



Memoria

Congreso Internacional de la red-ε-mun

IX *“Los retos de los Gobiernos Locales en la sociedad del conocimiento”*

Mayela Cubillo M.
Arllery Rivera F.
Compiladoras



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública



**UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE
TAMAULIPAS**

352.140.98

C749c Congreso Internacional de la red e – mun (9 : 2014 : San José, Costa Rica)
Los retos de los gobiernos locales en la sociedad del conocimiento :
memoria / Mayela Cubillo M., Arlery Rivera F., compiladoras. --1. ed.--
[San José], C.R. : Universidad de Costa Rica, CICAP, 2015,
1 disco óptico de computadora : col. ; 4 ¾ plg.

Requerimientos del sistema: PC Inte Pentium II o superior; 250MB
de espacio disponible en disco duro; monitor SVGA de 16 bit a color; 800
x 600 pixeles de resolución; mouse de Microsoft o compatible; 64 MB de
memoria RAM; unidad de CD-ROM; Microsoft Windows 98 NT, Me
2000—Programa Acrobat Reader para abrir archivo PDF

Sumario: Muestra las ponencias sobre los diversos ejes de investiga-
ción en relación a temas municipales en América Latina

ISBN 978-9968-932-21-9

1. GOBIERNO LOCAL – AMÉRICA LATINA – CONGRESOS,
CONFERENCIAS, ETC. 2. SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN
- AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,
ETC. 3. INTERNET EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA -
AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,
ETC. 4. FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES -
AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 5.
TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN - AMÉRICA LATINA
- CONGRESOS, CONFERENCIAS, ETC. 6. DESARROLLO
SOCIAL - AMÉRICA LATINA – CONGRESOS, CONFERENCIAS,
ETC. I. Cubillo M., Mayela, comp. II. Rivera F., Arlery, comp. III.
Título.

CIP/2736
CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica
© CICAP
Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Costa Rica.

Primera edición: 2015

Diagramación, montaje digital y diseño de portada: *Wendy Aguilar G.*

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

Presentación

Con el fin de contribuir al análisis y reflexión de las políticas públicas que diseñan y aplican los Gobiernos Locales, para promover el desarrollo económico, social y administrativo, en sus territorios, se creó la **red-E-mun**, el 29 de noviembre de 2001, a iniciativa de un grupo de investigadores y académicos de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, México; de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, Costa Rica; de la Universidad de Camagüey, Cuba; así como de profesionistas, académicos independientes, servidores públicos e interesados en los estudios municipales de América Latina.

Para discutir, analizar y proponer alternativas de solución a los problemas que enfrentan los Gobiernos Locales, se han llevado a cabo nueve encuentros internacionales:

- 1.- “Estudios y Experiencias Municipales. Sociedad Civil, Gobierno y Desarrollo Económico”. Puebla, México, octubre de 2002.
- 2.- “Desafíos de las Finanzas Municipales para el Desarrollo Democrático”, San José, Costa Rica, febrero de 2003.
- 3.- ”Estrategias de Desarrollo y Mecanismos de Participación” Camagüey, Cuba, febrero de 2004. Red de Estudios Municipales.
- 4.- “Políticas y Gestión Pública para el Desarrollo Municipal: Análisis y Perspectivas”, Tampico, Tamaulipas, México, octubre de 2006.
- 5.- “Hacienda Pública Local. Experiencias Exitosas en Recaudación”, Puebla, México, enero de 2008.
- 6.- ”Desarrollo Sostenible en los Espacios Locales: Políticas Ambientales y Gestión Municipal”, San Ramón de Alajuela, Costa Rica, febrero de 2009.

7.- “Nuevos Paradigmas, Mejores Gobiernos Locales: El municipio frente a la crisis económica financiera y la integración internacional”, Atlixco, Puebla, México, septiembre de 2010.

8.- Gobiernos Locales y Desarrollo Municipal, Teohuacán, Puebla, México octubre 2012.

El noveno encuentro, se realizó los días 22, 23 y 24 de julio del 2014 en las instalaciones del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP. Ente que patrocinó y organizó todo el Congreso.

El tema central del encuentro fue **“Los retos de los Gobiernos Locales en la sociedad del conocimiento”**.

Los ejes alrededor de los cuales se presentaron las ponencias fueron:

- Gobierno Digital, Gobierno abierto para el mejoramiento en la gestión pública local.
- Construcción de capacidades del talento humano para el manejo de las TIC.
- Uso de las tecnologías para el mejoramiento de la gestión local (herramientas e instrumentos).
- Construcción de las Políticas Públicas y desarrollo local, experiencias exitosas.
- Competitividad regional, competencias laborales y profesional.

Los objetivos del Encuentro fueron:

1. Aportar conocimientos y experiencias que propicien Gobiernos Locales competitivos.
2. Compartir experiencias exitosas para el desarrollo sostenible de las municipalidades.
3. Proponer alternativas para fortalecer la sustentabilidad municipal.
4. Discutir el rol de los gobiernos locales como promotores del desarrollo.
5. Discutir sobre las cualidades y herramientas que deben tener los alcaldes para su desarrollo y para propiciar la innovación en el desarrollo local.

La participación efectiva fue de:

- Cuatro Conferencias magistrales presenciales con Expertos de Costa Rica, México y Puerto Rico.
- Dos videoconferencias desde México
- Un Panel con Alcaldes de Costa Rica y México



- Cinco Mesas de trabajo, una por cada eje con la discusión de 48 ponencias presentadas y aceptadas por el Comité Científico del Congreso. Estas mesas de trabajo suscitaron muchas preguntas y amplios debates sobre los trabajos presentados.
- Un Debate estudiantil con 5 estudiantes, 3 de Costa Rica y dos de México.

El Debate estudiantil lleva el nombre de Juan José Mora Cordero, en memoria de un Municipalista Costarricense asesor legal de la municipalidad de Pérez Zeledón, autor de manuales para el mejoramiento en la gestión municipal, participante activo de la red de estudios municipales REDEMUN, desde 2004 hasta el 2010.

Al Encuentro asistieron más de 100 personas, cincuenta de las cuales provenían de las Universidades mexicanas de: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Autónoma de Tamaulipas, Autónoma de Baja California, de Oxaca, Tecnológica de Tijuana, de Guanajuato, Nacional Autónoma de México-UNAM, Instituto Tecnológico Superior de Álamo Temapache. Veracruz, México.

Asistieron al evento además:

- La delegación del Municipio Mineral de la Reforma, Estado de Hidalgo, México
- La Directora de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico.
- Por Costa Rica, además de docentes, investigadores y estudiantes de la Universidad de Costa Rica, estuvieron presentes varios Alcaldes y funcionarios municipales.

Al finalizar el Encuentro los asistentes se refirieron muy positivamente la organización por cuanto se desarrollaron temas de actualidad, por el enfoque práctico de los mismos y la excelente conducción de los moderadores.

Al igual que en las ediciones anteriores el Congreso cumplió con los objetivos planteados. El resultado de la evaluación realizada al final del mismo reflejó un alto nivel de satisfacción de los asistentes por su organización, la calidad y profesionalismo de sus ponentes, y lo cercano a la realidad del municipio y fundamentalmente por las propuestas concretas que se realizaron a los municipios.

Para completar la información de esta reseña vea el programa del IX Congreso Internacional de la Redemun, el cual se cumplió en su totalidad.

Dra. Mayela Cubillo Mora

Directora

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública





Transferencia de competencias a las municipalidades:

Una comparación del marco político-jurídico entre Costa Rica y Puerto Rico

Dr. Orlando J. Hernández Cruz¹

Eje temático

**Construcción de las Políticas Públicas
y Desarrollo Local, experiencias exitosas**

Modalidad de trabajo:
Investigación

¹ Puertorriqueño, Doctor en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, y, Máster en Administración Pública con énfasis en Administración de Programas de la Universidad de Puerto Rico. Docente / Investigador de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y Consultor Asociado del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP). Teléfono: 2511-5660; Correo-e: orlando.hernandezcruz@ucr.ac.cr

TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS A LAS MUNICIPALIDADES:

Una comparación del marco político-jurídico entre Costa Rica y Puerto Rico

Dr. Orlando J. Hernández Cruz¹

RESUMEN

Costa Rica y Puerto Rico tienen elementos comunes en cuanto a los gobiernos locales. Las municipalidades surgen en el tiempo de la colonia española, e inclusive se pueden encontrar municipios más antiguos que la propia república, o en el caso puertorriqueño, desde antes de ser parte de Estados Unidos de América. Las competencias municipales han venido variando en el tiempo, esto producto de cambios políticos, económicos y sociales. Desde sus inicios las municipalidades tuvieron un papel protagónico en el desarrollo cantonal/municipal, pero políticas centralizadoras produjeron pérdida fuerza, por lo que pasaron a segundo plano, y el poder se concentró en el Gobierno Central. Sin embargo, desde finales de los años 1990's se comenzó un replanteamiento del papel que juegan los gobiernos locales. El presente artículo pretende demostrar una comparación del marco político-jurídico en materias de las competencias municipales otorgado a las municipalidades al final del Siglo XX y principios del Siglo XXI.

PALABRAS CLAVE

Municipalidades, gobierno local, transferencia de competencias, Costa Rica, Puerto Rico

ABSTRACT

Costa Rica and Puerto Rico have much in common in relation to local governments. The municipalities exist since the Spanish colony, and even some of them are older than the own republic, or in the Puerto Rican case, since before the country became a non-incorporated territory of the United States of America. The municipal competencies have been varying over the time, because of political, economic and social policies. There was a time where municipalities had a leading role in the development of the local territory, but centralization policies led to these local bodies lose strength, pass into the background, and the power has been concentrated in a central government. However, since the late 1990's it began a rethinking of the role of local governments. This article aims to present a comparison of the political and legal framework in matters of municipal competencies granted to municipalities by the end of the twentieth century and early twenty-first century.

KEYWORDS:

Municipalities, local government, delegation of competencies, Costa Rica, Puerto Rico

Transferencia de competencias a municipalidades: Una comparación del marco político-jurídico entre Costa Rica y Puerto Rico²

En el año 1992 surge un Pronunciamiento Municipalista Centroamericano donde se define la autonomía municipal como la atribución de derechos y responsabilidades de los gobiernos locales para regular y administrar los asuntos públicos, en el ámbito de su jurisdicción y en interés de su población.

Por lo tanto, la autonomía se expresa en la capacidad del municipio de elegir sus propias autoridades por medios democráticos; de dotarse de organización propia para administrar y realizar la prestación de los servicios bajo su responsabilidad; y, obtener y disponer libremente en el marco de la legalidad correspondiente de recursos propios suficientes para cumplir cabalmente sus responsabilidades. Desde esta definición del Pronunciamiento Municipalista Centroamericano se pueden apreciar unos elementos claros: lo administrativo, lo financiero, y, lo político.

En documentos de la Fundación DEMUCA (n.d.) se señala que la autonomía se ha definido como la facultad de cada municipio de gobernarse a sí mismo y gestionar libremente en las materias de su competencia, en conformidad con la ley. Dicha facultad incluye la posibilidad de

2 En este artículo se presentan extractos inéditos de la tesis doctoral titulada "Proceso de la construcción de la autonomía municipal en Puerto Rico: Análisis de sus dinámicas e influencias de actores institucionales y actores partidarios" para establecer la comparación con Costa Rica. Esta tesis fue defendida por el autor para obtener el título y grado de Doctor Académico en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica.



administrar los asuntos o intereses propios del municipio; elegir sus propios órganos de gobierno; emitir las normas de aplicación local; obtener y disponer de recursos propios; y, tener personalidad jurídica.

De igual modo, con base en estas premisas, puede afirmarse que para hacer efectiva dicha autonomía se requiere de la coexistencia de elementos institucionales, políticos, legales y financieros que, si bien, forman parte del planteamiento teórico constitucional y normativo de los Municipios, se han visto lesionados a la hora de llevarse a la práctica local (DEMUCA, n.d.).

Al tratar el tema de la transferencia de competencias hay que tener una contextualización político-jurídica del gobierno local y cómo se sustenta la autonomía municipal en Costa Rica y Puerto Rico. Seguido a esto se trata de responder para cada país las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las competencias municipales? y ¿cómo se transfieren? Por último, se hace una reflexión sobre los servicios públicos municipales y lo complementario de la transferencia de competencias.

CONTEXTUALIZACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA:

GOBIERNO LOCAL Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

La Constitución de la República de Costa Rica establece en su artículo 168, que para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. Asimismo señala que la creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros. En el artículo 169 se establece que 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.

Ya en el artículo 170, se estipula que las corporaciones municipales son autónomas y que la ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales, así como, la distribución recursos.

Sin embargo, aunque han sido declarados como entes autónomos, el artículo 174 señala que la ley indicará en qué casos necesitarán las Municipalidades autorización legislativa para contratar empréstitos, dar en garantía sus bienes o rentas, o enajenar bienes muebles o inmuebles; y en el artículo 175, se dice que las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución.

En el caso de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, en esta no se reconoce expresamente la autonomía municipal, como en el caso costarricense. Esta autonomía es otorgada mediante la Ley de Municipios Autónomos de 1991.



En términos de los principios generales de autonomía municipal incluidos en la Ley de Municipios Autónomos de 1991, estos se encuentran contenidos en el Artículo 1.006, Principios Generales de Autonomía Municipal. Este Artículo se divide en tres incisos. En el inciso (a) se reconoce la autonomía de todo municipio en el orden jurídico, económico y administrativo. Estableciendo que su autonomía está subordinada y será ejercida de acuerdo a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y de esta ley. También se establece que la autonomía municipal comprenderá esencialmente la elección de las autoridades locales por el voto directo de los electores calificados del municipio, la libre administración de sus bienes y de los asuntos de su competencia o jurisdicción y la disposición de sus ingresos y de la forma de recaudarlos e invertirlos.

En el caso de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el artículo 6 - Disposiciones Generales, sección 1, establece que la Asamblea Legislativa tendrá facultad para crear, suprimir, consolidar y reorganizar municipios, modificar sus límites territoriales y determinar lo relativo a su régimen y función; podrá autorizarlos, además, a desarrollar programas de bienestar general y a crear aquellos organismos que fueren necesarios a tal fin. Asimismo, se garantiza que ninguna ley para suprimir o consolidar municipios tendrá efectividad hasta que sea rectificado, en referéndum, por la mayoría de los electores capacitados que participen en cada uno de los municipios a suprimirse o consolidarse.

En la sección 2 del presente artículo señala el poder del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para imponer y cobrar contribuciones y autorizar su imposición y cobro por los municipios, y que este se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa, y nunca será rendido o suspendido. El poder del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para contraer y autorizar deudas se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa.

Respecto a la relación entre las municipalidades y el ente contralor, la Constitución de Puerto Rico establece en el artículo 3 del Poder Legislativo, sección 22, que el Contralor fiscalizará todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado, de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo a la ley. Distinto a Costa Rica, el presupuesto de las municipalidades no requiere ser previamente aprobado por el ente contralor.

Como se puede evidenciar en ambos casos, la autonomía municipal ha sido un proceso legal que se ha construido y consolidado más rápidamente en Puerto Rico que en Costa Rica. No obstante, no se puede hablar de una autonomía absoluta, ya que las municipalidades legalmente deben de obedecer ciertos controles impuestos por la Asamblea Legislativa, y entes contralores, principalmente controles presupuestarios que condicionan su autonomía.

A continuación se presenta la discusión sobre las competencias municipales en Costa Rica, y posteriormente, sobre Puerto Rico.



COMPETENCIAS MUNICIPALES EN COSTA RICA:

¿CUÁLES SON? ¿CÓMO SE TRANSFIEREN?

En Costa Rica existe la Ley 8801, conocida como Ley general de transferencias de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, aprobada en el año 2010. El objeto de la Ley, según su artículo 1, es establecer los principios y las disposiciones generales para ejecutar lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, con el fin de transferir recursos del presupuesto de ingresos y gastos de la República y la titularidad de competencias administrativas del Poder Ejecutivo a los gobiernos locales, para contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense.

Esto con un propósito declarado en su artículo 2, señalando que el proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades pretende contribuir con la modernización del Estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública.

Los principios orientadores del proceso de transferencia de fondos públicos y de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades declarados en el artículo 3 de la Ley 8801 son:

- a) Subsidiariedad: las competencias municipales serán ejercidas de manera subsidiaria y temporal por la Administración Pública central o descentralizada, cuando de manera excepcional lo amerite el interés público y la protección de los derechos de los vecinos de un cantón.
- b) Complementariedad: la transferencia de competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades permitirá el ejercicio concurrente de competencias, cuando sea necesario, para garantizar la mejor prestación de los servicios públicos a los vecinos y el equilibrio entre la Administración Pública nacional y la administración pública municipal.
- c) Equidad: la distribución de los recursos del Estado hacia los gobiernos locales será proporcional y adecuada a las necesidades y capacidades de cada municipalidad, así como al ámbito, los alcances y la cobertura de las competencias, atribuciones y servicios descentralizados.
- d) Gradualidad: el proceso de descentralización se ejecutará de manera gradual, progresiva y ordenada, conforme a los criterios aquí dispuestos, para permitir la transferencia de recursos nacionales hacia los gobiernos locales, una clara asignación de competencias a los gobiernos locales y asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios municipales.
- e) Asimetría: el proceso de descentralización tomará en cuenta las diferencias existentes entre cada municipalidad, respecto de su capacidad de gestión efectiva para prestar servicios básicos



a los vecinos o la construcción de obras públicas urgentes, fomentará la homologación de las competencias ejercidas por todos los gobiernos locales y definirá criterios objetivos para asignarlas de manera equitativa y progresiva.

- f) Permanencia: la descentralización es una política permanente de Estado, de orden público y vinculante para la Administración Pública central.
- g) Democratización: la descentralización municipal fomentará la participación democrática de los vecinos en el funcionamiento y la organización de los gobiernos locales, y promoverá la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.
- h) Integración regional: el proceso de descentralización promoverá la integración de los intereses y servicios de cada cantón con los de los cantones vecinos, conforme a sus características naturales; impulsará la mejor planificación y ordenación del territorio, la mejor distribución de la población y la más justa distribución económica y social de la riqueza.
- i) Financiamiento: cada ley especial especificará cuáles competencias se transfieren, las reglas sobre su ejercicio y los fondos necesarios para ejercerla.

Ahora bien, ¿qué competencias son las transferibles? ¿Existen unas competencias inherentes a las municipalidades y sólo se requieren recursos para su consecución? Pues al parecer no hay una respuesta concreta a estas dos preguntas. Más bien, hay dos respuestas en la Ley de Transferencias de Competencias, y parecen ser algo inconclusas.

El artículo 5 de la citada Ley se establece que la autoridad responsable en el Poder Ejecutivo es el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, quien supone que propondrá las competencias que serán transferidas a los gobiernos locales, así como los recursos necesarios para ejercerlas. Concentrando el proceso de transferencia de competencias y le corresponde elaborar los anteproyectos de ley que serán sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa.

Mientras que el artículo 9 sobre normas para la transferencia de recursos y competencias, establece en el inciso a): las competencias a transferir serán determinadas en las leyes especiales a que se refiere el transitorio de la reforma del artículo 170 constitucional.

Hasta el momento la idea de transferir competencias queda muy general, sin embargo, alguna vez no fue así. Según consta en el expediente legislativo 14310, existía un proyecto de ley denominado Ley de transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales, votado en primer debate el 12 de marzo de 2002, pero fue retirado de trámite por el Poder Ejecutivo ante la presión de los sindicatos de salud y educación.

Tal propuesta se sustentaba en cuatro principios solamente: 1) gradualidad, indicando que la transferencia de las competencias de la Administración central o descentralizada institucional a



las municipalidades será gradual y progresiva para asegurar la eficacia y la eficiencia en su ejercicio; 2) selectividad y proporcionalidad, indicando que para la transferencia de competencias a las municipalidades se tomará en cuenta su capacidad de gestión efectiva, la cual será determinada por medio de un procedimiento sujeto a criterios objetivos; 3) provisión, señalando que toda transferencia de competencias deberá ser, necesariamente, acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos requeridos para garantizar su ejercicio eficaz y eficiente, y puntualiza, tales recursos, se especificarán de forma puntual y clara en la Ley, decreto o en el acuerdo de transferencia de competencias respectivo; y, 4) concertación, estableciendo que para la transferencia de competencias, debe existir un acuerdo o concierto de voluntades expreso, manifiesto y formal entre la Administración central o descentralizada institucional y la respectiva Municipalidad.

En cuanto a definir cuáles son las competencias municipales, en la Ley 8801 no se definen competencias algunas. Queda muy genérico el concepto y por ende puede mal interpretarse según las diferentes ópticas de actores políticos y/o sociales. Las transferencias de competencias y recursos no deben implicar que se hagan réplicas exactas de ministerios en cada cantón. Las competencias deben ser claras ya que definen el campo de acción en el cual puede actuar una municipalidad con la finalidad de alcanzar una solución a las demandas sociales y a la consecución del bienestar general.

Parece interesante que la propuesta de ley, con el expediente legislativo 14310, sí definía claramente las competencias municipales en el capítulo II, artículo 1, donde cita que sin perjuicio de las competencias que ellas determinen en ejercicio de las facultades constitucionales que les son propias, las municipalidades tendrán además, como parte esencial de sus competencias, al menos las siguientes:

- a) La planificación y el control del desarrollo urbano, de acuerdo con el plan regulador cantonal y los reglamentos de desarrollo urbano conexos que deba aprobar y la legislación nacional aplicable sobre la materia.
- b) La recolección, transporte, disposición y tratamiento de desechos sólidos, así como el ornato y la higiene del cantón.
- c) La conservación, mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y construcción de obras de la red vial cantonal. La propiedad de estas vías corresponde en forma exclusiva a las Municipalidades.
- d) La administración de los cementerios, parques, instalaciones deportivas, mercados y bibliotecas, públicos cantonales.
- e) La promoción, apoyo y vigilancia de la calidad de la educación pública formal que se brinde en los centros de enseñanza existentes en el cantón.



- f) El desarrollo de proyectos colectivos habitacionales de interés social, en beneficio de los habitantes del cantón.
- g) El fomento y desarrollo de la cultura y el arte, así como el fortalecimiento de los valores cívicos y morales.

Pero aún más importante, se delineaba que las entidades públicas y Ministerios que tengan relación con estas competencias deberán brindar a las municipalidades la asistencia técnica y colaboración que sea requerida, para que éstas puedan ser ejercidas plenamente, con la mayor eficiencia y eficacia posible. Y he aquí la clave de la transferencia de competencias y recursos. Pues la transferencia en sí debe ser un puente entre las responsabilidades propias de las municipalidades y las responsabilidades propias de los entes del Gobierno Central.

Por ejemplo, una municipalidad que goce de autonomía plena³, podría llegar a convenir con el Consejo Nacional de Vialidad cuáles partes de la red vial nacional que ubiquen en el territorio cantonal puede la municipalidad encargarse plenamente de su conservación, mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación e incluso de la construcción de obras. Ello no implica que en la municipalidad se tenga que replicar una organización compleja como el Consejo Nacional de Vialidad. Lo que sí debe implicar es una delegación o descarga de las competencias/responsabilidades del Consejo Nacional de Vialidad en la municipalidad autónoma. Esto con el fin de que asuman de manera más focalizada las prioridades en el desarrollo de la red vial cantonal integrando las nuevas competencias/responsabilidades que tendría la municipalidad con la red vial nacional.

Teniendo tal descarga de competencias/responsabilidades del Consejo Nacional de Vialidad a la municipalidad, ocurre que deberían aumentar los recursos económicos para poder asumir ciertas obras de diversas índoles, por lo cual, debe entonces existir un contrato o convenio donde el ente del Gobierno Central haga una asignación de recursos a la municipalidad y se establezca un esquema de control sobre el uso de tales recursos. Por lo tanto, no se estarían transfiriendo un porcentaje del presupuesto general de la República de Costa Rica como establece la Ley 8801, sino más bien la transferencia de competencias mediante contrato o convenio debe determinar el monto presupuestario que le sería asignado a la municipalidad por hacerse plenamente responsable de aquella materia que le correspondía al Gobierno Central.

Esto puede ocurrir si se tienen claras las competencias propias de las municipalidades, sin embargo, en el caso costarricense la esencia de esta demarcación no se retomó en la Ley 8801. Más bien, se enreda la definición de competencias que, según esta Ley, debería realizar el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como representante del Poder Ejecutivo versus

3 Entiéndase que debe contar con una estructura organizativa y claridad de funciones administrativas, tenga la capacidad de tomar decisiones informadas para establecer prioridades (ojalá con integración de la participación ciudadana), y cuente con capacidad de ejecución presupuestaria y buen manejo de los recursos públicos.



las competencias que estarían siendo definidas, según esta misma Ley, por leyes especiales que son creadas mediante el proceso legislativo.

Para dejar más claro este punto, el tema de la transferencia de competencias debe estar suscrito a las competencias propias de las municipalidades y estas deberían estar definidas en el Código Municipal y no en leyes especiales (que pueden ser muchas e incluso contradictorias) ni por un ministerio en particular, pues esto lacera la condición supuesta de autonomía municipal.

En el siguiente punto se trae a la discusión el caso de Puerto Rico para conocer cuáles son las competencias municipales y cómo se transfieren competencias desde el Gobierno Central a los municipios autónomos.

COMPETENCIAS MUNICIPALES EN PUERTO RICO:

¿CUÁLES SON? ¿CÓMO SE TRANSFIEREN?

En el caso puertorriqueño se debe dejar claro que las competencias municipales y la delegación de competencias están claramente definidas en la Ley 81 del 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos de 1991. Esta Ley por su complejidad, podría parecerse a un tipo de Código Municipal puertorriqueño, sin embargo, la homologación no es posible del todo porque se deben incluir otras leyes conexas relacionadas al proceso de Reforma Municipal que se estableció en el año 1991.

El Capítulo XIV, Delegación de Competencias, de la citada Ley, se incluyen solo algunas competencias que pueden ser delegadas, sin embargo, no se debe de interpretar que estas sean las únicas. Estas se incluyen en los artículos 14.010, 14.011, 14.012, y, 14.013 de la Ley de Municipios Autónomos de 1991.

En el primer Artículo se señalan las competencias de desarrollo urbano, estas son: la delegación de transferencias de la Junta de Planificación de Puerto Rico y de la Administración de Reglamentos y Permisos sobre planeamiento y ordenamiento urbano. Cabe destacar, que estas dos competencias en la praxis son las que ayudan a determinar que un municipio haya alcanzado el estatus de “autónomo”.

De esta forma, cabe destacar la propia definición de lo que es un “municipio autónomo” de acuerdo a la Ley de Municipios Autónomos de 1991, según fue enmendada. Un municipio autónomo significará aquel municipio que alcance la máxima estabilidad fiscal, cumpliendo con el requisito de mantener presupuestos equilibrados, tenga un Plan de Clasificación y Retribución aprobado y actualizado, tenga un Plan de Ordenamiento Territorial, Planes de Ensanche y de Área con las debidas delegaciones y tenga su contabilidad al día y maneje consistentemente su Sistema de Contabilidad Mecanizado.



Por su parte, el segundo Artículo trata sobre la reparación de soterrado, vías, servidumbres e instalaciones afectadas por obras de instrumentalidades o empresas privadas o de servicio público. En el mismo se establece que los Municipios estarán facultados para reglamentar el uso, ocupación e intervención de su servidumbre, tal y como dicho término ha sido definido en la propia Ley de Municipios Autónomos de 1991, incluyendo, pero sin limitarse, a la imposición de cuotas por concepto de licencias, derechos de uso, ocupación e intervención.

El tercer Artículo se refiere a los suministros de agua por los Municipios. Este Artículo establece que los Municipios podrán realizar gestiones encaminadas a proveer suministros de agua a su ciudadanía, facilidades médicas y escolares, hoteles e industrias cuando el servicio que preste la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados sea interrumpido por dicha agencia y/o el mismo se reduzca sustancialmente o no se esté ofreciendo por cualesquiera razones; disponiéndose que el gasto en que incurra el municipio, será facturado a la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, la cual vendrá obligada al pago del mismo, una vez le sean certificados dichos gastos por el Director de Finanzas del Municipio o funcionario competente.

También señala que el gobierno municipal que opte por involucrarse en esta actividad, habrá de contraer la responsabilidad del cumplimiento de los protocolos requeridos por el Departamento de Salud, de forma tal que se asegure la calidad del agua acarreada, y por ende, la salud del público recipiente.

El último Artículo, se refiere al mantenimiento de las instalaciones públicas. En este se establece la facultad que se les otorga a las agencias del Gobierno Central y a los Municipios de formalizar acuerdos para la cesión de instalaciones públicas y la correspondiente delegación de la administración y del mantenimiento de dichas instalaciones.

Se establece además que el Gobierno Central y los Municipios podrán negociar acuerdos con asociaciones de residentes y otras entidades privadas debidamente autorizadas por las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, al igual que con miembros de la comunidad, para llevar a cabo las funciones de mantenimiento y otras actividades afines en instalaciones públicas de su comunidad.

Por ello, en la Ley de Municipios Autónomos de 1991 se establecieron criterios para asegurar un traspaso efectivo de las competencias del Gobierno Central a los Municipios. De esta manera, establece, dentro del marco de la delegación de competencias, la relación que debe darse entre el Gobierno Central y los gobiernos locales. Dentro de ese marco se incluyen los contratos y convenios que pueden establecerse como mecanismo de traspaso de las competencias establecidas mediante la Ley de Municipios Autónomos de 1991.

Por lo que es importante tener presente que, en el Artículo 14.003 de la Ley de Municipios Autónomos de 1991, se establecen las condiciones que deben de cumplir los Municipios para que puedan solicitar el traspaso de competencias. En dicho Artículo se señala que el Gobierno



Central podrá delegar a los Municipios cualquier competencia propia con el propósito de que éstos realicen determinadas actividades, presten ciertos servicios públicos, implanten programas, planes o propuestas o realicen cualquier proyecto de obras públicas.

También se aclara que el término “delegación” se entenderá que incluye y comprende la autorización de efectuar transferencias. Pero dicha delegación de competencias sólo podrá efectuarse previo cumplimiento de las condiciones, requisitos y procedimientos dispuestos en el propio Capítulo XIV, Delegación de Competencias, y cuando:

- a) El municipio al cual se le transfiera la competencia se obligue a ejercerla dentro del marco de la política pública y las disposiciones legales que rijan la misma.
- b) Se determine que la delegación habrá de agilizar o mejorar la consecución del fin público que persigue o que el costo de realización, ejecución e implantación por el municipio será igual o menor al que incurriría la agencia pública.
- c) El municipio tenga el personal y un nivel de eficiencia operacional para el adecuado cumplimiento o ejecución de la competencia a delegarse.
- d) La competencia delegada sea para implantarse o ejecutarse sólo dentro de los límites territoriales del municipio. No obstante, si los estatutos de la competencia establecen multas administrativas, el municipio podrá aplicar la competencia delegada por actos realizados fuera del municipio, cuando el resultado o efecto del acto u omisión prohibido se produzca dentro de límites territoriales del mismo.
- e) El municipio implante y fiscalice la reglamentación de que se trate con sujeción a las normas y guías generales adoptadas por la agencia del Gobierno Central.
- f) Se evite la fragmentación de las normas, procedimientos, trámites y reglamentos y se provea para la aplicación o ejecución uniforme de las competencias, irrespectivamente del municipio al cual se le deleguen o de la parte de ésta que se mantenga en la agencia del Gobierno Central.
- g) Se mantenga la uniformidad de las multas administrativas y penalidades que fijen los estatutos de la competencia. Cuando las multas administrativas sean mayores de las que pueden imponer los Municipios de acuerdo a esta ley, la formalización de un convenio delegando al municipio la competencia, constituirá autorización suficiente para que imponga multas administrativas hasta los límites establecidos en los estatutos de la competencia delegada.

Al tener esto presente, también es importante conocer que la Ley de Municipios Autónomos de 1991 en el Artículo 14.001 establece cuál deberá ser la relación entre Gobierno Central y los Municipios. La importancia de este Artículo es señalar el propósito de evitar conflictos en competencias



o jurisdicción, interferencia o duplicidad de esfuerzos, servicios o gastos; así como establece que las agencias del Gobierno Central mantendrán una comunicación adecuada con los Municipios y le informarán desde la fase de su planificación inicial, los planes, proyectos, programas y actividades que puedan ser de interés para el municipio, con el propósito de lograr, en la medida posible, la coordinación o integración de actividades u operaciones con los planes municipales.

De igual forma, se establece que el Gobierno Central podrá delegarle al municipio la ejecución completa o parcial de las facultades y funciones conferidas por la Ley a los Municipios, cuando alguna de estas corresponda también a otras agencias públicas. Pero, cuando no sea posible esta delegación, el municipio y la agencia pública procurarán coordinar las actividades correspondientes o asociarse y aportar los recursos indispensables para ejecutarlos y administrarlos en forma conjunta o común.

No obstante, en aquellos casos que se haya de efectuar alguna obra pública en el municipio, ya sea de la competencia de éste, de una agencia pública o de ambos, se consultará y coordinará su realización entre las agencias y Municipios correspondientes en la forma más conveniente para el interés público (Ley de Municipios Autónomos de 1991).

El Artículo 14.001, Relación entre Gobierno Central y Municipio, de la Ley de Municipios Autónomos de 1991, establece que a los fines de lograr una coordinación efectiva las agencias y los Municipios deberán, en sus relaciones recíprocas:

- a) Respetar el ejercicio legítimo de la agencia y del municipio de las funciones y responsabilidades de su competencia o jurisdicción y las consecuencias que de éstas se deriven.
- b) Ponderar en sus determinaciones y decisiones la totalidad de los intereses públicos implicados.
- c) Facilitarse información sobre las gestiones y determinaciones de una y de otra, que sean relevantes para el adecuado desarrollo de sus respectivas funciones y cometidos.
- d) Prestarse, en la medida que lo permitan sus estatutos orgánicos, la cooperación y asistencia que sea necesaria para el eficaz cumplimiento de sus respectivas funciones.

Por otro lado, se debe destacar que tal relación entre el Gobierno Central y los Municipios puede darse por medios de dos instrumentos que se establecen en la Ley de Municipios Autónomos de 1991, éstos son: contratos de servicios, obras y otros entre Municipios y agencias; y, convenios de delegación de competencias. Cada instrumento tiene sus criterios establecidos debido a sus diferencias.

El primer instrumento se utiliza para una relación propiamente contractual; y el segundo es utilizado para delegarle a los Municipios competencias que son propias del Gobierno Central.



Para este último se requiere de la aprobación del Gobernador de Puerto Rico. Este aspecto es importante porque, a la hora de hacer un análisis sobre implementación, estos tipos de instrumentos son necesarios como evidencia y/o datos para establecer las relaciones entre actores en investigaciones futuras. Por lo tanto, se trae a la discusión lo estipulado en los artículos 14.002, 14.004, y 14.007 de la Ley de Municipios Autónomos de 1991.

En el Artículo 14.002, Contratos de Servicios, Obras y Otros Entre Municipios y Agencias, se establece que el municipio podrá contratar con cualquier agencia del Gobierno Central o del gobierno federal para realizar, por su propia administración o mediante contrato, cualquier estudio, trabajo, obras o mejoras públicas de cualquier ausencia pública del Gobierno Central o del gobierno federal o para que las agencias del Gobierno Central o del gobierno municipal desarrollen o lleven a cabo para el municipio cualquier estudio, trabajo, obra o mejora pública municipal. Asimismo, podrá otorgar contratos con dichas agencias y con cualquier otro municipio para el desarrollo, administración y operación en forma conjunta, coordinada o delegada de facilidades para la prestación de servicios al ciudadano.

También se establece que cualquier municipio podrá contratar con otros Municipios para realizar conjuntamente cualquier estudio, trabajo o actividad y desarrollar cualquier proyecto, programa, obra o mejora pública, o cumplir con cualquier función o actividad autorizada por ley, o para adquirir conjuntamente servicios, asesoramiento, propiedad o suministros o prestarse cualesquiera otros servicios en común.

En otras palabras, los Municipios tienen la potestad de contratar otras entidades gubernamentales de diferentes niveles para el ofrecimiento de servicios públicos o para otros fines. Esto significa que los contratos pautados por los Municipios están basados en el principio de autonomía que le otorga la ley aquí expuesta. De igual forma, al tener presente que la relación entre actores se da mediante contrato, este instrumento servirá para aclarar cuáles son las relaciones existentes entre los actores sujetos a este estudio, entre ellos y/o entre otros actores.

No obstante, con el fin de tenerlo presente, el Artículo 14.002 de la mencionada Ley, establece que todo contrato que se otorgue de acuerdo a este artículo deberá cumplir con lo siguiente:

- a) Ser aprobado mediante resolución al efecto por la Legislatura de cada municipio que sea parte del contrato. Los contratos con agencias públicas serán aprobados por el jefe ejecutivo u oficial de mayor jerarquía de la misma, con sujeción a las disposiciones de ley que le sean de aplicación. Cuando el contrato implique un compromiso u obligación de transferir al municipio o invertir una cantidad mayor a la aprobada en el presupuesto de la agencia para la realización o ejecución de la actividad objeto del contrato, será necesaria la aprobación del Gobernador de Puerto Rico.



- b) Determinar el costo de la actividad objeto del contrato, la procedencia de los fondos para sufragarla, que podrá ser total o parcialmente con fondos municipales, del Gobierno Central o del gobierno federal y la forma, plazos o términos para transferir los fondos a la agencia o municipio, según corresponda.
- c) Especificar los recursos humanos necesarios para llevar a cabo la ejecución o realización de la actividad. Tanto el municipio como las agencias podrán destacar o trasladar temporal o permanentemente el personal necesario para cumplir con lo convenido, sujeto a las disposiciones legales sobre administración de personal que le sean aplicables, y sin menoscabo de los derechos adquiridos de éstos al momento del traslado, ni de los beneficios marginales a que tengan derecho por virtud de cualquier ley, ordenanza, reglamento o norma aplicable.
- d) Disponer sobre la propiedad equipo o cualquier otro similar, si alguno, que se transferirá temporal o permanentemente al municipio o agencia contratada para que realice o ejecute la actividad objeto del contrato y las restricciones y normas para su custodia, conservación, uso y disposición.
- e) Establecer las condiciones generales a que estará sujeta la actividad a realizarse por virtud del contrato, las prestaciones de cada una de las partes y el término de vigencia del contrato.
- f) Determinar el control y el grado de supervisión y fiscalización de la actividad que retendrá la agencia o municipio contratante, incluyendo lo relativo a la facultad de evaluar, supervisar, examinar y auditar la forma en que el municipio o agencia contratada está realizando lo contratado.

También se señala que la agencia o municipio contratante, según sea el caso, podrá solicitar en cualquier momento información sobre la función, obra o servicio, cuya ejecución se ha contratado y formular las recomendaciones que sean necesarias para que se subsane cualquier deficiencia que se observe. En otras palabras, una relación de rendimiento de cuentas, de pesos y contra-pesos, lo que supone que debe de ser una relación “transparente” en el sentido político del término.

Mientras, el Artículo 14.004, Convenios de Delegación de Competencias, de la misma Ley, establece que toda delegación de competencias a un municipio se hará mediante convenio, en el que se podrá proveer:

- a) La delegación total o parcial de la competencia de que se trate, de modo que una u otra parte tenga la jurisdicción exclusiva sobre la competencia o la ejerzan concurrentemente.
- b) Una delegación directa al municipio o mediante la asignación de un funcionario de la agencia pública correspondiente, para que trabaje en el municipio y ejerza las funciones y facultades propias de la competencia delegada, sobre todo o parte de los límites territoriales del mismo.



- c) Una delegación supervisada reteniendo el Gobierno Central la facultad de evaluar, supervisar, examinar, intervenir y auditar la ejecución, implantación u operación de la competencia delegada en cualquier momento.
- d) Modificar los deberes y obligaciones del Gobierno Central para con los Municipios, excepto las obligaciones de proveer determinadas aportaciones o fondos expresamente dispuestos por ley.
- e) La transferencia de personal, fondos, propiedad y otros entre el Gobierno Central y el municipio. El municipio, previa autorización de la Legislatura, podrá renunciar a recibir los fondos que la agencia delegante tenga separados para la ejecución o implantación de la misma y realizarla con sus propios recursos.

Además, este instrumento requiere de la aprobación del Gobernador de Puerto Rico. En el Artículo 14.007, Aprobación del Gobernador, de la Ley de Municipios Autónomos de 1991, se establece claramente que toda propuesta de Convenio de Delegación de Competencias deberá someterse al Gobernador de Puerto Rico, acompañada de una copia certificada de la resolución aprobada por la Legislatura.

Dentro de este instrumento se da un proceso que involucra a diversos actores, pues el mismo artículo señala que el Gobernador remitirá la petición del municipio a las agencias públicas concernidas, incluyendo al Comisionado Asuntos Municipales, para que éstas sometan su evaluación, comentarios y recomendaciones, dentro de un término de tiempo razonable que no podrá exceder de sesenta (60) días contados a partir de la fecha de su recibo.

De igual forma, se establece que el Gobernador determinará si aprueba la delegación de las competencias solicitadas en vista a los informes de dichas agencias y considerará, además, los siguientes factores:

- a) La naturaleza y alcance de las funciones, deberes y responsabilidades que conlleva o implica la delegación de la competencia solicitada.
- b) El efecto de la delegación sobre las normas, procedimientos y trámites, y si impide que se mantengan normas comunes o se fragmentan los procesos decisionales.
- c) Si la delegación de la competencia a un municipio o varios Municipios, reservándose el Gobierno Central ejercerla en los demás Municipios, puede limitar el acceso de los ciudadanos en igualdad de condiciones a cualesquiera programas, servicios, planes, facilidades, beneficios u otros que deban proveerse, prestarse o facilitarse por virtud de la competencia de que se trate.
- d) La necesidad y conveniencia pública de la delegación y si tendrá el efecto de aumentar el grado de complejidad del sistema gubernamental en general y de crear nuevas estructuras, entidades de supervisión, agencias u oficinas paralelas a las del Gobierno Central.



- e) Las medidas que se adoptarán para reestructurar las agencias delegantes y para adecuarlas a la reducción de funciones y responsabilidades que implica la delegación de sus competencias o de parte de éstas a los Municipios.
- f) El historial económico y financiero del municipio, su capacidad gerencial y administrativa y las facilidades disponibles para ejercer las funciones, responsabilidades y deberes que conllevan las competencias a delegarse.
- g) Los fondos que proveerá la agencia delegante, las restricciones y normas a que estarán sujetos dichos fondos y los dineros que aportará el municipio. Así como cualesquiera otras fuentes de financiamiento.
- h) El recurso humano que se transferirá de la ausencia delegante al municipio, las condiciones para tal transferencia, las funciones que desempeñarán, las normas de supervisión a que estarán sujetos y los derechos y beneficios que se le garantizan.
- i) Los mecanismos, sistemas y procedimientos del Gobierno Central para evaluar, fiscalizar y realizar las intervenciones y auditorías que sean necesarias para velar que la competencia delegada se ejerza, ejecute o desarrolle con sujeción a la política pública y a las leyes de aplicación.
- j) El término de tiempo propuesto para ejercer la delegación de competencias.

También se establece que el Gobernador podrá modificar el convenio e imponer las condiciones, requisitos y restricciones que estime convenientes o necesarios para el bien del interés público. Por lo cual, el Gobernador notificará su decisión sobre el convenio al Alcalde con copia a la Legislatura y cuando lo apruebe acompañará el documento final con todas sus modificaciones.

Por su parte, el Alcalde lo someterá a la ratificación de la Legislatura, la cual deberá considerarlo en la sesión ordinaria o extraordinaria siguiente a la fecha de su presentación por dos terceras (2/3) partes del número total de sus miembros. De ratificarse, la Ley establece que el Secretario de la Legislatura expedirá una certificación haciendo constar tal hecho e indicando la fecha de la ratificación y el número de votos a favor de la ratificación.

Entonces, el Convenio de Delegación será firmado por el Gobernador y el Alcalde. Además, la certificación de la ratificación de la Legislatura se hará formar parte del mismo. También copia del convenio de delegación de competencias será remitida a cada Cámara de la Asamblea Legislativa y en el Departamento de Estado de Puerto Rico.

Hasta este punto, se ha presentado una discusión sobre las competencias y cómo estas se pueden transferir. Ahora bien, la pregunta obligada es ¿con qué recursos las municipalidades pueden contar para asumir competencias/responsabilidades?



Tanto la pregunta como la posible respuesta están pensadas en que los recursos son siempre monetarios; y, en la medida que las municipalidades no reciban dinero o no tengan la capacidad de generarlo, entonces no podrán asumir competencias propias y menos asumir nuevas responsabilidades. Esto es un importante punto al trabajar con el tema de la transferencia de competencias, pero también es un punto crítico para la autonomía municipal.

Entrar en aspectos de financiamiento puede ser muy complejo al tratar de comparar ambos países. En el caso de Costa Rica, la Constitución de la República establece que el Poder Ejecutivo asignará a las municipalidades una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Además, existen muchas leyes que asignan recursos específicos a municipalidades específicas, como por ejemplo: la Ley 7313, Derechos de Exportación de Banano, que solo aplica a las municipalidades en zonas productoras de este cultivo; o, la Ley 8316, Derechos de salida Territorio Nacional, que solo asigna recursos monetarios a la municipalidad de Alajuela. También hay otras leyes de transferencias de recursos monetarios más generales, como por ejemplo: la Ley 8114, Impuesto único sobre los combustibles, que asigna este tipo de recursos a todas las municipalidades.

En el caso de Puerto Rico, existe un impuesto de venta y usos de aplicación nacional que se recauda con el fin de transferir a las municipalidades el uno y medio por ciento (1.5%) de cada venta comercial. Además, el sistema de impuestos municipales se encuentra centralizado en un organismo público híbrido llamado Centro de Recaudación de Impuestos Municipales. Este centro es compuesto por las municipalidades y cuenta con la participación del Gobierno Central. La función del centro es que todas las recaudaciones de impuestos inmuebles lleguen a una caja única y de ahí se distribuya a las municipalidades de manera solidaria para tratar de hacerle llegar más recursos monetarios a aquellas municipalidades pequeñas y fortalecer programas y servicios en las municipalidades más desarrolladas. También en Puerto Rico cada municipalidad tiene la posibilidad de solicitar y ganar recursos monetarios de propuestas que el Gobierno Federal de Estados Unidos de América pone a disposición en forma de “block grants”, o sea, son recursos destinados a temas específicos como seguridad, salud, educación, etc.

Para tratar el tema de los recursos y no entrar en este aspecto tan complejo, es importante destacar que los recursos con los que cuentan las municipalidades no solo son monetarios. Existen otros tipos de recursos como atribuciones, poderes y facultades que demarca un tipo de gobernanza para que las municipalidades puedan llevar a cabo acciones con el fin de alcanzar el bienestar general en su territorio. Esto se ve reflejado en los servicios municipales y lo complementario de la transferencia de competencias para la generación de valor público.

En la siguiente tabla se resume la comparación del contexto político-jurídico referente a los gobiernos locales de Costa Rica y Puerto Rico.



Tabla 1.
Resumen comparativo del contexto político-jurídico referente a los gobiernos locales de Costa Rica y Puerto Rico.

COSTA RICA	PUERTO RICO
<p>La transferencia de Competencias a las municipalidades está dada por la Ley 8801, conocida como Ley general de transferencias de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, aprobada en el año 2010. Esta ley fue creada con el propósito de contribuir al proceso de descentralización territorial del Estado costarricense y a su vez pretende contribuir con la modernización del Estado, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública.</p> <p>Los Principios orientadores de la Ley 8801 son:</p> <div data-bbox="284 856 779 1087" data-label="Diagram"> </div> <p>La Ley 8801, <i>NO</i> define competencia alguna, el concepto de competencia no se evidencia concretamente por lo que cualquier persona podría interpretarlo según su óptica. El Código Municipal, tampoco define las competencias municipales.</p> <p>El análisis que se desprende del caso costarricense evidencia claramente que la transferencia de competencias debería estar definida en el Código Municipal y no en leyes especiales (que pueden ser muchas e incluso contradictorias) ni por un ministerio en particular, pues esto lacera la condición supuesta de autonomía municipal.</p>	<p>Las competencias municipales están dadas por la Ley 81 del 30 de agosto de 1991, conocida como la Ley de Municipios Autónomos de 1991. La Ley de Municipios Autónomos establece en el Capítulo XIV las competencias que pueden ser delegadas, pero esto no significa que sean las únicas, ya que los gobiernos locales podrán actuar siempre y cuando la normativa no les limite o prohíba. Lo anterior hace que las competencias municipales sean más amplias en el caso puertorriqueño.</p> <p>Las competencias se delegan cuando los gobiernos locales cumplen con:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Ejercer la competencia dentro del marco de la política pública y las disposiciones legales que rijan la misma. 2) Determine que la delegación habrá de agilizar o mejorar la consecución del fin público que persigue o que el costo de realización, ejecución e implantación por el municipio será igual o menor al que incurriría la agencia pública. 3) El municipio tenga el personal y un nivel de eficiencia operacional para el adecuado cumplimiento o ejecución de la competencia a delegarse. 4) La competencia delegada sea para implantarse o ejecutarse sólo dentro de los límites territoriales del municipio. No obstante, si los estatutos de la competencia establecen multas administrativas, el municipio podrá aplicar la competencia delegada por actos realizados fuera del municipio, cuando el resultado o efecto del acto u omisión prohibido se produzca dentro de límites territoriales del mismo. 5) El municipio implante y fiscalice la reglamentación de que se trate con sujeción a las normas y guías generales adoptadas por la agencia del Gobierno Central. 6) Se evite la fragmentación de las normas, procedimientos, trámites y reglamentos y se provea para la aplicación o ejecución uniforme de las competencias, irrespectivamente del municipio al cual se le deleguen o de la parte de ésta que se mantenga en la agencia del Gobierno Central. 7) Se mantenga la uniformidad de las multas administrativas y penalidades que fijen los estatutos de la competencia. Cuando las multas administrativas sean mayores de las que pueden imponer los Municipios de acuerdo a esta ley, la formalización de un convenio delegando al municipio la competencia, constituirá autorización



	<p>suficiente para que imponga multas administrativas hasta los límites establecidos en los estatutos de la competencia delegada.</p> <p>Es importante mencionar que esta Ley, define el concepto de autonomía municipal y la relación del Gobierno Central con los Municipios, por lo que la interpretación de la norma no representa problema ya que se encuentran bien definidas en cada artículo.</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de las citadas leyes.

REFLEXIÓN FINAL: LOS SERVICIOS MUNICIPALES Y LO COMPLEMENTARIO DE LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

Ahora bien, al hablar de competencias y recursos municipales se debe hacer referencia a los servicios públicos que de por sí ellos ofrecen y la gestión de otros servicios públicos que el Gobierno Central les traspassa. De acuerdo con DEMUCA (n.d.), la prestación de servicios públicos es una respuesta concreta que ofrece tanto el Gobierno Central como los distintos grupos y autoridades locales, dependiendo del ámbito de acción requerido.

Por lo tanto, los servicios públicos tienen un doble carácter que los distingue: satisfacer una necesidad colectiva social y estar atendidos por el propio Estado mediante la función pública de su administración. Sobre esto último, no se debe limitarse a entender el Estado como el único que provee estos servicios, ya que en las condiciones actuales, incluso el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro, han resultado ser complemento en el ofrecimiento de servicios públicos.

En el contexto local, se tiene a consideración que las municipalidades buscan satisfacer las necesidades de la gente de su comunidad mediante distintas actividades y servicios, dentro de los cuales pueden estar incluidos: recolección de basura y tratamiento de los desechos sólidos, transporte público, agua potable, electricidad, alcantarillado y drenaje, mercados, parques y cementerios, etc.; como también están, el apoyo al funcionamiento de institutos de educación básica y las campañas de vacunación, entre otros (DEMUCA, n.d.). No obstante, también se debe considerar las posibilidades reales de cada municipio para asumir competencias, actividades y servicios.

Como bien señala DEMUCA (n.d.), podría ser que la prestación de servicios públicos, por parte de los Municipios, se vea afectada por: la debilidad de las estructuras organizativas; la falta de recursos económicos y personal capacitado que asesore a las municipalidades en cuanto a la implementación de técnicas apropiadas para mejorar la calidad de sus servicios; la relación inversa



entre los costos de operación y las tarifas a los usuarios, y la exoneración excesiva de dicho pago; y la poca participación ciudadana en la definición y ejecución de propuestas alternativas a sus problemas, entre otras.

Por lo cual, se entiende por recursos, además de términos económicos, los instrumentos y procedimientos con que cuentan las municipalidades para la gestión de los servicios públicos, dentro de los cuales están incluidos: los reglamentos, ordenanzas y acuerdos municipales, entre otros.

Se concuerda con DEMUCA (n.d.) en que para la administración de los recursos, los gobiernos locales podrán utilizar sus propios órganos y estructuras administrativas, incluyendo la constitución de unidades ejecutoras especiales con relativa independencia funcional y administrativa; mediante convenio o asociación con otras municipales e instituciones del Gobierno Central o descentralizado; mediante la constitución de empresas mixtas (municipal/privada); y también otorgando concesión a personas naturales o jurídicas privadas, entre otras.

En cuanto a las competencias municipales en el caso costarricense no son explícitas, no se encuentran puntualizadas en la legislación, lo anterior deja abierto la actuación de los gobiernos locales en cualquier ámbito del acontecer nacional, siempre y cuando las competencias estén apegadas al principio de legalidad que rige a la administración pública. En el caso puertorriqueño las competencias municipales están dadas por la Ley 81 de Municipios Autónomos de 1991, en materia de infraestructura y servicios públicos básicos. En la figura 1 se puede visualizar un resumen de las competencias municipales de cada país.

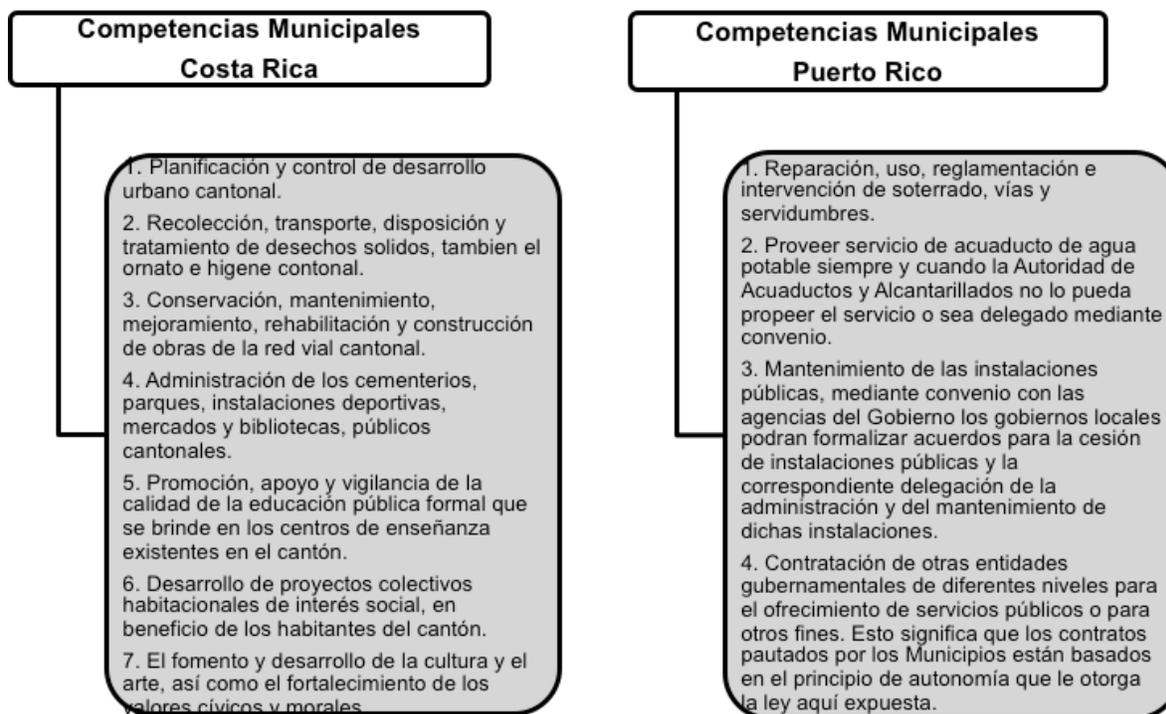
Los servicios públicos deben estar en conformidad con las competencias inherentes de las municipalidades, y a partir de allí se puede hacer una sinergia con las competencias del Gobierno Central. Por ejemplo, las leyes deben reconocer la competencia de las municipalidades para el diseño, construcción y mantenimiento de la infraestructura vial cantonal/municipal, y si la municipalidad demuestra que la condición de las carreteras es la más óptima, el Gobierno Central podría transferir la competencia y recursos necesarios para que las municipalidades también se encarguen de las vías nacionales que se encuentran en el territorio municipal.

El valor público de los servicios que son del Gobierno Central recae en los ciudadanos, y, es en los municipios donde se replican con mayor incidencia las necesidades de la sociedad. Por lo tanto, si se definen las competencias locales y se les inyecta recursos para su sostenibilidad, el valor público de los servicios podría aumentar y reflejarse en un desarrollo del país desde las bases hacia arriba y hasta la proyección internacional del país.



Figura 1.

Resumen de las competencias municipales el caso de Costa Rica y Puerto Rico.



Fuente: Elaboración propia con información de las citadas leyes.

Por último, en los dos países estudiados, es evidente que la definición de las competencias debe ir acompañada con la capacitación del personal administrativo y operativo de las municipalidades para propiciar respuestas oportunas que respondan a las necesidades y requerimientos de los municipios. Asimismo, es necesario replantear el marco político-jurídico costarricense para que tenga lineamientos claros de cómo se puede implementar la transferencia de competencias. El modelo puertorriqueño podría ser un ejemplo para Costa Rica en materia de las modalidades que pueden existir para formalizar entre el Gobierno Central y los gobiernos locales aquellas competencias y servicios públicos que puedan ser transferidas.

LISTA DE REFERENCIAS

Carmona y Romay, A. G. (1949). Programa para un Curso de Gobierno municipal:

Cuadros Sinópticos y Bibliografía, (mimeografiado), San Juan.



- Carta Europea de Autonomía Local (septiembre, 1988) suscrita por los Estados miembros del Consejo de Europa.
- Córdova, E. (1964). Curso de Gobierno municipal. San Juan: Editorial Universidad de Puerto Rico.
- Declaración de Baeza; Municipio y globalización riesgos y oportunidades. Baeza, España, septiembre 2000.
- Declaración de Granada UIM: El municipio como agente de cambio. Granada, España, 16 de abril de 1991.
- Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (1952). Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Vigente desde el 25 de julio de 1952. San Juan, Puerto Rico. Recuperado de <http://www.gobierno.pr/NR/rdonlyres/083E5880-BC51-4DD6-AF56-27996A91706E/8510/elaConstitucion.pdf>
- Fundación DEMUCA. (1998a). Descentralización y marco competencial de los gobiernos locales en Centroamérica y República Dominicana (Análisis de Situación). San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Fundación DEMUCA. (1998b). Las finanzas y la gestión financiera municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Fundación DEMUCA. (1998c). Los Municipios y la descentralización en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Fundación DEMUCA. (1998d). Organización y funcionamiento municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Fundación DEMUCA. (2000). Situación del municipalismo en Centroamérica: un balance regional / Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Fundación DEMUCA. (2005). Memoria Institucional: Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Fundación DEMUCA. (2007). Propuesta técnica para el Observatorio de Autonomía Municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Fundación DEMUCA. (n.d.). Descentralización y marco conceptual de los gobiernos locales en Centroamérica y República Dominicana / Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica: DEMUCA.



García, D. (2005). La cuestión municipal en Centroamérica: un desafío para la consolidación democrática y la modernización del Estado. San José, Costa Rica: DEMUCA.

López, H. (n.d.). Gobernabilidad y Municipalización en Puerto Rico. Escuela

Graduada de Planificación, Recinto de Río Piedras, Universidad de Puerto Rico.

Molina, M. (1996). El Municipio en América, aproximación a su desarrollo histórico. CEMCI. Ediciones Adhara. Granada, España.

Negrón, M. & Santana, L. (1995). Introducción: Aspectos generales de la Reforma

Municipal. En: Santana, L. & Negrón, M. (Edts.). La Reforma Municipal en Puerto Rico: Retos y Oportunidades. Escuela Graduada de Administración Pública, Recinto de Río Piedras, Universidad de Puerto Rico.

Ortiz, M. M. (1991). La Reforma Municipal de 1991: algunas consideraciones e implicaciones. Tesis presentada a la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Mayo de 1991.

Pronunciamiento Municipalista Centroamericano. (1992). Firmado en La Antigua Guatemala, Guatemala el 8 de Agosto de 1992, por los Alcaldes y otras Autoridades Municipales del Istmo Centroamericano, Representantes de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano, FEMICA, de las Asociaciones Nacionales de Municipios de los países centroamericanos y del Parlamento Centroamericano (Subcomisión de Asuntos Municipales); con el auspicio y patrocinio del Programa Desarrollo Municipal en Centroamérica, DEMUCA, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI y la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, UCCI.

República de Costa Rica (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Vigente desde el 7 de noviembre de 1949. San José, Costa Rica. Recuperado de [http://www.asamblea.go.cr/centro_de_informacion/biblioteca/Paginas/](http://www.asamblea.go.cr/centro_de_informacion/biblioteca/Paginas/Constitución%20Política%20de%20Costa%20Rica.aspx)

[Constitución%20Política%20de%20Costa%20Rica.aspx](http://www.asamblea.go.cr/centro_de_informacion/biblioteca/Paginas/Constitución%20Política%20de%20Costa%20Rica.aspx)

Santana, L. & Negrón, M. (Edts.). (1995). La Reforma Municipal en Puerto Rico: Retos y Oportunidades. Escuela Graduada de Administración Pública, Recinto de Río Piedras, Universidad de Puerto Rico.

