

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (COSTA RICA)

Dr. Ernesto Jinesta Lobo¹

(Recibido 14/02/13 • Aceptado 11/11/13)

¹ Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Escuela Libre de Derecho (UELD) - Costa Rica-, Profesor y miembro de las Comisiones Redactora y Académica del Programa de Doctorado en Derecho Administrativo Iberoamericano (DAI), Universidades de la Coruña, España, Nacional del Litoral (Argentina), Nacional del Nordeste (Argentina), de Montevideo (Uruguay), Veracruzana (México), de Guanajuato (México), Santo Tomás de Tunja (Colombia), de Piura (Perú), Monteávila (Venezuela), Hispanoamericana (Nicaragua), Escuela Libre de Derecho (Costa Rica), Director y profesor programa de doctorado en Derecho Administrativo UELD, Presidente de la Asociación Costarricense de Derecho Administrativo, Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo (AIDA), el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA), Vicepresidente, por Costa Rica, de la Asociación Iberoamericana de Derecho Administrativo, miembro de honor Asociaciones Mexicana, Dominicana y Nicaragüense de Derecho Administrativo.
www.ernestojinesta.com - Tel: 2295-3700

Resumen: Estudio del Derecho Municipal o del régimen jurídico de las Municipalidades en Costa Rica, con abordaje de sus antecedentes, el gobierno y la administración municipal, su autonomía política e interacción con la Administración Central.

Se analiza la problemática de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades para fortalecer la descentralización territorial, democratizar y acercar la gestión pública local a los ciudadanos para que tengan una mayor participación en el manejo de la cosa pública.

Palabras Clave: Derecho Municipal. Derecho Municipal de Costa Rica. Administración Pública Municipal. Régimen jurídico de las Municipalidades. Gobierno y Administración Municipal. Autonomía municipal. Interacción entre Administración Pública Central y Descentralizada Territorial. Transferencia de competencias de la Administración central a la descentralizada territorial. Retos y desafíos en la transferencia de competencias. Estado de desarrollo de la transferencia de competencias.

Abstract: This paper examines the Municipal Law or the municipal legal system in Costa Rica, with a focus on its history, municipal government and administration, its political autonomy and its interaction with the Central Government. It analyzes the issues of the transfer of powers from the Central Government to Municipalities in order to strengthen territorial decentralization, to encourage democratization, and to let the local government get closer to the citizens so that they can have a greater involvement in the management of public affairs.

Keywords: Municipal law, Municipal law of Costa Rica, Municipal public administration, Legal system of municipalities, Municipal government and administration Municipal autonomy, Interaction between the Central public administrations and Decentralized territorial Administration, Power transfer from the Public central administration to the Decentralized territorial administration, Challenges in power transfer, Status of the power transfer process.

Índice

Introducción.

- 1.- Antecedentes.
- 2.- Regulación constitucional.
- 3.- Regulación legal.
 - A.- Código Municipal de 1998.
 - B.- Leyes sectoriales.
 - C.- Regulación reglamentaria.
- 4.- Gobierno y Administración Municipal.
 - A.- Gobierno.
 - B.- Administración.
- 5.- Problemática interacción entre la Administración Pública Central y la Administración Pública Municipal: tutela administrativa versus autonomía política o de gobierno municipal.
- 6.- Desafíos y dilemas en la transferencia de competencias de la Administración Pública Central a la descentralizada Municipal.
 - A.- Relevancia de la reforma parcial al artículo 170 de la Constitución en 2001.
 - B.- Fortalecimiento del régimen y de la autonomía municipal.
 - C.- Verdadero sentido jurídico del concepto “traslado de competencias”: Incremento de la descentralización territorial.
 - D.- Naturaleza jurídica del proceso de transferencia de competencias diseñado por el constituyente derivado.
 - E.- Principios rectores del proceso de transferencia de competencias.
 - a) Principio de provisión o de disponibilidad presupuestaria.
 - b) Principio de progresión o graduación.
 - c) Principios de diferenciación y proporcionalidad.
 - F.- Sujetos del proceso de transferencia de competencias.
 - a) Sujeto activo o transferidor:
¿Administración Pública Central o Administración Pública

Descentralizada?

b) Sujeto pasivo o transferido: ¿Municipalidades, ligas, federaciones y confederaciones de municipios?

G.- Objeto del proceso de transferencia.

H.- Extensión, alcances y límites del proceso de transferencia de competencias.

I.- El desarrollo legislativo del proceso de transferencia de competencias según la Constitución.

7.- Desarrollo legislativo parcial del proceso de transferencia de competencias.

A.- Proceso lento e inconcluso.

B.- La Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, No. 8801 de 28 de abril de 2010.

C.- Ausencia de las siete leyes especiales

Conclusiones

Bibliografía

Introducción

En el ordenamiento jurídico-administrativo costarricense, las Municipalidades tienen un papel relevante en la gestión y administración de los intereses y servicios locales. En el caso del Estado costarricense, como Estado unitario, existe una organización territorial simple, puesto que, se divide en siete provincias, siendo que cada provincia se subdivide en cantones y éstos, a su vez, en distritos (artículo 168, párrafo 1°, de la Constitución).

En Costa Rica, existe una relación directa entre cantón y municipio, puesto que, para cada cantón existe, necesaria y automáticamente, una Municipalidad. Actualmente, existen en el territorio nacional ochenta y un cantones y, por consiguiente, ochenta y un municipalidades. El ámbito competencial de carácter territorial de las Municipalidades, por consiguiente, es el respectivo cantón. Los cantones, según la Constitución solo pueden ser creados mediante una ley reforzada, aprobada por dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 168, párrafo in fine, de la Constitución).

No siempre se han utilizado los mejores criterios para definir, territorialmente, un cantón, de otra parte en la organización municipal costarricense encontramos una asimetría municipal, puesto que, hay cantones completamente disimiles y, por consiguiente, gobiernos y administraciones municipales diferentes. En efecto, contamos con municipios pequeños, medianos y grandes. Las diferencias son determinadas por los índices de desarrollo urbanístico y poblacional, económico y social, lo que dificulta establecer un régimen jurídico unitario para todas las municipalidades.

Tradicionalmente, en Costa Rica, las municipalidades se han encargado de competencias y servicios públicos residuales o secundarios, no asumidos por la Administración Central o la descentralizada por servicios o institucional, lo que obedece a una fuerte mentalidad centralista producto de enfrentamientos entre localidades durante el siglo antepasado que llevaron a la necesidad de afirmar un Estado nacional y unitario.

La Constitución de 7 de noviembre de 1949, optó por un régimen de descentralización territorial o municipal fuerte e intenso, sin embargo,

después de sesenta y cinco años de vigencia de ese texto fundamental, aún no se observa un proceso de descentralización territorial robusto.

Progresivamente, por el desarrollo humano, social, económico y cultural del pueblo costarricense, las municipalidades han ido asumiendo un papel más relevante en la gestión pública, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1949, lo que ha demandado profundos cambios constitucionales y legales. Así, en el año 2001 se reformó parcialmente el artículo 170 constitucional en procura de un régimen municipal más intenso y de una descentralización territorial más intensa, sin embargo, como veremos, la aspiración del poder constituyente derivado expresada en la referida enmienda no ha cristalizado como se esperaba.

En esta contribución abordaremos, grosso modo, los antecedentes, las competencias, potestades y la organización municipal en Costa Rica, sin soslayar los principales retos y desafíos que enfrentan los municipios en nuestro país.

1.- Antecedentes

La administración pública local ha ido, progresivamente, asumiendo un papel protagónico en el Derecho Público costarricense, aunque no el óptimo. Después de un rol relevante durante el movimiento independista, asumen otro, absolutamente, destechado ante un Estado fuertemente centralizado, por razones histórico-políticas.

Tanto en el Pacto Social Fundamental Interino o “Pacto de Concordia” de 1° de diciembre de 1821, primera constitución, como en el Primer y Segundo Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica (respectivamente, de 17 de marzo y de 16 de mayo de 1823), al gobierno local se le denominaba “Ayuntamiento”.

Es en la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica de 20 de abril de 1830, la primera constitución en que se hace referencia a la “*Municipalidad*”, concretamente, en el “Capítulo 12” relativo al “*Gobierno Interior de los Pueblos*”, siendo que el artículo 111 indicaba que en cada pueblo “*por pequeño que sea habrá una Municipalidad electa popularmente*”. Norma que fue reiterada en el artículo 176 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Costa Rica de 9 de abril de 1844 (Título VIII, Sección Única). No obstante, desde la Ley de

Bases y Garantías de 8 de marzo de 1841 como en la citada Constitución Política de 1844, las municipalidades estarán sujetas al Jefe Político del Departamento – que luego se convertirían en las provincias- cargo que era de nombramiento del Poder Ejecutivo.

La Constitución Política de 10 de febrero de 1847, tiene como figura preponderante al “*Gobernador Político departamental*” o de cada Departamento, siendo que admite “*Cuerpos municipales compuestos, en las cabeceras de departamento*” y en las “*poblaciones menores*” (artículos 157-167), con lo que se vuelve a reafirmar la idea de la fuerte centralización.

La Constitución Política de la República “reformada” de 30 de noviembre de 1848, por primera vez, introduce un “*Título X*” denominado el “*Régimen Municipal*”, concretamente, en su artículo 101 preceptuaba que “*Habrá 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 (...)*”. Es, entonces, en la Constitución de 1848, la primera vez, que se establece una relación inmanente entre cantón y gobierno municipal y la necesidad de someter el régimen municipal a “*ordenanzas municipales*”.

La Constitución Política de 27 de diciembre de 1859, tenía el “*Título Décimo*” dedicado al “*Régimen Municipal*”. En esta constitución, por primera vez, se divide el territorio nacional en provincias, cantones y distritos. En esta Constitución de 1859, se hace referencia, nuevamente, en el artículo 134, a la necesidad de someter el régimen municipal a las respectivas “*Ordenanzas municipales*”. Su regulación pone de manifiesto la tendencia profundamente centralista y sofocadora del régimen local, al indicar lo siguiente:

“Art. 135. Habrá en la capital de cada Provincia una Municipalidad á 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.”

Art. 136. Habrá en cada Provincia un Gobernador; agente del Poder Ejecutivo y de nombramiento de este, con las calidades y atribuciones que le señale la ley.”

En la Constitución Política de 15 de abril de 1869, nuevamente, se dedica el “*Título Duodécimo*” al “*Régimen Municipal*”, sin embargo se limita las municipalidades a la “*Capital de cada provincia (...) á quien corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la Provincia (...)*” (artículo 144), sin embargo persiste el centralismo al consagrar la figura del “*Gobernador*” de provincia nombrado por el Poder Ejecutivo, como agente de éste órgano central y con las atribuciones que le estableciera la ley.

La Constitución de 7 de diciembre de 1871 reproduce, idénticamente, en el “*Título XI*”, las disposiciones de la Constitución de 1869 sobre el “*Régimen Municipal*”, con lo que se vuelve a reiterar el esquema fuertemente centralizado que inicia con la administración del Presidente Braulio Carrillo Colina.

Durante el período de 1867 a 1970, la Administración Municipal tuvo como régimen jurídico las denominadas “*Ordenanzas Municipales*” No. 20 de 24 de julio de 1867, que les daban una serie de competencias auxiliares, desteñidas y residuales con una fuerte intervención y control del gobierno central a través del Gobernador de Provincia que era un órgano designado por el Poder Ejecutivo. Cabe advertir que las “*Ordenanzas Municipales*” de 1867 fueron expresamente derogadas con el vigente y actual Código Municipal de 1998.

El panorama cambio, por lo menos a nivel constitucional, con la Constitución de 7 de noviembre 1949, que les concede un competencia general definida a través de un concepto jurídico indeterminado “*administración de los intereses y servicios locales*” (artículo 169) y les confiere autonomía política y de gobierno (artículo 170). Sin embargo, estas normas constitucionales serán desarrolladas por el legislador ordinario hasta 1970 con el primer Código Municipal, Ley No. 4574 de 5 de mayo 1970. Nótese tuvieron que pasar veinte años para que los artículos 169 y 170 de la Constitución fueran desarrollados legislativamente. Durante ese lapso, prácticamente, los municipios siguieron manteniendo su rol desteñado y mínimo en el concierto de la organización administrativa costarricense. Tal parece que el mandato

constitucional emitido en 1949 y contenido en los ordinales 169 y 170 de la Constitución de dotar a los ayuntamientos de una competencia general y de autonomía, quedaron, durante un cuarto de siglo, como letra muerta y, lamentablemente, se entendió como una norma programática, sin eficacia directa e inmediata.

En 1970 con el primer Código Municipal (Ley No. 4574 de 5 de mayo de 1970), que, por cierto, se adelanta a cualquier codificación en materia de Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico costarricense, las municipalidades recobran un papel relevante en la administración de los intereses y servicios públicos locales, aunque no el verdaderamente querido por el movimiento municipalista costarricense que desde la década de los años cincuenta del siglo pasado, a través de diversos congresos, apostó por una descentralización territorial fuerte y consolidada.

En 1998 se dicta el segundo Código Municipal, Ley No. 7794 de 30 de abril de 1998, con la pretensión de fortalecer la autonomía municipal y de separar de manera más precisa el gobierno y la administración local de la nacional. Sin embargo, el balance general sobre las regulaciones contenidas en este segundo Código Municipal han sido muy conservadoras en la consolidación del régimen municipal. Básicamente, lo que se hecha de menos es la atribución de competencias exclusivas y excluyentes de los municipios, con lo que, en la mayoría de los casos, se produce una concurrencia o trasposición de competencias y potestades con la Administración central o estrictamente estatal y algunas instituciones autónomas que forman parte de la Administración descentralizada por servicios o funcionalmente (v. gr. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Caja Costarricense de Seguro Social, etc.).

Todavía, actualmente, después de más de cincuenta años de vigencia de la Constitución de 1949 que dispuso dotarlas de autonomía administrativa y política o de gobierno, asignándole la administración de los intereses y servicios locales y el gobierno local, son muy pocas las competencias y potestades que les hayan sido atribuidas, expresamente, a los municipios.

En el año 2001 se produce un hito de gran relevancia en el fortalecimiento de la descentralización territorial, a través de una

reforma parcial al artículo 170 de la Constitución, mediante la Ley No 8106 de 3 de junio de 2001. Por virtud de esa enmienda constitucional, impulsada por el movimiento municipalista costarricense, se dispone que del presupuesto ordinario de la República se le asignará a todas las municipalidades un 10% de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente con la finalidad de ejercer una serie de competencias en manos de la Administración Pública central, básicamente, ministerios y órganos del Poder Ejecutivo, a través de una transferencia progresiva regulada a través de una ley general y siete leyes especiales las que debían dictarse, según la norma transitoria de la reforma constitucional, de forma gradual y periódica en un plazo no superior de ocho años.

Esta reforma constitucional tiene el fin evidente de fortalecer, al máximo, la descentralización territorial a través de un proceso gradual de transferencia de competencias de la Administración Central, concretamente, del Poder Ejecutivo, a las corporaciones locales, para que ejerzan, de manera exclusiva y excluyente, ciertas competencias y potestades.

Nuevamente, se produce un desfase entre las directivas constitucionales y su desarrollo legislativo, tal y como ocurrió entre 1949 y 1970 para la implementación parcial de los artículos 169 y 170 de la Constitución, en su versión primigenia. En efecto, la enmienda parcial a la Constitución, como indicamos, data de 3 de junio de 2001, siendo que, únicamente, se ha emitido la Ley General de Transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, No. 8801 de 28 de abril de 2010 y su reglamento. Como se ve, no se cumplió con el plazo constitucional de los ocho años para la consolidación efectiva del proceso de transferencia gradual, por el contrario se encuentra absolutamente excedido, dado que, solo se ha dictado la ley general y, prácticamente, fue emitida después de transcurridos los ocho años. De otra parte, la sola emisión de la Ley General de Transferencia de Competencias, deja la implementación del mandato constitucional inoperante, por cuanto, solo las leyes especiales que indiquen, expresamente, las competencias y el porcentaje del presupuesto transferido darán inicio efectivo al proceso.

De otra parte, el descrédito de la administración municipal por, salvo excepciones, su escasos logros, la crónica ineficacia e ineficiencia en su gestión, la politización en los puestos de elección popular

(Regidores del Concejo y Alcalde), la ausencia de una adecuada carrera municipal en el sector administrativo –pese a su consagración formal en el Código de 1998- ha provocado que el proceso sea percibido, por la opinión pública y algunos medios de comunicación colectiva, con desconfianza y pesimismo. Asimismo, los órganos de la administración central encargados de la planificación (Ministerio de Planificación) han enfrentado múltiples problemas técnicos para identificar las competencias y recursos presupuestarios transferibles.

En definitiva, pese a que en la Constitución Política de 1949 que nos regenta se estableció el propósito manifiesto de fortalecer la descentralización territorial para democratizar y acercar la gestión y manejo de la cosa pública a los ciudadanos y lograr mayores niveles de participación ciudadana, mediante la atribución de una competencia general (administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, artículo 169 constitucional) y dotando a los entes de base territorial de autonomía política y de gobierno (artículo 170 constitucional), la tarea constitucional se encuentra absolutamente pendiente o inconclusa y en espera de su plena y adecuada implementación. La voluntad política para actuar y dar efectividad a la concepción constitucional sobre la descentralización territorial ha sido raquítica, episódica y poco constante, lo que demuestra, ante un Estado con una extensión territorial pequeña como Costa Rica (51.100 kilómetros cuadrados de territorio continental), como sigue, firmemente, enraizada la mentalidad centralista y uniformadora que surgió, ante los localismos exacerbados que generaron enfrentamientos armados, durante los primeros cuarenta años del siglo antepasado, como repuesta para consolidar un Estado nacional².

² Nos referimos a la “Guerra de la Liga” de octubre de 1835, que se produjo durante la administración de Braulio Carrillo Colina un estadista que abogó por el carácter unitario y centralizado del Estado costarricense. Uno de los detonantes de la conflagración fue la derogación de la “Ley de la ambulancia” de 1834, impulsada por el fuerte localismo, y que establecía la rotación de la capital y del gobierno entre Cartago, San José, Alajuela y Heredia. Fundamentalmente, Cartago, Heredia y Alajuela reaccionaron frente a tal derogación y desconocieron al gobierno de Carrillo, la constitución y las leyes, pese a las diversas gestiones para evitar los enfrentamientos, los mismos se produjeron con el triunfo de la visión centralista de Braulio Carrillo quien, posteriormente, en 1836, manifestaría que el sistema municipal era “embarazoso y perjudicial al orden público”. V. VILLALOBOS RODRÍGUEZ (J.H.), CHACON DE UMAÑA (L.A.) y SAÉNZ CARBONELL (J.F.), Braulio Carrillo el Estadista, San José, Imprenta Nacional, 2000, pp. 35-77.

2.- Regulación constitucional

La Constitución Política de 7 de noviembre de 1949, dedica el Título XII al “Régimen Municipal” con lo que pone de manifiesto la importancia de los municipios en la organización constitucional costarricense. A continuación transcribimos las normas referidas al tema, algunas de las cuales, como se indicó, no han sido plenamente desarrolladas legislativamente.

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

Artículo 170.- Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

Transitorio.—La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total.

Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral. (Así reformado por el artículo único de la ley No. 8106 de 3 de junio del 2001)”.

ARTÍCULO 171.- Los regidores Municipales serán elegidos por cuatro años y desempeñarán sus cargos obligatoriamente.

La ley determinará el número de Regidores y la forma en que actuarán. Sin embargo, las Municipalidades de los cantones centrales de provincias estarán integradas por no menos de cinco Regidores propietarios e igual número de suplentes.

Las Municipalidades se instalarán el primero de mayo del año correspondiente.

Transitorio.- Los Regidores Municipales que resulten electos en las elecciones de febrero de mil novecientos sesenta y dos, ejercerán sus cargos desde el primero de julio de mil novecientos sesenta y dos hasta el treinta de abril de mil novecientos sesenta y seis. (Así reformado mediante el inciso 2 de la Ley No. 2741 del 12 de mayo de 1961).

ARTÍCULO 172.- Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto. Para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito, como órganos adscritos a la respectiva municipalidad con autonomía funcional propia, que se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para conformar las municipalidades. Una ley especial, aprobada por dos tercios del total de los diputados, fijará las condiciones especiales en que pueden ser creados y regulará su estructura, funcionamiento y financiación. (Así reformado por el artículo 1 de la Ley No. 8105 de 31 de mayo del 2001).

ARTÍCULO 173.- Los acuerdos Municipales podrán ser:

- 1) Objetados por el funcionario que indique la ley, en forma de veto razonado;*
- 2) Recurridos por cualquier interesado.*

En ambos casos si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado o recurrido, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente.

ARTÍCULO 174.- La ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles.

ARTÍCULO 175.- Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución.”

3.- Regulación Legal

A.- Código Municipal de 1998

El Código Municipal de 1998 recoge de manera sistemática la regulación del régimen municipal, se encuentra conformado por IX Títulos aglutinan las materias fundamentales.

El Título I versa sobre las Disposiciones Generales, el Título II sobre las “Relaciones Intermunicipales” donde se prevén los conciertos o convenios intermunicipales y las federaciones y confederaciones.

El Título III se dedicó a la “Organización Municipal”, el que, a su vez, se compone de VIII capítulos que versan, respectivamente, sobre el “Gobierno Municipal” que reside en el Concejo Municipal órgano colegiado integrado por los Regidores; el “Alcalde Municipal” órgano unipersonal que tiene la competencia de ejecutar los acuerdos del Concejo Municipal, siendo que tanto el Concejo Municipal y el Alcalde son de designación popular; los “Regidores Municipales”, la “Presidencia del Concejo”, las “Sesiones del Concejo y acuerdos”, el “Auditor y Contador”, el “Secretario del Concejo” y los “Consejos de Distrito y Síndicos” que son los órganos colegiados a nivel distrital encargados de vigilar la gestión municipal y servir de canal de comunicación con el resto de los órganos municipales, integrado por síndicos y presidido por un “Intendente Distrital” que tiene en el ámbito distrital las mismas competencias que el Alcalde a nivel cantonal.

El Título IV se ocupa de regular la “Hacienda Municipal”, con V capítulos sobre “Disposiciones generales”, “Los ingresos municipales”, el “Crédito municipal”, el “Presupuesto Municipal” y la “Tesorería y Contaduría”.

El Título V versa sobre “El personal municipal”, con XIII capítulos, dedicados a las “Disposiciones generales”, “Del ingreso a la carrera administrativa municipal”, el “Manual descriptivo de puestos general, de los sueldos y salarios”, de la “Selección del personal”, de los “Incentivos y beneficios”, de la “Evaluación y calificación del servicio”, de la “Capacitación municipal”, de los “Permisos”, de los “Derechos de los servidores municipales”, de los “Deberes de los servidores municipales”, “De las prohibiciones”, de las “Sanciones” y del “Procedimiento de sanciones”.

El Título VI regula lo concerniente a los “Recursos contra los actos Municipales”, conformado por II capítulos, el primero sobre los “Recursos contra los acuerdos del Concejo” y el segundo “Recursos contra los demás actos municipales”.

El Título VII aborda el tema de “Los Comités cantonales de Deportes”, el Título VIII sobre los “Concejos municipales de distrito” (declarados inconstitucionales por el Voto de la Sala Constitucional No. 5445-1999, adicionado por los Votos Nos. 6218-1999, 9811- 1999, 7728-2000 y 8861-2000) y el IX sobre las “Disposiciones finales y transitorias”.

B.- Leyes sectoriales

Existen diversas leyes sectoriales que les confieren competencias a las Municipalidades, tales como la Ley de Planificación Urbana en tal materia (v. gr. planes reguladores y sus reglamentos –zonificación, vialidad, construcción, etc.-) y, en general, del urbanismo (permisos, certificados de uso conforme de suelo, etc.), la Ley General de Caminos Públicos que le atribuye la administración de la red vial cantonal a las municipalidades, la Ley de la Zona Marítimo Terrestre que le asigna a los entes locales la administración de la misma a través de la elaboración de planes reguladores de desarrollo costero, el otorgamiento de permisos y concesiones.

De otra parte, existen leyes sobre ciertas materias específicas, tales como la Ley sobre el Control de las partidas específicas con cargo al presupuesto nacional, No. 7755 de

16 de febrero de 1998, de las que pueden ser beneficiarias las municipalidades; la Ley sobre Arrendamiento de Locales Municipales, No. 2428 de 14 de septiembre de 1959 y sus reformas, para el otorgamiento

de permisos y concesiones sobre esos bienes del dominio público municipal. Las diversas leyes que establecen impuestos municipales, dado que, a tenor del artículo 121, inciso 13), de la Constitución de 1949, los municipios pueden proponer a la Asamblea Legislativa la creación de impuestos y ese órgano debe autorizarlos mediante una ley (v. gr. leyes sobre el impuesto de patentes, recolección de basura, etc.).

C.- Regulación reglamentaria

En el nivel reglamentario, existe una pluralidad de instrumentos normativos emitidos por cada una de las municipalidades, para regular diversas materias que son competencia de esos entes públicos (v. gr. reglamentos sobre cementerios de dominio público municipal, de recolección y tratamiento de desechos sólidos, etc.)

En todo caso, es menester señalar que las Municipalidades en tanto entes públicos con autonomía administrativa y de gobierno, pueden dictar ciertos reglamentos para ejecutar leyes nacionales en su ámbito de competencia territorial (v. gr. reglamentos en materia urbanística de zonificación, de vialidad, de fraccionamiento y urbanización, de construcciones, etc. –artículo 21 de la Ley de Planificación Urbana-). Potestad que le ha sido reconocida, para el ámbito de competencia respectiva, en el ordenamiento jurídico costarricense a los entes descentralizados funcionalmente o por servicios y territorialmente.

De otra parte, el Código Municipal de 1998 en sus artículos 4, inciso a), y 13, inciso c), autoriza a los municipios para dictar reglamentos autónomos de organización y servicio, sea los denominados reglamentos independientes de una ley en materias que son reserva de reglamento (v. gr. reglamentos sobre la organización municipal o sus diversos órganos y la relación estatutaria entre el municipio y sus funcionarios en materia de licencias, permisos, capacitación, etc.). Asimismo pueden dictar reglamentos para organizar la prestación de los servicios públicos municipales (artículo 13, inciso d, del Código Municipal). Conforme al artículo 13, inciso k), del Código Municipal el Concejo Municipal –órgano colegiado de gobierno- puede dictar los reglamentos que regulen las consultas populares (plebiscitos, referéndum y cabildos abiertos), conforme a las directrices impartidas por el Tribunal Supremo de Elecciones.

4.- Gobierno y Administración Municipal

A.- Gobierno

El gobierno municipal a tenor del artículo 169 constitucional está en el Concejo Municipal que es calificado por ese numeral como un “cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular”. Esto convierte al Concejo Municipal en el superior jerárquico supremo o jerarca de la organización municipal.

El artículo 13 del Código Municipal de 1998, establece las atribuciones de este órgano colegiado de gobierno que son las siguientes:

“a) Fijar la política y las prioridades de desarrollo del municipio, conforme al programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y mediante la participación de los vecinos.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo 17 de la ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N° 8801 del 28 de abril de 2010)

b) Acordar los presupuestos y aprobar las contribuciones, tasas y precios que cobre por los servicios municipales, así como proponer los proyectos de tributos municipales a la Asamblea Legislativa.

c) Dictar los reglamentos de la Corporación, conforme a esta ley.

d) Organizar, mediante reglamento, la prestación de los servicios municipales.

e) Celebrar convenios, comprometer los fondos o bienes y autorizar los egresos de la municipalidad, excepto los gastos fijos y la adquisición de bienes y servicios que estén bajo la competencia del alcalde municipal, según el reglamento que se emita, el cual deberá cumplir con los principios de la Ley de Contratación Administrativa, No. 7494, de 2 de mayo de 1995 y su reglamento.

- f) *Nombrar y remover a la persona auditora, contadora, según el caso, así como a quien ocupe la secretaría del concejo.*

(Así reformado el inciso anterior por aparte c) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre de 2008).

- g) *Nombrar directamente, por mayoría simple y con un criterio de equidad entre géneros, a las personas miembros de las juntas administrativas de los centros oficiales de enseñanza y de las juntas de educación, quienes solo podrán ser removidos por justa causa. Además, nombrar, por igual mayoría, a las personas representantes de las municipalidades ante cualquier órgano o ente que los requiera.*

(Así reformado el inciso anterior por aparte c) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre de 2008).

- h) *Nombrar directamente y por mayoría absoluta a los miembros de la Comisión Municipal de Accesibilidad (Comad), quienes podrán ser removidos por el concejo, por justa causa. La Comad será la encargada de velar por que en el cantón se cumpla la Ley No. 7600, Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de 2 de mayo de 1996; para cumplir su cometido trabajará en coordinación con el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (Cnree) y funcionará al amparo de este Código y del reglamento que deberá dictarle el concejo municipal, ante el cual la Comad deberá rendir cuentas.*

(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010)

- i) *Resolver los recursos que deba conocer de acuerdo con este código.*

(Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso h) al inciso i) actual) j) Proponer a la Asamblea Legislativa los proyectos de ley necesarios para

el desarrollo municipal, a fin de que los acoja, presente y tramite. Asimismo, evacuar las consultas legislativas sobre proyectos en trámite.

(Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso i) al inciso j) actual)

- k) *Acordar la celebración de plebiscitos, referendos y cabildos de conformidad con el reglamento que se elaborará con el asesoramiento del Tribunal Supremo de Elecciones, observando, en cuanto a la forma e implementación de estas consultas populares, lo preceptuado por la legislación electoral vigente. (Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso j) al inciso k) actual)*

En la celebración de los plebiscitos, referendos y cabildos que realicen las municipalidades, deberán estar presentes los delegados que designe el Tribunal Supremo de Elecciones, quienes darán fe de que se cumplieron los requisitos formales exigidos en el código y el reglamento supraindicado. Los delegados del Tribunal supervisarán el desarrollo correcto de los procesos citados.

- l) *Aprobar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Anual Operativo que elabore la persona titular de la alcaldía, con base en su programa de gobierno e incorporando en él la diversidad de necesidades e intereses de la población para promover la igualdad y la equidad de género. Estos planes constituyen la base del proceso presupuestario de las municipalidades.*

(Así reformado el inciso anterior por aparte c) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre de 2008).

(Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso

k) al inciso l) actual)

m) Conocer los informes de auditoría o contaduría, según el caso, y resolver lo que corresponda.

(Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso l) al inciso m) actual)

n) Crear las comisiones especiales y las comisiones permanentes asignarles funciones. (Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso m) al inciso n) actual)

ñ) Conferir distinciones honoríficas de acuerdo con el reglamento que se emitirá para el efecto. (Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso n) al inciso ñ) actual)

o) Comunicar, al Tribunal Supremo de Elecciones, las faltas que justifiquen la remoción automática del cargo de regidor o alcalde municipal.

(Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso ñ) al inciso o) actual)

p) Dictar las medidas de ordenamiento urbano. (Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso o) al inciso p) actual)

q) Constituir, por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta.

(Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso p) al inciso q) actual)

- r) *Autorizar las membresías ante entidades nacionales y extranjeras, públicas o privadas, que estime pertinentes para beneficio del cantón. (Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso q) al inciso r) actual)*
- s) *Las demás atribuciones que la ley señale expresamente. (Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1° de la ley N° 8822 del 29 de abril de 2010, que lo traspaso del antiguo inciso r) al inciso s) actual)”*

Existen regidores propietarios y suplentes, de otra parte la cantidad de regidores de un Concejo Municipal, depende del porcentaje del total de la población nacional que tenga el respectivo cantón. Se prevé un mínimo de 5 regidores para los cantones que tienen menos del 1% de la población nacional hasta aquellos conformados por 13 para los que tienen un 8% o más de la población (artículo 21 del Código Municipal).

B.- Administración

La administración municipal está en manos del “funcionario ejecutivo” (artículo 169 de la Constitución) que se conoce como Alcalde. Las competencias de este órgano unipersonal que también es de elección popular, son las que establece el artículo 17 del Código Municipal de 1998 en el siguiente sentido:

- a) *Ejercer las funciones inherentes a la condición de administrador general y jefe de las dependencias municipales, vigilando la organización, el funcionamiento, la coordinación y el fiel cumplimiento de los acuerdos municipales, las leyes y los reglamentos en general.*
- b) *Delegar las funciones encomendadas por esta ley, con base en los artículos 89 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.*
- c) *Asistir, con voz pero sin voto, a todas las sesiones del Concejo Municipal, asambleas, reuniones y demás actos que la municipalidad realice.*

- d) *Sancionar y promulgar las resoluciones y los acuerdos aprobados por el Concejo Municipal y ejercer el veto, conforme a este código.*
- e) *Antes de entrar en posesión de su cargo, presentar, al concejo municipal, un programa de gobierno basado en un diagnóstico de la realidad del cantón. Este debe incorporar la perspectiva de género, el enfoque de derechos humanos y el principio de no discriminación por motivos de sexo o por cualquier otra condición. Este programa de gobierno deberá ser difundido a las diferentes organizaciones y a las personas vecinas del cantón.*

(Así reformado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 de 12 de noviembre de 2008)

- f) *Rendir al Concejo Municipal, semestralmente, un informe de los egresos que autorice, según lo dispuesto en el inciso f) de este artículo.*
- g) *Rendir cuentas a los vecinos del cantón, mediante un informe de labores ante el Concejo Municipal, para ser discutido y aprobado en la primera quincena de marzo de cada año. Dicho informe debe incluir los resultados de la aplicación de las políticas para la igualdad y la equidad de género.*

(Así ampliado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)

- b) *Autorizar los egresos de la municipalidad, conforme al inciso e) del artículo 13 de este código.*
- i) *Presentar los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinario, de la municipalidad, en forma coherente con el Plan de desarrollo municipal, ante el Concejo Municipal para su discusión y aprobación.*

- j) Proponer al Concejo la creación de plazas y servicios indispensables para el buen funcionamiento del gobierno municipal.*
- k) Nombrar, promover, remover al personal de la municipalidad, así como concederle licencias e imponerle sanciones; todo de acuerdo con este código y los reglamentos respectivos. Las mismas atribuciones tendrá sobre el personal de confianza a su cargo.*
- l) Vigilar el desarrollo correcto de la política adoptada por la municipalidad, el logro de los fines propuestos en su programa de gobierno y la correcta ejecución de los presupuestos municipales;*
- m) Convocar al Concejo a sesiones extraordinarias o cuando se lo solicite, con veinticuatro horas de anticipación, por lo menos la tercera parte de los regidores propietarios.*
- n) Ostentar la representación legal de la municipalidad, con las facultades que le otorguen la presente ley y el Concejo Municipal.*
- ñ) Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan, conforme a este código, los reglamentos municipales y demás disposiciones legales pertinentes.*
- o) Fiscalizar y garantizar que la municipalidad cumpla con una política de igualdad y equidad entre los géneros acorde con la legislación existente adoptada por el Estado, mediante el impulso de políticas, planes y acciones a favor de la equidad e igualdad entre los géneros.*

(Así adicionado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008)

- p) Impulsar una estrategia municipal para la gestión del desarrollo que promueva la igualdad y equidad de género tanto en el quehacer municipal como en el ámbito local, con la previsión de los recursos necesarios.*

(Así adicionado el inciso anterior, por el aparte d) del artículo único de la Ley N° 8679 del 12 de noviembre del 2008”).

Desde el año 2009 existen dos figuras adicionales que son el Vicealcalde Primero y Segundo. El Vicealcalde Primero tiene las funciones administrativas y operativas que le asigne el Alcalde y sustituye de pleno derecho a éste durante sus ausencias temporales y definitivas. El Vicealcalde Segundo, suple las ausencias del Vicealcalde Primero (artículo 14 del Código Municipal).

5.- Problemática interacción entre la Administración Pública Central y la Administración Pública Municipal: tutela administrativa versus autonomía política o de gobierno municipal³

La autonomía política o de gobierno es la potestad de un ente público menor de fijarse sus propios fines, objetivos y metas, consecuentemente surge un conflicto entre este grado de autonomía y algunas de las potestades propias y típicas de la tutela administrativa en manos del ente director o ente público mayor (Estado). Conforme ascendemos en los grados de autonomía descendemos en la intensidad de la tutela administrativa.

Con lo anterior no queremos decir que los entes públicos menores que gozan de autonomía política o de gobierno –v. gr. las Municipalidades-, estén totalmente exentos de cualquier forma de tutela, puesto que, algunos órganos del ente público mayor (v.gr. la Asamblea Legislativa y la Controlaría General de la República) siempre ejercen ciertos controles tutelares constitucionales sobre los mismos (autorizaciones y aprobaciones).

³ V. JINESTA LOBO (Ernesto), Tratado de Derecho Administrativo – Parte General-, San José, Editorial Jurídica Continental y Iusconsultec S.A., 2ª. Edición, 2009, pp. 123-131; JINESTA LOBO (Ernesto), Tutela y descentralización administrativas. En Retos de la organización administrativa contemporánea –X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo El Salvador 2011-, San Salvador, Sección Publicaciones Corte Suprema de Justicia, 2011, pp. 347-378 y JINESTA LOBO (Ernesto), La Dirección Intersubjetiva. En Justicia, libertad y derechos humanos –Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante-, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Colegio de Abogados, Sala Constitucional y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tomo II, 2003, pp. 959-1023.

No obstante, al poder fijarse sus propios fines, objetivos y metas, las potestades más típicas o emblemáticas (planificación, programación, dirección y coordinación) del ente público mayor en la tutela administrativa se ven seriamente debilitadas. Incluso, en la doctrina nacional se ha indicado que la tutela administrativa establecida en los ordinales 26, inciso b), 27, párrafo 1°, 98, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública es parcialmente inconstitucional en lo referente a las Municipalidades (artículo 170 de la Constitución Política) y otras entidades que gozan de una autonomía superior como las universidades (artículo 84 *ibidem*), dado que, esos entes públicos menores gozan de autonomía política o de gobierno, esto es, tienen potestad de auto-dirigirse políticamente o de autogobernarse, por lo que no puede venir el ente público mayor o Estado a fijarles, mediante las potestades de planificación y dirección inherentes a la tutela administrativa, los fines u objetivos por alcanzar.

Sobre el particular, el Alcalde de la Municipalidad de San José, planteó, en su momento, una acción de inconstitucionalidad contra, entre otros, los numerales indicados de la Ley General de la Administración pública, 9 y 10 de la Ley de Planificación Nacional. Esa acción fue resuelta por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el Voto No. 5445-99 de las 14:30 hrs. de 14 de julio de 1999. Ese órgano jurisdiccional entendió –indirectamente por cuanto no lo indica de forma manifiesta y expresa- que frente a la autonomía política o de gobierno que ostentan las municipalidades no existe una relación de tutela administrativa o de dirección intersubjetiva en un sentido pleno o total, puesto que, ese grado de autonomía excluye o resulta incompatible con cualquier relación de dirección –por más tenue que sea- entre el ente público mayor –Estado o Administración Central- y los entes públicos menores descentralizados territorialmente.

En cuanto a la autonomía política y la planificación o programación –como manifestación concreta del haz de potestades que tiene el ente tutor o director sobre el ente tutelado o dirigido-, puesto que, se impugnó en la referida acción de inconstitucionalidad, entre otros, el artículo 1° de la Ley de Planificación Nacional No. 5525 del 26 de abril de 1994-, la Sala Constitucional en el citado Voto No. 5445-99 consideró que el sistema nacional de planificación debe incluir a las municipalidades.

“XV- (...) en tanto forman parte del Estado costarricense, pues, según se dijo antes, los gobiernos locales tiene plena autonomía en lo que corresponde a sus cometidos (estrictamente referido a “lo local”), pero –como se indicó también-, no puede crearse un antagonismo entre los intereses y servicios locales con los nacionales, puesto que ambos están llamados a coexistir. De modo que, al estar las municipalidades integradas al Estado, su accionar puede ser encauzado en los lineamientos generales del país en un gran Plan Nacional de Desarrollo que abarque los aspectos económicos, productivos y de organización más importantes para la Nación –como lo ha dicho en forma reiterada la jurisprudencia constitucional en la materia de planificación urbana-; y en el caso en estudio, nótese que la norma trata de objetivos generales, “aumentar la productividad nacional”, “mejorar los servicios sociales que presta el Estado”, “propiciar la participación ciudadana” y no de planes concretos y específicos como argumenta la promovente. Sí debe hacerse la advertencia, de que a juicio de la Sala, únicamente es constitucional la Planificación Nacional de Desarrollo que haya sido aprobada mediante ley, de manera que solamente pueden ser vinculantes para los gobiernos locales, aquellas directrices que se originen en una ley, no las originadas directamente de la Presidencia de la República, de Ministerios u organismos estatales, y en este caso, tampoco la antes llamada Oficina de Planificación Nacional y Política Económica.”

Es así como la Sala Constitucional admitió la inclusión de las municipalidades en un “gran Plan Nacional de Desarrollo”, esto es, en una planificación global y no parcial, sectorial o local. Consecuentemente, parece que la Sala Constitucional acepta, indirectamente, la planificación local elaborada por la Administración Central –Estado a través del Poder Ejecutivo- cuando esa programación incluye competencias, cometidos y fines de carácter nacional o supra-local, puesto que, si son exclusiva y claramente de naturaleza local, la Administración Central no podría regularlos. La planificación, como hemos visto, consiste en una programación a corto, mediano y largo plazo de la actuación administrativa para orientarla al logro de determinados fines, objetivos y metas. Si tales metas, fines y objetivos le corresponde programarlos a la Municipalidad, por tratarse de servicios e intereses estricta y exclusivamente locales, es claro que debe excluirse la planificación de la Administración Central. Nótese que el propio Código Municipal del 98 le otorga el Concejo Municipal y al alcalde potestades de planificación. En realidad, el voto de la Sala Constitucional plantea serios problemas prácticos, puesto

que, según hemos podido constatar, a la luz de la Ley de Planificación Nacional y su Reglamento, tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los planes regionales, sectoriales y locales no son promulgados por ley. Consecuentemente, la planificación legal a que hace referencia el voto No. 5445-99 es irreal e inexistente.

En lo concerniente a la impugnación de los artículos 26, inciso b), 27 párrafo 1°, 98, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública y más concretamente a la articulación de la autonomía política de las corporaciones municipales y las potestades de dirección –directrices- y de sustitución –entendidas como manifestaciones concretas de la tutela administrativa-, la Sala Constitucional consideró lo siguiente:

“XIX.- (...) La Sala estima que esas disposiciones no son aplicables al régimen municipal, ya que las normas hacen referencia únicamente a las instituciones descentralizadas llamadas autónomas como en el caso del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), entre otras, en las que necesariamente debe darse esa relación de dirección, y no por mandato legal, sino constitucional... Por los mismos motivos, los artículos 98, 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública no pueden entenderse de aplicación a los entes municipales, en tanto no son entes subordinados al Poder Ejecutivo, y desde esta perspectiva, ninguna de esas normas resultan inconstitucionales.”

En punto a la relación existente entre autonomía política de las municipalidades y la coordinación –entendida como una de las potestades concretas del ente director sobre el dirigido en la tutela administrativa- que debe existir entre los gobiernos locales, los entes descentralizados funcionalmente y la Administración Central, la Sala Constitucional indicó en el Voto No. 5445-99 lo siguiente:

“X.- (...) No puede, entonces, crearse un conflicto por antagonismo o protagonismo entre la materia que integra el fin general de “los intereses y servicios locales” de los intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales”, intrínsecamente distintos unos de otros, pero que en realidad están llamados a coexistir; y ello es así, porque ambos tipos de interés pueden estar, eventualmente, entremezclados y más bien, es frecuente que, dependiendo de la capacidad económica y organizativa de los gobiernos locales, sus limitaciones propias conduzcan a ampliar el círculo de los que aparecen como nacionales

o estatales, lo que hace ver que la distinción no debe ser inmutable, sino gradual o variable... queda claro que habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales; por ello es esencial definir la forma de coparticipación de atribuciones que resulta inevitable, puesto que la capacidad pública de las municipalidades es local, y la del Estado y los demás entes, nacional; de donde resulta que el territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida en que lo exijan las circunstancias. Es decir, las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos como está definida en la ley (artículo 5 del Código Municipal anterior; artículo 7 del nuevo Código), que establece la obligación de “coordinación” entre las municipalidades y las instituciones públicas que concurren en el desempeño de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones, sobre todo, porque sólo la coordinación voluntaria es compatible con la autonomía municipal por ser su expresión. En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, dado el carácter concurrente o coincidente –en muchos casos-, de intereses en torno a un asunto concreto. En la doctrina, la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por materia, pero por concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno. De manera que la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición de éstas determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible “concierto” interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad

o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la “tutela administrativa” del Estado, y específicamente, en la función de control de la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector) (...) Esta obligación de coordinación entre las instituciones del Estado y las municipalidades está implícita en la propia Constitución Política...debe existir una debida y obligada coordinación entre el Estado y los entes corporativos locales...sin que ello implique una invasión a la autonomía municipal. Igualmente, estima la Sala que en materia de planificación urbana se debe dar esa misma relación de coordinación, aún cuando se ha definido –por disposición constitucional- que la planificación urbana es competencia de los gobiernos locales, la misma debería ordenarse de conformidad con las directrices y lineamientos generales del Plan Nacional de Urbanismo elaborado por el Poder Ejecutivo (a propuesta de la Dirección de Urbanismo del INVU y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) e integrado en el Plan Nacional de Desarrollo a que alude la Ley de Planificación Nacional, en el entendido de que ese Plan debe ser aprobado por una ley ordinaria (...)”.

De igual forma, en el citado Voto No. 17113-06, el Tribunal Constitucional se refirió al tema de la coordinación que debe de existir entre las municipalidades y las demás instituciones estatales, de la siguiente manera:

“(...) XV- La obligación de coordinación entre las instituciones estatales y las Municipalidades, cuando de la administración de los intereses y servicios locales se trate.- Conforme ya se dijo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 170 constitucional las municipalidades (entes corporativos locales) gozan de autonomía administrativa, de conducción política y financiera en la administración de los intereses y servicios locales (artículo 169 de la Constitución Política). En consonancia con dicha autonomía, cuando las instituciones descentralizadas y el Poder Ejecutivo, lleven a cabo las funciones que le han sido encomendadas y se deban relacionar con el cantón, tienen la obligación de coordinar con los gobiernos locales...No puede, entonces, crearse un conflicto por antagonismo o protagonismo entre la materia que integra “los intereses y servicios locales” de “los intereses y servicios públicos nacionales o estatales”, intrínsecamente distintos unos de otros, pero que en realidad están llamados a coexistir; y ello es así, porque ambos tipos de interés pueden estar, eventualmente, entremezclados y más bien, es frecuente que, dependiendo de la capacidad económica y organizativa

de los gobiernos locales, sus limitaciones propias conduzcan a ampliar el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales, lo que hace ver que la distinción no debe ser inmutable, sino gradual o variable. Definida la competencia material de la municipalidad en una circunscripción territorial determinada, queda claro que habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales; por ello es esencial definir la forma de cooperación de atribuciones que resulta inevitable, puesto que la capacidad pública de las municipalidades es local, y la del Estado y la mayoría de los demás órganos, nacional; de donde resulta que el territorio municipal es simultáneamente nacional (Unidad de Estado) y local. Es decir, las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos como está definida en la ley (artículo 7 del Código Municipal), que establece la obligación de “coordinación” entre las municipalidades y las instituciones públicas que concurren en el desempeño de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones. En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, los entes públicos están obligados a coordinar con las municipalidades, dado el carácter concurrente o coincidente -en muchos casos-, de intereses en torno a un asunto concreto. En la doctrina, la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por materia, pero por concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno. De manera que la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible “concierto” interinstitucional, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos de acción se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros. Así, las relaciones

de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria coordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la “tutela administrativa” del Estado, y específicamente, en la función de control la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector). La relación de cooperación implica entonces que, para que el Poder Ejecutivo o los otros entes públicos lleven a cabo proyectos de su iniciativa en una determinada localidad, están obligados a coordinar con la municipalidad respectiva (...)”. (Véase en similar sentido los Votos Nos. 2594-05 del 9 de marzo de 2005; 13462-06 del 8 de septiembre de 2006; 11470-06 del 8 de agosto de 2006; 12260-07 del 24 de agosto de 2007 y 15206-07 del 19 de octubre de 2007).

Como se ve, la Sala Constitucional admite una coordinación concertada, voluntaria o pactada de las entidades territoriales (municipalidades) con el resto de los entes públicos en aquellos ámbitos o sectores de la gestión administrativa donde ejercitan competencias nacionales o supra-locales concurrentes, compartidas o paralelas –no en lo que es incuestionablemente de carácter local-, todo con el propósito de evitar la duplicidad de esfuerzos y las omisiones.

6.- Desafíos y dilemas en la transferencia de competencias de la Administración Pública Central a la descentralizada Municipal⁴.

A.- Relevancia de la reforma parcial al artículo 170 de la Constitución en 2001

La reforma parcial del artículo 170 del texto constitucional, por la Ley No. 8106 del 3 de junio del 2001, representa el reto político y administrativo más trascendente del devenir institucional de nuestro país en los últimos sesenta y cinco años de vigencia de la Constitución Política

⁴ V. JINESTA LOBO (Ernesto), Desafíos y dilemas jurídicos de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Revista Ivstia, año 16, Nos. 185-186, maya-junio, 2002, pp. 16-23

del 7 de noviembre de 1949, puesto que, representa una verdadera y profunda reforma del Estado. Probablemente, todavía, en las instancias políticas no se ha cobrado conciencia del enorme impacto de esta reforma en la configuración general y futura de las administraciones públicas, del Estado y de la sociedad costarricense. Como consecuencia de la reforma, las entidades territoriales o locales se proyectan como poderosos centros de conformación del desarrollo socioeconómico en el siglo XXI, claro está, si saben asumir adecuada y responsablemente, los deberes y obligaciones que les han sido asignados por el constituyente derivado del 2001. Si los municipios, y sobre todo, sus órganos de gobierno –Concejos y Alcaldes- no saben aprovechar esta oportunidad histórica para dinamizar el régimen municipal imprimiéndole una papel protagónico y activo en la consolidación de un Estado Social y Democrático de Derecho y, por consecuencia, no abordan con planificación las nuevas obligaciones y responsabilidades, el Estado costarricense correrá serio peligro y hasta, eventualmente, podría sufrir una crisis o colapso de incalculables consecuencias. Afortunadamente, la transferencia de competencias y servicios públicos ha sido diseñada por el constituyente derivado como un proceso paulatino y progresivo cuyo éxito dependerá, en muy buena parte, de la consistencia, coherencia y rigor técnico de las leyes que lo implementarán, sin perder de perspectiva, desde luego, la ejecución misma del proceso que debe estar muy bien concebida y administrada por los sujetos que intervienen en el proceso de transferencia. Son múltiples los retos humanos, jurídicos, financieros o presupuestarios y materiales que le plantea la reforma a la clase política y burocrática de nuestro país, los cuales deben ser superados de forma airosa en aras de una mayor cuota de democratización y participación directa de los ciudadanos en la gestión pública y, desde luego, de la supervivencia, continuidad u consolidación del Estado costarricense surgido después de la fundación de la Segunda República. A continuación, nos ocuparemos de la sistematización del proceso de transferencia de competencias y de los principales retos o desafíos de carácter jurídico inherentes al mismo, sin un ánimo exhaustivo.

B.- Fortalecimiento del régimen y de la autonomía municipal

En nuestro país hemos experimentado un fortalecimiento paulatino y lento de la descentralización territorial, puesto que, aunque el constituyente de 1949 optó, claramente, por la autonomía

de las corporaciones municipales es hasta veinte años después que se promulgó el primer código municipal (Ley No. 4574 del 4 de mayo de 1970 –actualmente derogada-) jalonado por los diversos congresos municipales que se verificaron antes de esa fecha. El Código Municipal del 70, realmente, no desarrolló de forma adecuada la autonomía de las municipalidades, como tampoco lo ha hecho el Código vigente (Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998) que, únicamente, introdujo algunas modificaciones de carácter cosmético y otras que tratan de consolidar una mayor democracia participativa, tales como la elección directa de los alcaldes y los mecanismos de participación popular como el referéndum, el plebiscito y el cabildo abierto. Evidentemente, a tal circunstancia obedece que los ayuntamientos, tradicionalmente, hayan ejercitado competencias y prestado servicios públicos marginales o residuales desde la mitad del siglo antepasado, así como su desteñido papel en la vida política y administrativa del país. Es con la reforma parcial al artículo 170 de la Constitución Política, mediante la Ley No. 8106 del 3 de junio del 2001, cuando se da el primer paso firme y relevante para la consolidación efectiva de la descentralización territorial, hito histórico que acontece más de cincuenta años después de la entrada en vigencia de nuestra Carta Magna. La cuestión a plantearse es la siguiente ¿Por qué razón tuvimos que esperarnos más de cincuenta años para fortalecer el régimen municipal que el constituyente del 49 decidió resucitar?

C.- Verdadero sentido jurídico del concepto “traslado de competencias”: Incremento de la descentralización territorial.

El constituyente derivado del 2001, en el numeral 170 del código político, hace referencia, por lo menos en dos ocasiones, al concepto de “traslado de competencias” (párrafos segundos del artículo y del transitorio). Desde esa perspectiva, ese concepto poco técnico y vago, debe ser delimitado y perfilado desde el punto de vista jurídico.

En realidad, el constituyente se está refiriendo a una descentralización de las competencias actualmente ejercidas por la Administración Pública Central, esto es, el Estado. La descentralización, desde un punto de vista dogmático, se define como “(...) la transferencia intersubjetiva y definitiva de la titularidad y ejercicio de competencias específicas y exclusivas”⁵.

5 JINESTA LOBO (Ernesto), Tratado de Derecho Administrativo -Parte General-, San José, Editorial Jurídica Continental y Iusconsultec S.A, Tomo I, 2ª. edición, 2009, p. 42.

Consecuentemente, el quid en la interpretación del numeral 170 de la Constitución, según su nueva redacción, consiste en determinar, si lo descrito en su contenido se conforma con la definición ofrecida. Evidentemente, estamos ante una transferencia intersubjetiva, puesto que, al abordar el tema de los sujetos veremos cómo se trata de una transferencia de competencias del ente público mayor o Estado a los entes públicos menores descentralizados territorialmente, denominados municipalidades, siendo que ambos polos subjetivos se encuentran debidamente personificados. La transferencia de competencias a que se refiere el constituyente derivado es definitiva, no es provisional o temporal, sin que esa característica se vea atenuada por el carácter progresivo o gradual del proceso diseñado –a tenor del transitorio la asignación presupuestaria será progresiva y deberá ser, indefectiblemente, precedida por una ley que especifique las competencias a trasladarse, en concreto se trata de siete leyes especiales-. El precepto constitucional se refiere a la transferencia de la titularidad y del ejercicio de las competencias, siendo que los órganos del Estado –v. gr. Ministerios del Poder Ejecutivo- no deben conservar la titularidad de la competencia que es transferida por la respectiva ley especial de modo que no puede darse, bajo ningún concepto, una reversión o recuperación de la competencia, esto es, una vez “localizada” o “municipalizada” la competencia, por vía de ley especial, solamente podrá ser nacionalizada mediante otra ley. Ni siquiera un ejercicio ineficaz o deficiente puede justificar que la competencia vuelva en cabeza del Estado y sus órganos. Resulta obvio que las competencias que serán transferidas serán específicas y técnicas que las ejercerán, exclusivamente, las corporaciones municipales a efecto de evitar la duplicidad administrativa.

En el Voto No. 3493-2002, la Sala Constitucional, al evacuar la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad del proyecto de ley general de transferencia de competencias (expediente legislativo No. 14.310), señaló con meridiana claridad que “(...) el sentido de la reforma es el de trasladar la titularidad de algunas competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades y no solo su ejercicio, con todas las garantías del principio de autonomía municipal (...)”.

Como se ve, la reforma constitucional tiende, básicamente, a fortalecer y, sobre todo, a intensificar o incrementar la descentralización territorial existente hasta antes de la reforma. Realmente, hasta ahora

podemos hablar en nuestro sistema jurídico de una verdadera y efectiva descentralización territorial, la cual merecerá, ciertamente, esos adjetivos hasta cuando sea concluido el proceso progresivo y gradual de desarrollo previsto en el artículo 170 de la Constitución, el cual debió haber sido concluido en el año 2009, para poder hablar de una descentralización territorial acabada.

La Sala Constitucional en el Voto No. 10134-2000 , al evacuar la consulta legislativa sobre el proyecto de reforma parcial del artículo 170 de la Constitución, consideró que lo fundamental del mismo “(...) es instrumentar una descentralización de funciones, pasando al orden local las que hoy día están en manos del Poder Ejecutivo, y complementariamente, transferir recursos financieros a las municipalidades, para que se encarguen de prestar esos servicios o de administrar esas competencias” y luego agrega que lo promovido es “(...) una reforma del Estado, puesto que se impulsa, con toda claridad, un total debilitamiento del Poder Ejecutivo a favor de los gobiernos locales y una alteración de la forma como se van a distribuir los fondos públicos (...)”.

D.- Naturaleza jurídica del proceso de transferencia de competencias diseñado por el constituyente derivado

Uno de los puntos medulares por desentrañar en la correcta hermenéutica del artículo 170 de la Constitución Política es definir la naturaleza de la transferencia, esto es, si es obligatoria o es consensuada.

La reforma del 170 manda que del presupuesto ordinario de la república debe asignársele a las ochenta y una municipalidades un 10% a efecto de transferirles, definitivamente, la titularidad y el ejercicio de una serie de competencias que, actualmente, son ejercidas por el Estado y sus órganos. La intención del constituyente no fue plasmar una transferencia consensuada o voluntaria en la que los sujetos de la relación consientan en ésta, sino fortalecer y aumentar, aunque sea a largo plazo, la descentralización territorial. Queda excluido cualquier elemento de tipo convencional puesto que el legislador definirá las competencias a transferir con respeto del parámetro de constitucionalidad. Sobre el particular, la Sala Constitucional en el Voto No. 3493-02 – consulta legislativa facultativa del proyecto de ley de transferencia de competencias, expediente legislativo No. 14.310- sostuvo “(...) *que lo estatuido por el constituyente derivado al reformar el artículo 170 de la Constitución*

Política, es materia indisponible para la ley ordinaria, de donde se concluye que es inconstitucional la regulación dispuesta en el proyecto consultado, sobre el sistema de traslado de competencias escogido por el constituyente derivado (...)”, dado que, el mecanismo es imperativo –por aplicación del 170 de la Constitución, de la que será la Ley General de Transferencia de Competencias y las siete leyes específicas-.

Bajo esta inteligencia, la Ley General de Transferencia de Competencias, no debe ocuparse de un traspaso consensuado, toda vez, que es obligada y mandada por el propio constituyente. Ya habrá ocasión o tiempos propicios para dictar una ley de transferencias consensuadas, de momento el legislador debe ocuparse de desarrollar, con sumo cuidado y detenimiento, los desafíos planteados por la nueva redacción del ordinal 170 de la Constitución Política.

Lo anterior es importante, puesto que, la transferencia consensuada de competencias no supone una verdadera descentralización, toda vez, que el transferidor mantiene la titularidad y el transferido se limita a ejercitar las competencias. La transferencia consensuada es una suerte de delegación intersubjetiva un tanto heterodoxa que, a la postre, puede reñir con el principio constitucional de la indelegabilidad de las competencias constitucionales –artículo 9° de la Constitución Política-.

E.- Principios rectores del proceso de transferencia de competencias

Del texto constitucional podemos deducir algunos principios rectores del proceso de transferencia de competencias, que son los siguientes:

a) Principio de provisión o de disponibilidad presupuestaria.

Tenemos, así, el principio de la asignación presupuestaria progresiva de un orden del 1,5% del presupuesto ordinario de la República hasta completar el mínimo del 10%. Este principio lo podemos denominar de provisión, puesto que, el numeral 170 de la Constitución impone como requisito sine qua non para ejercer las nuevas competencias que haya un contenido presupuestario para su correcto y adecuado desempeño. La duda queda planteada con respecto a los recursos técnicos, materiales y humanos a los que no se refiere la norma constitucional, sin embargo,

para que exista un cabal y eficiente proceso de transferencia es de esperar que el Estado y sus órganos transfieran, también, aquellos recursos humanos, materiales y técnicos, los primeros por representar un capital humano con una amplia experiencia y los segundos al representar bienes de capital con valor tecnológico que no tendría sentido mantenerlos en cabeza de aquellos, toda vez, que al no ejercer las competencias pueden prescindir de tales recursos.

b) Principio de progresión o graduación.

Las competencias a transferir no serán trasladadas en un solo acto legislativo, puesto que, se requiere de una ley general y de siete leyes especiales que las puntualicen gradualmente conforme aumenta el porcentaje del presupuesto asignado. Precisamente, este principio nos permite hablar de un verdadero y real proceso de transferencia de competencias que debió ser implementado y ejecutado a largo plazo, sea entre ocho y diez años. Este principio es vital para medir, paulatinamente, la capacidad de gestión y adaptación de las diversas municipalidades a la titularidad y ejercicio de las nuevas competencias. La progresividad en la asignación presupuestaria a las Municipalidades fue establecida, a nuestro juicio, para evitar una transferencia intempestiva que puede comprometer seriamente la calidad, eficiencia, eficacia y continuidad de los servicios públicos y de las competencias transferidas.

c) Principios de diferenciación y de proporcionalidad.

No se encuentran expresamente enunciados como en los dos casos anteriores, sin embargo, resulta razonable que en la distribución de las asignaciones presupuestarias anuales y de las competencias por las siete leyes específicas, se tomen en consideración el índice de desarrollo socioeconómico de cada municipio, su capacidad financiera o presupuestaria, la efectividad del sistema de recaudación tributaria, los recursos materiales y humanos disponibles, la experiencia precedente en la gestión de proyectos y, desde luego, su densidad poblacional y extensión territorial. De esa forma, se logra diferenciar los porcentajes presupuestarios asignados y las competencias transferidas en proporción y consonancia a parámetros objetivos. Estos principios son fundamentales en razón de la asimetría de nuestro régimen municipal, puesto que, encontramos micro municipios, mezo municipios y macro municipios, tanto desde el punto de vista de sus recursos financieros, grado de desarrollo socioeconómico,

capacidad de gestión, territorio e índice de población. Puede haber una municipalidad con una gran extensión territorial pero con bajos índices de desarrollo socio-económico y de población o viceversa o, incluso, cantones con un gran desarrollo industrial y comercial pero con un deficiente sistema de gestión y recaudación tributaria que incide negativamente en sus finanzas. Es preciso, incluso, tomar en cuenta el factor regional, puesto que, en ocasiones, ciertas circunscripciones que aglutinan a varios municipios tienen índices de desarrollo socio-económico disímiles. Estos principios imponen la necesidad impostergable, antes del dictado de cada una de las siete leyes específicas, de efectuar un diagnóstico interdisciplinario serio y objetivo de todas esas variables que determinan la cantidad y volumen de los recursos financieros asignados y de las competencias transferidas. Obviamente, en ese estudio deben cumplir un papel protagónico los sujetos y órganos del proceso de transferencia como el Ministerio de Planificación Nacional y los Concejos Municipales auxiliados con las comisiones especiales y sus órganos de colaboración como los Consejos de Distrito. Tanto es así que el Estado y los municipios, los últimos a través de sus órganos de representación tales como la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) y las ligas, federaciones o confederaciones municipales, deben coordinar iniciativas y esfuerzos a fin de crear una comisión interinstitucional encargada de impulsar y darle seguimiento a los diagnósticos dichos, cuyos informes y recomendaciones constituyan un insumo importante para la comisión legislativa encargada de dictaminar los proyectos de las siete leyes especiales. Es recomendable que las administraciones de gobierno encargadas de implementar y desarrollar la reforma parcial, nombren, también, un ministro sin cartera de transferencia de las competencias del Ejecutivo a las Municipalidades, encargado de coordinar las acciones y esfuerzos tendientes a consolidar el proceso, aspecto que también denotaría el interés del Poder Ejecutivo en su implementación debida.

F.- Sujetos del proceso de transferencia de competencias

a) Sujeto activo o transferidor: ¿Administración Pública Central o Administración Pública Descentralizada?

El texto del artículo 170 de la Constitución no ofrece ninguna duda en cuanto al sujeto activo o transferidor de competencias, puesto que, los recursos financieros a trasladarse son los del presupuesto ordinario

de la república, esto es, de la Administración Central o Estado, asimismo, el párrafo 2° del precepto supracitado indica que *“La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo (...)”*. Es así como las competencias que podrán ser transferidas son aquellas que hoy ostenta el Poder Ejecutivo y sus principales órganos como los Ministerios y, a su vez, las competencias asignadas a los órganos ordinarios y desconcentrados de éstos. La Sala Constitucional en el Voto No. 10134-2000, al evacuar la consulta legislativa sobre el proyecto de reforma parcial del artículo 170 de la Constitución, estimó que *“El objeto de la reforma es modificar el régimen constitucional de balance que existe, entre las competencias nacionales y la municipales o locales, mediante la transferencia de competencias que hoy días están en manos del Poder Ejecutivo y la de recursos financieros a los gobiernos locales, lo que se logra por una doble vía: asignando un diez por ciento del Presupuesto Ordinario de la República y encargando a las municipalidades de atender aquellos asuntos del Poder Ejecutivo que, anualmente y por medio de una ley de la República, se le encargue al régimen municipal”*

Es así como, tanto la ley general de transferencia de competencias como las siete leyes especiales, no deben ni pueden ocuparse de la transferencia de competencias de la administración descentralizada institucional (instituciones autónomas y semiautónomas) o descentralizada corporativa (colegios profesionales, corporaciones productivas e industriales – v. gr. LAICA, ICAFE, CONARROZ, Juntas del Tabaco y de la Cabuya, Corporaciones Hortícola Nacional y Ganadera, etc.). Este, desde luego, constituye un punto pendiente en el proceso de fortalecimiento de la descentralización territorial que podría implementarse a través de una ley y acudiendo a la técnica de la transferencia pactada o concertada, siempre y cuando, no sean objeto de transferencia, para el supuesto de la administración descentralizada institucional, las competencias o servicios públicos de aquellas instituciones autónomas que han sido definidas constitucionalmente (v. gr. la CCSS, el PANI), en cuyo caso se requeriría además de una reforma constitucional parcial. Por consiguiente, ocuparse en la ley general de transferencia encargada de desarrollar el artículo 170 Constitucional en su versión actual, de ese extremo, constituye una seria irresponsabilidad, puesto que, la transferencia de la administración central a las locales ya plantea, de por sí, serios retos y dilemas que deben ser abordados y resueltos adecuadamente. En todo caso, de ser cubierto

este extremo podría existir una inconstitucionalidad por exceso, siendo, además, desde el punto de vista formal, que cada proyecto legislativo debería ser consultado a cada ente descentralizado institucional o funcional cuyas competencias se pretendan transferir (artículo 190 de la Constitución).

b) Sujeto pasivo o transferido: ¿Municipalidades, ligas, federaciones y confederaciones de municipios?

Tampoco ofrece hesitaciones de ninguna especie que las ochenta y una municipalidades serán los sujetos pasivos o las destinatarias del proceso de transferencia todo en aplicación de los principios de diferenciación y proporcionalidad enunciados anteriormente. La Sala Constitucional en el Voto No. 3493-02 estimó que “(...) *tal transferencia debe recaer en las corporaciones municipales (...)*”

El punto polémico a dilucidar lo constituye si las ligas, federaciones y confederaciones de municipalidades podrán ser sujetos transferidos o pasivos. Al respecto, la norma constitucional es sumamente concisa y clara, puesto que indica que el 10% del presupuesto ordinario de la república se le “(...) *asignará a todas las municipalidades del país (...)*” (párrafo 1º), luego señala que “*La ley determinará las competencias que se trasladarán (...)* a las corporaciones municipales” (párrafo 2º). Es así como el constituyente erige como único sujeto pasivo o transferido a las ochenta y una municipalidades, sin incluir, desde luego, las ligas, federaciones y confederaciones, por lo que si el legislador les otorga esa condición estaría incurriendo en un vicio de inconstitucionalidad. Nada impide que, una vez transferida la competencia o el servicio público, la respectiva corporación municipal le transfiera su simple ejercicio –no titularidad-, a su vez, a una liga, una federación, una confederación, un consorcio municipal o una empresa privada, pública o mixta –incluso municipal-, esta última en condición de concesionaria.

G.- Objeto del proceso de transferencias

Un aspecto a esclarecer es si el proceso de transferencia incluye, además de las competencias, los servicios públicos. Ciertamente el precepto constitucional se refiere, única y exclusivamente, a las competencias, cuando dogmáticamente en el Derecho Administrativo, desde hace mucho tiempo, se decantaron y definieron claramente los

perfiles de sendas figuras. Las competencias son una manifestación específica de una potestad y comprenden el conjunto de facultades o atribuciones asignadas por el ordenamiento jurídico a un centro total –ente público- o parcial – órgano público- de imputación normativa. Los servicios públicos incluyen el conjunto de prestaciones positivas brindadas, directa o indirectamente, por las administraciones públicas a la colectividad con el propósito de erradicar las desigualdades reales de carácter socio-económico y de lograr un mayor nivel de solidaridad. Tal parece que el concepto de competencia no incluye el de servicio público y viceversa, de forma que una interpretación gramatical y literal del artículo 170 de la Constitución nos conduce, irremisiblemente, a concluir que el proceso de transferencia no incluye los servicios públicos sino tan solo las competencias, hermenéutica que le imprime, de por sí, una connotación sumamente restringida. En nuestro criterio, la falta de inclusión de los servicios públicos obedeció, quizá, a la carencia de precisión y rigor técnico-jurídico del constituyente derivado el cual no fue consciente del rancio abolengo de ambas categorías dogmáticas del Derecho Administrativo. Una correcta interpretación contextual y sistemática nos permite concluir que el proceso de transferencia incluye tanto las competencias ejercidas como los servicios públicos prestados por el Poder Ejecutivo actualmente. Si realmente, se pretende fortalecer el régimen municipal y aumentar la autonomía municipal o la descentralización territorial, es dable pensar que las municipalidades, al término del proceso de transferencia, prestarán servicios públicos de trascendencia y relevancia para una adecuada conformación social y no solo los tradicionalmente marginales o residuales.

H.- Extensión, alcances y límites de la transferencia de competencias.

Después de haber delimitado el objeto, resulta imprescindible establecer cuáles competencias y servicios públicos de la administración central podrán ser transferidos y cuáles no.

En lo estrictamente financiero o presupuestario, es menester indicar que la reforma no establece la asignación de un 10% del presupuesto ordinario de la república como un techo o máximo, puesto que, el constituyente derivado indicó con meridiana claridad que el porcentaje asignado “(...) *no será inferior a un diez por ciento*”, por lo que se trata de un mínimo o de un piso. Consecuentemente, después de

implementado el proceso –que debió haber concluido en 2009-, bien podría ser objeto de traslado un porcentaje razonablemente superior, siempre y cuando no se vacíe de contenido presupuestario las funciones y competencias ejercidas por los diversos órganos de la administración central y, más concretamente, del Poder Ejecutivo –Ministerios y sus órganos ordinarios y desconcentrados-. Un municipalismo extremo y exacerbado y la ausencia de un límite porcentual podría, a muy largo plazo, convertir al Poder Ejecutivo en un cascarón vacío o en una mera entelequia, sin ninguna función, competencia o servicio público, de modo que, se debe ser muy prudente al momento de considerar el porcentaje estimado que le corresponde a los municipios. Al fijarse un límite mínimo y no uno superior, parece que el constituyente derivado concibe el proceso de transferencia de competencias diseñado en el numeral 170 constitucional como un proyecto político piloto de cuyo éxito o no dependerá que, ulteriormente, se les asigne un porcentaje mayor.

Respecto de los recursos humanos y materiales o técnicos, es preciso indicar que la reforma al ordinal 170 constitucional no se refiere a éstos, no obstante, como ya se adelantó, es lógico y esperable que la supresión de la competencia o del servicio público en manos del Poder Ejecutivo suponga el traspaso de los bienes tecnológicos y materiales necesarios para, respectivamente, ejercerla o prestarlo. En cuanto a los recursos humanos, se podría presentar un fenómeno de movilizaciones horizontales en masa del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales, el que, eventualmente, podría generar serios trastornos de orden estatutario o funcionarial y que la clase sindical es muy probable que ataque frontalmente.

En lo tocante a las competencias y servicios públicos de orden material transferibles, la ley general y las siete leyes específicas, no podrán incluir, so pena de inconstitucionalidad, dentro de las materias objeto de transferencia las funciones de aquellos órganos desconcentrados constitucionalmente –de relevancia constitucional- adscritos al Poder Ejecutivo tales como la Oficina de Presupuesto (artículo 177 de la Constitución Política) o la Tesorería Nacional (artículo 185 de la Constitución Política). Bajo el mismo argumento, no pueden comprender aquellas competencias o servicios asignados por la propia Constitución al Poder Ejecutivo y sus órganos (Presidente, Ministros, Poder Ejecutivo

en sentido estricto –Presidente actuando conjuntamente con el Ministro de un Sector determinado- y Consejo de Gobierno). Así, por ejemplo, el tema del mantenimiento del orden y la tranquilidad nacional (artículo 140, inciso 6°, de la Constitución Política), la recaudación e inversión de las rentas nacionales (inciso 7° ibidem), la disposición de la fuerza pública para preservar el orden público, el otorgamiento de patentes de navegación (inciso 17 ibidem), son todas competencias de orden administrativo expresamente atribuidas por el constituyente al Poder Ejecutivo en sentido estricto que no podrían, bajo ningún concepto ser transferidas.

En lo que se refiere a los órganos desconcentrados de algunos ministerios (v. gr. los tribunales administrativos tales como el Fiscal Administrativo, el Aduanero Nacional, el Ambiental, el de Transporte Público, el Registral Administrativo, etc. y otros como el Consejo Nacional de Aviación Civil, el Consejo Técnico de Aviación Civil, el Consejo Nacional de Concesiones, etc.) que tienen atribuidas competencias técnicas, especializadas y exclusivas de clara vocación nacional, se debe ser muy prudente a efecto de no dismantelarlos a través de una transferencia irreflexiva de competencias, puesto que, ello implicaría una atomización y multiplicación exponencial de las competencias en cada una de los ochenta y una municipalidades, lo que, eventualmente, generaría una grave descoordinación y frustraría los principios de eficiencia y eficacia que justificaron su creación.

La Sala Constitucional en el Voto No. 10134-2000 de forma cauta indica que el artículo 169 de la Constitución Política, establece “un balance en la administración de la cosa pública, de manera que a los gobiernos locales se les ha encomendado “los intereses y servicios locales”, dejando todo lo demás para ser atendido por el Poder Ejecutivo de manera centralizada o por los demás entes descentralizados”. Al exponer, ese elevado órgano jurisdiccional, las conclusiones del proyecto de reforma del artículo 170 constitucional, puntualizó lo siguiente: “b) la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades, no puede ir más allá de lo que resulten ser intereses y servicios locales, límite constitucional de su jurisdicción; c) la ley que disponga el traslado de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, no podrá alterar el equilibrio constitucional de los Supremos Poderes del Estado, ni el balance en la administración

de lo que es nacional y lo que es local (...). El corolario “b)” de la Sala Constitucional tiene un profundo sentido y alcance, razón por la que la transferencia de competencias no puede vaciar de contenido al Poder Ejecutivo que constituye, en nuestra carta magna, un órgano constitucional de primer orden reduciéndolo a un simple cascarón, de esa forma se sale al paso a opiniones imprudentes y radicales vertidas por algunos diputados que discutieron el proyecto y que abogaban por una asignación presupuestaria y una transferencia de competencias total, lo cual atentaría contra la existencia, supervivencia y continuidad del Estado nacional, el cual ha sido definido por la Sala Constitucional como un “Estado unitario concentrado” (Voto No. 4091-1994 reiterado en el No. 7528-1997). En lo concerniente a la conclusión “c)”, queda servida la polémica en cuanto a la delimitación entre lo nacional y lo local, puesto que, en el fondo el segundo concepto es comprendido por el primero, dado que, todo lo local le atañe a lo nacional, aunque, evidentemente, existen intereses y servicios de una clara e innegable vocación local. Adicionalmente, existe un serio contrasentido, puesto que en un voto precedente (No. 5445-1999), la propia Sala Constitucional, había indicado, con apoyo en la doctrina⁶, que el concepto jurídico indeterminado “administración de intereses y servicios locales” lo definen la ley y la jurisprudencia; entonces surge la siguiente interrogante ¿Por qué razón las siete leyes especiales no pueden “localizar” competencias nacionales si es a la ley a la que le corresponde definir lo local? o ¿acaso una ley posterior a las siete leyes específicas no podría “nacionalizar” una competencia local previamente transferida en ejecución del proceso de comentario? En realidad, lo que debió indicar la Sala Constitucional es que las competencias y servicios de una incuestionable naturaleza nacional no podrán ser objeto de transferencia y, por consiguiente, no saldrán de la órbita de titularidad del Poder Ejecutivo. Las competencias y servicios públicos tendrán una vocación nacional no antojadizamente sino, básicamente, por aplicación de criterios objetivos tales como la necesidad de evitar omisiones, duplicidades y contradicciones en la gestión administrativa y de garantizar una especialidad técnica y objetividad política, con lo cual nos referimos, esencialmente, a los órganos desconcentrados en grado máximo de los Ministerios. En todo caso, la identificación de las competencias y servicios

6 V. ORTIZ ORTIZ (Eduardo), *La municipalidad en Costa Rica*, Madrid, IEAL, 1987, pp. 39-42 y 54-70.

nacionales requiere un estudio y análisis pormenorizado y casuístico de cada una de las funciones y competencias en manos del Poder Ejecutivo.

I.- El desarrollo legislativo del proceso de transferencia de competencias según la Constitución

De acuerdo con la reforma, es preciso promulgar una ley general de transferencia de competencias y servicios públicos que establezca, desde una perspectiva macro, los objetivos, los principios, los criterios de distribución del presupuesto, los requisitos o condiciones, los sujetos activos y pasivos, el objeto – competencias y servicios a transferirse-, los límites y la forma de implementación del proceso. Ese instrumento normativo debe ser cuidadosamente concebido y redactado, puesto que, va a ser el norte aplicativo e interpretativo de las siete leyes específicas y anuales posteriores para alcanzar la meta final de la asignación mínima del 10% del presupuesto ordinario de la república a las entidades municipales. Hablamos de siete leyes especiales por cuanto el transitorio de la reforma constitucional parcial indica que la asignación del 10% será progresiva a razón de un 1,5% anual hasta completar ese mínimo, de modo que en los seis primeros años el porcentaje anual asignado será del 1,5% y en el séptimo año ascenderá a un 10,5%. Conviene resaltar que las siete leyes especiales son presupuesto y antecedente necesario para la asignación presupuestaria en cuanto crean la obligación y la respectiva ley de presupuesto autoriza el gasto, así la Sala Constitucional en el Voto 10134-00 consideró lo siguiente: “d) para que cada asignación anual que se haga en el Presupuesto Ordinario de la República origine el deber de transferir los recursos económicos, será requisito necesario que la Asamblea Legislativa promulgue en cada caso una ley especial, trasladándole a las municipalidades competencias del Poder Ejecutivo (...)”. Evidentemente, este desarrollo legislativo progresivo demanda un compromiso ineludible de trabajo, acción y coordinación de los sujetos de la transferencia de competencias –Poder Ejecutivo y las 81 municipalidades-, de la comisión y del Ministerio sin cartera cuya creación recomendamos supra en la realización de los estudios y diagnósticos de las competencias y servicios públicos a transferir y, desde luego, de la Asamblea Legislativa para la tramitación y aprobación ágil y celeres de los proyectos de ley. Cualquier yerro o retraso en la programación o planeación del proceso puede prolongarlo e incidir negativamente en su éxito.

El desarrollo legislativo de la reforma al artículo 170 es trascendental y debe ser enfrentado con mucha seriedad, consistencia técnica y coherencia para no desaprovechar la valiosa oportunidad histórica que brinda la reforma parcial del artículo 170 constitucional a efecto de lograr niveles efectivos y altos de descentralización territorial y, por consiguiente, de una mayor democratización de la gestión administrativa.

7.- Desarrollo legislativo parcial del proceso de transferencia de competencias.

A.- Proceso lento e inconcluso

Si el proceso de implementación y desarrollo legislativo de la reforma parcial al ordinal 170 de la constitución de 2001, hubiere sido iniciado con determinación y voluntad política, era de esperar que concluyera ocho años después sea en 2009. Sin embargo no fue así, hubo una postergación del mandato y obligación impuesta en 2001 por el constituyente derivado de fortalecer la descentralización territorial, siendo que en la enmienda nunca se dispuso por el constituyente una *vacatio legis* o periodo de vacancia legislativa. Ciertamente, la ejecución legislativa del proceso de transferencia de competencias no es una cuestión simple, por el contrario es técnicamente compleja, pero el mandato constitucional imponía tomar todas las acciones para superar esos escollos dentro de lapsos razonables. En el fondo, la prolongación innecesaria en el proceso de transferencia pone de manifiesto, de parte de los órganos de gobierno encargados y responsables de llevarlo a cabo, una profunda desconfianza en el régimen municipal y la pervivencia de una mentalidad centralista.

La Sala Constitucional, de su parte, fue condescendiente al permitir que se prolongara el proceso de ejecución legislativa de la reforma parcial a la Constitución más allá de lo que se podría entender como razonable, al haber desestimado, por mayoría, varias acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra la omisión del legislador ordinario de desarrollar el artículo 170 constitucional⁷.

7 Efectivamente, la omisión legislativa en el desarrollo de la reforma parcial al artículo 170 constitucional ha sido impugnada en tres ocasiones ante la Sala Constitucional, siendo que las tres veces la acción de inconstitucionalidad ha sido desestimada por mayoría en los Votos Nos. 10382-2005, 10878-2013 y 11172-2013.

B.- La Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, No. 8801 de 28 de abril de 2010

Casi nueve años después de haberse reformado el artículo 170 constitucional, finalmente, el legislador ordinario emitió la Ley General de Transferencia de Competencias, No. 8801 de 28 de abril de 2010 – en adelante LGTC-, que pretende establecer una regulación general que oriente todo el proceso.

Constituye un esfuerzo político relevante para iniciar el proceso de transferencia de competencias que presenta aciertos y desaciertos.

El artículo 2° LGTC establece los fines del proceso de la siguiente manera:

“El proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades pretende contribuir con la modernización del Estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública.”

El artículo 3° LGTC enuncia y detalla el contenido de los principios orientadores de proceso de transferencia de la siguiente manera:

- a) **Subsidiariedad:** *las competencias municipales serán ejercidas de manera subsidiaria y temporal por la Administración Pública central o descentralizada, cuando de manera excepcional lo amerite el interés público y la protección de los derechos de los vecinos de un cantón.*
- b) **Complementariedad:** *la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades permitirá el ejercicio concurrente de competencias, cuando sea necesario, para garantizar la mejor prestación de los servicios públicos a los vecinos y el equilibrio entre la Administración Pública nacional y la administración pública municipal.*
- c) **Equidad:** *la distribución de los recursos del Estado hacia los gobiernos locales será proporcional y adecuada*

a las necesidades y capacidades de cada municipalidad, así como al ámbito, los alcances y la cobertura de las competencias, atribuciones y servicios descentralizados.

- d) **Gradualidad:** *el proceso de descentralización se ejecutará de manera gradual, progresiva y ordenada, conforme a los criterios aquí dispuestos, para permitir la transferencia de recursos nacionales hacia los gobiernos locales, una clara asignación de competencias a los gobiernos locales y asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios municipales.*
- e) **Asimetría:** *el proceso de descentralización tomará en cuenta las diferencias existentes entre cada municipalidad, respecto de su capacidad de gestión efectiva para prestar servicios básicos a los vecinos o la construcción de obras públicas urgentes, fomentará la homologación de las competencias ejercidas por todos los gobiernos locales y definirá criterios objetivos para asignarlas de manera equitativa y progresiva.*
- f) **Permanencia:** *la descentralización es una política permanente de Estado, de orden público y vinculante para la Administración Pública central.*
- g) **Democratización:** *la descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.*
- h) **Integración regional:** *el proceso de descentralización promoverá la integración de los intereses y servicios de cada cantón con los de los cantones vecinos, conforme a sus características naturales; impulsará la mejor planificación y ordenación del territorio, la mejor distribución de la población y la más justa distribución económica y social de la riqueza.*
- i) **Financiamiento:** *cada ley especial especificará cuáles competencias se transfieren, las reglas sobre su ejercicio y los fondos necesarios para ejercerla.”*

Este instrumento legislativo despeja una serie de dudas en el desarrollo legislativo del proceso de transferencia, por cuanto, aclara que los sujetos activo y pasivo, tranferidor y transferido, son, respectivamente, de manera congruente con el texto constitucional, el Poder Ejecutivo y las Municipalidades (artículos 1°, 3° y 5°, LGTC). También clarifica que será una transferencia definitiva e irreversible, así el artículo 9, incisos d) y g), LGTC indica que una vez efectuada las competencias serán ejercidas por las municipalidades “como propias y a su entera responsabilidad” y que es “*incondicionada*”, por su parte el artículo 3° inciso a), LGTC admite un ejercicio subsidiario pero temporal de competencias por la Administración Central. Por su parte el Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Decreto Ejecutivo No. 36004 de 5 de mayo de 2010), en su artículo 4° es claro al indicar que “*Transferida una competencia, la titularidad exclusiva de la misma así como las responsabilidades derivadas de su ejercicio corresponderán a los gobiernos locales. Lo dispuesto anteriormente no impedirá la transferencia en concurrencia. El traslado de la competencia será integral e implicará el ejercicio de las potestades conexas necesarias.*”

Se define el órgano rector del proceso, al asignarse al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica la coordinación y concertación del mismo (artículo 5° LGTC). Ese órgano será asistido por una secretaría-técnica y por diversos órganos de coordinación y consulta.

En lo relativo a las competencias transferidas se clarifica en el artículo 9, inciso b), al preceptuar lo siguiente:

“b) Serán transferibles todas las competencias del Poder Ejecutivo financiadas con programas del presupuesto nacional, que sean susceptibles de ejercerse localmente y que no estén asignadas específicamente a dicho Poder en la Constitución Política, se exceptúa lo concerniente a las materias de salud y educación que no podrán ser transferibles.”

Este precepto resulta de vital importancia para orientar el contenido del resto de las siete leyes especiales, puesto que establece límites claros, tales como que deben ser competencias del Poder Ejecutivo y sus órganos, que no estén asignadas constitucionalmente y que sean susceptibles de ejercerse localmente, este último punto dependerá de la

naturaleza material de la competencia y de la aptitud o idoneidad local para ejercerla. Se excluyen, expresamente, del proceso de transferencia las competencias ejercidas por el Poder Ejecutivo a través de los Ministerios del sector en salud y educación. De otra parte, no cabe duda que se prevé la transferencia de competencias y servicios públicos, por cuanto, estos últimos son mencionados en el artículo 2 y 3, incisos b), c), g) y e LGTC).

Una virtud de la ley de comentario es que, con capacidad de previsión y flexibilidad, admite el ejercicio concurrente, compartido o paralelo de competencias, tanto por la Administración Central como Municipal, cuando lo amerite su naturaleza sustantiva, la mejor prestación de los servicios públicos y el equilibrio entre sendas administraciones (artículo 3, inciso b, LGTC al enunciar el principio de “complementariedad”). El artículo 3º, párrafo in fine, del Reglamento a la Ley General de Transferencia de Competencias aclara el punto al preceptuar lo siguiente: *“Las competencias serán transferibles en su totalidad o bajo régimen de concurrencia, cuando la competencia sea ejercible simultáneamente local y nacionalmente. Igualmente podrán ser trasladadas parcialmente, respecto de las etapas de su ejercicio.”*

C.- Ausencia de las siete leyes especiales

Para la consolidación del proceso de transferencia de competencias, no basta con dictar la LGTC de 2010, por el contrario, para emprenderlo de manera efectiva se precisa del dictado de las 7 leyes especiales progresivas. Sin embargo, pese a haber transcurrido más de doce años de la reforma constitucional, no se ha dictado una sola de esas leyes, pese a que la LGTC y su reglamento establecen los presupuestos y condiciones para su dictado. Nuevamente, el pesimismo de la ineficiencia municipal y la mentalidad fuertemente centralista que gravita en los sectores políticos, la opinión pública y los medios de comunicación colectiva, han postergado el desarrollo e implementación efectivo y cabal de la reforma constitucional. Han transcurrido más de tres años desde que se dictó la LGTC y no se ha dictado una sola de las siete leyes especiales, todo lo cual frustra los fines de pequeña pero gran reforma constitucional de 2001.

Conclusiones

Después de haberse superado, formalmente, el papel secundario, auxiliar y residual de las competencias y potestades ejercidas por las Municipalidades con la promulgación de la Constitución Política de 7 de noviembre de 1949 y luego de sesenta y cinco años de vigencia de ese texto fundamental, persiste la visión centralista en el Estado costarricense. Fue así como se tardó más de veinte años en dictarse el primer Código Municipal de 1970.

Durante el período de 1970 a 1998, con la vigencia del primer Código Municipal y de otras leyes sectoriales, ciertamente las Municipalidades asumieron algunas competencias y servicios públicos, sin ser los más relevantes.

Con la promulgación del segundo Código Municipal en 1998, se produjeron cambios cosméticos, sin fortalecer el régimen municipal y asignarle a los municipios la gestión de competencias y servicios públicos de importancia.

En el año 2001, con la reforma parcial al artículo 170 constitucional, nuevamente, se apostó por una descentralización territorial y municipal robusta y efectiva, mediante la obligación de transferir competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.

Trece años después de esa reforma constitucional parcial, los resultados esperados no se han producido, por la inercia y dilación legislativa en desarrollar lo constitucionalmente dispuesto.

Lo anterior pone de manifiesto un alarmante pesimismo en el desempeño y rendimiento de los municipios, como si fueran sinónimo de ineficiencia y ineficacia, prejuicio, profundamente arraigado en el imaginario popular costarricense y en los sectores políticos responsables de llevar a buen puerto la descentralización territorial plena. Lamentablemente, después de que la Constitución de 1949 y su enmienda parcial de 2001 confiaran, plenamente, en el régimen municipal, persiste, aún, un fuerte sentimiento centralista.

Solo con la consolidación plena y efectiva de la descentralización administrativa territorial y municipal diseñada por el constituyente originario de 1949 y confirmada por el poder constituyente derivado de 2001, será posible reivindicar el papel protagónico que deben tener las Municipalidades en la gestión administrativa y, por consiguiente, en el logro de valores constitucionales de primer orden como una mayor democratización y participación ciudadana efectiva en el manejo de la cosa pública.

Bibliografía

- JINESTA LOBO (Ernesto), Desafíos y dilemas jurídicos de la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Revista IVSTITIA, año 16, Nos. 185-186, mayo-junio, 2002.
- JINESTA LOBO (Ernesto), La Dirección Intersubjetiva. En Justicia, libertad y derechos humanos –Ensayos en homenaje a Rodolfo E. Piza Escalante-, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Colegio de Abogados, Sala Constitucional y Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tomo II, 2003.
- JINESTA LOBO (Ernesto), Tratado de Derecho Administrativo –Parte General-, San José, Editorial Jurídica Continental y Iusconsultec S.A., 2ª. Edición, 2009.
- JINESTALOBO (Ernesto), Tutela y descentralización administrativas. En Retos de la organización administrativa contemporánea –X Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo El Salvador 2011-, San Salvador, Sección Publicaciones Corte Suprema de Justicia, 2011.
- ORTIZ ORTIZ (Eduardo), La municipalidad en Costa Rica, Madrid, IEAL, 1987.
- VILLALOBOS RODRÍGUEZ (J.H.), CHACON DE UMAÑA (L.A.) y SAÉNZ CARBONELL (J.F.), Braulio Carrillo el Estadista, San José, Imprenta Nacional, 2000.