

Reforma del artículo 170 Constitucional y la Ley N° 8106 del 3 de julio del 2001. El Marco Normativo de la Descentralización en Costa Rica

El marco normativo vigente de la descentralización en Costa Rica está definido por la reforma del artículo 170 constitucional, el cual fue reformado por la Ley N° 8106 del 3 de julio del 2001¹ y que textualmente señala que, *“las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La Ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.*

La Ley N° 8106 estableció además un Transitorio, con el propósito de operacionalizar la transferencia de estos recursos presupuestarios en función de las competencias que le serían asignadas a las municipalidades. Dicho Transitorio es el siguiente: *“La asignación presupuestaria establecida en el artículo 170 será progresiva, a razón de un uno coma cinco por ciento (1,5%) por año, hasta completar el diez por ciento (10%) total. Periódicamente, en cada asignación de los recursos establecidos en el artículo 170, la Asamblea Legislativa deberá aprobar una ley que indique las competencias por trasladar a las corporaciones municipales. Hasta que la Asamblea Legislativa apruebe cada una de las leyes, no se les asignarán a las municipalidades los recursos correspondientes a ese período, de conformidad con lo indicado en ese mismo numeral. Rige un año después de su publicación”.*

El transitorio de esta reforma requirió del cumplimiento de dos condicionantes: para poner en marcha el proceso de descentralización del Estado costarricense: primero, que la transferencia sería progresiva, a razón de un uno punto cinco por ciento por año hasta completar el diez por ciento total;² y segundo, la obligación de la Asamblea Legislativa para promulgar una ley general de descentralización que definiría las competencias municipales y las siete leyes especiales que permitirían trasladar los recursos asignados por la reforma al artículo 170 constitucional. En consecuencia y en cumplimiento de lo establecido en esta normativa, la Presidencia de la República envió con fecha 4 de abril del año 2001, el Proyecto de Ley en el cual se señalan y justifican las competencias nacionales a ser transferidas a las municipalidades.

¹ Con ocasión del I Congreso Nacional de Descentralización y Poder Local, celebrado el 31 de agosto del 2000, al cual asistieron representantes de los 81 municipios y las Asociaciones de Desarrollo Comunal del país, se acordó plantearle a la Asamblea Legislativa y a la Presidencia de la República poner en discusión una reforma al Artículo 170 de la Constitución Política, con el fin de trasladar el 10% de los ingresos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades.

² Esta condicionante no fue definida con referencia a un período histórico, lo cual ha motivado al sistema político ha posponerlo indefinidamente. Nota del autor al 12 de febrero del año 2025-

Ese Proyecto de Ley fue enviado por la Administración Rodríguez Echeverría a la Asamblea Legislativa como Proyecto de Ley N°14310 "Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales" y enviado por la Administración Rodríguez Echeverría para su estudio, a la Comisión Especial sobre Reformas Políticas y del Régimen Municipal. Sin embargo, el mismo fue retirado de la discusión, debido a presiones de grupos organizados opuestos a su aprobación³.

La descentralización como política pública se formalizó con la aprobación de la Política "Sí, a la Descentralización y el Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense" por parte de la Administración Arias Sánchez, la cual fue ejecutada a partir del año 2008. En ese contexto se logró la aprobación de la ley marco de la descentralización definida como "Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, N° 8801", el 5 de marzo del 2009.

Esta ley fue aprobada para implementar la reforma constitucional del artículo 170, considerando el siguiente objetivo: "*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.*". En su artículo 3°, inciso (i) la ley señaló que "*cada ley especial especificará cuáles competencias se transfieren, las reglas sobre su ejercicio y los fondos necesarios para ejercerla*", reconociendo que el proceso de transferencia de competencias y recursos obedecerá a principios de subsidiariedad, complementariedad, equidad, siendo gradual en su implementación (7 años) y reconociendo las asimetrías existentes entre diferentes grupos de municipalidades.

Además, esta ley estableció en su artículo 5° el mandato para el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de "*coordinar y concertar el "proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y concejos municipales de distrito"*". En ese sentido le corresponderá proponer "*las competencias que serán transferidas a los gobiernos locales, así como los recursos necesarios para ejercerlas; concertará el proceso de transferencia de competencias y elaborará los anteproyectos de ley que serán sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa*".

³ Posteriormente y para conocimiento de la Asamblea Legislativa subsiguiente, se presentó el Proyecto de Ley 16.003 "Ley para Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los Gobiernos Locales", (12 de setiembre del 2005), el cual incorporó las modificaciones recomendadas por la Sala Constitucional al proyecto de ley anterior, pero el mismo no fue dictaminado por el poder legislativo.

El artículo 5° también estableció que el “*Poder Ejecutivo podrá implementar planes, programas o proyectos que permitan verificar la idoneidad de los gobiernos locales, para asumir nuevas competencias y recursos. Lo anterior con mecanismos de apoyo permanente al mejoramiento de la gestión municipal, sin perjuicio de la autonomía municipal y en concordancia con los alcances del artículo 170 constitucional*”, Este mandato reconoció el problema de baja capacidad de la gestión municipal para asumir con las nuevas responsabilidades, un monto mayor de recursos económicos. En forma explícita plantea la necesidad de que el proceso de descentralización incorpore programas de largo plazo orientados a levantar la capacidad de gestión municipal y de mejorar sus recursos humanos y el manejo de nuevas herramientas informáticas respectivamente.

Para la formulación e implementación de la política de descentralización propuesta por la Ley N° 8801, MIDEPLAN contará con un Consejo Consultivo integrado por representantes de las siguientes instancias: Ministerio de Hacienda, IFAM, Unión Nacional de Gobiernos Locales, Red de Mujeres Municipalistas, CONADECO y ministerios involucrados. El Consejo será presidido por el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica. Los ministerios y sus órganos adscritos están en la obligación de coordinar con el Ministro de Planificación las acciones necesarias para implementar el proceso de la descentralización de competencias y recursos.

Como seguimiento a la política de descentralización de la Administración Arias Sánchez, la Administración de la Presidenta Chinchilla Valerio envió a la Asamblea Legislativa el Proyecto *Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal* 18001, la cual tenía el propósito de trasladar la gestión de la red vial cantonal del Ministerio de Transportes y Obras Públicas a las municipalidades según lo dispuesto por la reforma del artículo 170 constitucional. El traslado de esta competencia se fundamentó en el hecho de que la gestión vial cantonal era una competencia concurrente pero subordinada con el Ministerio de Obras Públicas y Transportes; en cuya ejecución la capacidad técnica y el financiamiento correspondía al Poder Ejecutivo y las municipalidades eran los entes ejecutores con un mínimo de capacidad decisoria⁴. El Proyecto de Ley 18001 propuso resolver esa situación, aceptándose que las políticas, normas y estándares fueran responsabilidad del Poder Ejecutivo (rectoría del MOPT) y que las municipalidades pudieran acceder a los recursos necesarios y de autonomía para planificar y presupuestar sus propios proyectos de vialidad.

⁴ El Decreto Ejecutivo 27917-MOPT (31 de mayo de 1999) en su artículo 22, inciso g) había señalado la obligación para el MOPT de actualizar y poner en marcha un Plan de Transición Municipal que resolviera esa asimetría institucional, desde fines de los noventa y que no se implementó en la práctica. Con posterioridad, la Contraloría General de la República por medio de su Oficio DFOE-OP-27-2006, del 22 de diciembre de 2006, recomendó que el MOPT trasladara la atención de la red vial cantonal a las municipalidades, situación que todavía se mantiene pendiente

Este proyecto de Ley fue propuesto por parte del Movimiento Municipal encabezado por la Unión Nacional de Gobiernos Locales, dado que el Ministerio de Planificación y Política Económica no lo hizo como señalaba la ley, argumentando la ausencia de estudios que respaldaran la descentralización de competencias hacia el régimen municipal⁵. El Directorio de la Asamblea Legislativa trasladó este proyecto de ley a la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo para su estudio y discusión; sin embargo el mismo fue archivado y no es probable que el mismo sea aprobado en la presente legislatura que finaliza en mayo del 2014.

⁵ En un Comunicado de Prensa, el Ministerio de Planificación señaló que “*Existe un programa de trabajo, dentro del cual se ha realizado la revisión de los estudios existentes en MIDEPLAN, producto de consultorías pagadas con recursos de la cooperación internacional, en los que no se incluyen ni proyectos ley que cumplan con los requisitos anteriormente dichos, ni estudios financieros y de procesos y de costos asociados, necesarios para implementar con conocimiento, la reforma del Estado que esto conlleva*”. MIDEPLAN. Comunicado de Prensa fechado el 23 de agosto de 2010.