

# ARTÍCULO

Descentralización Territorial Del Estado y Autonomía Municipal

# DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO Y AUTONOMÍA MUNICIPAL

Investigador: José Achoy Sánchez<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0003-0942-6318

Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica

[jmachoy@gmail.com](mailto:jmachoys@gmail.com)

## RESUMEN

En el presente artículo se aborda el tema del Estado como un ente político que está conformado por el estatus que concede el pueblo al mismo, donde se define el gran poder que maneja el este y como son capaces de elegir quien maneja a ciertos sectores, o como se maneja al país, donde se expone al pueblo como una simple arena de batallas, para que los amigos y enemigos del Estado puedan llevar a cabo sus batallas en su búsqueda de poder político. Luego de una descripción general de lo que es y lo que representa, se define también la necesidad de las municipalidades para hacer funcionar a este ente político.

### PALABRAS CLAVE

Estado, Pueblo, Municipalidades, Territorio, Poder.

## ABSTRACT

This article addresses the issue of the State as a political entity that is made up of the status granted by the people to it, where the great power that manages the east is defined and how they are able to choose who manages certain sectors, or how the country is managed, where the people are exposed as a simple battle arena, so that the friends and enemies of the State can carry out their battles in their search for political power. After a general description of what it is and what it represents, the need for municipalities to make this political entity work is also defined.

### KEYWORDS

State, Town, Municipalities, Territory, Power.

**Recibido: 08 de Agosto de 2022**

**Aceptado: 11 de octubre de 2022**

**DOI: 10.35485/rcap83\_4**

<sup>1</sup> Máster en Derecho Público y candidato al Máster Académico en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica; cuenta con formación avanzada en la Maestría en Docencia Universitaria por la Universidad Iberoamericana de México, así como estudios en Metodología Comparada de la Universidad Libre de Berlín y en el tópico de Aspectos fundamentales del Derecho en sociedades globalizadas por la Universidad de Frankfurt, Alemania. Es consultor del Programa Estado de la Nación, investigador del INIE y el CICAP y docente de la Escuela de Historia y la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

## LA CONCEPCIÓN FILOSÓFICA DEL ESTADO

A partir del planteamiento de Schmitt (1987) parte de una definición que constituye la base del análisis: “El Estado es el *status político* de un pueblo organizado en el interior de unas fronteras territoriales.” (p.49). Dicha definición, si bien -y tal como lo aclara el propio Schmitt- no es una definición directa del Estado, tiene clara relación con éste, dado que es definición de lo político, y ambos están estrictamente vinculados entre sí; hay una clara analogía o equiparación entre lo político y lo estatal, en donde uno se muestra como aquel, y viceversa (pp. 49-51).

Aunado a esto, de dicha definición se desprenden los siguientes ejes de análisis: el Estado como estatus político, el pueblo organizado que da el status político al Estado y que es la piedra angular entre este y el papel del territorio en dicha ecuación.

En primera instancia, Schmitt (1987) plantea el Estado como algo esencialmente político, lógico, natural, estable y por encima de la sociedad (p.53). Sin embargo, lo político -y por ende lo estatal- tiene origen en una distinción particular antagónica: la distinción amigo- enemigo. En esta no solo un pueblo se agrupa, sino que también, ese mismo pueblo, ve a otro como su oponente, lejano y distinto, aceptando que “el enemigo es sólo un conjunto de hombres que, de acuerdo con una posibilidad real, se opone *combativamente* a otro conjunto análogo” (Schmitt, 1987, p.59).

De acuerdo con lo planteado por Schmitt, al movimiento popular lo

motivaría la necesidad de existir políticamente, de ser una agrupación humana que marque la pauta a modo de una unidad política dando como resultado un Estado soberano con el poder de decisión, incluyendo, el poder de decidir quién es el enemigo (Schmitt, 1987, pp. 58-74).

El Estado no solo tiene la potestad de decidir quién es el otro, ajeno y distinto a la unidad política, sino que también puede declarar la guerra para combatirlo, depender de la vida de las personas que pertenecen o no al pueblo -sea para matar o matarlas-, o incluso, definir un enemigo interior en caso de que alguien se oponga a él.

Por otra parte, al antagonismo político como destino puede llegarse desde diversos ámbitos como el económico, religioso o moral, siempre y cuando se logre agrupar a los hombres en amigos y enemigos. Asimismo, el autor es enfático en que la esencia política no se logra con los extremos, ni el del individualismo ni en la humanidad en sentido general, ya que ninguno de estos dos puede tener un enemigo público -y en el caso de la humanidad, ni es un concepto político.

Grosso modo, el Estado es esencialmente político, y dicha esencia es el resultado de una distinción amigo-enemigo llevada a cabo por los pueblos -con sentido estricto de colectivo- que se agrupan, conformando una unidad política que posiciona al Estado sobre la sociedad y con la potestad de distinguir o decidir quién es el enemigo, si será combatido, con qué medios o incluso si es externo o interno.

¿Dónde hallamos al pueblo? Según Schmitt, este se encontraba en un

territorio delimitado (p.49), además, este territorio sería el epicentro o la arena política de las disensiones entre el amigo y su enemigo, tanto contra enemigos externos como internos; luchas que toman la forma de una guerra vista como “conducta política” (p. 64).

Esta manifestación última y extrema de la disputa amigo-enemigo que es la guerra, no puede ser eliminada del territorio, porque de eliminarse se perdería el concepto de lo político, se perdería el enemigo, por tanto, el Estado dejaría de ser la unidad política que es. De esta forma, el territorio pasa a ser ese lugar del cual en constante disputa del cual se debe desterrar al enemigo (sea en forma de personas, Estado, pueblos, clases sociales, religiones, etc) (p.80).

Por su parte, O’Donnell (2010) sostiene que el Estado:

Es una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Extiende que dichas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el Estado delimita. (p. 125)

Ahora bien, resulta fundamental tomar la cita anterior como referencia para desarrollar la idea general del Estado en la propuesta de este autor y sus principales particularidades.

Reseña él mismo la similitud de la definición con un matiz Weberiano; no obstante, redirige a estimar que lo que el Estado precisa no es el “uso legítimo” sino la “autorización legítima” de la fuerza (p.76), entonces es posible deducir que para O’Donnell la mencionada autorización conlleva necesariamente al uso de la fuerza como medio del Estado, y que precisamente dicha autorización la legitima. En síntesis, la el uso de la fuerza y las demás herramientas estatales, no obtienen legitimación hasta en tanto el pueblo, a través de los medios oportunos, legitime las acciones del gobierno.

Ahora bien, se hace extender la idea de 4 dimensiones estatales, bajo las cual se entiende al Estado como un procesador de poderes, así como generador de otros poderes que también atañen a la sociedad y que son plasmados en forma de políticas públicas (p.79). Estas 4 dimensiones se denominan de manera general en: el Estado como conjunto de burocracias, como sistema legal, como un foco de identidad colectiva y un filtro que intenta regular la apertura de sus espacios (p.79). Sobre el poder territorial a lo interno de la estructura de Estado, señala Kishfy (2011):

Es proposición de derecho general e indiscutible que una corporación municipal posee, y puede ejercer, las siguientes facultades y no otras: Primero, las que se le otorgan en palabras expresas; en segundo lugar, las implícitas o incidentales, necesaria o justamente, en las facultades expresamente otorgadas; tercero, los esenciales para los objetos y propósitos declarados de la corporación, no simplemente convenientes, sino indispensables. Cualquier duda justa y razonable sobre

la existencia de un poder es resuelta por los tribunales contra la corporación, y se niega el poder. (p.353)

Para O'Donnell encontrar el Estado va de la mano con el reconocimiento exterior que se haga de él, por lo que de la misma manera que Schmitt, hace saber que el Estado como unidad popular se verá -no necesariamente enfrentado- frente a otros que también han llevado procesos de génesis. Es decir, si bien su posición no es tan abruptamente violenta en cuanto al asunto del combate expuesto por Schmitt, lo cierto es que ambos determinan y concuerdan que el Estado pasará por una fase importante para su legitimación, que es el reconocimiento externo de otros pueblos y unidades estatales.

Como tal, se ha establecido que dicha mención es posible cuando otros miembros de la comunidad internacional le asignan y reconocen tal condición. Llama la atención que O'Donnell desarrolla la idea anterior sin profundizar *grosso modo* las posibles reacciones y relaciones de poder en la interacción entre dichas unidades, sino que deposita el espíritu esencial en su existencia per se.

En cuanto al tema de la reflexión analítica sobre las asociaciones complejas, el autor señala que todas las instituciones organizadas generan un discurso acerca de que sus decisiones son para el bien de la asociación y sus miembros (p.85); empero, es posible estimar que se genera una disyuntiva entre la promoción-emisión del discurso y la verdadera aplicación-sentido de la intención detrás del mensaje. Asimismo, estos discursos coinciden con los mitos,

memorias, lenguaje y símbolos que le permiten a dicha asociación apropiarse de un territorio determinado. (pp. 112, 129)

Es decir, el círculo -vicioso o no- de la emisión y recepción del discurso político, es entregado con una envoltura que apela a las emociones estatales con respecto a la idea de identificación de los miembros del Estado. Lo anterior, a pesar de que de manera compleja el discurso y las políticas públicas aclamadas por la población son también ejecutadas con cierto grado de inoperancia estatal.

La tarea de crear un mejor espacio para los miembros de la asociación lleva consigo una serie de cadenas burocráticas que son permeadas con la cuestión de la legalidad y que resultan generar una capa de legitimidad en cuanto a la toma de decisiones y proporción de reglas para la relación de los individuos. La premisa fundamental expuesta por el autor al respecto sostiene que el Estado externaliza su legalidad y que lo hace porque "Intenta controlar diversos aspectos del funcionamiento de otras asociaciones, grupos e individuos en el territorio que delimita; el estado moderno penetra, sobre todo a través de su sistema legal múltiples relaciones sociales" (p.85).

Así las cosas, es posible generalizar una idea de Estado con matices de dominación a través de los filtros y la acusada burocracia como hija de la legalidad entredicha por O'Donnell; no obstante, llama poderosamente la atención que si bien se habla sobre los miembros de la asociación y de una intrínseca homogeneidad, lo cierto es que no del todo se aleja el autor de la

idea de que el Estado debe proporcionar los bienes para ellos y que busca siempre a través de sus decisiones alcanzar el estado óptimo en la sociedad, no excluyendo del todo el reconocimiento de un grupo heterogéneo de necesidades. Además, al señalar que no es necesario el 'uso' legítimo de la fuerza, sino su 'autorización', propone entonces una idea bastante prudente y no es posible teñir su postulado como anti-sistémico hasta en tanto su arraigo de buena relación entre los miembros de la asociación y el poder permanezca en dichos términos. Es posible traer a colación que:

El Estado en Kant no es un Estado déspota ni paternalista. La principal labor de este Estado no es crear la felicidad, la cual puede ser entendida de múltiples formas, sino dar lugar a la libertad de todos y cada uno de los miembros del Estado. Cada individuo puede buscar la felicidad por el camino que considere mejor, siempre y cuando no limite la libertad de los demás ciudadanos. El Estado tiene entonces como *único* fin el derecho y este a su vez el de coordinar las libertades de todos según una "ley universal". (Ulloa, 2011, sp)

Así es posible entrelazar una clase de producto final entre las tesis anteriores y el postulado de Kant, para quien el objetivo del máximo de la voluntad es lograr pasar del estado natural al estado de Derecho. La misma necesidad que empuja al pueblo para verse frente a sus enemigos -y amigos- expuesta por Schmitt, es la que impulsa enérgicamente al pueblo en el Estado de Kant para evolucionar de una manera política hacia una sociedad organizada donde prevalece la autonomía de

la libertad frente los derechos de la colectividad.

A contrario sensu, no concuerda este autor con el postulado de O'Donnell en cuanto al aspecto político de que el Estado controla inclusive las relaciones sociales, pues para Kant se sobrepone el papel estatal a permitir el espacio para que los individuos ejerzan sus libertades, delimitadas por convenio social previo en la génesis del Estado, pero que aspiran a su felicidad. Asimismo, se ha expuesto que:

Es en este contrato original donde, todos confieren al pueblo su libertad externa, para recuperarla rápidamente como miembros de un ente común, es decir, del pueblo considerado como Estado y no puede decirse, por tanto, que el hombre en el Estado haya sacrificado a un fin una parte de su libertad externa innata, bien que haya abandonado totalmente la libertad del salvaje y sin ley para volver a encontrar de nuevo integra su libertad en modo absoluto en la sumisión a la ley, es decir, en una situación jurídica, ya que esta sumisión deriva de su propia voluntad legisladora. (p.5)

En ese sentido, si se pone a un lado la cuestión jurídica, el carácter esencialmente político de la acción popular se centra en confiar sin necesariamente caer en la suposición de 'delegar' -aunque no es excluyente- una serie de dimensiones, equiparables a las que expuso O'Donnell en su postulado; sin embargo, reluce de estas dimensiones un par muy importante que son arraigables a Kant: el Estado como un foco de identidad colectiva y como un filtro que intenta regular la apertura de sus espacios.

Nótese que a pesar de que también se señala la dimensión de la legalidad, y que las posturas de Kant se acercan al ámbito jurídico, lo cierto es que a través de la filosofía política de que la voluntad popular transforma sus libertades externas en internas a través de la figura estatal, Kant resume la unidad del pueblo con los medios idóneos para alcanzar la libertad colectiva, de una manera paralela a O'Donnell. Expuesto lo anterior, las ideas desarrolladas permiten concluir que Kant, a la luz de los otros autores y de lo que próximamente se desarrollará, también funciona como un medidor del nivel de avance de la unidad popular en la transformación de un estado natural a un estado de Derecho, así como la demarcación del marco jurídico-político en el cual las libertades son desarrolladas.

El nombre “Estado” resolvió la exigencia de hallar un nombre nuevo para una realidad nueva, la realidad del Estado precisamente moderno, que debe considerarse como una forma de ordenamiento muy diferente a las anteriores.

En dado momento del desarrollo histórico se dio una ruptura que generó un tipo de organización social y política incomparable con la del pasado, que solo mereciera el nombre de “Estado”. En el alto medievo, persistía la idea de regnum e imperium, ya que el poder de estos tiene como fin supremo el mantenimiento de la paz y el ejercicio de la justicia, funciones que solo pueden ser realizadas por la persona que posee un poder coactivo superior y legítimo.

La claridad conceptual es importante para delimitar los Estados y las organizaciones políticas precedentes, ya

que sus características son totalmente diferentes y el término de Estado es una forma de definir los nuevos ordenamientos políticos, debido a que, como se mencionó anteriormente, son diferentes.

“Estado” no solo se utiliza como el término para los ordenamientos modernos, sino que además mantiene su carácter de poder coactivo, superior y legítimo como único poder autorizado para ejercer en última instancia la fuerza debido a su fin supremo de la preeminencia y el mantenimiento de la paz y el ejercicio de la justicia.

Aparte de designar el género de los ordenamientos u organización de los individuos, el término “Estado” asigna una claridad terminología a las nuevas formas de ordenamiento, diferentes a las anteriores, que surgen como un Estado moderno, una nueva realidad, un nuevo ordenamiento que surge de la disolución de una comunidad primitiva unida por vínculo de parentesco que se unen con otras familias para la formación de comunidades más amplias por sustentación o supervivencia interna y la defensa o supervivencia externa.

Sin embargo, no deben dejarse de lado las diferencias y similitudes entre los ordenamientos clásicos y el ordenamiento moderno; diferencias que pueden reforzar el uso del término “Estado” únicamente para los ordenamientos modernos y las similitudes que permiten acudir a estudios clásicos aún eficaces para el análisis como lo es el de Aristóteles para la descripción y explicación de los ordenamientos modernos.

Según la interpretación económica

de Rousseau, el Estado surgiría de la mano con la institución de la propiedad privada. Engels retoma parte de esto al plantear que se pasa de una propiedad colectiva a la aparición de la propiedad privada, la división del trabajo, una sociedad dividida por clases, la aparición del poder político y con ello el surgimiento de un Estado que mantenga el dominio de la clase dominante por medio de la fuerza.

A partir de las ideas expuestas anteriormente, es posible tener como conclusiones preliminares las siguientes afirmaciones:

La construcción socio jurídica y política de la idea de Estado siempre va de la mano con el componente territorial y las dimensiones y variables que se derivan de él: ello implica la determinación de los límites competenciales y de funcionamiento, así como el reconocimiento de las personas habitantes que son depositarias de los *outputs* que se generan con motivo de sus necesidades de coexistencia y contrato social.

La idea teórica del Estado también se compone de las condiciones que pueden incidir positiva o negativamente en la satisfacción de las necesidades antes expuestas. Para ello, como se desarrollará en los apartados siguientes, la construcción progresiva de un Estado funcional en términos de legitimidad política y estabilidad administrativa, pone atención en las maneras y las formas de que la expansión territorial vaya de la mano con las posibilidades de descentralizar la función estatal.

Los Estados modernos han considerado en su proceso de

desarrollo, la necesidad de priorizar en alguna medida su presencia en aquellos espacios que están más alejados de la gestión centralizada; ello es así, en virtud de que su insatisfacción puede conducir a una pérdida progresiva del poder.

Soft-power y la dimensión territorial del Estado

En las corrientes tradicionales del Derecho, el soft power se estudia con motivo de los procesos de inserción de unas u otras tendencias normativas provenientes de agencias externas al Estado, las cuales penetran sus procesos normativos y les vinculan como en un modo de homologación. El soft power también se ha entendido, en términos de Derecho Internacional Público, como el poder de influencia que tiene un Estado o una organización foránea, respecto de las posibilidades de incidencia sobre otro elemento Estatal.

No obstante, en la Ciencia Política contemporánea, también se ha desarrollado una concepción acerca del poder blanco estatal, pero basada en la circunscripción de un mismo territorio. Esta idea supone que, a mayor distancia exista de la centralidad geográfica del poder, mayor será la desatención y la incapacidad del Estado de suplir las necesidades de sus habitantes.

La teoría parte de los postulados de Nye (2005), quien básicamente reunió los elementos de poder en dos tipologías o categorías, aunque clasificó los tipos de poder como militar, económico y blando. Los elementos del poder que denominó “poder duro” son, en general, los inventarios militares de un país; a pesar de que el poder económico puede

considerarse en realidad bajo el poder duro, se puede decir que se superpone con el poder blando.

Nye (2005) propuso que el poder blando consiste en la historia de un territorio, geografía, diversidad cultural, fortaleza económica, patrón social, desarrollo democrático, prevalencia e impactos de las organizaciones de la sociedad civil, infraestructura de ciencia y tecnología y valores como el arte y los deportes que la vida social producido en el sentido intelectual.

Nye (2005) define el poder blando como el impulso de poder de un territorio que es creado por todas las posibilidades y oportunidades que tiene un país además de la fuerza militar directa, pero este poder apoyar a las fuerzas militares si es necesario y ha creado el concepto de poder blando para explicar la dimensión espiritual del poder. En resumen, el poder blando se basa en la capacidad de moldear las preferencias de los demás y es un poder atractivo para otros territorios; empero, en el caso del dominio territorial del poder interno del Estado, la conceptualización teórica del poder blando se vincula en un sentido de las demandas que quedan insatisfechas por la centralización de las funciones políticas y administrativas de la estructura burocrática.

El ejemplo material más preciso es la descentralización administrativa que en los regímenes políticos contemporáneos se presenta con la institucionalización de la gobernanza local. Así, los gobiernos distribuidos territorialmente son un reforzamiento de los esfuerzos supraestatales para mantener el orden y los procesos de legitimidad que

sustentan las bases de un Estado.

En primera instancia se debe comprender que una municipalidad según Ossorio, M. (1989; p.609) pertenece “al Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional”. Es decir, ésta forma parte de una estructura, la cual según Losada, R. y Casas A (2008):

Parece caracterizarse por una multiplicidad de aspectos interdependientes, de modo que, si se altera uno, se modifican los otros; sin embargo, esta alteración no daría, en la mayor parte de los casos, origen a una estructura nueva, sino a un nuevo estado de la misma estructura. (p.223)

En primer lugar, cabe contextualizar la autonomía normativa bajo la cual están cobijados los municipios en Costa Rica con motivo de analizar este proceso jurídico a la luz de las implicaciones del poder blando del Estado. A partir de los movimientos constituyentes de las primeras décadas del siglo pasado, se han establecido vertientes de descentralización del gobierno. Así las cosas, las municipalidades responden a una vertiente de descentralización territorial que se limita a una delegación funcional administrativa.

En cuanto al rasgo de descentralización política, dicho asunto no tiene un carácter absoluto, pues solamente se refiere al aspecto de poder fijarse sus propios objetivos, a diferencia de naciones en donde la descentralización

alcanza un grado tal de autonomía política que los municipios inclusive circunscriben sus propias jurisdicciones. Además, la propia Sala Constitucional reconoció en la sentencia 4091-94, lo siguiente:

**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. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa y otras formas posibles de descentralización, la política. Esto obliga a considerar fundamentales para la decisión de este caso, las disposiciones de carácter legal, reglamentario o meramente administrativos que, a lo largo de los años han organizado los territorios en cuestión, desde la perspectiva de la división territorial administrativa, única que se conoce en Costa Rica. (sp)**

La autonomía municipal de nuestro país responde al mandato constitucional derivado del título XII sobre el régimen municipal contenido en la Carta Magna y ello no implica en modo alguno una separación política descentralizada por parte del Estado; sino, una distribución territorial de las competencias administrativas para satisfacer las demandas ciudadanas.

Valga sintetizar, además, que el

municipio ya no solo es visto como un elemento de poder que ejecuta política pública, sino también como el espacio por medio del cual las iniciativas ciudadanas y las necesidades evolutivas de la población llegan a ser atendidas.

Antes de profundizar, sería menester memorar como, por ejemplo, la Municipalidad de Los Chiles acogió por petitoria ciudadana la moratoria -posteriormente declarada inconstitucional- de la expansión piñera en la Zona Norte. Otro ejemplo de voluntad ciudadana a través del municipio se dio cuando en 2005, la Alcaldía de Turrialba gestionó un plebiscito con el finde conocer la voluntad popular en torno al desarrollo del Proyecto Hidroeléctrico Pacuare.

En ese entonces, el pueblo rechazó el proyecto por más del 90% de los votos y las instancias municipales han respetado dicha decisión desde entonces, por lo que el río corre libre a la fecha. Los sujetos políticos del escenario no precisamente eran políticos, sino sus ciudadanos.

Las relaciones de poder dictaron un nuevo paradigma de intervención del espacio público y a través de un modelo que trata de evolucionar la gestión pública, se pudo llevar a cabo una idea comunitaria que, si bien respondió peticiones ciudadanas e impulsos municipales, lo cierto es que también llevó a enfrentar dificultades a lo interno de la gestión municipal y a lo externo en cuanto a las reacciones apáticas con la idea. En un orden de ideas paralelo, exponen los autores lo siguiente:

En el proceso de formulación e implantación de la Planificación

Estratégica (...) se ha generado un sistema de interacción, que no es sino un sistema de gobernanza, entre un conjunto de actores (públicos y privados) con diferentes status y variados grados de intereses y estrategias que se introducen en el proceso de decisiones públicas, de tal manera que las decisiones implícitas a la formulación, implantación y evaluación de las políticas y programas públicos locales derivados del proceso de Planificación Estratégica es el resultado de la interacción de diversos actores con interés en la ciudad, configurando así un modelo de gobernanza democrática o manera en que el gobierno local (...) estructura el ejercicio de la acción pública.

Esto no ha significado un desmantelamiento de la estructura administrativa de corte weberiano ni la privatización de los servicios públicos, sino que aquella ha sido complementada con nuevos instrumentos de gestión, consolidando a lo largo del proceso una cultura organizativa enfocada a los resultados y conformando un modelo propio de Gestión Pública (Alonso, 2010, sp).

En síntesis, existe una consolidación que a lo largo del desarrollo estatal costarricense permitió unir los actores principales, el objetivo de la comunidad y la estrategia de gestión municipal para llegar al resultado de una constitucionalización de su autonomía. Señaló en la Asamblea Constituyente de 1949 el Diputado Baudrit Solera, lo siguiente:

El inciso 14) pasó a tomar parte en el proyecto del inciso 4) artículo 184, como atribución de la Asamblea

Legislativa, aunque estableciendo que las municipalidades son las llamadas a darse sus propios tributos, la Asamblea lo único que hará es autorizarlos. Con esta medida las municipalidades volverán a ser lo que eran, organismos representativos de la provincia o cantón y no simples apéndices del Poder Ejecutivo, de acuerdo con esta disposición del viejo texto Constitucional.

¿Y quién podría adversar nuestro propósito de crear un régimen municipal verdaderamente autónomo? Actualmente el Municipio tiene sus finanzas controladas por un funcionario del Ejecutivo, depende del Legislativo para crear impuestos y sus acuerdos van en apelación a un funcionario también del Ejecutivo, a la par de que carece de un verdadero ejecutor de sus disposiciones. Nosotros terminamos con todo ello en el Proyecto; y con ello no hacemos más que volver una vez más por la tradición, por la tradición que merece ser conservada, por aquella tradición que nos dejaron los españoles de un gobierno local verdaderamente independiente y con vida propia. El Título respectivo contiene algunas otras disposiciones que en realidad pueden ser novedosas y artificiales: en este caso único sí pudieran tener razón nuestras críticas. Sin embargo, habrá oportunidad de que todas las pasemos y decidamos si se adoptan o no.

En una cita que se extrae de la sentencia 5445-99, la Sala Constitucional también se refirió a la discusión constituyente en torno a la autonomía municipal en Costa Rica:

“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 las municipalidades su plena autonomía, deben desligarse del Ejecutivo”; y el representante Baudrit Solera agregó:

“Por todos lados las municipalidades se ven obstruccionadas 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 munícipes se desempeñan con desgano. Es necesario que los ciudadanos se interesen más por los asuntos locales, creando una verdadera autonomía del régimen municipal”. Aparece claro, entonces, que la Asamblea Nacional Constituyente al ocuparse del tema de la autonomía municipal, lo hace como una reacción evidente a la experiencia histórica de la intervención del Poder Ejecutivo en los asuntos locales. Es decir, si lo que privaba en los años anteriores al proceso constituyente, era un sistema municipal intervenido directamente por el Poder Ejecutivo, lo que se quiso fue concebir uno distinto, que se desligara por completo de esa interferencia. En esa misma 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”, lo que desató una calurosa discusión, encabezada por la intervención del representante

Ortíz Martín (pp. 222-223), 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 la siguiente sesión -acta No. 81- se pidió revisión del texto que se había aprobado con el concepto de soberanía incluido y el representante Esquivel Fernández indicó “[...] que votaría la revisión planteada, ya que la completa autonomía municipal, tal como la propone el artículo 135, ha dado en Costa Rica los más desastrosos resultados [...] No se puede otorgar esa autonomía en una forma absoluta [...]”; y la revisión fue aprobada, pero durante el debate, el representante Leiva Quirós, proponente del texto que fue revisado, expresó (p. 229): “[...] que la autonomía otorgada a las municipalidades no es absoluta, sino relativa, pues está sometida a cierto tutelaje por parte del Estado. Los presupuestos de las corporaciones municipales estarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.”

No obstante, también ha sido la propia Sala Constitucional quien le ha impuesto limitaciones o delimitaciones a los alcances que esa autonomía municipal presenta en el ordenamiento costarricense. Sobre el tema, se ha indicado que lo territorial del ente (municipio) es, en realidad, lo territorial de sus potestades para dictar actos de imperio y de sus facultades para prestar

servicios públicos y consiste en que tanto el sujeto que lo hace, como la atribución de competencia para hacerlo y la legalidad de esa conducta, vienen determinados por el propio territorio.

Pero el poder público del ente territorial no es ilimitado ni exclusivo; su definición la recibe del Estado, generalmente por vía constitucional y lo tiene junto a otros entes de igual naturaleza y de mayor o menor radio espacial, respecto de los cuales se armoniza mediante la distribución de competencias.

Por ello 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 (Sala Constitucional; 1999).

### JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE AUTONOMÍA MUNICIPAL

De seguido se expone un cuadro de elaboración propia con los principales criterios jurisprudenciales que ha emitido la Sala Constitucional en materia de autonomía municipal, recogidos a partir de la sentencia 5445-1999.

**Tabla 1.** Jurisprudencia constitucional sobre autonomía municipal

Sentencia	Criterio relevante
1631-91	En la sentencia número 1631-91, de las quince horas con quince minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y uno (confirmada luego por las sentencias número 3494-94, 4496-94, 4497-94, 4510-94, 4511-94, 4512-94, 6362-94, 7469-94, 1269-95, 2311-95, 2631-95, 3930-95, 4072-95, 4268-95), se dijo, que al disponer el artículo 170 de la Constitución Política que las corporaciones municipales son autónomas, de ese concepto se deriva, por principio, la potestad impositiva de que gozan los gobiernos municipales
2153-93	Se determinó que es competencia exclusiva de las municipalidades el controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio, para lo cual pueden y deben dictar los correspondientes planes reguladores; lo cual ha sido confirmado en sentencias número 5305-93.

Sentencia	Criterio relevante
2934-93	<p>Se dijo que resultaban abiertamente inconstitucionales, por ser contrarias a la autonomía municipal contenida en el artículo 170 de la Constitución Política, las regulaciones impugnadas en las se establecía la intromisión de la Contraloría General de la República en el orden disciplinario interno de las municipalidades. En el texto se elaboran las ideas ya expuestas de que el alcance de esa autonomía que proviene de la propia norma superior y, esencialmente, se origina en el carácter representativo de ser un gobierno local (única descentralización territorial del país, se repite), encargado de administrar los intereses locales y por ello, las municipalidades pueden definir sus políticas de desarrollo (planificar y acordar programas de acción), en forma independiente y con exclusión de cualquier otra institución del Estado, facultad que conlleva, también, la de poder dictar su propio presupuesto. Esta autonomía política implica, desde luego, la de dictar los reglamentos internos de organización de la corporación, así como los de la prestación de los servicios públicos municipales. Por ello se ha dicho en la doctrina local, que “se trata de una verdadera descentralización de la función política en materia local”.</p>
3278-93	<p>El recurrente afirmó que se invadía la autonomía municipal con la posible instalación de un relleno sanitario por parte del Poder Ejecutivo, sobre lo cual la Sala expresó que había tenido por demostrado que el Poder Ejecutivo no le impone a las Municipalidades del país el sistema de disposición final de los desechos sólidos, sino que se trataba de promover un sistema alternativo que puede, o no, ser utilizado por los Gobiernos Locales, de donde se deduce que con lo actuado no se violentaban los posibles derechos derivados de la autonomía municipal. Con ello, se reconoce que es necesaria la adhesión libre y voluntaria de las municipalidades a los planes y programas del Estado, ya que puede generar un interés autónomo distinto de los otros órganos públicos.</p>
0140-94	<p>Se indica que el artículo 170 de la Constitución Política establece que las corporaciones municipales son autónomas y que el párrafo primero del artículo 7 del Código Municipal desarrolla ese concepto, diciendo que en el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades gozan de la autonomía que les confiere la Constitución Política, con las potestades de Gobierno y de Administración inherentes a la misma y como consecuencia de lo dispuesto en esas normas resulta que cada Municipalidad está autorizada para procurarse los ingresos necesarios siempre que cumplan con los procedimientos legales necesarios. Y se señala que sería contrario a la autonomía constitucionalmente otorgada a esas entidades, pretender que todas las Municipalidades regularan en forma igual lo referente al cobro de sus impuestos.</p>

Sentencia	Criterio relevante
4091-94	Definió que el ámbito municipal es la única descentralización territorial posible en nuestro sistema, que se desarrolla la función política en materia local y en este sentido, sus competencias están determinadas por la jurisdicción territorial.
1691-94	Se indicó que el Ejecutivo Municipal (hoy día, Alcalde Municipal) es el encargado del régimen disciplinario de los gobiernos locales, con el fin de preservar el ámbito de su autonomía declarada en el artículo 170 constitucional.
6000-94	También aquí, la autonomía concebida para ser ejercitada por el Gobierno Municipal Local, con exclusión de toda interferencia extraña, es violada para subordinar el actuar del órgano constitucional, al que se hace nacer de un acto ejecutivo, inferior en rango y de constitucionalidad imposible y si a ello agregamos que el artículo 24 indica que en cuanto a lo no previsto en el reglamento, se aplicará «supletoriamente» el Código Municipal, entonces se concluye que los vicios de inconstitucionalidad atribuidos al reglamento, son insalvables y por ello, debe declararse con lugar la acción [...]”
11357-07	ARTÍCULO 170 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. “...esa autonomía de las Municipalidades otorgadas por el Constituyente en el artículo 170 de la Norma Fundamental, si bien constituye formalmente un límite a las injerencias del Poder Ejecutivo, no puede entenderse que se trata de una autonomía plena o ilimitada, pues siempre se encuentra sujeta a ciertos límites, ya que la descentralización territorial del régimen municipal no implica eliminación de las competencias asignadas a otros órganos y entes del Estado. Es por ello, que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros órganos públicos, entre ellos el Poder Ejecutivo...”
11357-07	ARTÍCULO 169 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. “Esta Sala en anteriores oportunidades ha realizado una ponderación entre las competencias nacionales y las competencias locales, entendiendo en principio, que no puede crearse un conflicto por antagonismo entre ambas, por cuanto la materia que integra el fin general de “los intereses y servicios locales” debe coexistir con los intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales”, sobre todo en resguardo de la autonomía garantizada constitucionalmente a las municipalidades frente al poder central. Es por ello como se indicó, que resulta indispensable que exista una relación de coordinación entre las entidades municipales y los demás órganos públicos, incluyendo al Poder Ejecutivo...”
1315-12	No puede perderse de vista que el Estado costarricense es unitario, y que para alcanzar de forma más eficiente los fines, objetivos y metas que fija el ordenamiento jurídico vigente estableció un diseño organizacional que establece un poder central y descentralizado, en este último caso conforme a criterios territoriales (Municipalidades).

Sentencia	Criterio relevante
11748-20	EL PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN MATERIA AMBIENTAL. De conformidad con lo dicho, las municipalidades, como parte integrante del todo que es el Estado, tienen dentro del ámbito de sus competencias y obligaciones una alta cuota de responsabilidad en materia ambiental, sea mediante la aprobación directa de permisos o licencias para las cuales se exija el previo cumplimiento de requisitos que acrediten ante otras instancias del poder público el adecuado manejo ambiental, como mediante inspecciones regulares y canalización de situaciones de riesgo ante las instancias con mayor competencia de intervención. Ha quedado establecido ya que a los gobiernos locales les alcanza la obligación de coordinación y prevención en materia ambiental dentro del ámbito de su jurisdicción territorial, de donde resulta que ciertamente las municipalidades son actores importantes en la tarea de protección al ambiente.
16362-15	En relación con la autonomía municipal que se alega lesionada la Sala estima necesario, para una mejor comprensión del fallo, establecer los alcances del término “interés local”, pues la autonomía municipal está referida a este tipo de intereses. El numeral 5 del Código Municipal expresa: “La competencia municipal, definida en el artículo anterior, no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública...”. En torno a la autonomía municipal, como bien lo indica la gestionante, el numeral 170 de la Constitución Política establece que las corporaciones municipales son autónomas, concepto que es desarrollado por la legislación secundaria en el artículo 7 del Código Municipal que dice “en el ejercicio de sus atribuciones las municipalidades gozan de autonomía que les confiere la Constitución Política, con potestades de Gobierno y de Administración inherentes a la misma.
1137-18	De conformidad con el artículo 170 Constitucional, las Municipalidades son Entes Públicos Menores, producto de una descentralización territorial, las cuales gozan de una autonomía en segundo grado, es decir una autonomía administrativa y de gobierno, y que por ende estas definen su propio presupuesto y la forma en como ejecutarlo, así como planifican en forma objetiva los actos administrativos concretos y las políticas locales generales, con el fin de llevar a cabo de una forma eficaz, eficiente y continua, la administración de los intereses y servicios del Municipio, obedientes a lo dispuesto por el Constituyente en el artículo 169 de nuestro Código Político.

Nota.Elaboración propia

La caracterización que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado en cuanto al instituto de la descentralización territorial, materializado en conjunto con la autonomía municipal del país, refleja varios aspectos importantes, entre ellos:

- a. Se trata de una autonomía de segundo grado: ello quiere decir que las corporaciones municipales, las cuales están cubiertas en su conjunto por el mismo régimen, gozan de una cierta independencia administrativa en la fijación de sus políticas públicas y de gobierno con las facultades suficientes para

reglar sus procedimientos internos y para ajustar su funcionamiento a las particularidades vinculadas con la satisfacción del interés público en la localidad a su cargo.

- b. La Sala ha sostenido en forma reiterada la importancia de reconocer que las competencias locales no deben entrar en conflicto con las competencias nacionales cuando lo que se pretende es el mejoramiento o la prestación de bienes y servicios a disposición de la ciudadanía. En ese entendido, la Sala resalta que, ante el principio de autonomía municipal, también se encuentra el deber constitucional de una coordinación administrativa entre las instituciones que conforman al aparato estatal; bajo esa óptica, ante las necesidades específicas de las personas administradas, priva la unidad del Estado como un todo que actúa para llevar a cabo esos fines y para satisfacer de manera óptima y adecuada los requerimientos de las personas habitantes.
- c. Añade la jurisprudencia que el régimen constitucional de autonomía municipal es de corte administrativo; sin embargo, de ninguna manera ello implica que el país la descentralización territorial de las funciones del Estado representa una homologación a la descentralización política vista como una fragmentación de unidades de gobierno. Por ese motivo, las corporaciones municipales no son espacios políticos de circunscripción independiente, sino que forman

conjuntamente la noción general de un Estado en todo el territorio.

- d. Aún y cuando otras instancias del Estado tienen roles de fiscalización y de desarrollo de competencias en localidades regionales, lo cierto es que en ningún sentido tales atribuciones pueden extralimitarse a tal punto que lleguen a vaciar de contenido las posibilidades de actuación de un municipio. Este es el caso de la autonomía municipal para auto reglarse en cuanto a los precios de los servicios públicos municipales, en donde se estableció que la Contraloría General de la República no cuenta con una competencia que trascienda su rol de fiscalización como para, incluso, imponer a un municipio el monto que debe cobrar por un servicio determinado.

## CONCLUSIONES

En primer término, corresponde señalar que la filosofía ius política ha concebido el surgimiento social del Estado como un aparato o sala de máquinas que se encarga de digerir las necesidades de la población por medio de inputs y de transformarlas en outputs por medio de sus procesos y competencias funcionales que son revestidas por un componente de legitimidad.

Ese componente de legitimidad estatal puede verse condicionado por una serie de factores múltiples, dentro de los cuales es posible mencionar incluso al reconocimiento de amigogenemigo que se genera con otros agentes y agencias; empero, la corriente

teórica contemporánea sostiene que en la actualidad los sistemas de gobierno están sujetos a que la legitimidad se vea alimentada por la capacidad estatal de satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades de la población.

Ahora bien, en virtud de que sería impensable sostener que una sola figura del Estado puede llegar a cada uno de los rincones del país, la teoría vinculada con el soft power o el poder blando del aparato estatal, refleja también que, a mayor distanciamiento geográfico de la centralidad del poder, mayor será el potencial del descontento ciudadano en virtud de que el Estado se ve debilitado en espacios distantes cuando está política y administrativamente focalizado en un mismo punto.

A partir de ello, se sustenta que la proliferación y el establecimiento de un régimen de gobierno con las particularidades constitucionales de la descentralización territorial, constituye un mecanismo y un instrumento de vital importancia para atender la problematización mencionada a la luz del poder blando del Estado.

Como se observa en las citas transcritas de la Asamblea Constituyente, en el caso costarricense la voluntad del poder constituyente originario fue la determinación de un sistema estatal que tuviera la capacidad de atender las demandas de la ciudadanía con las atribuciones y las facultades suficientes para llevar a cabo esa función de manera independiente al Poder Ejecutivo; empero, sin que ello implicara de ningún modo la idea de una descentralización política o de una fragmentación del Estado en agencias independientes.

A la luz de la jurisprudencia constitucional, es posible identificar que el desarrollo de la autonomía municipal no se ha quedado en la literalidad normativa; sino que su progresividad ha encontrado potenciarse por medio de las interpretaciones que al efecto ha dispuesto la Sala Constitucional. Sobre el tema, se identificó que el principal objeto de disputa ha sido la tensión de competencias entre instituciones locales en relación con las instituciones de alcance nacional; no obstante, se concluye esto en los mismos términos señalados por la jurisprudencia para tal fin: el ejercicio de la autonomía municipal no rebasa la necesidad de que prevalezca el principio de coordinación administrativa, para que ello pueda reflejarse en una mejor calidad de la política pública y de la Administración del Estado en beneficio de la ciudadanía.

# REFERENCIAS

Asamblea Constituyente. (1949). *Actas de la Asamblea Constituyente*. República de Costa Rica.

Kant, I. (1946). *La paz perpetua, Espasa Calpe*. 1946.

Losada, R y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología, y perspectivas de la Ciencia Política*. Pontificia Universidad Javeriana. <https://marchadelpoeta.files.wordpress.com/2013/07/52693302-enfoques-para-el-analisis-politico.pdf>

Nye, J. (2005). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. PublicAffairs Books. Accessible en: <http://www.tinyurl.com/mug36ku>

O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia*. Prometeo Libros.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Costa Rica; sentencias: 5445-99, 1631-91, 2153-93, 2834-93, 3278-93, 16362-15, 1137-18, 0140-94, 4091-94, 1691-94, 6000-94, 11357-07, 1315-12, 11748-20.

Schmitt, C. (1987). *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.

Ulloa, A. (2006). El concepto de Derecho en Kant. *Letras Jurídicas: Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. ISSN 1665-1529, N°. 14, 2006, págs. 357-364.: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5190089>

*Letras Jurídicas: Letras jurídicas:Revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U. V.*, ISSN 1665-1529, N°. 11, 2005, págs. 379-388. <https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/1944/51128/UlloaCuellarAna.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ulloa, A. (2011). El Estado en Kant.