

**UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
MAESTRÍA DE DERECHO CONSTITUCIONAL**

TRABAJO DE GRADUACIÓN

**“EL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
EJERCICIO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL”**

ELENA SEGURA SALAZAR

agosto 2002

ÍNDICE

Introducción.-	5
Capítulo I.- De los aspectos generales	11
Sección I.- Precisiones Conceptuales sobre la Municipalidad	11
A.- El Municipio	11
B.- La Municipalidad:	12
B.1 Corporación.-	13
B.2 Local	15
B.3 Autonomía	17
C.- El Régimen Municipal:	22
D.-, Munícipes, regidores y síndicos	27
D.1 Munícipes.	27
D.2 Regidores.	28
D.3 Síndicos:	28
Sección II.- La democracia como sistema de gobierno y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.	29
A.- Sobre democracia	29
B.- Sobre la participación ciudadana.	32
Capítulo II. Fundamentos del municipalismo	43
Sección I.- Base ideológica	43

A.- La idea francesa del “Pouvoir municipal” y el liberalismo doctrinario. _____	44
B.- El “self-government” británico. _____	46
C.- El “home rule” norteamericano. _____	47
D.-El organicismo social _____	49
E.-La historiografía local y la filosofía histórica del Derecho. ____	50
Sección II.- Naturaleza del municipalismo. _____	51
A.- Naturaleza del Municipio _____	51
B.- Circunstancias determinantes del Municipio _____	53
B. 1.- Localismo _____	53
B. 2 - Derivaciones sociales del localismo, la vecindad. ____	54
B. 3.- Cambios históricos que afectan los criterios tradicionales de localismo y vecindad. _____	55
C.- Formación de los elementos constitutivos desde tres perspectivas. _____	56
C.1.- Histórico-Social _____	56
C.2- Concepto jurídico. _____	57
C.- 3.- Concepto político _____	58
Sección III.- La participación de la Municipalidad dentro de la estructura del Estado. _____	58
<i>Capítulo III.- La participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos locales. _____</i>	<i>64</i>

Sección I.- Valoración de la participación ciudadana bajo la óptica de la situación actual.	64
A.- Participación y democracia	66
B.- Participación y descentralización.	71
C.- Participación como política social.	75
D.- Participación ciudadana y la modernización de la institución municipal.	77
Sección II.- La Municipalidad y la participación.	78
Sección III.- Propuestas claves para mejorar la participación popular.	85
<i>CONCLUSIÓN</i>	94
<i>Bibliografía</i>	97
Libros	97
Revistas	103
Leyes	103
Antecedentes en la Asamblea Legislativa	104
Otros documentos	104
Sentencias	105
Entrevistas	106

Introducción.-

Rousseau comienza constatando el hecho de que, habiendo nacido libre, el hombre se encuentra por doquier encadenado. La cuestión remite a la naturaleza misma del orden social, el cual es un derecho sagrado que sirve de base a los demás. Este derecho no procede de la naturaleza misma sino que se trata de un contrato, convenio compacto social. Esta forma de contrato no se impone por la fuerza ni la coacción, pues ello negaría la libertad natural del hombre y la institucionalizaría ni permitiría una libertad civil y política adecuadas. La única fuente legítima de la autoridad hay que buscarla en las convenciones o pactos entre los hombres.

Ante este planteamiento, noción la idea y la interrogación de preguntar, cuáles son las características del orden social en el que se desenvuelve este país.

Al entrar en su estudio, se ha descubierto que la “ingobernabilidad” que tanto se menciona en estos días, no obedece a otra cosa, más que a la falta de

capacidad y de desconocimiento de los intereses generales de quienes han tomado en sus manos el timón, de este “barco”.

Si hay desconocimiento de las autoridades y de quienes han tomado tradicionalmente las decisiones como si se tratara de un monopolio, lo procedente es cambiar de rumbo y así, empezar a intervenir y formar parte activa dentro del contrato social que hemos adaptado como forma de vida.

Que mejor inicio, que empezar por lo gobiernos comunales y locales, sólo afianzado las bases de las pequeñas comunidades, o pequeños asentamiento, se podrá hacer la lucha hacia el exterior, hacia algo mayor, hacia lo global.

Esta bases fueron las que motivaron esta investigación, pues si los gobiernos locales son entes naturales de promoción del desarrollo local, es necesario plantear las trabas de orden organizacional, normativo, técnico y financiero que han impedido el cumplimiento efectivo de dicho objetivo, como también es indispensable e improrrogable opinar sobre soluciones, como un primer paso en el rescate de este “contrato social”.

Frente a esta realidad, lo importante es tomar conciencia y promover una nueva política integral de organización y capacitación hacia el sector

municipal. Sin embargo, es importante empezar por las bases sociales, por las pequeñas comunidades, por los barrios y caseríos. Ello, con el propósito de orientar las acciones de las autoridades municipales en materia social; promover la participación activa de la sociedad civil y hacer una realidad los procesos de regionalización y descentralización.

En este sentido el nuevo orden institucional que se sugiere, supone entidades descentralizadas y desburocratizadas, una efectiva participación ciudadana como parte de una sociedad civil organizada y consciente de su responsabilidad social.

Bajo ese orden de ideas, la hipótesis de la presente investigación consiste en demostrar que la participación ciudadana es base esencial para lograr el desarrollo de los gobiernos locales. Asimismo se pretende demostrar que en Costa Rica no se ha hecho efectivo dicha participación en los gobiernos locales.

Para lograr demostrar la anterior hipótesis se tienen los siguientes objetivos generales:

- 1.- Explicar cómo la esencia del municipalismo está en la participación ciudadana.

- 2.- Desarrollar el concepto de participación ciudadana
- 3.- Desarrollar el concepto de democracia participativa
- 4.- Documentar con base en un trabajo de campo la ausencia de participación en la toma de decisiones de los gobiernos locales,

Por su parte, para lograr los anteriores planteamientos es necesario abarcar otros objetivos más específicos como son:

- 1.- Estudiar las bases históricas del régimen municipal
- 2.- Analizar el contexto histórico del régimen municipal costarricense.
- 3.- Revisar cuáles son las características esenciales de todo ente municipal.
- 4.- Rescatar la relación existente entre el derecho a la información y la participación ciudadana, sobre todo a la luz de las sentencias del Tribunal Constitucional.

Para el desarrollo de los anteriores objetivos se ha estructurado el presente trabajo en tres capítulos. En el primer capítulo, se expone lo relativo a las precisiones conceptuales; en su sección primera se analizan diferentes

conceptos relacionados con la municipalidad y en la segunda al término democracia y el concepto sobre participación ciudadana que se manejará en la presente investigación.

En el capítulo segundo se hará referencia a los fundamentos del municipalismo, haciendo hincapié en su base ideológica y sus circunstancias determinantes, así como su desenvolvimiento dentro de la estructura del Estado costarricense.

En el capítulo tercero, se ahondará en el análisis acerca de lo que es la democracia, como sistema de gobierno y participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y de la participación ciudadana y su desenvolvimiento en nuestro entorno actual, como elementos inherentes a la estructura municipal para llegar a entender que esa es la forma más completa de lograr el desarrollo. Este análisis se realizará, partiendo de cómo ven los ciudadanos y las autoridades municipales la participación ciudadana, para luego comentar el papel que cumple realmente, la participación de la sociedad civil dentro de las comunidades y finalmente se apuntarán una serie de propuestas, con el objetivo de propiciar acciones que garanticen el establecimiento de

mecanismos de descentralización por medio de la apertura de espacios para la participación efectiva de la sociedad civil.

Capítulo I.- De los aspectos generales

De previo a analizar el objeto de estudio, es necesario definir una serie de conceptos que permitirán visualizar, de forma más clara y ordenada, los diversos elementos que inciden en el desarrollo de la participación ciudadana en las distintas etapas del desarrollo del régimen municipal.

Sección I.- Precisiones Conceptuales sobre la Municipalidad

La idea del presente enfoque es ubicar el tema del trabajo de investigación con algunos conceptos claves que se manejan y que resulta imprescindible definirlos.

A.- El Municipio

El Código Municipal vigente, se refiere al Municipio en los siguientes términos:

“El Municipio está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal.”¹

¹ Código Municipal, 1998

Del concepto indicado se extrae que el municipio se caracteriza por estar constituido por un grupo de personas que tienen una condición especial: ser vecinos de una misma jurisdicción territorial²; es decir, ser residentes de una misma localidad o zona geográfica –denominado por disposición constitucional como cantón-, que se encuentra organizado para promover y administrar sus propios intereses. Esta última condición la realiza por medio del gobierno municipal -de elección popular- que se encuentra formado por un órgano deliberativo llamado “Concejo Municipal” y otro de carácter ejecutivo que es el “Alcalde”.³

B.- La Municipalidad:

La definición jurídica de Municipalidad está desarrollada propiamente en el artículo 2 del Código Municipal y señala lo siguiente:

“La Municipalidad es una persona jurídica estatal,

² El Código Municipal anotado y concordado por Walter Cortéz Hernández y otros, en relación con el artículo primero del mismo Código, aduce que: *“la general alusión a la vecindad hace presumir una conexidad de intereses, aquellos que mejor se pueden administrar porque se conocen directamente al estarse inmerso en la cotidiana realidad de los habitantes del cantón. Pág. 19. Sobre esta misma postura la Sala Constitucional en la sentencia 05445-99 señaló que: “la constitución de una población fincada en lazos de vecindad de manera que todo habitante del cantón es munícipe...”*

³ Esta forma de administrar los intereses locales está dada por el artículo 169 de la Constitución Política: *“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.”*

con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.”⁴

Esta definición dista en gran medida de lo que debería de ser una definición jurídica de Municipalidad, desde un punto teleológico, pues no abarca elementos esenciales tales como autonomía, carácter corporativo, representación y localidad, que son elementos que constituyen su razón de ser.

Según, el recordado jurista nacional Eduardo Ortiz la Constitución Política otorga a la municipalidad tres características que, según se entiende, condicionan su existencia: corporativa, local, autónoma. Seguidamente se analizan.

B.1 Corporación.-

Se dice que es corporativa porque la Municipalidad es un grupo de personas que se reúnen para autoadministrar sus intereses con su organización. De esta condición esencial de **corporación**, se desprende otra de gran relevancia como es la **representación** de los intereses locales y del bienestar general.

Toda unidad estatal que se consolide como una agrupación humana, tal y como la Municipalidad, requiere de un cuerpo que la represente y se comprometa a defender los intereses del pueblo.

⁴ Ley 7794, Código Municipal, 1998

Sin embargo, para el caso de Costa Rica y dado su sistema democrático de gobierno, la característica corporativa de la Municipalidad obliga a mucho más que administrar los intereses de sus miembros, pues debe de procurar la dirección del gobierno local, bajo el entendido de que, si bien por medio de la representación se ha establecido un mandato de seres sobre seres dentro del estudio de una ontología político-jurídica y social a la vez, esta asociación lo que encierra es una forma de consolidación solidaria y cooperativa. Necesariamente dentro de un sistema democrático debe existir un Estado y por ello en el ámbito regional, podría afirmarse que un gobierno local, que cuenta con un grupo de individuos (gobernantes, administradores) que llevan las riendas de la organización estatal, que exige el control propio de un orden establecido. Sin embargo, a la vez se requiere de una supervisión, que debe ser ejercida por los administradores, en el caso del Estado por los ciudadanos y en el caso de los gobiernos locales por los munícipes.

Es decir, esta corporación llamada **municipalidad**, funciona en la medida que representa a sus “miembros” y esa representación se ve legitimada por la propia voluntad del pueblo soberano. Este tipo de representación exige también un alto grado de eficiencia de los representantes, a su vez lleva, implícita un grado altísimo de confianza depositada por el pueblo en los dirigentes; ante tal disposición, los representados merecen, en respuesta, una efectiva administración de los asuntos públicos, e incluso de los privados. Debe quedar claro que la representación a la que se está haciendo alusión, se deriva de la soberanía popular y a favor de la comunidad organizada, debe reconocerse, además, el poder de decisión que ostentan los representantes en nombre de los ciudadanos.

B.2 Local

Otro aspecto esencial y que caracteriza a toda municipalidad es esa condición de localidad. Eduardo Ortiz señala que la calificación de “locales” otorga a los intereses y servicios en cuestión el efecto de integrar automáticamente la esfera de acción de la municipalidad, aparentemente con exclusión de los que son “estatales” o “nacionales”.⁵

Sobre este mismo aspecto y acerca de lo que significa local la Sala Constitucional indicó que:

“DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES EN RAZÓN DE LA MATERIA (CONCEPTO DE "LO LOCAL"). *Por disposición constitucional expresa -artículo 169-, hay una asignación de funciones o atribuciones en favor de los gobiernos locales en razón de la materia a "lo local", sea, "la administración de los servicios e intereses" de la localidad a la que está circunscrita, para lo cual se la dota de autonomía.*

I.- DESCENTRALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN POLÍTICA EN MATERIA LOCAL. *El otro parámetro constitucional para determinar la competencia de las municipalidades es el territorio, y puesto que el artículo 169 de la Carta Fundamental circunscribe la "administración de los intereses y servicios locales" al cantón correspondiente, con ello se define que se trata de una descentralización territorial - posible en nuestro sistema, como se ha dicho antes-, tal y como se consideró en sentencia 4091-94, de las quince horas doce*

⁵ Ortiz Ortiz (Eduardo).La Municipalidad en Costa Rica. Instituto de Estudios de la Administración Local. Madrid, 1987 pg.39

minutos del nueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro:

"XXIX.- Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento, ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional. [...]"

(...) se dice que la municipal es una verdadera descentralización de la función política en materia local, que incluye la capacidad de dictar normas con valor reglamentario, que resultan superiores en el campo reservado, o sea, en la administración de los intereses y servicios locales. En otras palabras, en lo atinente a lo local no caben regulaciones de ningún otro ente público, salvo que la ley disponga lo contrario, lo que implica un fundado motivo para dictar la regulación; o lo que es lo mismo, el municipio no está coordinado con la política del Estado y solo por la vía de la ley se puede regular materia que pueda estar vinculada con lo local, pero a reserva que esa norma jurídica resulte razonable, según los fines que se persiguen. Es por ello que las normas y la conjugación de cada una de ellas, sean los artículos 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del anterior Código Municipal, no resultan contrarias a la autonomía municipal, porque en todo caso, lo que debe privar por jerarquía de las disposiciones, es, en primer lugar, la supremacía de la norma constitucional y de seguro que lo local prima sobre los objetos de los entes descentralizados, que son creación de

la ley cuando se trata de definir lo que es local...’’⁶

De lo expuesto queda claro que la condición de “local” que caracteriza a las municipalidades, está referida a lo que interesa a la comunidad dentro del ámbito territorial y la referida territorialidad de las municipalidades es precisamente el cantón, conforme al artículo 169 de la Constitución Política.⁷

Las Municipalidades son entes territoriales menores previstos en la Constitución Política (luego del Estado, que es el ente territorial mayor).

B.3 Autonomía

Otro de los aspectos que caracteriza al ente municipal es la **autonomía**, que proviene del contenido del 170 de la Constitución Política.⁸

Sobre este tema de la autonomía municipal, en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente el representante Chacón Jinesta expresó:

"[...] la autonomía municipal en Costa Rica nunca había existido, ya que las municipalidades siempre han estado supeditadas al Poder Ejecutivo por una serie de funcionarios y organismos. Si se desea realmente otorgar a

⁶ Sentencia de la Sala Constitucional 5445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

⁷ Artículo 169 de la Constitución Política .- “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón,(...)”

⁸ Artículo 170 de la Constitución Política.- “Las corporaciones municipales son autónomas”

las municipalidades su plena autonomía, deben desligarse del Ejecutivo";⁹

y el representante Baudrit Solera agregó:

"Por todos lados las municipalidades se ven obstruidas por el Ejecutivo, que interviene en las mismas a través de una serie de funcionarios y organismos. Si se ha de seguir así, lo mejor es establecer que el Ejecutivo nombrará directamente, para el gobierno de las localidades a tres funcionarios. Las municipalidades en Costa Rica van poco a poco perdiendo facultades. Es tan poco el interés que despiertan, que las funciones de municipales se desempeñan con desgano. Es necesario que los ciudadanos se interesen más por los asuntos locales, creando una verdadera autonomía del régimen municipal".¹⁰

El diputado Monge Ramírez, indicó:

"...Es necesario acabar con la influencia perniciosa del Ejecutivo en la marcha de las corporaciones municipales";¹¹

y el representante Zeledón Brenes:

⁹ Acta de la Asamblea Constituyente, Acta N.80, pag. 220, T. II

¹⁰ Idem

¹¹ Acta de la Asamblea Constituyente, Acta N.81, pag. 229, T. II

“... El régimen municipal ha sido la fuente de la democracia, pero... ha ido decayendo paulatinamente. Para que vuelva a ser lo que fue, es necesario otorgarle la plena autonomía...”¹²

Al respecto, la Sala Constitucional desarrolló ampliamente este tema; dentro de lo expuesto indicó que desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo relacionado con la organización de determinada localidad (el cantón, en este caso), además, en lo conducente manifestó:

“...Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera:

autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a

¹² Idem

través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades

*de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política...*¹³

Entonces, en ese marco conceptual, puede ensayarse una definición del término **Municipalidad**, de la siguiente forma:

¹³ Sentencia de la Sala Constitucional 5445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

“Corporación que representa, vela y administra los intereses locales de los habitantes del cantón, con autonomía política, normativa, tributaria y administrativa para ejecutar dichas funciones por medio de un gobierno de elección popular que actúa dentro del marco de legalidad y control que el constituyente tuteló.”¹⁴

C.- El Régimen Municipal:

La Constitución Política dedica al Régimen Municipal el Título XII; sin embargo, en el articulado no se llega a una clara y precisa definición de lo que es el Régimen Municipal, sino que se limita a señalar una serie de aspectos funcionales del gobierno Municipal. El Código Municipal también es omiso en el mismo aspecto.

En esencia, el Régimen Municipal es el conjunto de las disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, prácticas, usos y costumbres vinculadas con lo local, su desarrollo histórico, su doctrina y la jurisprudencia, que configuran al sistema municipal para ejercer poder político y administrativo y que posibilita y norma el mejor cumplimiento de los objetivos y funciones de todos y cada uno de los gobiernos locales.

¹⁴ La última parte de la definición referida al control, debe ser entendida bajo los lineamientos externados por el Tribunal Constitucional en la sentencia 5445-99: *“En síntesis, al aprobar la Asamblea Nacional Constituyente el texto del actual artículo 170, que señala que las corporaciones municipales son autónomas, creó un sistema de administración local tal, que lo sacó, o por lo menos pretendió sacarlo, formalmente, de las influencias e injerencias del Poder Ejecutivo, pero a la vez, esa autonomía no se otorgó en forma plena o ilimitada, sino que la concepción de gobierno local autónomo, implicó que quedaba sujeta a ciertos límites (tutelajes, llamó el constituyente)...”*

Es decir, el concepto de régimen municipal hace referencia a una serie de particularidades, donde intervienen y se interrelacionan elementos políticos, jurídicos y organizacionales. En este sentido, es importante rescatar cuáles han sido las bases y el desarrollo histórico del sistema municipal, para que al momento de interpretar las normas actuales sobre este tema, se pueda tener una mayor claridad y así entender con mayor solvencia qué es lo que caracteriza el régimen municipal del país.

El origen de las municipalidades en Costa Rica se encuentra en la primera fundación que hicieron los españoles. Con el descubrimiento de América, el Ayuntamiento español se transplantó, siguiendo los alineamientos del Reino de Castilla, pero casi de inmediato adquirió fisonomía propia dando lugar al Cabildo.

El examen de la evolución histórica del régimen municipal refleja que desde finales del período colonial y durante la mayor parte del siglo XIX, los ayuntamientos tuvieron gran importancia en el desarrollo de las obras de progreso material que el país requería para lograr su desarrollo económico, así como para incentivar el sistema educativo, todo lo cual contribuyó a constituir las bases del sistema democrático del país.

Sin embargo, a finales del siglo XIX y hasta 1970, el régimen municipal del país entró en un proceso de evidente estancamiento.¹⁵ Es rescatable que los procesos de centralización política experimentados por el Estado costarricense durante el período liberal influyeron decisivamente para que las municipalidades perdieran autonomía de manera

¹⁵ Carlos Araya Pochet. *“Historia del Régimen Municipal en Costa Rica”*. 1ra. Ed. Coedición Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –Universidad Nacional Estatal a Distancia. San José, Costa Rica, 1986, pg. 132 .

considerable ante el Poder Central, lo cual se manifiesta claramente por su debilidad en el ordenamiento jurídico-constitucional así como en lo que era la Hacienda municipal¹⁶; ello conduce irremediamente a un deterioro de las competencias y funciones municipales, muchas de las cuales son absorbidas por el Poder Central, tal y como sucede en el caso de la educación¹⁷.

Por ejemplo, el conflicto político de 1948 y la promulgación de la Constitución de 1949 fueron importantes para la consolidación formal de las municipalidades. Además, en 1970 surgen varias reformas que tratan de dar su verdadera dimensión al papel de la municipalidad y es desde ese ángulo que se promulga el Código Municipal y se establece una reforma que trata de mejorar su hacienda¹⁸ y se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal como un primer intento por parte del Estado por tratar de enfrentar la problemática municipal.

En síntesis, cabe recalcar finalmente que para la Colonia y la independencia, las municipalidades pretendieron ser un agente fuerte del desarrollo institucional. Sus principales obstáculos: la falta de recursos económicos y el empirismo propio de las etapas históricas. No obstante esas limitaciones, logró participar activamente en la consolidación de los principios democráticos tradicionales; en proveer a la ciudadanía de los servicios emergentes de desarrollo rural y urbano; en mejorar los servicios públicos de higiene, salud

¹⁶ Una de las preocupaciones que apunta don Cleto González Víquez en su análisis crítico del régimen municipal en el período liberal, es el problema del financiamiento de los ayuntamientos que como se ha visto fue originando la crisis municipal. Citado por Araya Pochet y otra, pag. 99.

¹⁷ Araya Pochet, idem

¹⁸ Idem, pg. 133

y en la promoción de la educación integral del pueblo, pues pese a que su conformación como institución pública no se definió adecuadamente y a que su estructura administrativa, fue débil y desorganizada; contó con un apoyo desinteresado de los ciudadanos de la época para ofrecer algunos elementos esenciales en la historia del país: educación general, participación libre en la resolución de los problemas comunes, motivar un acelerado desarrollo urbano y garantizar la paz para vivir.

Pero, los problemas apuntados llevaron al sistema municipal a una crisis de orden institucional y así lo reconocieron los redactores del Código Municipal de 1970, cuando introdujeron el siguiente párrafo en la exposición de motivos de la presentación del proyecto de Código Municipal ante la Asamblea Legislativa:

“...Nadie desconoce la crisis que atraviesan las Municipalidades, y es muy poco lo que se ha hecho por sacarlas del estado en que se encuentran. Esta crisis es de orden institucional: su autonomía, su competencia, garantizadas constitucionalmente, se han visto siempre afectadas por la acción de los Poderes Públicos. El Poder Ejecutivo mantiene una influencia inconveniente en las corporaciones municipales, sobre todo a través de la figura del Gobernador o Jefe Político-Ejecutivo Municipal(...). La

*crisis también es de orden económico (...)*¹⁹

Este Código de 1970 pretendió solucionar esta crisis institucional comentada, pero en la práctica no se dieron los resultados esperados debido a la centralización política del Estado, la inexistencia generación de recursos financieros, la deficiente recaudación tributaria, así como la falta de capacitación y de conciencia regional de las autoridades municipales. En virtud del evidente agotamiento de la funcionalidad centralista del Estado en la atención eficiente y eficaz de las necesidades sociales se gesta, a partir de los años ochenta y que aún permanece, un proceso político en el ámbito nacional orientado por organismos financieros internacionales para modernizar el aparato estatal, que establece la descentralización funcional y administrativa y el fortalecimiento de las Municipalidades como los mecanismos más apropiados para solventar la problemática económica y social del país.

Otro aspecto que se ha tratado de impulsar para el fortalecimiento institucional de las municipalidades, consiste en realizar las elecciones de los regidores en un día distinto a las elecciones nacionales –un proyecto en este sentido se aprobó en segundo debate de la primera legislatura a inicios de la primera semana de junio del dos mil dos, por ello queda a la espera de ser aprobado en tres debates de la siguiente legislatura-²⁰. Con esta reforma se pretende lograr despertar un mayor interés de las comunidades sobre sus propios asuntos, medidas que por sí solas representan una parte de un esfuerzo global por valorar los

¹⁹ Citado por Sancho González (Eduardo). Funcionamiento de las Municipalidades. Revista Judicial número 20-21, pg. 98

²⁰ Expediente legislativo número 13.375

mecanismos participativos de la comunidad local, ya que en ellos reside la base fundamental para ampliar y profundizar el régimen democrático.

El debilitamiento del régimen, sin duda alguna gira alrededor de la gran cantidad de intereses de tipo político-electoral que han menoscabado las bases mismas de los gobiernos locales. Mientras la dirigencia nacional no permita un “espacio político” a los dirigentes locales, muy poco se puede esperar de un fortalecimiento del régimen municipal como un todo y en beneficios de las comunidades y por ende de cada vecino miembro²¹.

D.-, Municipales, regidores y síndicos

La Constitución Política se encarga -en el artículo 168, párrafo primero- de señalar que el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. A su vez, se debe indicar que en la práctica estos distritos se dividen en urbanizaciones, barrios, caseríos, etc.

D.1 Municipales.

²¹ Ver sobre historia del régimen municipal: Funcionamiento de las Municipalidades, Eduardo Sancho G. Revista Judicial número 20-21, pg. 63 al 102; Historia del Régimen Municipal en Costa Rica, Carlos Araya Pochet y otra, Historia del Régimen y Legislación Municipal de Costa Rica en el siglo XIX, Cleto González Víquez.

Tradicionalmente se ha entendido como munícipe al integrante del Concejo, sin embargo, munícipe es el vecino de un Municipio. El munícipe es entonces el vecino “residente” de un determinado cantón, que puede participar o no en la conformación del gobierno municipal –como concejal o alcalde-. Es decir, el munícipe tiene libertad de participar como representante o no de la comunidad, sin embargo, como miembro de una comunidad se ve obligado a tomar partido e intervenir en la toma de decisiones de los asuntos públicos que atañen a la comunidad.

D.2 Regidores.

Regidor es la persona electa popularmente para integrar el Concejo Municipal.

D.3 Síndicos:

Es la persona electa popularmente para representar al distrito ante el Concejo Municipal, con derecho a asistir a las sesiones del Concejo, en las que tendrá voz sólo respecto de los asuntos que fueren de interés directo para el distrito que representen.

Sección II.- La democracia como sistema de gobierno y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

A.- Sobre democracia

La Constitución Política de este país establece en su artículo 1° que el Estado costarricense es una República democrática, libre e independiente. Respecto a este numeral, Carlos José Gutiérrez reseña que es indudable que, desde un punto de vista jurídico, el que la “República” sea “libre” sólo puede significar dos cosas: que los hombres que la forman están dotados de libertad y ésta es respetada por el ordenamiento jurídico. Expresa que ese concepto es el que mejor expresa el calificativo que viene, luego de “democrática”, por ser ésta la definición que corresponde a un régimen de gobierno en el cual la libertad de los ciudadanos goza de pleno respeto y garantía.²²

Ahora bien, para reconocer las implicaciones que tiene el hecho de que Costa Rica haya sido proclamada una República democrática, deben tomarse en cuenta varios aspectos.

En primer término, Abraham Lincoln expone que “*La Democracia es el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo*”. Según Hauriou, esta definición, que es la más corriente, viene a decir que un país practica la democracia cuando los gobernados son, al

²² Gutiérrez, Carlos José. *Libertad, Derecho y Desarrollo Político*. Derecho Constitucional Costarricense. Editorial Juricentro, 1983, 1ra. edic. San José, Costa Rica. pg. 35

mismo tiempo gobernantes o, en todo caso, cuando el mayor número posible de gobernados participa lo más directamente posible en el ejercicio del poder.²³

Por su parte Kelsen, indica que “ *la democracia es la idea de una forma de Estado o Sociedad en la que la voluntad colectiva o más exactamente el orden social, resulta engendrado por los sujetos a él, esto es por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y el objeto del poder del Estado y el gobierno del pueblo por el pueblo* ”²⁴

Siguiendo ese orden de ideas, debe decirse que la democracia no existe sin la intervención de los ciudadanos; la Carta Fundamental establece en Costa Rica un sistema político que no sólo reconoce el derecho a la libertad, sino además, establece el derecho a participar en la formación de la voluntad estatal. Entonces, el sistema democrático tiene su base fundamental en la soberanía popular, es decir, el gobierno del pueblo, de forma que la voluntad de la sociedad civil, teóricamente, es esencial para el ejercicio del poder político, y consecuentemente, es sólo a través de la participación, que puede ser expresada su voluntad.²⁵ En este sentido la doctrina se desarrolla de manera uniforme al afirmar que:

“... El principio democrático supone, como consecuencia lógica, que los poderes del Estado emanen del

²³ André Hauriou, Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ediciones Barcelona, edición castellana para España y América, 1971. España p. 331

²⁴ Kelsen (Hans). *La esencia y el valor de la democracia*. Editorial Labor, Barcelona, Traducción 2da. Edición alemana por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra. pg.30

²⁵ Fernández Arguello, (Hubert) y Sánchez Navarro (Ileana). *Las consultas populares a nivel Cantonal y Distrital*. 1ra. Edición, San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídica, 1999, p.21

pueblo (...), que aparece por tanto, en cuanto sujeto de la soberanía nacional, como el autor último de la voluntad del Estado. Ello se traduce en el reconocimiento a los ciudadanos a la formación de esa voluntad ...”²⁶

La democracia desarrolla la legitimación de un gobierno si es elegido por la voluntad popular. Es decir, cuando el mandato coincide con la voluntad popular, se habla de un gobierno legitimado. Cuando el mandato no proviene del ejercicio democrático, aunque sí lo aparente, allí no hay democracia, sino un ejercicio limitado de la democracia que se ve manipulado por las estructuras y la forma de gobierno que existe o que se ha impuesto. En definitiva, una sociedad será más democrática en la medida que se posibilite y propicie un mayor nivel de participación en el marco de la libertad.

Stein Torstein indica que un principio básico de democracia es el principio mayoritario²⁷. Este principio mayoritario, sólo puede ser conocido por medio de la participación de la sociedad civil, aquí es donde se encuentra el ligamen indisoluble entre participación y democracia.

Hoy en día, los diferentes Estados son en su mayoría democracias representativas indirectas, es decir, el pueblo no ejerce el poder público y sólo influye en la denominación de las autoridades a través de elecciones. Sin embargo, existen opciones para el ejercicio

²⁶ LOPEZ GUERRA, Luis y otros. *Derecho Constitucional*, volumen 1, 3º edición . Valencia, 1997, pg. 303

²⁷ Stein Torstein. Estado de Derecho Desarrollo social en Latinoamérica y Alemania. Estado de Derecho, Poder Público y Legitimación desde la perspectiva alemana. Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1994 pg. 13

directo del poder estatal por parte del pueblo por mecanismos como las consultas populares (el plebiscito y el referendo). Esta última institución se ha visto desacreditada por la creencia de que las masas son fácilmente “manipulables” y en su mayoría “carecen del conocimiento” necesario para tomar las decisiones por medio del uso de la razón y no por simples circunstancias temporales y emocionales.

B.- Sobre la participación ciudadana.

Para los efectos del presente trabajo, la participación de la sociedad civil en los asuntos de gobierno local, se entiende como una serie de actividades voluntarias practicadas por miembros de una comunidad con el propósito de lograr una intervención directa en la toma de decisiones respecto de sus propios intereses y necesidades.

Como se dijo, el sistema democrático tiene su base en la soberanía, es decir, es la voluntad del pueblo soberano quien decide por medio de un Gobierno popular, representativo, alternativo y responsable.²⁸ Existe en la Carta Constitucional de este país una disposición que hace descansar en la participación política de los ciudadanos el ejercicio real de la democracia y reconoce que son ellos quienes tienen el derecho y el deber no sólo de elegir sus representantes, sino de contribuir al funcionamiento del Estado.

En virtud de ello, la participación no debe ser entendida como una concesión ni una posibilidad que las autoridades públicas le otorgan a la ciudadanía. Por el contrario, se

²⁸ Así lo establece el artículo 9 de la Constitución Política.- “El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable...”

trata de un derecho fundamental que por ende conlleva su respectiva contraprestación estatal para cobrar vida. Pese a esa situación, en el entorno político y social no se ha reconocido tal derecho y mucho menos se han buscado mecanismos por parte de las autoridades públicas para hacerlo efectivo.

Este planteamiento de la participación ciudadana como derecho fundamental, también ha sido reconocido en la jurisprudencia constitucional y pese a ello, no se ha hecho nada por solucionar la falta de oportunidades reales de para su ejercicio real. No obstante lo expuesto, en los últimos dos años, ha surgido un “boom” o un mecanismo político, que pretende crear nuevas y más efectivas formas de participación ciudadana.

En la última campaña electoral, este tópico acaparó todos los foros de discusión y la mayoría de las propuestas y soluciones brindadas por los aspirantes a la presidencia de la República: se inclinaban hacia el establecimiento de mejores y más efectivos mecanismos de participación ciudadana.

Sin embargo, de sus discursos se podía extraer con toda facilidad la falta de conciencia y conocimiento de lo que significa y cuáles son las bases de la participación de la sociedad civil. Se podía notar, que incorporaban la frase “participación” como parte de la propuesta de turno, sin caer en cuenta que la participación debe trascender cualquier discurso político y existir en todo tiempo si es que se quiere vivir en real “sistema democrático”.

Retomando el tema de la participación como derecho fundamental es de suma relevancia acotar varias sentencias en donde el Tribunal Constitucional así lo ha reconocido.

En la sentencia número 02150-92 de las doce horas del día ocho de agosto de mil novecientos noventa y dos, la Sala, en un recurso de amparo donde se impugnaba por restringir la libre participación política los acuerdos que tomó un partido político, en cuanto a la convocatoria anticipada de las asambleas distritales y el cobro de una contribución para la inscripción de las papeletas de esa Asamblea y por haberse dispuesto la asignación de puestos nombre por nombre y no a través de representación proporcional. En esa oportunidad la Sala Constitucional señaló que:

“...sí puede y debe examinar las actuaciones de determinados órganos partidarios que violen o amenacen violar derechos constitucionales (de participación política, de pluralismo político) de sus miembros.” Del anterior texto, con claridad se desprende el reconocimiento de la participación política como un derecho constitucional...”

En otra oportunidad, también con ocasión de un recurso de amparo en el que se discutía violación al derecho de petición, el Tribunal Constitucional estableció que:

“...dentro del Estado encontramos como uno de sus principios fundamentales o estructurales el derecho de información y a la información para la efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas, entre

otros... ”²⁹

Del extracto anotado se observa con claridad el reconocimiento y relevancia por la participación ciudadana. Se planteó que el derecho a la información se convierte en un mecanismo importante para la efectiva participación de los ciudadanos; más adelante se retomará esta posición, pues para que exista una verdadera participación de la sociedad y para que ésta influya en la toma de decisiones, se requiere que ésta sea consciente e informada.

Además, el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a interferir en la toma de decisiones y en la voluntad del Estado, también ha sido reconocido por la Sala Constitucional:

“...Los principios y valores contenidos en la Constitución Política, tienen sin duda alguna, carácter informador de todo el ordenamiento jurídico. El artículo primero de la Constitución Política establece que Costa Rica es una República Democrática libre e independiente. La utilización del término “democrático” en nuestra Carta Fundamental establece una exigencia en el origen de la ley ordinaria y es que ésta debe ser el producto de la voluntad

²⁹ Sentencia de la Sala Constitucional número 2000-10546 de las catorce horas con cuarenta minutos del veintinueve de noviembre del dos mil.

popular representada en la Asamblea Legislativa..”³⁰

Aunado a ello, la Sala Constitucional no sólo reconoce la participación ciudadana o la voluntad popular como la base y el modo legítimo de actuar en una democracia, sino que la reconoce como derecho de los ciudadanos, verbigracia:

“...En este asunto en concreto, la Administración, en uso de esa potestad discrecional y dada la magnitud del asunto en discusión, decidió convocar a una audiencia pública para tratar los temas relativos a la ejecución del proyecto que estaba en discusión y además, en aras de tutelar el derecho a la participación ciudadana y el derecho al ambiente. Sin embargo, en criterio de esta Sala, tales derechos no fueron verdaderamente garantizados para su efectivo ejercicio por parte de los ciudadanos puesto que la audiencia se realizaría en (...) y no en el lugar específico en el que se va a desarrollar el proyecto, a pesar de que el Decreto citado establece claramente que la finalidad de tal audiencia es la participación de los miembros de la sociedad. Desde esta perspectiva, considera la Sala que en vista de las características específicas que reviste el "Proyecto ... " y el

³⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia número 2430-94 de las quince horas del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

impacto ambiental que éste podría producir en la zona, resulta indispensable que la realización de tal audiencia, tenga lugar en la localidad donde se desarrollará el proyecto con el fin de que, con ello, se cumpla verdaderamente el objetivo de darle participación ciudadana a la localidad que será la directamente afectada por el proyecto de cita, permitiéndose así la intervención de los diferentes sectores de la localidad. De hecho ha sido la misma Administración la que ha considerado necesaria la celebración de la audiencia en este caso concreto, porque ella contribuirá a la averiguación de la verdad real, y si así lo ha considerado la misma Administración, resulta también indispensable que dicha audiencia se lleve a cabo en el lugar donde los vecinos puedan asistir, ya que de lo contrario, la celebración de la audiencia en los términos ordenados por la Administración, no lograría cumplir su finalidad y la falta de recursos no puede constituirse en un obstáculo para hacer llegar al expediente todos los elementos probatorios que la Administración requiere para tomar una decisión en asunto tan importante como el presente, que tendrá necesariamente

implicaciones sobre el medio ambiente...’’³¹

Participar es, por tanto, un medio y un fin: como medio, es requisito indispensable para la expresión de los intereses y necesidades de los ciudadanos dentro de una verdadera democracia, como fin, es una manera de lograr la satisfacción del interés general. Además se puede decir que tiene como norte mejorar la calidad de vida de la población y democratizar las estructuras del poder tanto local como nacional.

Todo este panorama de democracia y de gobierno representativo que inspira la Constitución Política, no sólo es aplicable al Gobierno de la República, sino que involucra también a los gobiernos locales. Por ejemplo, el artículo 169 constitucional establece que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal de elección popular. Del artículo *supra* citado aunado a los artículos 1ro. y el 90 constitucionales, se extrae que la filosofía que inspira la permanencia de la Municipalidad, la define como una institución democrática, la cual debe ser expresión de los intereses de la comunidad, representación de los mismos e instrumento que permita manifestar la voluntad del pueblo en las decisiones que afecten el destino de la sociedad. Es decir, los vecinos, al administrar parte de sus intereses por medio de una institución de elección popular, con participación y posibilidad de reclamo, consideran a la Municipalidad como propia. En esa medida, la Municipalidad se convierte en el vínculo entre los

³¹ Sala Constitucional , sentencia número 2000-06640 de las nueve horas con dieciséis minutos del veintiocho de julio del dos mil.

munícipes y los demás funcionarios municipales. Lo anterior lleva implícita la idea de representación, participación y expresión de los intereses locales.

Por otra parte al establecer el Código Municipal que los Municipios están constituidos por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal, está contemplando la participación de la ciudadanía como su elemento fundamental y básico.³²

Bajo ese orden de ideas, debe tenerse claro que la participación ciudadana tiene dos facetas: puede ser directa o indirecta. Es directa cuando los ciudadanos inciden en forma inmediata sobre las cuestiones que se someten a su conocimiento. Por el contrario, cuando no participa directamente sino que se limita a elegir a sus representantes, quienes en definitiva serán los que resuelvan, se está ante una participación indirecta.

Esta última posición, sea la indirecta, es la que tradicionalmente ha operado en Costa Rica y en donde la participación ciudadana se ha limitado a opinar cada cuatro años con la elección de los gobernantes del país. No obstante, también se reconoce en el ordenamiento jurídico la participación directa como instrumento propio de la democracia representativa, lo cual encuentra su fundamento constitucional en los artículos 1 y 90 de la Constitución Política³³;

Es justamente en el ejercicio de la integración de los gobiernos locales, y en la normativa que las regulan, en donde existen mecanismos de participación directa. Además

³² Código Municipal, Ley 7794, artículo 1.

³³ Artículo 1.- “Costa Rica es una República democrática, libre e independiente” y el Artículo 90 reza.- “La ciudadanía es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años”

de la participación indirecta que se le otorga a los munícipes para la elección del Alcalde, el Código Municipal también establece vías para que los miembros de la comunidad participen directamente:

Dicho cuerpo normativo en su artículo 5 establece que:

“Las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas estarán obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan debidamente.”

Asimismo su artículo 57, establece, dentro de las funciones de los Concejos de Distrito:

“... e) Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos.”

Por otra parte y con una evidente intención de reforzar la participación ciudadana, el artículo 142, crea el Sistema Nacional de Capacitación Municipal, al cual -entre otras funciones- le asigna la de contribuir al fortalecimiento de la democracia costarricense, propiciando la capacitación para una adecuada y mayor participación ciudadana.

Varios aspectos interesantes se extraen de las disposiciones que contienen los anteriores numerales. La primera es que, expresamente, le otorga a las municipalidades la responsabilidad de fomentar la participación del pueblo, pero el Código Municipal avanza aún más y le agrega al término participación, tres adjetivos, el ser activa, consciente y democrática; asunto que, como se analizó líneas atrás, y como se dijo es lo que les da

realmente sentido y relevancia a la influencia de los ciudadanos en la voluntad del gobierno municipal.

También se desprende de las normas citadas que lo que se pretende en el ordenamiento municipal es la apertura del "espacio local" como un espacio político disputable que gana en importancia. Sin embargo, para que se concretice esta posibilidad, se necesita de una población local con niveles altos de organización, movilización y con acceso a la información pública. Mientras ello no se da, no se podría hablar de participación ciudadana y claro está que no podría considerarse como un actor importante en los conflictos y en las negociaciones.

Entonces, es claro que la participación de los ciudadanos no se puede limitarse a la de participar cada cuatro años en las elecciones y en su relación con los partidos políticos, por fundamental que ésta sea. El objetivo principal de la participación de la sociedad civil es el de facilitar, hacer más directo y más cotidiano el contacto entre los ciudadanos y las diversas instituciones del Estado y posibilitar que éstas tengan más en cuenta los intereses y las opiniones de aquellos antes de tomar decisiones o de ejecutarlas.

Según Jordi Borja,³⁴ se puede sintetizar en cuatro tipos los factores que hacen conveniente desarrollar mecanismos de participación política complementarios de los

³⁴ Borja (Jordi). "Por unos municipios democráticos: diez años de reflexión política y movimiento ciudadano" Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, <1986>. pág. 131

partidos, incluso en el supuesto de que se dé un aceptable funcionamiento del sistema de partidos.

- a) la multiplicación y especialización de las funciones de las instituciones representativas por una parte y la complejidad creciente de la sociedad hace cada día más difícil que los partidos políticos aseguren las demandas y que el momento electoral baste como ocasión a que se aseguren las principales opciones generales,
- b) la representación política mediante los partidos tiene un carácter sobre todo general, pero asegura la representación de intereses especiales, sectoriales o territoriales, que o bien actúan como grupos de presión o bien deben encontrar canales de participación complementaria, pero regulada y transparente;
- c) una parte importante de las instituciones o aparatos del Estado están de hecho bastante al margen de la representación popular;
- d) por último hay que relacionar la participación con la existencia de grupos sociales que disponen de menos recursos económicos, culturales o políticos y que requieren mecanismos de participación que les equiparen a los grupos mejor situados y que les integren a la vida política.

Capítulo II. Fundamentos del municipalismo

Las funciones que corresponden al régimen municipal y su realidad, deben ser examinadas desde los orígenes del municipio, hasta su concepción moderna, para poder determinar si los principios filosóficos-históricos de la institución han evolucionado con el mismo ritmo que el desarrollo del país ha demandado.

Sección I.- Base ideológica

Como punto de partida, se puede decir que la concepción clásica del municipio se perfila con caracteres muy definidos; puede expresarse con tres principios fundamentales:

A.- El municipio es una realidad natural. Constituye el segundo grado de la evolución de las sociedades fundamentales humanas: familia, municipio y Estado.

B.- El Municipio posee un contenido peculiar; una competencia privativa. Es una comunidad total, para todas las finalidades de la vida humana, en lo que afecta a lo vecinal. Actúa en una esfera de acción que le es propia, no delegada.

C.- Como consecuencia de la premisa anterior, el Municipio se halla dotado de facultades originarias para llevar a cabo su misión de modo independiente, aunque coordinado y en cierto grado subordinado a otra entidad territorial más amplia: el Estado. Esto es autonomía.

Para una mayor comprensión de lo dicho, se analizarán las influencias que contribuyeron a la formación de las concepciones del municipio.

A.- La idea francesa del “Pouvoir municipal” y el liberalismo doctrinario.

Albi señala que al concepto moderno del Municipio³⁵ como esfera autónoma de actividades, hay que buscarle su punto de partida en los principios que surgieron de la Revolución Francesa del siglo XVIII, inspirados en los precursores teóricos de la misma y reelaborados más tarde por los liberales doctrinarios en las primeras décadas del siglo XIX. Sobre ello ha realizado muy interesantes estudios el Profesor García de Enterría.³⁶

Para García de Enterría la idea esencial del sistema municipalista francés a que se alude se expresa en el principio el “*pouvoir municipal*”, entendido como un poder originario y exclusivo del Municipio, del que éste es titular propio en cuanto tal, sin necesidad de legitimarse en una atribución por el Estado. Se alude así el carácter natural del Municipio en cuanto se trata de una comunidad que antes de cualquier regulación estatal cuenta con su propia titularidad de poder. Bajo ésta perspectiva iusnaturalista, el municipio existirá aún cuando no sea reconocido jurídicamente.

³⁵ Como este capítulo está basado prácticamente en aspectos doctrinales, se utilizará el término municipio como sinónimo de Municipalidad, pues esa es la acepción que tradicionalmente se le ha dado en la doctrina. Sin embargo, para momentos posteriores debe recordarse el término que sobre municipio se dio en el primer Capítulo.

³⁶ García de Enterría, E. “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno (Revista de Administración Pública, dic 1960, número 33; Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés, Revista de Estudios de la vida local, mayo-junio, 1961, número 117.

La expresión práctica de estas ideas se encuentra en la “*Memoire sur les Municipalités*”, redactada por Jacques Turgot en 1775³⁷. Allí proponía un plan de reorganización del Estado basado en un sistema municipalista escalonado, en el que, partiendo de la característica natural de los pueblos, se perfila la fórmula estamental que desde la familia, a través de la ciudad, de la comarca y de la provincia, alcanza al Estado; trata así de determinar, en cada uno de ellos un interés común, visible y evidente, con la necesidad de conocer ese interés, de deliberar sobre él y de conformarse con él.

Como consecuencia de las ideas autonomistas que llevaron al Estado francés al borde de la anarquía y que luego produjeron la reacción centralizadora determinada por la Constitución de 1791, acentuada por el régimen de Napoleón, se eliminó casi totalmente el “*pouvoir municipal*” y convirtió a las municipalidades en simples agentes gubernamentales en una situación de dependencia jerárquica.

Después de la Restauración, es el grupo de los escritores liberales “*doctrinaires*”³⁸, el que puntualiza el principio revolucionario del “*pouvoir municipal*”, y verifica una elaboración del mismo que lo pone en condiciones de influir, decisivamente, en la legalidad municipal francesa, y en la europea.

Frente a la esfera de los intereses locales, reservada celosamente a la competencia del Estado, establece *Royer-Collard* la famosa fórmula básica del contenido del “*pouvoir municipal*”, tal y como los doctrinarios lo conciben: “*Donde quiera que existe cierto*

³⁷ Citado por Fernando Albi, *La crisis del municipalismo*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966, pg. 12

³⁸ Díez del Corral, citado por Albi. *La Crisis del municipalismo*. Pg. 13

número de habitaciones vecinas hay intereses comunes de seguridad, de comodidad, de salubridad y a menudo de propiedad. Se dice que son esos intereses enteramente distintos de los intereses generales, los que forman el Municipio.”³⁹

B.- El “self-government” británico.

Otra de las corrientes que influyeron en la formación de las concepciones del municipio moderno fue el “self-government” inglés. Sin embargo, como se verá este pensamiento negaba las características que fueron la base del municipalismo del “*pouvoir municipal*”, como lo son la condición natural, de autonomía y su naturaleza democrática.

Sintetizar, en pocas palabras, cómo debe entenderse el “self-government” inglés resulta poco o menos que imposible, teniendo en cuenta un sinnúmero de interpretaciones deformativas de que ha sido objeto.⁴⁰

Sin embargo, refiere cuatro características esenciales que se han tratado de atribuir al “self-government” inglés:

1.-Carece del carácter natural. Para los seguidores de esa línea de pensamiento las autoridades locales eran obra del Poder Legislativo, son creaciones legales artificiosas, sin funciones ni derechos artificiales.

2.- El sistema al que se está haciendo referencia no determina independencia funcional. Según Albi⁴¹, el gobierno autónomo propiamente dicho, entendido como

³⁹ Idem

⁴⁰ Fernando (Albi). La crisis del municipalismo. Pg. 17

⁴¹ Idem, pg. 19

eliminación total del control de los organismos gubernativos, sólo se observa en el municipio inglés en el período que va desde la revolución de 1689 hasta 1834.

3.- Carecen las entidades locales inglesas de competencia peculiar de naturaleza originaria. Los poderes del Municipio británico proceden, en todo tiempo, de una ley concreta, rigiéndose por el principio de la especialidad, de tal forma que el municipio no puede hacer más que aquello que la propia ley le atribuye.

4.- La caracterización democrática de las entidades locales británicas es muy tardía y no consustancial con el sistema. En realidad, dice Albi⁴², el “*self government*” inglés sólo es representativo desde 1834 y plenamente democrático a partir de 1919.

Resulta, entonces que el “*self-government*” británico sólo comienza a ser representativo cuando se inicia el ocaso de la autonomía y esa representación se produce dentro de una modalidad de reserva, durante mucho tiempo, a una clase privilegiada.

C.- El “home rule” norteamericano.

La fórmula autonómica del “*home rule ride*” influye sobre el corriente del municipalismo hispánico de una forma mucho más directa y mucho más eficaz que el sistema británico.

Según la clásica formulación de Wilcox –The American City⁴³, – el “*home rule*” tiene las siguientes ideas fundamentales:

⁴² Idem, pg.20

⁴³ Wilcox, The American City, citado por Rafael Albi, pg. 22.

1.- El derecho de la municipalidad de elegir, entre sus propios ciudadanos, los que han de aplicar la ley en la localidad.

2.- La ciudad posee la facultad de definir su forma de organización de acuerdo con los fines del gobierno.

3.- Compete a la ciudad la determinación del fin o esfera del gobierno local.

Con mayor amplitud consigna Deming⁴⁴, una serie de principios que constituyen a su juicio, el contenido del “*home rule*”:

1.- La ciudad no es una división territorial sino un gobierno local. Es un problema de gobierno, por lo tanto, la ciudad debe tener la capacidad de decidir sobre sí misma y sobre su organización.

2.- A la ciudad corresponden los poderes necesarios para satisfacer las necesidades locales.

3.- Dentro de los límites debe de ejercitar dichos poderes en cuanto no se oponga a la Constitución o a las leyes del Estado.

4.- El cuerpo electoral debe gozar de la libertad necesaria para formular su propio sistema de gobierno local.

5.- Debe haber una política local diferente de la del Estado.

Sobre el “*home rule*” se puede determinar una caracterización general que es la facultad atribuida por la Constitución de un Estado a los electores de sus municipios de elaborar su propia Carta Constitucional, fijando una peculiar forma de gobierno y una

⁴⁴ Deming, The American, citado por F.Albi, pg. 22

propia esfera de competencia, característica que es muy propia del sistema federal norteamericano.

Este sistema en estudio tiene marcadas diferencias con el municipalismo tradicional, que se enmarca dentro del principio “*pouvoir municipal*”, analizado con anterioridad. Por ejemplo, existe un criterio unánime en no reconocer ningún derecho natural al autogobierno. Concreta Fernando Albi, que la jurisprudencia que sirve de base a estos criterios es muy numerosa y concreta, a partir de Meriweter V. Garret, cuya importancia exige reproducir su idea fundamental: “*El Estado puede libremente modificar o retirar los poderes de un municipio, tomar sus bienes sin indemnización, retenerlo para sí mismo o transmitirlos a otros organismos, aumentar o disminuir su territorio, agregarlos en todo o en parte a otra municipalidad, revocar la Carta y disolver la Corporación*”.⁴⁵

D.-El organicismo social

Otra de las teorías es la teoría orgánica de la sociedad y del Estado, que considera la sociedad como un organismo vivo, integrado por un conjunto de estructuras o instituciones. En lo que al Estado afecta, esta doctrina constituye una reacción frente a las ideas individualistas del siglo XVIII, en las que sólo cuenta la personalidad individual. Para los organicistas el Estado no es un simple agregado de seres humanos y resultado artificial de

⁴⁵ Fernando (Albi). Idem pg. 24

la voluntad de los mismos, sino consecuencia de un proceso evolutivo inconsciente y necesario de la naturaleza humana, esta tendencia ha sido defendida por Krause y otros⁴⁶.

Algunos municipalistas modernos han querido encontrar precisamente en la doctrina Krausista el fundamento de su ideología iusnaturalista, y de su criterio sobre la autonomía y la privativa esfera de acción de los Municipios. Krause parte de la idea del carácter orgánicamente complejo de la vida y de las sociedades humanas, las sociedades son, para el filósofo alemán, totalidades orgánicas, de tal forma que una sociedad está siempre integrada por un conjunto de sociedades menores, en decir, que constituye una esencia, una verdadera sociedad de sociedades, entre las cuales encuentra al Municipio, al que atribuye un carácter esencial y natural, al igual que la familia y la Nación.

E.-La historiografía local y la filosofía histórica del Derecho.

Para completar, desde los intereses del trabajo, el conjunto de influencias que contribuyeron a la formación de las concepciones municipalistas clásicas, es esencial hacer referencia al intenso desarrollo de los estudios históricos bajo un criterio científico, con la consiguiente y atenta consideración de las instituciones políticas y sociales, que se produjo a partir de los comienzos del siglo XIX. Para los adeptos de la escuela mencionada, el Derecho es una creación del espíritu colectivo nacional, estrechamente enlazado a la vida y al carácter de cada pueblo: la ley no es una elucubración filosófica, un producto reflexivo de la voluntad humana, sino un hecho histórico que brota del espíritu vivo de la Nación y se

⁴⁶ Idem pag. 26

manifiesta, espontáneamente, en la costumbre y en las instituciones tradicionales de cada país.

Sección II.- Naturaleza del municipalismo.

A.- Naturaleza del Municipio

La primera pregunta que surge en torno a la caracterización del municipio es la que clásicamente se ha plantado en estos términos: ¿es sólo una categoría jurídica creada por el gobernante en función de su idea apriorística de la eficiencia en la gestión de la cosa pública, o es una realidad socio-política autosuficiente que se erige con nitidez en medio de las realidades existentes?. Dicho de otro modo: el municipio, ¿es una categoría jurídica por presencia o por consecuencia?.

Estas preguntas han recibido -según señala Rosatti- dos respuestas: a) el municipio es una comunidad primaria surgida necesariamente por las relaciones de vecindad, b) el municipio es una comunidad nacida en función de un esquema distributivo de funciones considerado eficaz.⁴⁷

⁴⁷ Rosatti (Horacio). *Tratado de Derecho Municipal*. Tomo I, Editorial Rubinzal-Culzoni. Argentina, 1987.pg.19

Resalta el mismo autor, que para la primera tesis (municipio-necesario) el municipio es un punto de partida “irreductible”; para la segunda (municipio-subsidiario) el municipio es un punto de llegada.

Continúa indicando Rosatti que las respuestas mencionadas admiten múltiples proyecciones sobre la concreta problemática del municipio. Una de ellas se resume en los siguientes términos: ¿de qué manera impactan estas diferentes doctrinas en la relación de una comunidad local con su territorio?

Al respecto, es posible formular – a partir de los sistemas de asignación territorial de los municipios- las siguientes vinculaciones:

- a) Un sistema de municipio-partido es un sistema en el que impera la norma porque fija –en función de un esquema distributivo considerado eficaz por la técnica gubernamental- un ámbito de obligatoriedad jurídica que no concuerda con el área geográfica de real influencia comunitaria. Según esta concepción, el municipalismo es una resultante de la planificación general (nacional/o provincial). Albi cita el ejemplo caracterizante del Estado brasileño de Espírito Santo: “*El municipio es una circunscripción territorial del Estado determinada por la ley...*”⁴⁸
- b) Un sistema normativo que extienda el radio municipal hasta donde se proyecten las relaciones sociales de un vecindario sería un sistema que privilegia el ser gregario del hombre. Esta es la tesis de Giner de los

⁴⁸ Albi (Fernando) *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*. Editorial Agiular, Madrid, 1955, pg. 32

Ríos: “La esfera a que se extiende la competencia del municipio está determinada por la relación de vecindad que abraza la coexistencia y solidaridad que se establecen entre las personas enlazadas en este círculo común de vida...”⁴⁹

- c) Un sistema que prolongue el ámbito municipal hasta el punto en que se proyecten los servicios públicos sería un sistema que pone el acento en la imposibilidad individual de autosatisfacción de necesidades. El concepto de “servicio público” es para esta doctrina el pivote en el que gira la vida municipal.⁵⁰

B.- Circunstancias determinantes del Municipio

Ahora bien, de las anteriores posturas, son rescatable dos aspectos en común y que son los que definen la existencia de un municipio: el localismo y la vecindad.

B. 1.- Localismo

El municipio es una consecuencia del localismo. Cuando en un ambiente de vecindad coinciden determinadas circunstancias históricas, sociales y políticas, provocadas por la similitud de necesidades y afinidad de intereses, entonces surge la entidad jurídica

⁴⁹ Citado por H. Rosatti, op cit. Pg 26.

⁵⁰ Cfr. La opinión de Albi citada por Martins (Daniel) *El municipio contemporáneo.* Editorial Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1978, pag.64.

denominada Municipio. Cuando el localismo falta no puede haber municipio. Interesa pues el localismo como un carácter determinante de lo municipal.

El localismo se entiende como una fórmula de vida en virtud de la cual las comunidades humanas se concentran en pequeños grupos, territorialmente aislados entre sí, con escasos contactos exteriores, los cuales, económica y socialmente se desenvuelven de forma autárquica, más o menos acentuada.

El localismo es un concepto que se opone a la interdependencia, la cual implica la coordinación de los fenómenos sociales y económicos en amplios espacios regionales o nacionales, e incluso internacionales, influyéndose recíprocamente y vinculándose unos con otros de tal modo que no pueden actuar ni concebirse aislados.

B. 2 - Derivaciones sociales del localismo, la vecindad.

El localismo determina una ineludible consecuencia, de mucha trascendencia en lo que a la Municipalidad afecta: la vecindad, la idea de lo vecinal. Para los municipalistas clásicos la vecindad es la base del Municipio. Albi, señala que la vecindad es la solidaridad social que establece entre los componentes de una agrupación humana, reducida y homogénea, por razón de la convivencia que determina la cercanía del domicilio.

Entonces, para que exista vecindad se requiere, en primer lugar, una concentración territorial de las funciones sociales. La proximidad material de domicilio es premisa indispensable para que pueda producirse la convivencia vecinal a la que se alude. En

criterio de Albi⁵¹, el volumen demográfico afecta decisivamente, sobre la vecindad, pues indica que ésta se manifiesta en toda su intensidad en los pequeños núcleos rurales y va debilitándose a medida que se incrementa el número de habitantes. Continúa diciendo que la pequeñez del grupo y la identidad de objetivos vitales, permite una estrecha identificación de cada individuo con la comunidad. Para que exista municipio, es condición sine qua non, que exista la ciudad o vecindario como categoría sociológica⁵².

B. 3.- Cambios históricos que afectan los criterios tradicionales de localismo y vecindad.

Es importante tener en cuenta que pese a que el concepto de “vecinalismo” ha sido consustancial a toda caracterización del municipio, en la actualidad, un tiempo caracterizado por la multiplicación de las necesidades, la interdependencia económica y el “acortamiento” de las distancias, establecer parámetros acerca del concepto “vecinalismo” resulta de mucha complejidad.

Citando a Melvin Weber, Martins define esta nueva coyuntura con claridad meridiana, cuando afirma que *“es la interacción y no el lugar, lo que constituye la esencia de la ciudad de la vida urbana”* y que en la actualidad la ciudad, -más que un lugar

⁵¹ F. Albi, op cit, pg. 50

⁵² Sancho González (Eduardo). *Las funciones Municipales (Artículo 4 del Código Municipal) y la realidad municipal costarricense.* Revista de Ciencias Jurídicas número 2021, San José, Costa Rica. Pg. 65

geográfico- es “*el centro generador y aglutinante de ese sistema de interacciones sociales que se desarrollan y proyectan sobre un espacio circundante determinado.*”⁵³

Entonces puede decirse, que es indudable que la modificación de las pautas tradicionales del municipio hace peligrar la existencia del municipio tradicional, pero no la del municipio como tal. Independiente de cuáles sean los parámetros para definir lo “local” o lo “vecinal”, el municipalismo los lleva implícitos pues para su existencia es necesario un conjunto de personas con espíritu “vecinal”⁵⁴, producto de la solidaridad convivencial que promueven y administran sus propios intereses, a través de personas jurídicas estatales, con una jurisdicción territorial determinada (concepto de localismo, que también puede variar), con jurisdicción territorial determinada.

C.- Formación de los elementos constitutivos desde tres perspectivas.

De los elementos tradicionales que componen el municipio apuntados, obliga a realizar un análisis desde tres puntos de vista: histórico-social, jurídico y político.

C.1.- Histórico-Social

El origen histórico se encuentra en el desarrollo mismo de la sociedad. Del localismo y de los lazos de vecindad, se extrae que para que surja la idea de municipio

⁵³ Martins (Daniel) *El municipio contemporáneo*. Editorial Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1978 pg.19

⁵⁴ Sea cuál sea la acepción que se le de, esa relación vecinal siempre debe de existir dentro un municipio.

basta con que exista una agrupación de organización informal. La vinculación espontánea se transforma, entonces, en búsqueda de intereses complementarios y de satisfacción de aspiraciones y fines compartidos. Se encuentra como consecuencia al municipio, cuando la agrupación de familias es intencionada, provocada por la similitud de necesidades y afinidad de conceptos sociales, lengua, costumbres, defensa, etc.

C.2- Concepto jurídico.

El municipio, si bien necesita de la comunidad del vecindario, del pueblo, de la ciudad, para existir, no es sinónimo de esas categorías. La comunidad doméstica es un fenómeno social, mientras el Municipio es una institución porque en sí mismo es una idea formada por el interés común con estructura propia.

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

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

C.- 3.- Concepto político

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

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

La elección popular de los componentes del Concejo Deliberativo, la potestad de organizar y administrar sus servicios, consolidan el criterio de autonomía que para Bielsa es correlativo de lo político.⁵⁵

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

Sección III.- La participación de la Municipalidad dentro de la estructura del Estado.

El Estado costarricense se organiza históricamente dentro de la doctrina liberal, característica que se ha prolongado a través de más de un siglo, aunque ha presentado diversos matices ante las diferentes coyunturas históricas. Su organización, basada en la división de poderes, ha funcionado casi ininterrumpidamente, lo que ha configurado una

⁵⁵ Bielsa (Rafael). Derecho Administrativo. Sexta Edición, Tomo I, Buenos Aires, 1964 pág. 236

tradición de Estado democrático. Pero no sólo ese elemento ha contribuido a reafirmar esa idea, sino que toda su trayectoria constitucional, ha tratado de ir moldeando un Estado de Derecho, que contiene la autonomía de sus instituciones fundamentales.

Se ha dicho que Costa Rica vivió una especie de marginación de la Administración ante el reino de Guatemala. Había escasez de recursos mineros y muy poca población indígena, lo que no permitía fuertes reservas de mano obra, y generó una economía productiva prácticamente de subsistencia con pocos excedentes, lo cual determinó una débil inmigración. Esta característica fue la que impidió que en Costa Rica se diese esa dinámica “centralizadora” con la omnipotencia y omnipresencia del Estado y su burocracia.

Sin embargo, la formación del Estado y la centralización se van dando paulatinamente, siendo más bien la municipalidad la institución relativamente fuerte frente al Estado, al producirse la independencia.

Resulta claro que, durante el período de 1821 a 1838 el poder municipal fue fuerte y que, aunque el proceso de centralización del Estado se iba gestando, los mecanismos estatales eran débiles ante la ausencia de una clase social dominante que tuviera carácter nacional. Durante este período las municipalidades eran los centros de la actividad política, administrativa y comunal. En la medida en que se va fortaleciendo la oligarquía, se va requiriendo el fortalecimiento del Estado, lo que va determinando la concentración de poder que se efectúa en detrimento de la actividad municipal, principalmente limitando su autonomía. Cuando el Estado avanza en el proceso de cristalización, pasa a ser el órgano primordial de la nueva clase social radicalmente opuesto a la municipalidad, la cual al final resulta sometida al nuevo poder.

Por ejemplo, en el año 1823 se convocó en Guatemala a una Asamblea Constituyente ante la cual Costa Rica acreditó sus representantes. Dicha Asamblea adoptaría, en el siguiente año, la Constitución Federal, o ésta estructurará, sobre nuevas bases, la administración local. Propiamente la Constitución Federal no habla del régimen municipal, pues correspondía más bien a las Constituciones estatales. En 1825, en Costa Rica se dicta dicha Constitución derivada y en ella se especifica que en todo pueblo, por pequeño que sea, habrá una municipalidad.⁵⁶ Allí se pone en evidencia la intención de los redactores de tratar de ampliar el sistema municipal, buscando la participación, dentro del sistema de opinión, de un mayor sector de población y no solamente de las ciudades del Valle Central, en donde ya algunos de estos organismos habían existido. En 1829, se hace una reforma en virtud de la cual se adopta la práctica de que sean por dos años tales desempeños, aunque cada año debían renovarse por mitades; pareciera que esa medida buscaba la mayor estabilidad del sistema, mediante la prolongación del ejercicio de sus miembros.⁵⁷

En 1944 se dictó una Carta Constitucional en la cual se vuelve a las prácticas anteriores de la existencia de una municipalidad en todo pueblo; en esta Constitución se sentaron los principios que significaron gran adelanto en la legislación municipal, por cuanto se declaró que las municipalidades son independientes del Gobierno y tienen derecho de elegir un ejecutor de sus acuerdos que no fuera ningún caso subalterno del

⁵⁶ Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, 25 de enero de 1825, artículo 111.- “En cada uno por pequeño que sea habrá una municipalidad electa popularmente...”

⁵⁷ Jiménez (Wilburg). *Génesis del gobierno de Costa Rica*. Editorial Alma Mater, Vol. 1, San José, Costa Rica 1986, pg. 171.

Ejecutivo. No obstante, en 1947 se adopta una nueva Constitución en la que se vuelve atrás y se instala una municipalidad, ya no en cada pueblo, sino únicamente en las cabeceras de departamentos. En esta época se empieza a partir de la base de la División Territorial Administrativa actual y existían demarcaciones departamentales –muy pronto provinciales-, limitadas a un número de cinco, (no existían aún Puntarenas ni Limón); las otras cinco provincias actuales sí.⁵⁸

Ante ese panorama, pese a tan decisiva participación en la vida de los costarricenses en época de la independencia, la influencia municipal no tuvo ninguna participación significativa en la Constitución de 1949. Sin embargo, esta constitución plantea una reacción contra el “presidencialismo”, por lo tanto trata de descentralizar el poder, otorgándole parte de éste a la Asamblea Legislativa y creando instituciones que, como el Servicio Civil, la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Régimen de Instituciones Autónomas, tenderán a mantener ese equilibrio del poder. Además, los constituyentes reconocieron la autonomía municipal al establecer en el artículo 169 constitucional que: “ *la administración de los intereses locales en cada cantón, estará a cargo el gobierno municipal ...*” y más expresamente al indicar, en el artículo 170 del mismo cuerpo normativo que: “ *Las corporaciones municipales son autónomas*”.

No obstante, el poder se fue concentrando en el Gobierno Central y las instituciones públicas, por lo que las Municipalidades permanecieron casi igual en todas sus estructuras, quedando desubicadas en ese nuevo orden.

⁵⁸ Jiménez (Wilburg), *op cit.* pg. 75

En 1970, igualmente se intentó fortalecer las municipalidades mediante la aprobación del Código Municipal, pero a falta de una estrategia global y en el marco de esa tendencia centralizadora, no tuvo un éxito más decisivo. Se mantuvo la concepción de las Municipalidades como entes políticos con funciones generales, sin que se les dotara de recursos económicos, ni de poder político suficiente para poder desarrollarse y ocupar un lugar relevante en la organización político-administrativa del país.

Finalmente, se puede reconocer que, durante la independencia de Costa Rica, las municipalidades jugaron un papel decisivo y determinante; sin embargo, con el desarrollo de las clases de la oligarquía se fue gestando un proceso de centralización de poder que fue tendiendo lazos de subordinación entre las municipalidades y la Administración Central. Desde los inicios del Estado moderno y hasta nuestros días, las atribuciones y competencias municipales no han podido cumplirse debido a la centralización política del Estado y la inexistente generación de recursos financieros.

Ante el evidente agotamiento de la funcionalidad centralista del Estado en la atención eficiente y eficaz de las necesidades sociales se gesta, a partir de los años ochenta, un proceso político en el ámbito nacional orientado por organismos financieros internacionales para modernizar el aparato estatal; establece así la descentralización funcional y administrativa y el fortalecimiento de las municipalidades como los mecanismos más apropiados para solventar la problemática económica y social del país. Pero, pese a esos esfuerzos, se siguen presentando problemas internos que, aunados a la problemática descrita, impiden perfilarse como entes autónomos para el logro de una buena y satisfactoria administración de los intereses y servicios locales.

Capítulo III.- La participación ciudadana en la toma de decisiones de los gobiernos locales.

*“... Hay notables diferencias subnacionales en la calidad democrática de los gobiernos locales. La auditoría logró identificar buenas prácticas de gestión democrática en cantones donde los municipios promueven la participación ciudadana en la deliberación de los asuntos locales, las autoridades rinden cuentas a la población y la municipalidad cuenta con un alto nivel de aprobación ciudadana. No obstante, en la mayoría de los casos evaluados, estas buenas prácticas democráticas en la gestión de asuntos locales no existen, o son incipientes...”*⁵⁹

La anterior afirmación es recogida por la “Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia” y sobre ella precisamente se hará referencia en este último capítulo a partir del marco conceptual e ideológico expuesto en los capítulos anteriores.

Sección I.- Valoración de la participación ciudadana bajo la óptica de la situación actual.

⁵⁹ Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe de la auditoría ciudadana de la democracia en Costa Rica. 1ª edición, Volumen I y II, San José. Costa Rica; Proyecto Estado de la Nación, 2001.

La elaboración del trabajo de campo para la presente investigación, la lectura de artículos de revistas y periódicos nacionales brindaron una visión y un esquema de cómo ven los ciudadanos y las autoridades municipales a la participación ciudadana.

En dichos estudios se reflejó que la participación ciudadana es entendida, como el medio para alcanzar dos finalidades principales dentro del ejercicio de los gobiernos locales:

a) la primera finalidad es satisfacer las necesidades de la población, al vincularse con la función de administración;

b) la otra finalidad es representar los intereses, prioridades e identidades de la ciudadanía; ésta se relaciona con la función de gobierno y de representación.

Las entrevistas realizadas reflejan que, dentro de los principales obstáculos que impiden llevar a cabo o propiciar una verdadera participación, están: la escasez de recursos económicos y la falta de capacitación e iniciativa de las autoridades.

Por otra parte, la participación popular en la toma de decisiones, se encuentra enmarcada dentro de dos enfoques principales:

a) uno que concibe la participación ciudadana como un medio o recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público de la Municipalidad;

b) el otro visualiza la participación como la influencia o incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, especialmente en lo relativo a la definición de los asuntos públicos de relevancia en las respectivas comunidades.

Respecto de ello, se puede agregar que, formalmente, las nociones de participación se deben clasificar dentro de cuatro áreas temáticas: primero, en relación con la

democracia; segundo, con la descentralización; tercero, con los temas de políticas sociales y su implementación; y, en cuarto lugar, en relación con los temas de modernización de la gestión municipal.

A.- Participación y democracia

La participación ciudadana apunta a la democratización del Estado y del sistema político. En este sentido, por medio de ella se pretende reafirmar el estado de derecho, reformar la institucionalidad política y consolidar las libertades públicas, particularmente la libertad de expresión y el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos. En particular, se debe avanzar hacia un cambio de mentalidad tanto de las autoridades municipales como de los propios ciudadanos, principalmente, mediante apropiados programas de capacitación con el fin de dar curso a la nueva era regional y municipal, que tienda a democratizar los municipios y conformar gobiernos locales y regionales realmente representativos y participativos, en donde la última palabra sea dada por la voluntad popular.

Con la denominación “era regional” se busca implementar un sistema de planificación regional, la cual debe entenderse como un instrumento de organización intermunicipal, que se logra mediante la solidaridad y la cooperación entre distintas comunidades cantonales.

Tradicionalmente se ha “entendido” que el término autonomía municipalidad excluye la injerencia de cualquier ente público en el ámbito local, es decir, se le ha dado al concepto “gobierno autónomo” un rango de “gobierno soberano”. Sin embargo, en las

discusiones de la Constituyente sobre este tema, queda muy claro que nunca se pensó darle a las municipalidades esa connotación de gobiernos soberanos, por ejemplo:

“En el acta No. 80 se cita la moción presentada por el representante Leiva Quirós, que decía textualmente :

"Las Corporaciones Municipales son órganos de la soberanía, autónomos y de elección popular",

Esa moción generó gran discusión, encabezada por la intervención del representante Ortíz Martín, quien expresó :

"[...] que la soberanía la tiene fundamentalmente el pueblo y la delega en la Asamblea Legislativa. De ninguna manera puede atribuirse esa soberanía a las corporaciones municipales, que son órganos administrativos de los intereses comunales [...] Una municipalidad, es decir, muchas municipalidades soberanas constituyen pequeños Estados dentro de un Estado, lo que viene a ser técnicamente imposible..."

En ese sentido, autonomía no puede ser entendido como soberanía sino como la capacidad de decidir sus prioridades, pero ello no quiere decir que puedan “vivir” sólo con absoluta “independencia”.

Es claro que la vida moderna exige una gran interrelación y es dentro de ese contexto que esta propuesta va ligada a fomentar la comunicación y la mutua ayuda entre las municipalidades con el objetivo de facilitar y posibilitar el cumplimiento de sus objetivos o su administración, a fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en su acciones,

implementando instancias formales, democráticas, de participación más cercanas a los habitantes.

En Costa Rica la Unión Nacional de Gobiernos Locales es la máxima expresión del asociativismo municipal costarricense y en los últimos años ha empezado a ganar mayor protagonismo en la escena de la política nacional, ha ido logrando tener mayor presencia en el plano de las negociaciones ante el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa.

La Unión nació como resultado de las distintas iniciativas que se habían presentado en los congresos nacionales municipales de crear un ente que aglutinara a todas las municipalidades y que pudiera coordinar esfuerzos de cada una de ellas en torno a un proyecto común. La Unión aglutina a 79 de las 81 municipalidades y 7 Concejos de Distrito. También existen a nivel nacional las ligas municipales, las cuales son muestra del fortalecimiento “supralocal”, no obstante funcionan al mínimo.⁶⁰

El propósito es proponer que distintas municipalidades con afinidades socioeconómicas, interactúen con el fin de implementar un sistema regional de desarrollo para el ordenamiento, coordinación y planificación del área, el cual, para no limitar las respectivas “autonomías”, deberá de realizarse con la participación de todos cuantos aparecen comprometidos.

Es decir, que así las municipalidades deberán participar de la planificación regional por medio de la constitución de federaciones o mediante convenios con los otros gobiernos locales interesados y eventualmente con autoridades nacionales.

⁶⁰ Rivera Araya (Roy). *La descentralización real en Costa Rica*. 1º Edición, San José, FLACSO-Sede Costa Rica, 1997, pág. 131

El ente jurídico administrativo adecuado para conducir la planificación sería la agrupación o la unión de municipalidades, como sociedad dotada de personalidad jurídica propia y en absoluto apego a la voluntad general de las distintas comunidades y con el objeto de solucionar problemas comunes, en la respectiva área local.

A manera de precedente es el ejemplo del sistema regional-municipal fijado en los artículos 8, 9 y 10 del Código Municipal vigente, al establecerse:

Art. 9.- “... *las municipalidades podrán pactar entre sí convenios...*”

Art. 10.- “ *Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones...*”

Art. 11.- “...*Previo estudio de factibilidad, los convenios intermunicipales requerirán de la autorización de cada Concejo...Estos convenios tendrán fuerza de ley entre las partes*”

La actividad regional, debe estar fundada en condicionamientos geográficos y culturales y en esa medida se perfila una conciencia regional, que es ese sentimiento de afinidad, dentro de un marco de convivencia jurídico-político mayor, sensación de pertenencia sociocultural.

La idea básica de la conciencia regional se configura en una dirección empírica, mediante el uso de determinados indicadores de la actitud de una población tendente a satisfacer necesidades e intereses regionales. Un ejemplo histórico de este planteamiento se encuentra en el Convenio Cooperativo Intermunicipal del área metropolitana, formado por las municipalidades de Coronado, Goicoechea, Moravia, La Unión, Curridabat, Montes de Oca, Desamparados, Tibás, San José, Escazú, Santa Ana y Alajuelita. Este convenio se

suscribió con el fin de solventar el problema de la recolección, tratamiento y disposición final de la basura. Actualmente, existe la Federación Municipal Regional del Este, la cual tiene como fin administrar el Relleno Sanitario de Río Azul y un convenio entre las municipalidades de Belén, Mora, Santa Ana y Escazú, también con el propósito de resolver el problema de los desechos sólidos. Según indicó el Alcalde de Escazú, este convenio aún se encuentra en “*tinta y papel*” únicamente.

Por otra parte, el Código Municipal, en su numeral 6 en conexión con el 7 de ese mismo cuerpo normativo, fomenta la regionalización que se estudia al autorizar a las Municipalidades, en su carácter de autoridades máximas en el ámbito local, a coordinar acciones entre ellas o con otros entes públicos.

Este principio de regionalización no sólo exige una simple comunicación en la ejecución de proyectos, sino que obliga a toda la Administración Pública y órganos correspondientes a planificar en armonía con las Corporaciones Locales, sus planes y proyectos para una ejecución de actividades de forma concertada y armónica; para tal efecto, el ordinal 7 del Código de cita, brinda el convenio como instrumento de coordinación y hace extensivo el principio, no solo en referencia con obras públicas sino también para la gestión de servicios públicos.

De acuerdo con lo expuesto, se puede concluir que una visión moderna de la Administración Pública impulsa la utilización de mecanismos de coordinación y concertación como el mostrado por el Código Municipal para que, en un ánimo de solidaridad, se busque la pronta satisfacción del interés general, lo que bajo ninguna

circunstancia infiere una conculcación al ámbito de competencias nacional o local, sino el planeamiento y unificación de fuerzas para el beneficio de la ciudadanía.

B.- Participación y descentralización.

En segundo lugar, la participación es considerada como un elemento de descentralización de los gobiernos locales hacia las comunidades, entendida como la transferencia de competencias, atribuciones o capacidades de decisión sobre diferentes temas, así como de los recursos y medios para hacer realidad dichas decisiones y responsabilidades. Esto involucra definitivamente cambios en la institucionalidad de la administración local, orientados a:

a) descentralizar, en ámbitos regionales, provinciales y comunales, y crear instituciones de participación en dichos niveles del Estado, tales como Concejos de Distrito, Asociaciones de Desarrollo Comunal, organizaciones comunales;

b) hacer posible la regionalización, no sólo como un exclusivo acto administrativo, sino también a través de la participación ciudadana, para dar vida a un perfil regional en los diferentes territorios.

La descentralización con participación ciudadana activa logra promover la idea de una comunidad autorregulada que necesita, a su vez, de una sociedad civil fuerte; esa fortaleza se legitima por medio de la más amplia información sobre los asuntos comunales; es así que se puede, con conocimiento de causa, asumir una postura y adoptar con

responsabilidad un comportamiento activo en la utilización de estos espacios institucionales de participación.

Cita el expresidente Miguel Ángel Rodríguez, en un documento publicado con ocasión de la implementación del “Triángulo de la Solidaridad”: *“que la democracia participativa hace necesaria la descentralización para promover la división del poder y el surgimiento de más centros para la toma de decisiones; demanda capacitación, para que más personas tengan acceso al poder y puedan obligar a los gobernantes a rendir cuentas para evitar la concentración, el desvío de los recursos, el abuso del poder y la ineficiencia....”*

En efecto, lo que se busca es explotar la energía de los vecinos de una comunidad para abordar y buscar soluciones a sus propios problemas, por medio de una comunicación libre y coordinada con sus representantes, en un medio organizado jurídicamente. La participación no sólo es la base del sistema municipal, pues como se indicó en los inicios de la presente investigación, ésta institución surge con la noción de ser un grupo de personas, unidas por lazos de localidad y vecindad, que se reúnen para auto administrar sus intereses mediante su organización, también es clave y ha llegado a constituirse en el motor más efectivo del desarrollo social.

Lo que se propone en este estudio es la integración entre la municipalidad, institución político, administrativa y formal y la organización comunal, como una exigencia para hacer efectiva la descentralización política de modo que, por delegación, se distribuya adecuadamente el poder político. La descentralización política busca que la instancia de decisión se sitúe lo más cerca posible de aquellos a quienes afecta una determinada

decisión. Mejor aún, lo óptimo es que quienes sean los más afectados deban ser, a la vez, los gestores de las decisiones, como sujetos conscientes de su propia historia.

Conforme a este principio de descentralización política y atendiendo a la mayor racionalidad para los efectos de una planificación democrática y participativa, se conceptúan distintos niveles de decisión:

- a) en primer lugar, se observa un ámbito vecinal, conformado por la comunidad, sus asociaciones y comités;
- b) en segundo lugar, está el ámbito de la municipalidad, la cual toma decisiones dentro del control de su jurisdicción, previa consulta de la voluntad general de la comunidad que representa, en los casos que los afecten;
- c) en tercer lugar, está el ámbito regional donde una Confederación o varias municipalidades, por medio de un convenio, deberían estar capacidad para diseñar planes regionales de desarrollo, determinar prioridades y tomar decisiones a ese nivel. Claro está que todas estas decisiones, en aras del principio democrático, deberán adoptarse previa consulta a las respectivas comunidades; y
- d) por último, el ámbito nacional donde el Gobierno, asesorado por las distintas municipalidades acerca de las necesidades e intereses de los munícipes y de las particularidades geográficas, sociales y económicas deberá ejecutar la política central del Estado. En cuanto a este ámbito es importante enfatizar que tradicionalmente en este país, en el ámbito

estatal se ha promovido una uniformidad que desconoce la diversidad que caracteriza la realidad de cada municipalidad.

El régimen municipal de este país se rige por el principio de uniformidad, en el sentido de que se aplica el mismo ordenamiento jurídico a todos los entes locales ya se trate del cantón de San José o el de Talamanca. En la práctica existen grandes diferencias estructurales entre las Municipalidades del país. La suma de ingresos y gastos, el número total de habitantes, la extensión territorial, el grado de urbanismo, son factores que varían a veces de modo muy marcado, entre una y otra Municipalidad y que inciden directamente en la conformación de los puestos y de las unidades administrativas de la organización local. Para encontrar alguna solución a los problemas que se derivan de las diferencias estructurales de cada municipalidad, es indispensable realizar una tipología de las municipalidades del país, labor que debería realizar el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y que conducirá, sin duda, a dar un tratamiento especial a cada gobierno local según sus peculiares características.

Este último aspecto **-de la uniformidad sobre la diversidad-** fue uno de los aspectos más apuntados por los funcionarios municipales consultados, cuando se les pedía algún comentario sobre las políticas estatales de planificación municipal, que provenían tanto del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, como del Gobierno Central. Ante este cuestionamiento existieron, mayoritariamente, dos posibles respuestas: una, referida a una ausencia total de planes nacionales de desarrollo municipal y la otra, a la falta de estudios que reflejaran la realidad propia de cada cantón. Por ejemplo, el Secretario del Concejo

Municipal de Montes de Oca⁶¹ mencionaba que la mayoría de los cursos de capacitación que brinda el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal dan lineamientos generales sobre aspectos de interés que, al momento de aplicarlos en los distintos cantones, resultan infructuosos. La respuesta a esos resultados es que cada comunidad tiene su propia idiosincrasia y por ello responden a necesidades y lineamientos muy puntuales, que no pueden ser sustituidos por patrones uniformes.

Entonces, es indispensable la reactivación de las comunidades para provocar una corrección real así como los cambios necesarios en las instituciones y en las distintas esferas sociales. Ello definitivamente conlleva a una actitud mucho más accesible y sensible por parte de las autoridades públicas de buscar soluciones y mecanismos que las posibiliten, como también que atiendan a las diferencias de cada región y comunidad.

C.- Participación como política social.

En tercer lugar, la participación ciudadana se relaciona con el mejoramiento de las políticas sociales y la superación de la calidad de vida, por las razones siguientes:

a) permite enfocar, desde una mejor perspectiva, los recursos destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial;

⁶¹ Entrevista con Mauricio Salas V., Secretario del Concejo Municipal de Montes de Oca, 17 de junio del 2002.

b) adecua la gestión municipal a los aspectos que real y efectivamente demanda la comunidad; lo contrario podría significar que se caiga en grandes diferencias, lo que implicaría que la comunidad estime que el ente municipal no administra ni satisface adecuadamente sus necesidades, tal y como se comprobó en el Informe de la Auditoría Ciudadana, donde la mayoría de las personas consultadas opinó que la municipalidad representa poco o nada los intereses de la comunidad. La participación debe ser concebida como un medio o recurso que multiplica definitivamente las capacidades del sector público para actuar en este campo, pues amplía sus posibilidades de acción y facilita su llegada a la realidad local, desde la perspectiva de sus intereses y necesidades;

c) produce auto desarrollo de las personas y, en esta medida, puede también ser entendida como una finalidad que se debe alcanzar, como un valor. Desde esta óptica, la participación es vista como proceso de aprendizaje, como proceso educativo;

d) además, por medio de la participación es posible conciliar definiciones de políticas a través de instancias de diálogo, como en el caso del ámbito laboral, y de los foros de desarrollo productivo. Además, forma parte de las estrategias de información a la ciudadanía y, desde ella, escuchar sus problemas, intereses y prioridades.

En realidad, se trata de que a cada comunidad le atañe el deber de conocer “profundamente” la realidad social de su pueblo y debe promover las soluciones más convenientes para las grandes mayorías, lo que equivale a potencializar el principio democrático. Sólo sobre una base democrática, pluralista y participativa de la cooperación voluntaria para el bien de toda la comunidad es que se desarrolla la más completa forma de convivencia fundada en el respeto y la solidaridad.

En síntesis la participación como política social busca mejorar la calidad de vida y democratizar las instancias del poder local.

D.- Participación ciudadana y la modernización de la institución municipal.

Por último, la participación ciudadana debe ser entendida como un factor importante e indispensable para la modernización y efectividad de la gestión municipal. Para que la participación alcance los niveles deseados de efectividad y dinamismo es indispensable que exista un cierto grado de institucionalización, es decir, de regulación jurídica, que sirva como base a las autoridades locales y así obligadas a concertar con las organizaciones sociales –de hecho o de derecho-. Pero debe quedar claro que la participación, no se puede quedar allí, en la institucionalización, pues debe basarse en una ciudadanía activa y en la existencia de una red lo más densa posible de organizaciones sociales de todo tipo. Esta propuesta que se realiza debe formar parte del cambio que se busca alcanzar en el modo de relación de las personas con el poder. La meta que se pretende es que los habitantes de una comunidad desempeñen un rol activo, exigente y crítico. En este contexto, la participación se puede entender como posibilidad de una gran apertura de acceso al Gobierno local, que es patrimonio común a todos los ciudadanos que ejercen, por definición el control de su gestión. En este campo es donde surge la relevancia de la rendición de cuentas, apuntada anteriormente, y se reitera que se trata de una obligación impuesta a los funcionarios y

autoridades municipales como la opción para hacerse responsables de sus actos ante la población.

De lo expuesto, se concluye que la participación ciudadana se relaciona con el mejoramiento de la eficiencia de la gestión municipal, a través del rediseño de las funciones de los habitantes usuarios de los servicios que ellas prestan, lo que lleva a la Municipalidad a definir y a implementar mayores y mejores mecanismos para la canalización de la participación de los munícipes a través de los cuales, puedan identificarse, con mayor acierto, las necesidades ciudadanas, haciendo más reales los planes municipales, el logro de una jerarquía de objetivos, así como la efectiva asignación de los recursos de una manera eficiente y oportuna en atención a los intereses locales.

De este modo se concreta integralmente el ámbito de democratización, que en síntesis conduce a la participación activa de los munícipes en la comunicación de los problemas locales y su injerencia en la toma de decisiones.

El Gobierno Municipal está obligado, en su carácter de representante de los munícipes, a cumplir su función con una administración eficiente y eficaz para el bien común de las comunidades locales y el logro de un desarrollo, lo cual sólo es posible si se considera, además del cumplimiento efectivo y acertado de los planes y la eficiente ejecución de programas y proyectos, la realidad imperante y los intereses locales.

Sección II.- La Municipalidad y la participación.

En la anterior sección se hizo referencia al rol que, en criterio de los ciudadanos y las autoridades municipales, debiera cumplir la participación ciudadana dentro de la sociedad local. En el presente aparte, se hace alusión al papel que cumple realmente, la participación de la sociedad civil dentro de las comunidades.

Al confrontar ambas posturas, salta una evidente contradicción. Se encuentra que la mayoría de los dirigentes municipales han separado del ejercicio de la gestión municipal y del proceso de toma de decisiones, la intervención y la participación de los habitantes. Esta realidad ha sido reflejada dentro de los resultados obtenidos en un trabajo de campo realizado para la presente investigación⁶².

De dicho estudio, se extrae que sólo el 15% de los municipios consultados han sido objeto de alguna consulta popular o de algún otro mecanismo de participación e intervención ciudadana. Esta ausencia de consultas populares, llama aún más la atención si se compara con otro de los resultados, cual es que la mayoría de los funcionarios municipales consultados (91%), afirmaron estar de acuerdo en que la participación ciudadana es de suma importancia y relevancia para el ejercicio municipal. En

⁶² Para recabar la muestra que aquí se analiza se siguió la siguiente metodología. Se consultó telefónicamente a 50 municipalidades (lo que representa el 62.5% del total), en cada una de las municipalidades se contactó a dos o tres funcionarios, entre administrativos y autoridades municipales, y para obtener los resultados se realizó un estudio ponderado de las respuestas por los funcionarios de la municipalidad respectiva. Las preguntas generadoras de la discusión fueron: ¿Cuál es el fin último de las municipalidades?, ¿Cuánta importancia tiene la participación de los habitantes en la toma de decisiones de asuntos públicos de relevancia en las respectivas comunidades? ¿En los últimos años se ha implementado algún mecanismo de participación popular? ¿La administración municipal se encuentra abierta a la participación popular? y ¿cuál es el principal problema que enfrenta el sistema municipal para promover un sistema participativo en la toma de decisiones?

consecuencia, se observa una clara y evidente contradicción entre lo que “es” y de lo que “debe ser”.

Sobre este mismo asunto, la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia⁶³, informa que los gobiernos locales utilizan poco los mecanismos de democracia directa, tanto para consulta a la ciudadanía como para rendir cuentas. Se indica que una ronda de entrevistas con funcionarios de 12 municipalidades del país (14.8% del total) permitió detectar que ninguna municipalidad convocó a un referéndum, –sólo la municipalidad de Puntarenas, fuera del estudio, convocó a uno en 1999- y sólo una municipalidad convocó a un cabildo en 1998; por lo demás, en la mitad de los gobiernos locales no se efectuó ningún tipo de consulta.

La práctica de la gestión municipal, reflejada en los datos enumerados, definitivamente desconoce la esencia, el fin y el deber ser de todo ente municipal, cual es: *Promover el desarrollo del Cantón ... como centro político, económico, social y cultural, orientándolo al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y usuarios, en armonía con el interés nacional, en estrecha cooperación con la comunidad...*⁶⁴

En apoyo a lo expuesto, se demuestra que, de las 50 municipalidades encuestadas, el 60% refiere que el fin último de la municipalidad es la prestación de los servicios básicos a la comunidad. Esta visión es un reflejo de la crisis que el sistema municipal, pues con ella

⁶³ Informe de la Auditoría sobre la Calidad de la Democracia. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible. 1ra. Edición, San José, Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación, Vol. I, y II. 2001, pg. 252

⁶⁴ La misión indicada se recogió de un boletín repartido por la Municipalidad de San José y el cual se transcribe por ser perfectamente afín con el planteamiento de esta investigación.

se están desconociendo aspectos tan importantes como la promoción del desarrollo del Cantón como centro político, económico, social y cultural, orientándolo al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y usuarios.

Un aspecto por rescatar, es que esta visión de que la Municipalidad es sólo un ente dedicado a la prestación de servicios, no es una tendencia de los últimos tiempos, sino, por el contrario, en el año 1979, José Antonio Morales, indicó:

“...Es lamentable constatar el cotidiano deterioro que sufren los municipios en Centroamérica, pareciera que los altos burócratas del nivel central los consideran como una simple oficina tradicional que poco a poco irá cayendo en lo obsoleto e incluso llegará a desaparecer o al menos subsistirán como piezas de museo, reminiscencias de la época colonial. Lo más lamentable es que son las mismas municipalidades quienes aceptan y propician ese estado de cosas eludiendo sus reales funciones de gobierno local y circunscribiéndose a la prestación de algunos determinados servicios que aún no han interesado a la burocracia estatal...”⁶⁵

⁶⁵ José Antonio Morales. El municipio en el Proceso de Desarrollo. Instituto de Estudios Políticos. Costa Rica, 1979, pág. 335.

Por otra parte, en una investigación coordinada por FLACSO- El Salvador/ FundaUngo/ FLACSO-Costa Rica⁶⁶, se determinó que las personas que creen que el gobierno local actual representa en nada o poco los intereses de la comunidad, es casi tres veces mayor que el número de personas que cree que los representa algo o mucho. Los resultados que se obtuvieron con la Auditoría aportan evidencia que apoya el estudio de FLACSO. El 68% de las personas no está nada de acuerdo o está en poco de acuerdo con la afirmación de que la municipalidad atiende las necesidades más importantes de las comunidades, frente al 26.9% que estaba algo de acuerdo. Sin embargo, existen importantes diferencias locales. En el municipio de Belén, la mayoría de las personas (55.9%) cree que la municipalidad sí atiende las necesidades de las comunidades; en el extremo opuesto se encuentran los cantones de Talamanca y Puntarenas, donde el 73.4% y el 66.26 de las personas creen que su municipalidad no lo hace.

Debe examinarse que los mecanismos de participación ciudadana que establece la legislación municipal actual son los cabildos abiertos, el referendo y el plebiscito⁶⁷. Aunado

⁶⁶ Citado por Informe de la Auditoría sobre la Calidad de la Democracia. Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible. 1ra. Edición, San José, Costa Rica. Proyecto Estado de la Nación, Volumen II pág. 252.

⁶⁷ **Plesbicit**, es la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal. (DE- N. 03-98 del 9 de octubre de 1998, artículo 2.1.2- Relacionado también con el artículo 19 del Código Municipal)

Referendo, en el ordenamiento costarricense, esta modalidad de consulta es acogida a nivel municipal, como un instrumento de participación política, según las disposiciones del artículo 13 inciso j) del Código Municipal.

El cabildo, es la reunión del Concejo Municipal y los Concejos Distritales, a la cual los habitantes del cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. (Artículo 2.1.4. del Manual para la realización de Consultas Populares)

a ellas, en la práctica se dan las comisiones mixtas y las audiencias públicas. Un ejemplo de estas comisiones mixtas está siendo desarrollado por la Municipalidad de Goicoechea que, en asocio con la Caja Costarricense del Seguro Social y el Ministerio de Salud, se han dado a la tarea de realizar sesiones con los vecinos de comunidades organizadas, para rescatar cuáles son los problemas que más aquejan a la comunidad y cuáles soluciones se aconsejan en el servicio asistencial de la salud, la seguridad y el desarrollo comunal.

Esta iniciativa del cantón de Goicoechea opera de la siguiente forma: las autoridades municipales, por medio de los EBAIS, localizan comunidades organizadas; allí, convocan a una reunión con los vecinos. A dicha reunión se apersonan, además de los vecinos, representantes de la Municipalidad, de la Caja Costarricense del Seguro Social y del Ministerio de Salud, se crean grupos con áreas temáticas de trabajo, para detectar problemas y proponer soluciones. En los casos en que se ha apuntado la seguridad como un problema que aqueja a la comunidad, se llama a personeros del Ministerio de Seguridad Pública para que capaciten a los vecinos por medio de un taller de aproximadamente diez charlas.

Otra municipalidad que lleva a cabo esta práctica es la de Matina, en donde la Municipalidad, en coordinación con el Grupo GTZ y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, llevaron a cabo talleres con los habitantes de la comunidad para elaborar el Plan de Desarrollo Cantonal, que abarcará un plazo de tres años. Por otra parte, las audiencias públicas han sido utilizadas por la Municipalidad de San José principalmente para temas relacionados con reformas en el plan urbano, en el uso del suelo y en temas relacionados con las patentes que, por otro lado, son requisitos de origen legal.

Como parte del estudio, se analizó si los gobiernos municipales tienen una actitud receptiva a la participación de los habitantes o si promueve la constitución o el funcionamiento de organizaciones comunales independientes. El 52,9% de los 138 líderes comunales y funcionarios municipales consultados en 7 municipalidades del país respondió que la municipalidad no organiza a las y los ciudadanos para que participen en los asuntos públicos de su comunidad. Con excepción de Belén y Alajuelita, donde el 46,6% y el 47,6% de los consultados sí creen que la municipalidad ayuda a organizar tal mecanismo, en los demás cantones estudiados menos del 40% lo cree así (Palmares es un caso intermedio). La peor calificación la recibe la municipalidad de Talamanca, pues el 92,2% de los líderes y funcionarios no cree que la municipalidad organice a la población. Cuando se pregunta a los líderes comunales sobre esta materia Belén obtiene la mejor calificación: 5 de los 9 líderes consultados creen que la municipalidad sí promueve espacios y formas de organización ciudadana.

Otro aspecto que se reflejó en los trabajos de campo estudiados es que la falta de participación ciudadana no sólo deriva del poco estímulo de los entes municipales sino, además, de la indiferencia de los propios munícipes hacia los asuntos que afectan a la comunidad. En refuerzo a estos razonamientos el Informe de la Auditoría refleja que el 92.9% de las personas no asiste a las sesiones municipales y el 90.1% no participa en actividades promovidas por la municipalidad.⁶⁸ Esta disposición también se reflejó en porcentajes similares en el trabajo de campo realizado para la presente investigación.

⁶⁸ Idem, pg. 258

Con base en lo expuesto, se concluye que el funcionamiento del sistema político-local del país permite teóricamente, un grado importante de apertura, voluntad y de la disposición necesaria para permitir y fomentar la intervención de los habitantes a la hora de generar decisiones. En consecuencia, esta relación Municipalidad-Participación Ciudadana, sólo existe en toda su plenitud en el ámbito formal. Se dice que existe en toda su plenitud sólo formalmente, puesto que en la realidad, si bien en algunos cantones se logró identificar buenas prácticas de gestión democrática pues allí los Gobiernos locales promueven la participación ciudadana en la deliberación de los asuntos locales, las autoridades rinden cuentas a la población y la municipalidad cuenta con un alto nivel de aprobación popular, ese fenómeno no se dio en todos los casos. Como se comprobó en el trabajo de campo realizado, en la mayoría de los entes municipales no se le ha dado al ciudadano el lugar que debería ocupar dentro del engranaje de la gestión municipal.

Sección III.- Propuestas claves para mejorar la participación popular.

Con base en las marcadas diferencias analizadas en las secciones anteriores, surge una necesidad imperiosa: impulsar una nueva forma de pensar y de actuar en el ámbito estatal y específicamente en el campo municipal. La pretensión es superar la visión de que los habitantes son sujetos pasivos de los sistemas de gobierno y ajenos totalmente a la elaboración de la toma de decisiones. Debe reconocerse que la población tiene la capacidad y la obligación de contribuir a su propio bienestar.

Como se señaló en el primer capítulo, existe en la Carta Constitucional una disposición que hace descansar en la participación política de los ciudadanos el ejercicio real de la democracia, pues son estos quienes tienen el derecho y el deber no sólo de elegir sus representantes, sino de contribuir al funcionamiento del Estado. Por tanto, es preciso adquirir un compromiso para promover la participación de los ciudadanos en todas las etapas del proceso de desarrollo, partiendo de la identificación de los problemas que les aquejan directamente, pasando por la formulación, ejecución, supervisión e incluso, su evaluación.

Para el logro de ese compromiso es indispensable la tarea de capacitar y orientar a los funcionarios públicos, ello reviste la misma urgencia tanto en los altos puestos así como en el personal administrativo; además impulsar programas de educación denominados “educación ciudadana”.

Como se dijo, es importante propiciar un rediseño del sistema municipal que tienda a profundizar la democracia política y para ello se deben contemplar varios aspectos básicos que, sin pretender ser categóricos, pueden ser un elemento importante por estudiar.

Para que la participación de la población civil sea efectiva se requiere establecer, desde el inicio, ciertas reglas indispensables que deben ser siempre respetadas, entre ellas podemos citar:

1) Representatividad, la cual se refiere a que todos los sectores del municipio sean tomados en cuenta –sin excepción- en el proceso, tanto de carácter territorial como institucional. Es importante fortalecer la Municipalidad desde una doble perspectiva: como órgano de representación popular de tal manera que en el desarrollo de su gestión exprese

mejor la voluntad popular, y como centro político, económico, social y cultural, orientándola al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y usuarios, en armonía con el interés nacional, en estrecha cooperación con la comunidad. Ambos aspectos son indispensables para lograr una verdadera administración y una mejora en calidad de vida de los habitantes;

2) Voluntad de las autoridades, ello implica una disposición real y firme de apertura, de compartir y abrir espacios tanto por parte de los ciudadanos como del gobierno local, para involucrarse y trabajar en forma conjunta. Con la participación ciudadana se puede establecer una relación estrecha entre las comunidades y las autoridades municipales, permitiendo que la población informe de sus necesidades, demandas y sugerencias respecto de temas como los servicios públicos, la ejecución de proyectos, etc. Asimismo, es posible ahorrar recursos en la realización de obras porque la comunidad está más consciente de la importancia de dar su propio aporte.

Un ejemplo del ejercicio político de la comunidad se presentó en Escazú en el año 1998. Para nadie es un secreto lo que se ha llamado la "crisis de los partidos políticos" desde la óptica de la ciencia política. Ello significa que la libre elección de representantes se ha acabado debido a las negociaciones corporativas entre agrupaciones consolidadas y oligárquicas y de cúpulas partidistas, como han funcionado los partidos políticos tradicionalmente. Esta situación ha provocado dos fenómenos: la apatía y la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía con respecto a la relación entre representantes y representados. Estas tendencias no fueron ajenas en la comunidad de Escazú, y como un reflejo de protesta se formó un partido político cantonal denominado "La Yunta"; surgió

con el fin de romper los esquemas tradicionales y buscar una verdadera representación de la comunidad en el gobierno local. Esta protesta produjo efectos importantes, pues en la primera elección en que participó “La Yunta” como partido político derrotó a los partidos tradicionales colocando a una mayoría de regidores en el Concejo Municipal. Los cambios que surgieron ante esta renovación de personal han sido de mucho agrado y beneplácito por parte de los vecinos de Escazú. Esta aprobación se reflejó en los resultados obtenidos en las elecciones pasadas en las que “La Yunta” obtuvo el 35% de los votos contra el 23% y el 21% que correspondieron a los partidos tradicionalmente mayoritarios como el PUSC y el PLN, respectivamente;

3) Otra de las características que debe de imperar en la relación gobernantes-gobernados es la **transparencia**: se refiere a compartir información exacta y verdadera sobre el manejo administrativo, técnico y financiero de la gestión municipal.

Aunado a lo anterior, la información es una condición básica e indispensable, pues la experiencia demuestra que el desconocimiento es el primer obstáculo que encuentra el ciudadano en su vinculación con el gobierno municipal, lo que se traduce en desconfianza e indiferencia.

Para un logro efectivo de la transparencia, es indispensable una adecuada y responsable supervisión de la población respecto de las autoridades. Esta supervisión, sólo sería efectiva ante una adecuada rendición de cuentas. Al respecto, es preciso indicar que en un Estado democrático como Costa Rica, se encuentra como uno de sus principios fundamentales el derecho de información para la efectiva participación de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. Sobre este tema, la Sala Constitucional recientemente se

pronunció y señaló que el ejercicio de este derecho, es indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad, de una manera más amplia; en lo conducente indicó:

“... el derecho a la información es considerado como una garantía jurídica indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer, en mayor o menor medida, su participación en las tareas públicas y desde este punto de vista, se trata de un derecho público y subjetivo. Es un derecho público por cuanto exige la intervención del Estado para procurar información sobre las actividades que desempeñan los órganos gubernamentales, además, es un derecho subjetivo, por cuanto supone un poder jurídico, susceptible de regulación por el ordenamiento jurídico. Ese derecho a la información, además, tiene un carácter preferente al considerarse que garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre; garantía que reviste una especial trascendencia ya que, de ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de

manera responsable en los asuntos públicos, ha de ser informado ampliamente de modo que pueda formar opiniones, incluso contrapuestas, y participar responsablemente en los asuntos públicos...’’⁶⁹

En ese orden de ideas, es claro y evidente que la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, más que una opción de cambio a la que pueden optar, es una obligación de las autoridades locales para garantizarle al munícipe la información requerida para que así adopte las decisiones correspondientes y de esa forma promover la participación ciudadana, pues, de lo contrario, ese derecho sería ilusorio y la norma constitucional resultaría superflua.

4) Además de lo ya planteado, se requiere de una **modernización de las instituciones públicas**. Es preciso reconocer las limitaciones humanas y la incapacidad para diseñar de forma adecuada los sistemas sociales. Para lograr una administración eficiente del desarrollo, con participación activa de la sociedad civil, se deben modernizar las instituciones públicas para que respondan adecuadamente a los nuevos retos. También, es importante brindar capacitación a las autoridades municipales para que tomen conciencia del papel que cumplen como representantes y responsables del desarrollo de la comunidad así como del mejoramiento de la calidad de vida de los munícipes.

5) **Eliminar estereotipos**. Se debe de eliminar la idea de que las personas “comunes” no logran comprender sus problemas y que, simplemente, carecen de capacidad

⁶⁹ Sentencia de la Sala Constitucional número 2002-03074 de las quince horas veinticuatro minutos del dos de abril del dos mil dos.

para mejorar su situación. Por tanto, se les ha asignado a las personas un papel de simples receptores de los beneficios que ofrecen las instituciones del Estado. Según un documento publicado por el Triángulo de la Solidaridad, desde esta óptica, existe la tendencia de ver a la gente como "el problema" y a la Administración Pública como "la solución".

6) Reconocer el fin para el que se trabaja. Es preciso entender que las autoridades municipales trabajan para el pueblo y en representación del pueblo, por ello el interés de esa comunidad que los eligió debe superar cualquier otro interés que puedan tener personas y funcionarios externos a su localidad.

7) Se deben ampliar las bases de participación, incrementar el acceso a los servicios y los recursos y promover el cambio. Debe entenderse que la tarea principal de la municipalidad debe iniciar estableciendo un nivel constante de coordinación con la comunidad, desde sus diferentes instancias, organizaciones, asociaciones, barrios o personas independientes; sólo cuando la municipalidad se encuentre abierta a la participación de la comunidad, cuando oiga y atienda las demandas de los vecinos, cuando corresponda a los intereses de todo el municipio y no sólo a los de la burocracia institucional, se habrá dado un paso importante hacia la efectiva democratización del poder local.

También es relevante acotar que es erróneo creer que el problema es sólo económico, como lo manifiestan la mayoría de los municipios consultados, pues también es un problema político, de poder, de imagen, de credibilidad y de falta de apoyo por parte de las comunidades.

Los ciudadanos deben ver reconocidos y regulados un conjunto de instrumentos destinados a hacer valer sus derechos, intereses y opiniones ante la Administración Pública, como el derecho de audiencia, de consulta de expedientes administrativos, de recabar información de todos los entes públicos, entre otros. Parece deseable que como forma general se reconozca y se respete el derecho de iniciativa popular poniendo como único límite que haya un número determinado de peticionarios para dar curso a la iniciativa.

8) Se debe educar sobre la participación.- La participación ciudadana también juega una función educadora, desarrolla la consciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible la noción de interés general. Es de suma importancia capacitar a los habitantes de cada comunidad para que puedan tener un concepto más informado del desarrollo y del papel que pueden jugar en su promoción, para que se estimule su conciencia y se motive en la riqueza de sus propias capacidades. A partir de allí, la comunidad se educa y se transforma a la vez que modifica sus propias condiciones, produce así un nuevo tipo humano que hace del trabajo cooperativo una poderosa herramienta de progreso social y humano.

9) Es preciso tomar nuevos horizontes. Actualmente se percibe un cansancio social y un gran desinterés de las comunidades hacia la gestión pública, por ello es indispensable dar un giro en el camino por el que se transita y promover por medio de la participación el movimiento vecinal, haciendo suyos los planteamientos. Finalmente, es preciso indicar que, para la **activación de la participación de las comunidades**, es preciso fomentar una nueva actitud pública y privada dirigida a la búsqueda de soluciones y de los mecanismos que la posibiliten y así lograr que las municipalidades se conviertan en el eje

representativo por medio del cual se expresen todas las organizaciones, municipales y sectores de la comunidad. Estas soluciones deben adoptarse tomando en cuenta que es claro el deterioro y la falta de credibilidad en el sistema municipal, por lo que resulta una ardua tarea devolver los niveles de confianza y de apoyo por parte de la ciudadanía, dado que los vecinos ya no los ven como alternativas para el desarrollo comunal.

Es importante tener en cuenta que, para impulsar los cambios que se proponen, no basta con establecer relaciones pasivas entre algunos dirigentes municipales y comunales, como ocurre actualmente. Estas propuestas deben ir dirigidas a propiciar una real y verdadera integración con la comunidad para devolverle a esta institución la vitalidad que la caracterizó durante la etapa de la independencia, es decir, sería regresar a su origen netamente democrático y realizar sus funciones políticas, económicas, sociales y culturales, en el seno de la comunidad.

Queda claro que para ver los resultados y para devolver la credibilidad al pueblo, no sólo se trata de pensar en soluciones de corto plazo sino, talvez, en programas de mediano y largo plazo, puesto que el tema de la educación ciudadana no se puede improvisar; pero es indispensable que se empiece de inmediato el camino de regreso al poder comunal.

CONCLUSIÓN

El ideal de todo sistema municipal es lograr desarrollar un proceso social y político que contribuya a construir el poder local que la voluntad general desea: participativo, equilibrado, descentralizado y especialmente democrático; es decir, que se desenvuelva con el consentimiento de la mayoría de los ciudadanos.

De la investigación realizada se obtuvo que el sistema municipal, en general, está muy lejos de ese ideal. En realidad, se encontró un gran descontento de parte de la población civil hacia los gobiernos locales, sobre todo como medio o alternativa para el desarrollo comunal. Lo relevante de esta situación se da puesto que el sistema democrático, que es el que promueve el artículo primero constitucional, tiene su base fundamental en la soberanía popular. Es decir, el gobierno del pueblo, de forma que la voluntad de la sociedad civil es esencial para el ejercicio del poder político, y es sólo a través de la participación que puede ser expresada su voluntad; como las municipalidades, por su propia esencia, son los eslabones del Estado más próximos y accesibles a los ciudadanos; entonces, el gobierno local se convierte en un lugar idóneo para que se materialice la democracia como forma de vida y para que surjan espacios concretos de participación ciudadana.

En ese orden de ideas, es importante retomar que, para alcanzar esa meta, se depende en gran medida del grado organizativo de las comunidades, de su capacidad de gestión, de la claridad de sus planteamientos y de la disposición para asumir compromisos

y de romper con los esquemas tradicionales tales como que, a los vecinos, por su idiosincrasia, no les interesa participar o que, en caso de participar, no tienen el conocimiento necesario para opinar de manera objetiva, oportuna y racional de los diversos temas.

Además debe darse una campaña de educación y de comunicación tal, que permita a los ciudadanos ver a las municipalidades, no únicamente como un instrumento a su servicio sino, además, como un espacio natural en donde no sólo se le reconoce su derecho a elegir a sus representantes, sino también, como un espacio en donde se le reconoce el derecho a participar en la formación de la voluntad estatal y de esa forma ser parte del ejercicio del poder local.

Queda claro que tales logros sólo se podrán hacer efectivos si las autoridades locales tienen como prioridad y norte el diálogo y la negociación antes que la imposición o la confrontación en el camino de la satisfacción de los intereses y las necesidades de los diferentes sectores que conviven en el municipio.

En síntesis, puede decirse que el papel que cumple la participación ciudadana en el ejercicio de la gestión municipal apunta a la democratización de los gobiernos locales. Es decir, por medio de ella se pretende reafirmar el estado de derecho, reformar la institucionalidad política, y consolidar las libertades públicas, particularmente la libertad de expresión y el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos. Es decir, la participación se convierte en el medio por el cual se logra hacer efectivos los derechos constitucionalmente protegidos de democracia, libre elección, representación, participación y expresión de los intereses locales.

En ese contexto, se tiene claro que la participación ciudadana, más que un tema demagógico y un tema político de turno, resulta ser una necesidad, en la que tienen que intervenir no sólo las autoridades sino todos y cada uno de los miembros de la comunidad nacional. Se vio que no es posible hablar de una vida democrática sin participación, sin intervención por parte de la sociedad civil. Entonces, sólo hay un camino por seguir: es el que va dirigido a ampliar la base democrática por medio del establecimiento de una nueva estrategia que conduzca al orden, a la racionalización de recursos y a eliminar el excesivo centralismo, con el objetivo de propiciar acciones que garanticen el establecimiento de mecanismos de descentralización gracias a la apertura de espacios para la participación efectiva de la sociedad civil.

Bibliografía

Libros

1. Araya Pochet (Carlos) y otra. “Historia del Régimen Municipal en Costa Rica”. 1ra. Ed. Coedición Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –Universidad Nacional Estatal a Distancia. San José, Costa Rica, 1986.
2. Albi, (Fernando). La Crisis del Municipalismo. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España, 1966.
3. Albi, (Fernando). Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispano. Editorial Aguilar. Madrid, España, 1955.
4. Baker (Christopher) y otros. El Gobierno Municipal en Costa Rica sus características y funciones. Associated College of the Mid West Central America Field Program y Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1971.

5. Bielsa (Rafael). Estudios de Derecho Público III Derecho Constitucional. Editorial Depalma. Buenos Aires. 1952.
6. Bielsa, (Rafae). Principios de Régimen Municipal. Abeledo – Perrot, 3 ed, Buenos Aires, 1962.
7. Bruce Jiménez (Emilio) y otros. La participación ciudadana en el quehacer político ¿cómo incrementar de manera positiva? Mesas redondas “El quehacer político en la sociedad costarricense. Asamblea Legislativa, San José, Costa Rica, 1997.
8. Dahl (Robert). Poliarquía. Editora da Universidade de Sao Paulo, Brasil, 1997.
9. Diamond (Larry) y otro. El resurgimiento global de la democracia. Instituto de Investigaciones Sociales UNAM. 1ra. Edición, México, 1996.
10. De Oliveira, (Ives). Curso de Derecho Municipal. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1960
11. Fernández Arguello, (Hubert) y Sánchez Navarro (Ileana). Las consultas populares a nivel Cantonal y Distrital. 1ra. Edición, San José, Costa Rica, Editorial Investigaciones Jurídica, 1999

12. FERRARA, (Francisco). Teoría Jurídica de la Hacienda Mercantil. Traducción de José María Navas, Madrid, 1950.

13. García de Enterría, (Eduardo). Curso de Derecho Administrativo. Tomo I, Ed. Civitas, 2 ed, Madrid, 1975.

14. García de Enterría (Eduardo). Estudios Sobre Autonomías Territoriales. Editorial Civitas, Madrid, 1ra. Edición, 1985.

15. González Víquez (Cleto). Historia del Régimen y Legislación Municipal de Costa Rica en el siglo XIX. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, San José , Costa Rica. 2da. Edición, 1988

16. Gutiérrez, (Carlos José) .Libertad, Derecho y Desarrollo Político.
Derecho Constitucional Costarricense. Editorial Juricentro, 1ra. edic.
San José, Costa Rica, 1983.

17. Hauriou (André). Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ediciones Barcelona, edición castellana para España y América, 1971.

18. Hernández (Antonio María). Derecho Municipal. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina. 2da. Edición, Vol. I, 1997.
19. Horst Schonbohn (Ed.) Derecho humanos, Estado de Derecho y Desarrollo social en Latinoamérica y Alemania. Fundación Konrad Adenauer. Caracas, 1994
20. Jiménez Castro (Wilburg). Génesis del Gobierno de Costa Rica 1821-1981. Editorial Alma Mater, 1ra. Edición, Volumen I y II, San José, Costa Rica, 1986.
21. Kelsen (Hans). La esencia y el valor de la democracia. Editorial Labor, Barcelona, Traducción 2da. Edición alemana por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra.
22. López Guerra, Luis y otros. Derecho Constitucional, Vol. 1, 3ra. Edición . Valencia, España. 1997.
23. Mata Coto (Carlos). Estado de Derecho y Democracia. 1ª. Edición, San José, Costa Rica. 2001
24. Meléndez (Carlos). Trayectoria histórica del Municipio costarricense”, citado por Carlos Araya Pochet. “Historia del Régimen Municipal en Costa Rica”. 1ra. Ed. Coedición Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –Universidad Nacional Estatal a Distancia. San José, Costa Rica, 1986, pg. 17

25. Mora Alfaro (Jorge) y otros. La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI. Editorial UCR, San José, Costa Rica. 2001
26. Morales (José Antonio). El municipio en el Proceso de Desarrollo. Instituto de Estudios Políticos. Costa Rica, 1979.
27. Murillo (Mauro). Bases Constitucionales del Derecho Municipal costarricense del Libro Derecho Constitucional Costarricense, ensayos. Editorial Juricentro. San José, Costa Rica, 1983, 402 pp.
28. Onsari (Fabián). Gobierno Municipal. Editorial Claridad, Buenos Aires, Argentina, 1941.
29. Ortiz Ortiz, (Eduardo). La Municipalidad en Costa Rica. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1987. 447 pp.
30. Peralta (Hernan G.) Las Constituciones en Costa Rica. Instituto de Estudios Políticos, San José, Costa Rica, 1962
31. Pérez Royo, (Javier). Curso de Derechos Constitucional. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. Madrid, Barcelona, 5ta. edición, 1998

32. Rivera (Roy). La descentralización real en Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica. 1º Edición, 1997.
33. Rivera (Roy). Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San Salvador, El Salvador, 1º edición, 2001.
34. Rousseau (Jean Jacques). El Contrato Social. Traducido por Enrique López Castellón. Edimat Libros S.A. España.
35. Sartori (Giovanni). Aspectos de la Democracia. Editorial Limusa-Wiley, S.A. México, 1965.
36. Sartori, (Giovanni) y otros. Apuntes para una reflexión sobre la democracia. San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1996.
37. Sartori, (Giovanni). Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica. México, 4ta. reimpresión, 2000.

38. Torstein (Stein). Estado de Derecho Desarrollo social en Latinoamérica y Alemania. Estado de Derecho, Poder Público y Legitimación desde la perspectiva alemana. Fundación Konrad Adenauer, Caracas, 1994.
39. Zuccherino, Ricardo Miguel: Teoría y Práctica del Derecho Municipal. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1986.

Revistas

1. García de Enterría, E. “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno. Revista de Administración Pública. España N. 33, diciembre de 1960.
2. García de Enterría, E. Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés. Revista de Estudios de la vida local. España. N. 117, mayo-junio, 1961.
3. Sancho González, Eduardo. Las funciones municipales (artículo 4 del Código Municipal y la realidad municipal costarricense. Revista de Ciencias Jurídicas. San José, N° 2021, octubre de 1972, pag. 63-103.

Leyes

1. Código Municipal. Ley 7794 del 30 de abril de 1998. Comentado por Walter Cortéz y otros. 1ra. Edición, San José, Costa Rica. Investigaciones Jurídicas, 2001.
2. Código Municipal comentado. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Departamento Legal, 4 ed, San José Costa Rica 1991
3. Constitución Política de 7 de noviembre de 1949, San José, Imprenta Nacional, 2000

Antecedentes en la Asamblea Legislativa

- 1.- Acta de la Asamblea Constituyente, N.80, T. II.
- 2.- Acta de la Asamblea Constituyente, N.81, T. II

Otros documentos

- 1.- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.
Informe de la Auditoría Ciudadana de la Democracia en Costa Rica. 1ª edición, Volumen I y II, San José. Costa Rica; Proyecto Estado de la

Nación, 2001.

2.- BORRADOR de Trabajo y Discusión-Interna. Triángulo de Solidaridad. Una Propuesta para su Puesta en Ejecución. Documento Comisión Gubernamental, ULICORI, 12 de marzo, 1998

Sentencias

1.- Sala Constitucional. N.2430-94 de las quince horas del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y cuatro.

2.- Sala Constitucional. N.2231-96 de las catorce horas treinta y tres minutos del catorce de mayo de mil novecientos noventa y seis.

3.- Sala Constitucional. N. 6843-96 a las doce horas treinta y nueve minutos del trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis.-

4.- Sala Constitucional, N. 1360-97 a las quince horas dieciocho minutos del cinco de marzo de mil novecientos noventa y siete.

5.- Sala Constitucional N. 0771-98 de a las catorce horas treinta y seis minutos del seis de febrero de mil novecientos noventa y ocho.-

6.- Sala Constitucional N. 05445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.

7.- Sala Constitucional N. 2002-03074 de las quince horas veinticuatro minutos del dos de abril del dos mil dos.

8.- Sala Constitucional. N. 2000-06640 de las nueve horas con dieciséis minutos del veintiocho de julio del dos mil.-

Entrevistas

1.- Entrevista con Luis Diego Solano S., Asesor del Despacho del Alcalde de la Municipalidad de Goicoechea, 10 de junio del 2002.

2.- Entrevista con Victoria Eugenia Rojas Aguilar, Asesora Municipal del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 10 de junio del 2002.

3.- Entrevista con el Lic. Francisco Valverde Torres, Asesor Legal del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 10 de junio del 2002.

4.- Entrevista con el Lic. Gerardo González, Jefe del Departamento Legal de la Municipalidad de Montes de Oca, 17 de junio del 2002.

5.- Entrevista con Mauricio Salas V., Secretario del Concejo Municipal de Montes de Oca, 17 de junio del 2002.

6.- Entrevista con Jorge E. Castro B., Ex magistrado de la Sala Constitucional, ex jefe del Departamento Legal y ex asesor del Gobernador, ambos cargos en la Municipalidad de Heredia.

7.- Entrevista con Adrián Chinchilla, Alcalde de la Municipalidad de Escazú, 19 de junio del 2002.

8.- Entrevista con Ana Juárez Pérez, Coordinadora del Proyecto denominado: Diagnóstico Integral del Cantón de Belén, 7 de agosto del 2002.

9.- Entrevista con Benedicto Solís Rojas, Asistente de la Dirección Ejecutiva de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, 11 de agosto del 2002.