe promover a través de su propio Gobierno Local, su desarrollo.

Se inicia de esta forma, la historia de la democracia de nuestro pueblo. Ha sido forjado el primer eslabón de la cadena interminable de regulaciones y leyes que hicieron posible reafirmar el carácter popular y democrático de los gobiernos del país.

Este simple antecedente, decreto jurídicamente mal elaborado porque era omiso en cuanto a la forma de elegir a los representantes, a su duración en los cargos, etc., sirve para que a menos de un mes después, sea el 25 de enero de 1825, cuando el Congreso Constituyente decreta la ley Fundamental del Estado, incluya un capítulo específico, el número 12, "Del Gobierno interior de los Pueblos", dándole categoría constitucional al régimen municipal.

Si bien el capítulo constitucional adolece también de elaboración, como su antecedente el Decreto XXIX, deja de manifiesto el interés de los legisladores de regular por medio de la Ley Fundamental, esa esfera de gobierno local, base del estado costarricense.

(1) Colección de los Decretos y Ordenes que ha expedido la Legislatura del Estado, desde el día 6 del mes de setiembre de 1824 hasta el 29 de diciembre de 1826. 11 Edición Oficial. Imprenta Nacional 1886. Página 54.

La omisión de la Ley Fundamental de 1825 tardó poco tiempo para ser subsanada y ese mismo año, se dan, el 21 de junio una "orden" para que los Municipios demarquen las tierras que les concede la ley y el 29 de noviembre, el Decreto LXXIII, "... para que las contribuciones que sufren los pueblos con el carácter de municipales produzcan exáctamente los efectos que se han prometido a los contribuyentes, y hacer sentir á estos la justicia con que se les exigen, ha tenido á bien decretar y decreta el siguiente Reglamento de la colectación, administración e inversión de los fondos de propios y arbitrarios de los Pueblos" (sic).<sup>(2)</sup>

El Artículo 8 de ese Reglamento decía textualmente: "La inversión de los fondos debe hacerse por la ley o por acuerdo meditado de la Municipalidad y aprobado por el Intendente General en objetos de **educación, policía, salubridad, comodidad y ornato** de los pueblos..." (sic).<sup>(3)</sup>

Vemos acá, ligeramente resumidos, los fines del Municipio de 1825. Notemos cuán importantes eran los Municipios para conceder a los habitantes de los pueblos la satisfacción de sus necesidades comunes.

La educación primaria, estaba regulada por la Municipalidad según su criterio (art. 10 Reglamento citado) y establecía una responsabilidad muy especial por los descuidos que se notaren en otros objetos afines precisos de que carecieren los pueblos. (art. 11, ibídem).

Entonces, el Municipio de 1825, era la fuente proveedora y responsable del desarrollo y avance de los pueblos. Esta, será su característica más importante y hemos visto cuáles eran sus funciones y cómo se daba especial énfasis al aspecto educativo.

Pese a todo lo anterior y a las buenas intenciones y metas que establecía la ley, en cuanto a organización el régimen continuaba siendo omiso. Por ello, el Decreto 147 de 23 de octubre de 1827, viene a constituir la primera Ley de organización municipal y se da precisamente: "... considerando: que la actual planta de municipalidades es embarazosa e inoficiosa en parte: que sus elecciones son tanto menos populares cuando menos cómodas y demasiado redu-

(2) Colección de los Decretos y Ordenes: pág. 181.

(3) Colección de los Decretos y Ordenes: pág. 182.



cidas, y en que entre sus oficios la mayor parte son casi inútiles por inacción . . .”<sup>(4)</sup>

El número de “Municipes”, de “Síndicos”, “Alcaldes”, sistema de elección, requisitos para ser “municipe”, quórum de las sesiones, en fin, este decreto como se dijo, organizó internamente el régimen.

Se nota claramente la preocupación por dotar a los pueblos de gobiernos adecuados, que promuevan y mejoren sus condiciones.

Al año siguiente, el Decreto 161 de 13 de junio de 1828, por primera vez define los fines y objetivos de los gobiernos locales. A través de este decreto, se emite un Reglamento de atribuciones de las Municipalidades.

Dice textualmente el artículo 1º. “Es a cargo de las Municipalidades de los pueblos, la policía de salubridad y comodidad, debiendo cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, y de la de los hospitales, cárceles y casas de caridad o de beneficencia: velar por la calidad de los alimentos de toda clase: cuidar de que en cada pueblo haya Secretario, situado fuera de la población: cuidar asimismo de la desecación, ó bien de dar curso a las aguas estancadas, o insalubres; y por último, de remover todo lo que en el pueblo, o en su término pueda alterar la salud pública, o la de los ganados . . .” (sic).

Y este reglamento, no para de anunciar funciones en este artículo. De su lectura notamos como una cadena interminable de obligaciones correspondía a los Municipios:

Art. 2º Informes de nacimientos, defunciones y matrimonios llevando un registro municipal.

Art. 3º Control de enfermedades o epidemias.

Art. 4º Control de permanencia suficiente de comestibles. Conservación de fuentes públicas. Rectificación, empedrado, de las calles públicas.

Art. 5º Cuido de caminos comunes, obras públicas de utilidad, beneficencia u ornato.

(4) Colección de Leyes, Tomo 1827, pág. 51.

Art. 6º Contralor de la ejecución de ordenanzas de hospital y lazareto.

Art. 7º Conservación y repoblación de montes y plantíos comunes.

Art. 8º Medidas de seguridad y protección a personas y bienes de los habitantes.

Art. 9º Administración e inversión de los caudales.

Art. 10 Cuido del desempeño de escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación.

Art. 11 Promoción y fomento de la agricultura, las artes, la industria y el comercio.

Esta larga enumeración de deberes y obligaciones de las Municipalidades, nos dejan muy en claro su papel en los primeros años de independencia.

Delega el Estado en manos de gobiernos locales, todas las actividades que comprenden en sí como un todo, los deberes y obligaciones de la administración pública para con el individuo. Queda claro, que el proceso de consolidación de las instituciones estatales independientes de influencias monárquicas, absorbía la atención de nuestros próceres y la atención de las inquietudes internas, se delegaban en el Municipio.

Se nota claramente un desdoblamiento de actividades administrativas. El estado internacional, su consolidación en el concurso de países independientes, ocupa la inteligencia y dedicación del Gobierno Central. La organización y satisfacción de los fines comunes, queda a nivel local. Pero ya en esta época encontramos a los municipios abocados a una empresa titánica. El número exorbitado de fines y deberes no tenían compensación económica para poder enfrentarlos. El mal permanente que se repetirá a través de toda la historia municipal, de ser instituciones desfinanciadas para cumplir con sus obligaciones, ya había sido diagnosticado por la Asamblea de 1830 que al emitir el Decreto 226 de 21 de junio, en la motivación consideró: “que las Municipalidades tienen bajo su inspección muchos objetos importantes, y que para el desempeño de sus encargos necesitan aumentar sus fondos y arbitrios . . .” (sic).<sup>(5)</sup>

(5) Colección de Decretos y Ordenes. Tomo 1824 a 1830. Pág. 260.



Aparece entonces una cierta estabilidad en el régimen que se va a mantener bajo esos principios y cometidos hasta 1832, año en que encontramos nuevamente innovaciones en las metas que debe alcanzar el municipio costarricense; fundamentalmente en cuanto a organizar y hacer cumplir los esfuerzos del Estado por dar la educación primaria.

Los municipios continúan tratando de desarrollar al Estado internamente, pese a sus escasos recursos y el panorama analizado se mantiene más o menos igual hasta el año 1835 en que se da el Decreto CII para procurar fortalecer las finanzas.

Es un nuevo síntoma de que los municipios habían sido encomendados a cumplir con una gran cantidad de fines, sin estar preparados económicamente para ello. Esta realidad, se mantendrá aún hasta nuestros días. El Decreto en referencia dispone "que es absoluta necesidad investir a la Municipalidad de la facultad de imponer y exigir multas en sus respectivas comarcas para que de este modo puedan llenar cumplidamente los deberes que les son encomendados por las leyes...".

La institución municipal es la responsable del desarrollo interno del Estado desde 1821 hasta 1840, porque en sus manos estuvo delegada toda la función administrativa. Posiblemente la descentralización total de las funciones gubernativas, sin logros de gran trascendencia por falta de recursos económicos, es lo que mueve a don Braulio Carrillo a abolir el régimen municipal, absorbiendo el Estado toda la función pública.

A través de la nueva organización territorial que se dicta con el Decreto de Bases y Garantías, se dividió el Estado en cinco Departamentos y éstos se subdividieron en pueblos, barrios y cuarteles. De esta forma, los Departamentos asumieron todas las funciones y finanzas de los municipios.

Posteriormente, el 15 de diciembre de 1841, el Decreto XXXV, llamado "Reglamento para la Administración Local de los Departamentos", da una idea clara del proceso centralizador que se promovía.

Su artículo primero establece que los Jefes Políticos dependen inmediatamente del Jefe Supremo del Estado y son en los Departamentos la Autoridad Superior.

Así, el municipio aunque abolido como régimen de gobierno local, se va a mantener informalmente pero dependiendo en línea directa del Jefe Supremo del Estado a través de sus delegados personales.

La caída del régimen de Carrillo, marca el retorno a la Ley Fundamental de 1825 y se restaura el municipio, asignándoseles las atribuciones de la Ley de 13 de junio de 1828 y el Reglamento de 6 de mayo de 1832.

Hemos dicho anteriormente que los municipios se habían constituido en los órganos receptores de las ideas liberales y gestores del movimiento emancipador; posteriormente, se convirtieron en los reductos de formación democrática y al notar los pueblos que la actitud de Francisco Morazán era la de convertir al pueblo de Costa Rica en solución de sus propios ideales, los mismos municipios, especialmente Alajuela y San José, se encargaron de deponerlo y restaurar el orden y la paz acostumbrada.

La constitución de 1844 vuelve a establecer que cada pueblo tenga su Municipalidad electa popularmente, los destinos cargas concejiles, de la que nadie podrá excusarse sin causa legal y autonomía jerárquica del régimen del Gobierno Central.

1848 es un año importante para el régimen municipal costarricense. El Decreto CLIX reforma la Constitución de 1847 y nace a la vida jurídica "La Constitución de 22 de noviembre de 1848".

Por primera vez en nuestra historia constitucional, aparece la división territorial que se mantiene aún hoy día. El territorio de la República se divide en Provincias; cada provincia en uno o más Cantones y cada cantón en Distritos parroquiales (art. 8). También nace la figura del Gobernador de la Provincia dependiendo del Ejecutivo y para cada cabecera de Provincia y Cantón se asigna un cuerpo municipal (art. 101).

El Decreto CLXXXIII de 4 de enero de 1849 dicta la "Ley del Régimen Político de las Provincias". Esta ley va a ser con mucho, el soporte de las Ordenanzas Municipales. Gobernadores, Jefes Políticos, Jueces de Paz, Comisarios de Policía, son funcionarios que se organizan y delimitan en este cuerpo legal. Y después de varios años, una ley vuelve a dar los fines y atribuciones del Régimen Municipal.



El artículo 88 dice textualmente:

“Son atribuciones y deberes de las Municipalidades del Cantón:

- 1.—Darse los reglamentos necesarios para su régimen interior y dirección de sus trabajos: corregir a sus miembros que los infrinjan con las penas que establezca, las cuales consistirán en multas que no excedan de veinticinco pesos, o de arrestos que no pasen de ocho días;
- 2.—Entender en el repartimiento la designación de hombres destinados al ejército, según las disposiciones del Poder Ejecutivo que ejecutaren los Gobernadores y Jefes Políticos;
- 3.—Cuidar de la exacta recaudación, administración e inversión del tesoro municipal y cualesquiera fondos propios, examinar, glozar y aprobar la cuenta de las entradas y gastos, nombrando a este efecto una comisión que le presente el resultado de su trabajo; y remitir la misma cuenta, después de aprobada al intendente de hacienda para que éste la pase al tribunal de cuentas.
- 4.—Fijar el presupuesto de los gastos que demande el servicio especial del Cantón. Cuando estos gastos sean nuevamente establecidos, o extraordinarios, no se llevan a efecto sin previa aprobación del Gobernador de la Provincia;
- 5.—Contraer empréstitos sobre las rentas municipales para la ejecución de las obras públicas del mismo Cantón, previa aprobación del Gobernador;
- 6.—Decretar lo conveniente sobre la adquisición, enajenación, cambio, arrendamiento, demolición de los edificios, tierras y cualesquiera otros bienes que sean propiedad particular del Cantón, previa aprobación del Poder Ejecutivo;
- 7.—Promover el adelantamiento y prosperidad del Cantón por medio de obras públicas y establecimientos de beneficencia y comodidad, costeados y sostenidos de sus propias rentas;
- 8.—Promover en el Cantón la educación primaria, la agricultura, la industria y el comercio;
- 9.—Glozar y aprobar las cuentas de los fondos y rentas de los Distritos del Cantón; y
- 10.—Arreglar sus asistencias a las festividades de Iglesia y a las demás que asista.<sup>(6)</sup>

(6) Pág. 482. Colección de Leyes y Decretos, tomo 1845-1848.

## b) Ordenanzas Municipales de 1862 y 1867

El régimen municipal antes descrito, se mantuvo fundamentalmente hasta 1862 en que por Decreto XXXVIII de 4 de noviembre, se sanciona la Ley llamada “Ordenanzas Municipales”.

Si se quiere, en esta Ley es en donde mayor número de atribuciones específicas se asigna a los municipios.

Un breve resumen da la idea general:

- 1.—Darse los reglamentos interiores necesarios;
- 2.—Cuidar la seguridad y el orden;
- 3.—Promover la educación pública e instrucción moral;
- 4.—Ordenar la conservación de la higiene;
- 5.—Vigilar por la conservación, propagación y mejora del fluido vacuno;
- 6.—Crear su propia administración interna;
- 7.—Censar y designar al pie de fuerza del ejército;
- 8.—Repartición de contribuciones;
- 9.—Controlar la venta de medicamentos;
- 10.—Vigilar los pesos y medidas;
- 11.—Dictar las providencias necesarias para evitar incendios, inundaciones y cualesquiera calamidades;
- 12.—Promover la agricultura, industria y comercio;
- 13.—Cuidar la apertura, composición, reparación y ampliación de las calles y caminos vecinales y formación de puentes y calzadas en los mismos.
- 14.—Promover el adelanto por medio de obras públicas y establecimiento de bosques y montes;
- 15.—Acordar lo conveniente sobre plantío, cuidado y aprovechamiento de bosques y montes;
- 16.—Establecer, suprimir o trasladar ferias y mercados;
- 17.—Aceptar donaciones o legados en su favor;
- 18.—Establecer o sostener las litis o pleitos que interesen a la comunidad;
- 19.—Cuidar de la administración, recaudación e inversión de las rentas;



- 20.—Glosar y aprobar las cuentas de los fondos y rentas;
- 21.—Arreglar la asistencia a funciones públicas;
- 22.—Establecer los cementerios;
- 23.—Adquirir y arrendar con sentido de utilidad pública sus inmuebles; y
- 24.—Dictar las providencias que conduzcan a la conservación y mejora del patrimonio común.

Como se puede notar, se confiere a las municipalidades la libre y autónoma administración de todos aquellos asuntos en que existiera interés comunal. La gran mayoría de estas atribuciones provenían de otras leyes ya en ejecución. La idea general de lo que pretendían ser los municipios en esa época, es clara del contexto de las atribuciones.

Podemos afirmar que es un regreso a la descentralización del poder público en manos del municipio, como Gobierno Local encargado de promover el desarrollo de sus respectivas localidades.

Esta misma idea central, no sufre modificaciones esenciales al dictarse las "Ordenanzas Municipales" de 1867. Promover la educación e instrucción públicas y morales, conservar la higiene, impulsar la agricultura, industria y comercio, desarrollar a través de obras públicas, establecer cementerios, proteger bosques y montes, son varias atribuciones que se mantienen.

Estos conceptos van a ser la piedra fundamental sobre la que se va a asentar el régimen municipal.

Una vez afianzado el régimen en el país, los principios se tornan obsoletos y no es sino hasta en 1970 en que son transformados con la promulgación del Código Municipal.

Este querer ser del Municipio: querer cumplir: querer realizar: querer desarrollar, limitado por el mal endeble y permanente de falta de recursos financieros, "mete" al régimen municipal en un siglo de pasividad y de realizaciones intrascendentes que lo hacen desembocar en una tremenda crisis que conlleva el desprestigio y el desinterés de la comunidad por la institución.

Imposible pretender que con normas jurídicas de 1862 y 1867, pudiera llenarse a satisfacción las necesidades de un pueblo

que encierra en sí mismo el germen del desarrollo. Se desvirtúa entonces la razón de ser de la Municipalidad y crea su propia antítesis.

El ciudadano ya no va a confiar y creer en ella como el órgano que le va a entregar los insumos necesarios para llevar la prosperidad física y espiritual. La va a mirar como un ente burocrático imperfecto que no cumple con los fines que se propone.

### c) "Crisis del Municipio"

Es muy probable que la legislación de los años 1862 y 1867 satisficiera la ansiedad de mejorar de la época que comprende su nacimiento y 1920. Es probable porque es sintomático que en este término, únicamente en 1909, se dicte una Ley "De Organización Municipal", que en nada modifica los principios básicos del sistema. Va a mantenerse la interrogante de si la falta de legislación adecuada, obedeció al poco interés del legislador por el régimen o la escasa demanda de normas de parte de la comunidad.

Lo cierto es que los atributos se mantienen y el país es sorprendido cuando inicia sus movimientos sociales, con su sistema híbrido de Gobierno Local, que en nada o casi nada, podrá colaborar con su proyección.

Legislación insuficiente, recursos económicos raquíticos, desinterés de la comunidad, son los elementos que arrastran al sistema a la crisis en que se ve avocado en los últimos decenios. La poca espectacularidad en las obras públicas, la coparticipación de sus deberes con entes ministeriales y órganos descentralizados, van quitando paulatinamente, la importancia ya menoscabada de los municipios.

Por ello es que se llega a sentir la necesidad impostergable de dar a la Municipalidad una nueva configuración que solidifique el papel que debe jugar en el desarrollo integral del país.

El advenimiento del Código Municipal en 1970, marca el reencuentro del régimen municipal con su propia razón de ser.

Pero vamos a analizar cómo se vuelve a caer en el vicio de sobrestimar el poder económico, como necesario para cumplir con las tareas encomendadas.



No obstante eso, el movimiento definidor de una posición clara del municipio en la sociedad costarricense, permanece en ebullición y los estudios y preocupación de los especialistas en la materia, hace que tienda a perfeccionarse cada vez más.

#### IV.—CODIGO MUNICIPAL, LEY 4574 DE 30 DE ABRIL DE 1970

##### a) Redefinición del Régimen

Para la Colonia, 1824 y 1825, Municipalidad será la fuente proveedora y responsable del desarrollo y avance de los pueblos. Sobre todo, con un énfasis muy especial en cuanto a educación.

1828, marca una época definida. El Gobierno Local se transforma en administrador general de los servicios públicos sin excepción.

“La actividad desplegada por las Municipalidades de la época a través de las múltiples e importantes atribuciones y deberes que les fueron encomendados, fue sencillamente admirable haciendo de ellas los organismos administrativos más importantes durante la República.”<sup>(1)</sup>

En 1832, la instrucción primaria vuelve a ocupar la idea principal de las Municipalidades.

La época 1836 a 1867, confiere a los Municipios las tareas agobiantes de atender prácticamente todas las obligaciones del Gobierno Central por la vía de la descentralización. Municipalidad serán entonces los organismos encargados de velar por el progreso y el desarrollo de los pueblos, como esferas de Gobierno Local, cuyos fines inmediatos y concretos, van a ser la promoción de la agricultura, el comercio y la industria.

El planeamiento urbano de las ciudades no es dotado de instrumentos adecuados y se deja de la mano del leal entender de los municipios, sin planificación nacional.

(1) Aspectos Histórico-Jurídicos del Régimen Municipal Costarricense. La Colonia a 1870. Lic. Carlos Roberto Brenes Villar. Tesis de Grado para optar al Título de Licenciado en Derecho. Pág. 39. 1970.

De 1867 a 1970 el Municipio solamente vive. Pasa de soslayo, haciendo obra material en poca escala y espiritual en ninguna. No ha promovido desarrollo, no ha concedido facilidades para el progreso. Pero la realidad, es que no tiene los recursos con que promover.

“Corresponde a las Municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los Cantones en armonía con el desarrollo nacional”.

Este enunciado del párrafo primero del artículo 4º del Código Municipal, nos da a entender claramente qué pretende ser el Municipio moderno.

La Municipalidad goza de autonomía política-administrativa. Es una persona jurídica estatal con jurisdicción territorial determinada. Por ello, goza de facultades generales y como esfera de gobierno, de poderes gubernamentales.

Empresa de desarrollo público, es la denominación que se pretende dar.

Su importancia radica en el hecho de que el Gobierno Central, en su concepción también moderna de organización jurídica de la Nación, o mejor aún, como sociedad jurídicamente organizada, es una idea compleja, que necesita de la descentralización para cumplir con sus obligaciones; y el régimen municipal, es una de las formas por la cual el Estado, delega poderes y facultades hacia intereses eminentemente locales y/o comunales.

Como Gobierno Local, el Municipio contiene elementos formales, la Ley y materiales de concepción, población y territorio. Por eso, la denominación de esfera de gobierno es acertada.

De la lectura del artículo 4º del Código Municipal, se infiere que es función principal, el procurar el bienestar de todos los vecinos del Cantón.

La organización que el Código Municipal le da al régimen, nos hace pensar en términos empresariales, en un considerar al municipio, como empresa pública de desarrollo, haciendo valederas para él las teorías de la administración de negocios privados.

Indudablemente que el Régimen Municipal se fortalece; y se solidifica el concepto permanente de Gobierno Local, a través



del cual se promueve la participación de los ciudadanos en la solución de problemas comunes y locales. Se pretende entonces, que los municipios vayan encontrando su propia razón de ser, dentro de su administración local; que mida las proporciones en que se está capacitado para ofrecer soluciones y los recursos con que cuenta para realizar sus fines.

Podemos resumir el papel principal en el desarrollo del país, citando un párrafo de la exposición de motivos de la presentación ante la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley que creó el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal:

"El Gobierno de la República considera que en el tanto en que las Municipalidades vayan adquiriendo capacidad y eficiencia para el Gobierno de los asuntos locales, en ese tanto se les debe ir transfiriendo funciones y tareas que actualmente pesan sobre los organismos o dependencias del Poder Central".<sup>(2)</sup>

Sabemos entonces, cómo se considera que actualmente la Municipalidad costarricense tiene una capacidad determinada. El proceso implica, que dotadas de normas jurídicas modernas y a base de conceptos diferentes de administraciones, se absorba en qué medida el Municipio evoluciona hasta plasmar su propia realidad. Nuestro sub-título "Redefinición del Régimen" es valedero.

Se trata de que el Municipio patrio dentro del ambiente en que desembocó a partir de sus crisis, pueda reencontrarse vitalizado, para que sea una forma de lograr el desarrollo regional o local en un plan integral de mejoramiento de las instituciones del país.

#### b) Creación del I.F.A.M.

Hemos visto que el principal defecto que ha tenido el Régimen Municipal costarricense, ha sido la falta de financiamiento adecuado, para emprender las obligaciones y los fines encomendados.

El Código Municipal en su artículo 19, crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, para prestarle a las Municipa-

lidades servicios de asistencia financiera, asesoría técnica y colaborar con ellas en la realización de sus compromisos sociales.

Como históricamente se ha comprobado, el Régimen se desprestigió y perdió en su totalidad, la confianza de los ciudadanos. La falta de recursos económicos, es el por qué inmediato.

La razón de ser del I.F.A.M. es promover y hacer realizables todos esos proyectos que en teoría no son viables, por tradición.

Las Municipalidades serán entonces más eficientes y tratarán de ganar nuevamente la confianza perdida.

Basta leer el artículo 5° de la Ley de Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, para formar idea clara de la importancia para el régimen. Sus propósitos son los de fortalecerlo, promoviendo colateralmente un mejoramiento de la administración.

Queda claro, que por primera vez en la historia las cosas en cuanto al Municipio, se han trazado con una visión cabal. Se ha comprendido la importancia de dotar al régimen de facilidades para adquirir recursos financieros y cumplir sus cometidos; pero como veremos adelante, la tarea encomendada es agobiadora y falta de realidad.

El I.F.A.M. como coadyuvante en la formación y estructuración municipal cumple su cometido; el municipio, aún con el soporte financiero, no puede cumplir con todas sus obligaciones.

El principio general que mantiene el Código Municipal de fortalecer el Municipio, es correlativo de la filosofía creadora del I.F.A.M. Ambas leyes encierran ese propósito, pero no es difícil derivar que ese proceso se dará a largo plazo.

Es necesario primero que se determine la verdadera realidad de la Municipalidad, el papel que juega en el desarrollo integral y cómo y en qué medida, puede abocarse a emprender tareas de satisfacción de servicios y que a la vez promuevan el mejoramiento social.

El I.F.A.M. con sus atributos firmes, es una etapa más en el encontrarse del Régimen Municipal costarricense. Encontrarse, que ha iniciado con acierto y que promete mucho, en la consolidación de la democratización del Gobierno del país.

(2) Filosofía, Objetivos y Programas de Trabajo. IFAM, 1º de junio 1971, pág. 6.



### c) Objetivos del Municipio

Por definición constitucional "la administración de los intereses y servicios locales en cada Cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, a través de corporaciones autónomas" (artículos 169 y 170 Constitución Política).

Esa autonomía política y administrativa, se resume en que los miembros de las Corporaciones son elegidos popularmente y que goza la Institución de libertad para organizar los servicios que presta. En términos generales, el Gobierno local, no queda subordinado a otras autoridades estatales, para realizar cometidos que le fije la ley.

Dentro de este esquema y con base en la idea moderna de considerar al Municipio como empresa de desarrollo, podemos determinar cuáles son los objetivos del Municipio en este proceso de redefinición.

#### A.—Objetivos a corto plazo

- 1.—Eleva el prestigio del Gobierno local, a través de realizaciones concretas y de beneficio social;
- 2.—Promover efectivamente el progreso local, materializando aquellas necesidades que a priori, hayan sido calificadas como importantes por el censo general;
- 3.—Estimular la organización y participación de la comunidad en el logro del bien común, usando principalmente como órganos de enlace, los Concejos de Distrito; y
- 4.—Organizar en forma sana y eficiente sus finanzas, mediante la estructuración de órganos recaudadores eficientes.

#### B.—Objetivos a mediano plazo

- 1.—Promoción de reformas tributarias municipales, en miras de obtener contribuciones racionales y adecuadas a sus obligaciones;

- 2.—Planeamiento adecuado de sus labores anuales, para obtener una inversión más adaptada al sentir y necesidades comunales;
- 3.—Motivar la creación de "comités" de trabajo en las respectivas comunidades, para causar la demanda de soluciones pragmáticas a través de participación activa del conglomerado; y
- 4.—Coordinar y planificar racionalmente, el desarrollo urbano de las ciudades.

#### C.—Objetivos a largo plazo

- 1.—Planificar el desarrollo integral del Cantón, en aquellas actividades que reporten mayor cúmulo de beneficios sociales;
- 2.—Introducir el sentimiento y la importancia del Gobierno local en los programas políticos nacionales, como elemento de solución al desarrollo de las ideas políticas modernas. Esto es, democratizar la participación del hombre en las soluciones generales;
- 3.—Buscar la idea y la estructura que sean necesarias a su propia realidad; es decir, hacer práctica y realizable su propia teoría; y
- 4.—Asumir por la vía de la descentralización administrativa, aquellas funciones para las que esté realmente capacitada para cumplir.

Estos objetivos o metas que se deben proponer las Municipalidades de nuestro país, constituyen un concepto puramente subjetivo y no limitan, ni pretenden ser una doctrina esencial.

Los consideramos importantes porque en sí eliminan la improvisación y el azar de la administración municipal. Obtenerlos, implicaría un acercamiento hacia la idea de "municipio".

Además de estos objetivos sugeridos, nos enfrentamos con la realidad municipal costarricense, que analizaremos en el capítulo siguiente.



## V.—Deberes y atribuciones del municipio

No obstante que los propósitos de los reformadores de la Legislación Municipal, se resumieron en dotar al Municipio de una legislación acorde a las necesidades y a las exigencias modernas, consideramos que se pecó de "ultrapetita" al asignar las funciones, que corresponden a la Municipalidad. No implica este concepto una crítica negativa y sí tan sólo una consecuencia de la observación y de identificación de los productos obtenidos en lo que se lleva de "vida moderna municipal".

En la Municipalidad de San José, la mayor del país, y que como consecuencia de ello, más demandas tiene en todos los campos de acción, hemos tenido la oportunidad de comparar tanto el sistema anterior como el vigente.

Sacamos en conclusión, que se han concedido atributos que no son compatibles con la estructuración actual del país. No decimos que los municipios estén incapacitados para llevar a cabo esas tareas; al contrario, sentimos que pueden realizar grandes esfuerzos. El problema nace cuando dos o más instituciones del Estado, tienen los mismos fines encomendados. Por tal motivo, hemos seccionado el análisis del artículo 4º del Código Municipal, según que esas atribuciones correspondan en forma exclusiva, se compartan o sean imposibles de cumplir y partiendo de la descomposición del artículo en cada uno de sus incisos.

### A.—Deberes exclusivos

Una de las principales atribuciones que competen al Municipio y cuya responsabilidad debe asumir es la que concreta al inciso 4), sea "Establecer una política integral de planeamiento urbano, que persigue el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos".

La Ley de Planificación Urbana, N° 4240 de 15 de noviembre de 1968, en el Capítulo Primero de la Sección Segunda, artículos 15 y siguientes, había introducido esa responsabilidad en el Régimen Municipal.

"Artículo 15.—Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los Gobiernos Municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional...".

El artículo 21 de la misma Ley de Planificación Urbana, señala cuáles han de ser los principales instrumentos para obtener ese armónico desarrollo. Serán pues, los Reglamentos de Zonificación, para el uso de la tierra; de Fraccionamiento y Urbanización, sobre división y habitación urbana de los terrenos; el de Mapa Oficial, que tratará de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales; el de Renovación Urbana, relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro y el de Construcciones, en lo que concierne a las obras de edificación.

Vamos a recordar que en el proceso de desarrollo integral de nuestro país, la urbanización se presenta como categoría sociológica, es decir, es un fenómeno social que resulta principalmente del empuje de los campos hacia la Ciudad y la normal atracción de las ciudades. Es lógico entender que este fenómeno trae como consecuencia efectos positivos y negativos. Modernización del aspecto físico, solución de problemas generales, mejores condiciones humanas, mayor productividad y la industrialización, son algunos efectos positivos; deterioro del ambiente humano, la desocupación, la falta de recursos para adquirir equipo urbano, la baja en la producción rural, la limitación de oportunidades de educación, son algunos de los aspectos negativos.

En consecuencia, es necesario que el desarrollo urbano local sea parte de los planes nacionales, con el objeto de poder anticipar y limitar los efectos negativos.

Se evitaría de esta forma, la población marginada de las ciudades, carente de capacidad contributiva y demandante de mayores obligaciones y el resultado sería un crecimiento racional y coordinado de los centros más importantes de desarrollo urbano.

Por lógica imperativa, deducimos la importancia de esta atribución del régimen.

En el inciso 5) encontramos un fin muy interesante que es consecuencia lógica del anterior: "Formular una política de desarrollo rural integral...".



Hemos visto cómo entre las causas de la urbanización, el empuje de los campos ocupa un lugar preferencial.

Esta disposición es eminentemente preventiva. En la medida en que se produzca un desarrollo rural con prestación de eficientes servicios públicos y con estímulos para mejorar las condiciones de vida, en esa misma medida se evitaría la emigración hacia los centros urbanos y mejoraría la productividad rural.

El inciso 10) contiene una disposición muy importante para la promoción de la responsabilidad de los munícipes del Cantón en la solución de sus problemas. Se trata en realidad de conceder a todos los ciudadanos la oportunidad de que ellos mismos analicen y apliquen una escala de prioridades en la búsqueda de su mejoramiento.

Del artículo cuarto del Código Municipal, a nuestro criterio, estas son las atribuciones que el Municipio ejerce en forma exclusiva. Son suficientes para que la Municipalidad cumpla con su responsabilidad de coadyuvar al desarrollo del país.

El ordenamiento urbano y rural es la parte más importante de su cometido.

Si se logra obtener que los ciudadanos participen en la actividad local, resultaría fácil para el Municipio dividirse en unidades vecinales organizadas, que traten de actuar en los planes de observación de sus propias realidades.

Las Ciudades tienen su estructura física, en las cuales la población debe acomodar las funciones de modo de vida. Si la estructura es sana, planificada, armónica, la forma de vida también lo será.

Desde luego que cuando el planeamiento urbano se lleva a cabo de una manera adecuada, garantizándose las condiciones naturales de higiene, ornato, comodidad y salud pública, el desplazamiento hacia las zonas suburbanas se producirá inmediatamente, formado grupos marginados e inadaptados a la vida en ciudad; grupos de ingresos bajos que no podrán costear el encarecimiento de la tierra y la vivienda; por los desplazamientos del comercio, la industria y los grandes negocios; por la realización de obras pú-

blicas periféricas y en definitiva, por el mejor control de vida que tiende a expandirse.

Conocemos por experiencia la tendencia a edificar clínicas periféricas, mercados periféricos, unidades vecinales periféricas, es decir, ya notamos ese desplazamiento hacia el suburbio, que es la zona que necesita acondicionamiento rápido y eficiente.

Dentro del planeamiento urbano, encontramos la prestación de servicios públicos, que constituyen una esfera de acción bastante importante del Municipio. Mercados, bibliotecas, obras públicas de ornato, construcciones públicas, aseo y limpieza de la ciudad, recolección, transporte y disposición de residuos, servicios de alumbrado público, mantenimiento de cementerios, son algunos de esos servicios que se deben conceder eficientemente, pues de ellos depende la satisfacción pública.

El mantenimiento y la mejora de las condiciones físicas de las vías públicas, implica otra actividad importante si se le subordina al número desmedido de vehículos que circulan en nuestro país.

En resumen, los atributos que competen al régimen municipal en forma exclusiva, son su propia realidad porque le conceden el lugar que debe ocupar en el progreso de la Nación.

Organizar los centros urbanos en su crecimiento, prestar eficientemente los servicios públicos urbanos y ordenar adecuadamente las comunidades rurales, son facultades suficientes para que la Municipalidad pueda dar a los ciudadanos las satisfacciones que de ella esperan.

Claro está que no podemos ignorar la realidad de que se debe diferenciar entre municipios urbanos y rurales, para determinar cuáles son sus fines inmediatos y preferenciales. Pero siempre el planeamiento del desarrollo, ya sea urbano o rural, será el principal objetivo que persigan los municipios.

El hecho de que la escala de prioridades, según se intente uno u otro de los sistemas de planeamiento, dependa de la principal actividad que desarrolle la región, no quita importancia al enfoque general de fin esencial; siempre tendremos como principal función la programación de la zona dentro del contexto genérico de desarrollo integral del país.



## B.—Deberes compartidos

Todos los demás incisos del artículo 4º del Código Municipal, establecen atribuciones que los municipios deben compartir con el Gobierno Central a través de sus instituciones.

Haremos un análisis numérico de esas disposiciones:

Inciso 1) “Promover el progreso de la cultura, las ciencias y las artes...”.

Como función municipal, no podemos omitir que se trata de uno de sus fines. Dentro de la realidad costarricense, debemos concluir que éste es un atributo que ocupa un segundo plano en el Régimen. La creación del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, confiere a esta Cartera la obligación de promover y lograr esos beneficios generales.

Desde luego que a nivel local o regional, los Municipios pueden y deben motivar los adelantos culturales, científicos y artísticos.

Cabría preguntarse si una Municipalidad tiene facultad para emprender actividades de este tipo, sin tomar en consideración al organismo estatal antes referido. Si la respuesta es afirmativa, el progreso será desordenado, no integral y podríamos afirmar que existe desarticulación en la promoción del desarrollo. Si la contestación es negativa, la conclusión lógica es que el Municipio depende directamente del Poder Central para lograr estas realizaciones.

No concebimos a una Municipalidad determinada iniciando programas de desarrollo cultural, sin consultar sus actividades con el Ministerio respectivo. Los principios generales de promoción del desarrollo nacional, se verán violentados y los resultados serían necesariamente negativos. Se comprende que este atributo debe ser compartido y asociado en su concepción y realización.

Inciso 2) “Impulsar la educación general y vocacional de los habitantes del Cantón...”.

Del análisis de contenido de los artículos 77 y siguientes de la Constitución Política, queda claramente determinado que la función educacional en todos sus ciclos, sea ésta pública o privada, corresponde al Estado organizarla a través del Ministerio de Educación Pública.

Vamos a recordar el contenido del artículo 1º de la Ley Fundamental de Educación: “Todo habitante de la República tiene derecho a la educación y el Estado la obligación de procurar ofrecerla en la forma más amplia y adecuada”.

También debemos tener presente que corresponde al Consejo Superior de Educación autorizar los planes de estudio y programas de enseñanza en los diversos niveles y tipos de educación (artículo 9, ibídem).

En consecuencia, pese a la importancia que la educación tiene en el proceso de desarrollo integral, el Régimen Municipal únicamente podrá colaborar con ella beneficiando directamente a estudiantes de escasos recursos, a través de becas o auxilios y eventualmente, según las posibilidades económicas, destinar partidas para edificar, reestructurar, ampliar plantas físicas o subvencionar programas especiales que devengan en beneficios inmediatos a sus intereses.

Tampoco podemos cuestionar el hecho de que las facultades educativas de los Municipios sean compartidas y dependientes de los planes y programas del Ministerio de Educación Pública.

Inciso 3) “Velar por la salud física y mental de los habitantes del Cantón...”.

La universalización de los seguros sociales y los planes de protección de la salud pública del Ministerio de la rama, garantizan suficientemente el derecho a la salud del costarricense.

Pero si una institución económicamente consolidada y fuerte como la Caja Costarricense de Seguro Social y un Ministerio especializado en el problema, no pueden cumplir a toda exactitud con sus fines de mejorar la salud pública, resulta paradójico querer pretender que los Municipios pudieran por sí solos asumir tan importante función.

Programas de prevención de enfermedades, subvencionar instituciones de asistencia médico social, hospitales, unidades sanitarias, centros de nutrición y en general todos aquellos establecimientos que concurren al mismo fin, sí puede ser una realidad municipal; pero siempre quedarán subordinados sus esfuerzos a los planes generales que sean emanados del respectivo Ministerio.



No encontramos que exista un divorcio absoluto entre Municipio y Ministerio para lograr una salud pública completa de la población. Si notamos que como atributo del Régimen, es comparado y no guarda en sí una finalidad preferencial, aunque indirectamente algunos de sus servicios incidan en esos propósitos.

En cuanto a la salud mental, nos encontramos con las mismas limitaciones.

Si bien es cierto que centros de recreación pueden ser edificados por los Municipios como actividad propia, el impulso y desarrollo de los deportes, el mismo Estado lo ha puesto en custodia y administración en el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, a través del organismo denominado Dirección General de Educación Física y Deportes, con funciones específicas y encargado de la atención y vigilancia de la educación física en todos sus aspectos y de los deportes como consecuencia de aquella.

Es conocido que la realización de obras materiales en cualquier nivel de gobierno, es capitalizada siempre desde el punto de vista político electoral. Ninguna institución estatal invierte sus recursos sin logros políticos. Por ello, se ha limitado el desarrollo de los deportes y la educación física.

No se entiende cómo los Municipios, podrían invertir sus recursos en la compra de inmuebles, construir campos de deportes adecuados, si la Ley Orgánica de la Dirección General de Educación Física y Deportes en su artículo 5, automáticamente transfiere su administración y beneficios a ese organismo, que por otro lado, al no contar con adecuada financiación, tiene vedado el camino de la realización productiva de sus fines.

Puesto que los destinos municipales dependen de un Consejo Deliberante de elección popular, es lógico entender y no egoísta, que el político trate de devolver a la comunidad obras auto capitalizables y no aquellas que de antemano saben que van a perder el dominio y la disposición.

En consecuencia, la salud física y mental como función municipal, queda también supeditada a los planes y proyectos de los Ministerios de Salubridad Pública y de Cultura, Juventud y Deportes.

FACULTAD DE DERECHO  
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Inciso 6) "Estimular y proteger el desarrollo agropecuario, industrial y comercial...".

El mismo fenómeno analizado en los incisos precedentes, se dan en esta actividad.

Los Ministerios de Agricultura y Ganadería, Economía, Industria y Comercio, y el mismo Sistema Bancario Nacional tienen como fines principales e inmediatos, lograr esos objetivos.

La actividad municipal será coadyudante, pero no atributo principal. No quedan claros los estímulos y las facilidades de promoción de que habla el Código Municipal. Exenciones en impuestos y tasas como incentivos, no está autorizado el Régimen para conceder; quizás quiera decirse que puedan los Municipios participar en empresas mixtas de desarrollo; pero la realidad es que aún no se cuenta con capacidad de endeudamiento como para ingresar en inversiones cuantiosas de promoción regional.

Esta función la consideramos como un resabio de los fines y atribuciones tradicionales que se concedieron a las Municipalidades, pero fuera de realidad si se la quiere enfocar como fundamental para la consolidación de la Municipalidad.

Inciso 7) "Proteger los recursos naturales...".

La administración y protección de los recursos hidrográficos de conformidad con la Ley de Aguas, corresponde al Servicio Nacional de Electricidad, quien debe ejercer el dominio y el control de las aguas públicas y su aprovechamiento.

Igualmente, la Ley Forestal establece como función esencial del Estado velar por la protección, aprovechamiento, conservación y fomento de los recursos forestales del país, de acuerdo con el principio de uso múltiple de los recursos naturales renovables y el cumplimiento de esta función está a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El artículo 6º de esta última Ley define claramente lo que debe entenderse por Régimen Forestal y que tiende a regular la conservación, protección y racional aprovechamiento de los bosques y terrenos forestales que se indican: a) zonas protectoras; b) parques nacionales y reservas forestales; y c) bosques y terrenos forestales de propiedad privada. En consecuencia, más parece que el



Código Municipal deja abierta la posibilidad de que los Municipios colaboren con las instituciones especializadas en la realización de estas actividades, ya que resulta imposible que estas funciones quedaran exclusivamente en manos de ellos.

La razón es de lógica. Es una tarea sumamente difícil y complicada con repercusiones a nivel nacional, que hacen que el Estado mantenga su control directo. Por el interés local que se pueda tener en la concreción de planes y proyectos de ésta índole, debe quedar expeditada la participación de los Gobiernos locales.

Inciso 8) "Fomentar el turismo interno y externo...".

La Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, N° 1917 de 30 de julio de 1955 dentro de las finalidades que establece, principalmente está la de incrementar el turismo en el país; y en sus funciones de que trata el artículo 5° claramente queda establecido que el Instituto contará con la colaboración de todas las dependencias gubernamentales y que debe acogerse en un todo a las disposiciones pertinentes que dicten las Municipalidades del país, o el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en tanto no se le exceptúe expresamente en su Ley Orgánica o en otras posteriores.

Más clara no puede quedar la idea de que se trata de una atribución compartida, cuya promoción deberá estar a cargo fundamentalmente del Instituto como órgano especializado.

Inciso 9) "Velar por la seguridad de las personas y el orden público...".

El artículo 12 de la Constitución Política, establece que para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.

El Estado a través del Ministerio de Seguridad Pública, ha creado los cuerpos especializados de policía, precisamente para velar por la seguridad de todos los habitantes del país.

Claró está, que los Municipios tienen mucho interés en que sus jurisdicciones sean pacíficas y tranquilas, que garanticen el convivir armónico, en busca de la integración, de las unidades vecinales para fortalecer los Gobiernos locales.

Pero la realidad nacional, es que los Municipios no están capacitados para mantener cuerpos de vigilancia del orden público en general; ni el Estado por medio de la cartera específica, va a permitir que las localidades desplacen esa facultad hacia niveles de gobierno sin estructuración adecuada al respecto.

El orden público y la seguridad de las personas, seguirá dependiendo necesariamente, del Ministerio respectivo.

### C.—Antinomia Municipio y Poder Ejecutivo

A través del análisis de contenido del artículo 4° del Código Municipal, notamos contradicciones aparentes y reales entre sus enunciados y los de otras leyes de instituciones estatales.

Desde luego que las funciones exclusivas del Municipio que se reflejan en los servicios públicos prestados a la comunidad, no eliminan de su campo de acción, aquellas otras atribuciones que podemos llamar "concurrentes" con el Gobierno Central.

La salud pública, la educación, la asistencia social, el fomento socio-económico, el turismo, son actividades que no obligan al Régimen Municipal. Es decir, el incumplimiento de estos fines, no acarrea sanción jurídica o moral de la ciudadanía, puesto que la responsabilidad está atribuida al Poder Central.

Se transforman al final, en facultades optativas cuyo cumplimiento depende de la solvencia económica de las Corporaciones. Recursos disponibles y capacidad de dirección del Concejo Municipal, son los elementos principales que pueden introducir al Municipio en la empresa de estos servicios. Por la forma en que se acostumbra en nuestro país encarar a los problemas de interés general, por la influencia política que como factor determinante se debe tomar en consideración, las antinomias que resultan de conceder facultades y atribuciones a más de una empresa pública, produce efectos negativos.

Reiteradamente observamos que este tipo de funciones de responsabilidad compartida, se estacionan y no producen los beneficios que las comunidades esperan de ellas. Cada institución y desde luego que se forma un clima de inseguridad en la ciudadanía.



Por ejemplo la Ley Constitutiva del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado en el inciso b) del artículo 2º de una de sus funciones establece la facultad de mantener y operar todos los servicios de agua potable, de aguas negras y pluviales de su propiedad, establecidos o que en un futuro establezcan, en todo el territorio nacional.

El Transitorio 2º de esa misma Ley, textualmente establece: "Hasta tanto el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado no asuma plenamente sus funciones, se mantendrá el status de las Municipalidades en cuanto a la prestación de los servicios de que habla esta Ley".

Notemos que por un lado se establece una obligación a cargo de una Institución del Estado y por otro lado, se faculta a esa institución a cumplir sus cometidos cuando se considere en plenitud de aptitudes para lograrlo. Consecuencia: los Municipios del país, hacen muy poco por mejorar sus sistemas de provisión de aguas potables, evacuación de aguas negras y pluviales. La razón sencilla de deducir: la capitalización del aspecto político electoral. Se pierde la escala de prioridades y se deja en manos de otras instituciones faltas de recursos económicos, la solución de problemas de prestación de servicios públicos de gran necesidad.

Los Municipios no invierten en programas para mejorar estas necesidades, porque son conscientes de que una vez cumplidas, las instituciones orgánicamente legitimadas, de inmediato asumirán su administración perdiéndose el origen de la realización.

La pugna interinstitucional por dejar de hacer obras y proyectos de mejoras físicas y mentales para los pueblos del país, únicamente atraso y desorden promueven.

Creemos que la forma más efectiva de eliminar estos "tapones" al desarrollo, es revisando desde un punto de vista pragmático y realista, qué funciones en forma exclusiva pueden y deben realizar unas y otras instituciones.

De todas formas la antinomia Municipio, Poder Ejecutivo, sirve de elemento de canalización en esta época de redefinición del Régimen Municipal. La experiencia dirá cuáles son las funciones que en definitiva corresponderán al Municipio costarricense para colaborar en el desarrollo del país. Solamente la experiencia de algunos años al amparo de la nueva legislación y con el aporte de

recursos del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, servirán para sacar una conclusión acertada del lugar que ocupa el Régimen Municipal Costarricense.

Por la forma en que se ha desenvuelto el Municipio de los dos últimos años, vemos con singular optimismo su futuro.

## Conclusiones

Hemos visto la importancia histórica que para el país ha tenido el Régimen Municipal y las causas de su crisis. Desde la asunción de todas las obligaciones que implican servicios públicos, hasta la eliminación de sus funciones por el Estado.

El Municipio costarricense en las épocas de la colonia y la independencia, pretendió ser un agente fuerte del desarrollo institucional. Sus pecados graves: la falta de recursos financieros adecuados y el empirismo propio de las etapas históricas.

No obstante las limitaciones, el Régimen logró participar activamente en la consolidación de los principios democráticos tradicionales; en proveer a la ciudadanía de los servicios emergentes de desarrollo rural y urbano; en mejorar los servicios públicos de higiene y salud; en la promoción de la educación integral del pueblo.

Podemos afirmar en resumen, que en los primeros años de vida institucional, el Municipio costarricense prestó una gran ayuda y logró grandes realizaciones, en la estructuración de la Nación.

Su idea como institución pública, no se definió adecuadamente; su estructura administrativa, fue débil y desorganizada; pero contó con el aporte desinteresado de los ciudadanos de la época, para ofrecer algunos elementos esenciales en nuestra historia: educación general, participación libre en la resolución de los problemas comunes, motivar un acelerado desarrollo urbano y garantizar la paz del vivir.

Partiendo desde esta concepción clásica y romántica, fue necesario que el Municipio perdiera vitalidad, crédito y prestigio, para que despertara la preocupación de dotar al Régimen de una nueva fisonomía.



También hemos analizado que la estructura legal otorgada a través del Código Municipal, resulta un tanto apartada de la realidad costarricense.

El contenido del artículo 4º del Código, en estos momentos, en que se pretende iniciar una nueva era municipal, es quizás exagerado.

No obstante lo anterior, el proceso es promovido y no improvisado.

Hemos salido del anacronismo normativo, dejando superadas las leyes obsoletas y faltas de sistematización.

La crisis que ha tenido que atravesar el Régimen, es de orden institucional y así lo reconocieron los redactores del Código Municipal cuando introdujeron el siguiente párrafo en la exposición de motivos de la presentación del proyecto de Código Municipal ante la Asamblea Legislativa:

"Nadie desconoce la crisis que atraviesan las Municipalidades, y es muy poco lo que se ha hecho por sacarlas del estado en que se encuentran. Esta crisis es de orden institucional: su autonomía, su competencia, garantizadas constitucionalmente, se han visto siempre afectadas por la acción de los Poderes Públicos. El Poder Ejecutivo mantiene una influencia inconveniente en las corporaciones municipales, sobre todo a través de la figura del Gobernador o Jefe Político-Ejecutivo Municipal, y del veto de acuerdos municipales en poder del primero. El Poder Legislativo constantemente emite leyes que han ido cercenando la competencia municipal, creando institutos descentralizados en los que se resumen servicios locales, y autorizando la constitución de organizaciones no estatales que están asumiendo uno de los más importantes cometidos del régimen municipal; la realización de obras de interés público local.

La crisis es también de orden económico: los Poderes Públicos han hecho depender la actividad económica municipal de subvenciones contenidas en las leyes de presupuestos, en vez de dotar a las corporaciones locales de suficientes rentas propias, y es sabido que esas subvenciones normalmente no son presupuestas en las sumas que deben serlo y lo asignado no se gira oportunamente".

La nueva legislación pretende ser uno de los elementos que participan en la superación de la crisis.

Definiendo exactamente la idea de "municipio", facilitando la organización de estructuras administrativas eficientes, sistematizando la legislación aplicable, se confiere al Régimen la salud y tranquilidad internas.

Externamente, las relaciones institución usuarios, podrán mejorarse en la medida que cada Municipalidad racionalice su propio ente, preste servicios eficientes y ofrezca soluciones adecuadas a las demandas públicas.

La capacitación de su organización administrativa, es otra tarea importante; vamos a recordar que debe alejarse por completo de su razón de ser, la improvisación y las soluciones desarticuladas. Únicamente con personal técnico consciente y capaz se puede identificar al Municipio con el devolver a los ciudadanos a través de servicios, sus participaciones en los tributos.

La recuperación del prestigio de la institución, la marcará su eficiencia para resolver.

El Municipio moderno, está dotado ahora del marco jurídico necesario y esencial que le confiere la categoría de empresa de desarrollo. Que puedan existir fallas en el sistema, lo aceptamos como lógico. En ninguna época, Ley alguna ha sido perfecta. La experiencia ha de marcar los cambios. La realidad que no podemos dejar de comentar, es que lo complejo de la vida social, la modernización de los medios de información y el fácil acceso a los conocimientos técnicos, crean en el individuo de nuestros tiempos mayores demandas de servicios estatales. Como esta urgencia se da en todos los niveles de la estratificación social, el Poder Central no podrá cumplir con las exigencias a cabalidad. Se impone en consecuencia, la delegación de funciones de los Gobiernos locales. Descentralización que no puede ser atropellada para no sobrecargar los cometidos. Reiteramos que en la medida en que los Municipios vayan adquiriendo capacidad y eficiencia, en esa misma medida se les debe ir transfiriendo funciones y tareas. (Exposición de motivos de la Ley que crea el I.F.A.M.).

Vamos ahora a analizar las conclusiones de fondo:

De la autonomía política-administrativa que le confiere la Constitución, el Municipio tiene las siguientes atribuciones:



- a.—Libertad de escoger por voto directo, los Regidores que componen el Gobierno local;
- b.—Liberalidad para disponer de sus recursos financieros, partiendo de los principios generales de control que establece el mismo Código Municipal;
- c.—Organizar y administrar los servicios públicos locales, de conformidad con la competencia que le otorga la Ley.

Generalizando y partiendo de la realidad costarricense actual las siguientes son las actividades y funciones que competen al Municipio:

- 1.—Administrar su propio patrimonio, observando las disposiciones de los artículos 66 y siguientes del Código Municipal y programando la inversión anualmente a través de su presupuesto;
- 2.—Ejercer el poder de administración de la urbanística a través de la concesión y fiscalización de permisos para la realización de obras particulares; zonificación de las áreas urbanas e industriales;
- 3.—Ejercer el control del ejercicio de las actividades comerciales y lucrativas por medio de licencias denominadas patentes;
- 4.—Ejecución de obras públicas de interés general, como la construcción, apertura y mantenimiento de las vías públicas, parques, centros de recreaciones, parques de juegos infantiles;
- 5.—Prestación y manutención de servicios públicos urbanos, como la limpieza de las ciudades, recolección, transporte y disposición de residuos domésticos e industriales, mercados, servicio de alumbrado público;
- 6.—En forma concurrente con el Estado, coadyuvar en el impulso y mejoramiento de la educación, salud física y mental, asistencia social, cultura, y el desarrollo de la agricultura, la industria y el comercio.

Las funciones concurrentes, o compartidas, dependen de la disponibilidad de recursos financieros y las necesidades individuales de la localidad o región.

Conforme a la clasificación que da el Instituto Brasileño de Administración Municipal en su obra Manual do Prefeito, en lo referente al Poder de Policía Municipal, considerando la institución entidad gubernamental, por lo tanto detector de poder de policía, que lo define como "la actividad de administración pública que, limitando o disciplinando derechos, intereses o libertades, regula la práctica de actos o la abstención de hechos, en razón de intereses públicos, concernientes a la seguridad, higiene, orden, costumbres, disciplina de producción y mercadeo, el ejercicio de actividades económicas dependientes de concesión o autorización del poder público, la tranquilidad pública y el respeto a la propiedad y los derechos individuales o colectivos".

"Siendo una facultad propia de toda entidad estatal, la utilización del poder de policía queda condicionado a la competencia de cada una y su característica es ser eminentemente administrativa.<sup>(1)</sup>

Partiendo de esta concepción, las manifestaciones de ese poder en Costa Rica son:

#### I.—Policía Urbanística:

- a) Control de las edificaciones, especialmente en cuanto a seguridad, higiene y estética. Incluye la construcción urbana, así como la urbanización y el fraccionamiento y la reparación y remodelados;
- b) Normas de zonificación, dividiendo la circunscripción territorial en zonas de uso, para efectos del desarrollo nacional.

#### II.—Policía de Higiene Pública:

- a) De vías públicas, incluyendo calles, parques, playas.
- b) Higiene de la vivienda; aseo de los predios, patios y terrenos; recolección y transporte de desechos y su tratamiento. En cuanto a la construcción de viviendas higiénicas, la Municipalidad usa el control de revisión de planos en el Ministerio de Salubridad Pública.

(1) Manual Do Prefeito. Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2ª Edição. Rio de Janeiro, 1970. Pgs. 34 y 59.



### III.—Policía de Costumbres, Seguridad y Orden Público:

- a) Obstrucción de vías públicas. Debe evitarse el uso indebido de las vías, aún en forma transitoria, como para depositar materiales de construcción, residuos de demolición.
- b) Fiscalización de anuncios y carteles. El uso de los medios de publicidad en las vías y sitios públicos debe estar sujeto al control municipal, atribución que se encuentra en la Ley de Construcciones.

Los instrumentos más importantes con que cuenta el Municipio para el ejercicio de su poder de policía son:

- 1.—Las leyes, códigos, reglamentos y acuerdos específicos.
- 2.—Las licencias municipales y permisos de uso sujetos a las limitaciones que se establezcan.
- 3.—Imposición de sanciones, multas, embargos, demoliciones, rescisión de contratos y licencias.

La capacidad de aplicar sanciones como elemento coercitivo para exigir el cumplimiento de las obligaciones impuestas, es lo que da sentido y valor al poder de policía municipal.<sup>(2)</sup> En términos generales, los fines que cumple el Municipio costarricense actualmente y en la forma que lo hace, con las ayudas extrajurisdiccionales que recibe, nos hace pensar que será corto el tiempo que hace falta transcurra, para que en términos de desarrollo planificado, se confiera al Régimen el sitio exacto y las funciones precisas que deben realizar.

La realidad municipal costarricense, podemos resumirla como "etapa de consolidación del régimen" por lo cual, está sujeta a los cambios y movimientos propios de las transiciones.

El marco jurídico, la revisión de tributos, la creación del I.F.A.M., la capacitación de funcionarios, son elementos que nos hacen pensar en que la "empresa pública de desarrollo" al fin echará a andar su maquinaria en beneficio del pueblo costarricense.

(2) (Op. cit., pág. 41).

### BIBLIOGRAFIA

- 1.—Bielsa Rafael: Derecho Administrativo. Sexta Edición. La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora. Buenos Aires 1964.
- 2.—Colección de Leyes, Decretos, Acuerdos y Resoluciones;
  - a) Tomo de 6 de setiembre de 1824 a 20 de diciembre de 1830.
  - b) Tomo de 1845 a 1848.Imprenta Nacional 1886 e Imprenta de la Paz 1862.
- 3.—Brenes Villar, Carlos Roberto: Aspectos Histórico-Jurídicos del Régimen Municipal Costarricense. La Colonia a 1870. Tesis de Grado para optar al título de Licenciado en Derecho 1970.
- 4.—Filosofía, Objetivos y Programas de Trabajo, Publicaciones del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 1971.
- 5.—Código Municipal. Edición de la Municipalidad de San José. Departamento de Relaciones Públicas y Divulgación, enero de 1971.
- 6.—Código de Educación, Leyes anexas y Ley Fundamental de Educación. Edición preparada por Oscar Chacón Jinesta. Imprenta Trejos Hermanos. San José, Costa Rica 1965.
- 7.—Ley Forestal. Publicación del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Dirección General Forestal. Imprenta Borrásé.
- 8.—Ley de Aguas. Legislación al Día. Preparado por Oscar Chacón Jinesta 1972.
- 9.—Ley de Planificación Urbana. Legislación al Día. Preparado por Oscar Chacón Jinesta 1972.
- 10.—MANUAL DO PREFEITO. Publicaciones del Instituto Brasileiro de Administración Municipal, Segunda Edición. Río de Janeiro 1970.