Historia del régimen y legislación municipal de Costa Rica en elsiglo XIX

I

Al elegir como tema para el presente estudio la vida municipal en Costa Rica durante el siglo XIX, he tenido en mira poner de manifiesto uno de los lunares que más afean nuestra organización política, y llamar la atención de mis conciudadanos y de los Poderes de la Nación, a fin de que, como necesidad muy premiosa, se procure, desde los comienzos de la nueva centuria, corregir una falta tan saliente y que tanto desdice de nuestro progreso.

Se ha dicho, y hasta la saciedad se ha repetido, que la libertad de los municipios es la mejor escuela para formar ciudadanos enteros y dignos; y que sin un régimen municipal, libre y descentralizado, no puede existir otro gobierno que una tiarnía más o menos disfrazada y encubierta. "Sin instituciones comunales—proclamaba Tocqueville—una nación podrá darse un gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de la libertad. Pasiones pasajeras, intereses momentáneos, circunstancias accidentales podrán darle las formas de la independencia; pero el despotismo, oculto en el fondo del cuerpo social, saldrá tarde o temprano a la superficie".

"La libertad de las administraciones locales—enseñaba Stuart Mill—es el medio más eficaz para la educación pública del ciudadano. La participación libre en la vida local le obliga no sólo a pensar y a hablar, sino, además, a obrar".

Es inútil acudir a citas, que hoy es verdad sabida y por todos confesada, que el hombre que no se interesa por los asuntos de la ciudad o pueblo en que vive y que no defiende sus intereses de vecino, menos sabrá comprender y dirigir los negocios de la nación entera y hacer respetar sus garantías y privilegios de ciudadano.

Nuestra patria, por desgracia, jamás ha tenido verdaderos municipios. El gobierno español, centralizador y absoluto, no nos dejó preparados para la vida independiente, al revés de lo que sucedió en las colonias inglesas, en que la libre administración local enseñó a los pueblos a dirigirse por sí mismos.

No es de extrañar, por lo tanto, que entre nosotros, hasta los detalles más insignificantes del último rincón de la República, no se resuelven y ejecuten sin el *placet* del jefe del Gobierno; y no ha de sorprendernos, por lo mismo, que pueblos que carecieron y carecen de voluntad propia, aun para el manejo de sus intereses locales, que dependen en absoluto del centro gubernativo y que del centro gubernativo todo lo esperan y todo lo reciben, no gocen, como debieran, de libertades políticas: que no se adquieren éstas por encanto o porque leyes constitutivas más o menos brillantes las consignen en hermosísimos preceptos, sino que es indispensable para que realmente existan y salgan de la región de *idealidades amables,* que los ciudadanos las practiquen y reclamen y defiendan.

La buena organización municipal es base de una buena existencia política, y más vale la vida local de verdad autónoma, que una excelente Constitución, que es sólo un engañoso sueño. Por aquella puerta se entra a este santuario.

Pues si la vida del municipio da la medida exacta de lo que son en un país cualquiera las públicas libertades, es de grande interés conocer y examinar atentamente las leyes que la han regido. De ese modo podremos ir notando los progresos o retrasos que ha alcanzado o que ha sufrido el buen principio, y podremos al mismo tiempo ir señalando las ventajas o defectos de las disposiciones legislativas que han existido tocante a materia tan transcedental, y fijar las bases de una reforma futura, que tenga como propósito conceder a los pueblos la autonomía que necesitan.

No trato únicamente de historiar; prefiero, aunque me duela no entonar himnos al siglo que concluye, señalar nuestros vicios y máculas. Mayor provecho sacaremos de una crítica desapasionada que de un ditirambo mentiroso; y creo que, al hacer el recuento de nuestros adelantos, no hemos de olvidar, sino ponerlos patentes, nuestros pecados y defectos.

Y pasemos al asunto.

¿Cuál era el estado de Costa Rica al empezar el siglo XIX?

No pueden leerse sin profunda amargura y sin que el corazón se oprima, los documentos que aluden a la misérrima condición de este país en aquella época. Al considerar aquella pobreza extrema, aquel atraso sin nombre, aquella general ignorancia, no puede uno creer que hubieran transcurrido casi dos siglos y medio desde que el Licenciado Cavallón y el Padre Estrada fundaron las primeras poblaciones. Doscientos cuarenta años de dominación española y apenas unos cuarenta mil habitantes, entre blancos e indios, sin comercio, sin industria, sin instrucción, casi sin agricultura!

¿Es exagerada la afirmación? Pues acudo al testimonio de don Tomás de Acosta, el funcionario más progresista y bondadoso que tuvo Costa Rica mientras fué colonia. El Gobernador Acosta, que amaba este rincón del mundo y que en él era universalmente querido; que le hizo todo el bien que pudo, aun con sacrificio de lo suyo; que reclamó mil veces medidas protectoras para su progreso; que no puede ser tachado de mala voluntad para Costa Rica, ni de hombre irreflexivo o carácter ligero; este gobernador, repito, informaba en 1809 lo siguiente: "Ninguna [provincia] está más indigente en toda la monarquía, pues aquí se ven gentes vestidas de cortezas de árboles y otras que para ir alguna vez a la iglesia alquilan o piden prestada la ropa que han de vestir".

Ya en 1802 había dicho que tanto "por la pobreza de esta provincia, como por su ningún comercio, no se hacen ni pueden hacerse abundantes siembras de los frutos de que es susceptible, porque el labrador, el artesano, el comerciante, el noble y el plebeyo, todos hacen sementeras de lo que han menester para el sustento de sus familias".

¡Y esto se escribía pocos años antes de romperse el lazo que unía a Costa Rica a la Corona de Castilla!

¿En qué condiciones existía entonces el gobierno local? Veamos lo que a este respecto manifestaba el gobernador de la provincia:

"Las más numerosas poblaciones de ladinos que encontré y existen son Valle Hermoso de San José, Heredia, Alajuela y Bagaces ... Todos estos pueblos se hallan en el camino de Provincias, en los cuales muchos años hace que mis antecesores establecieron un juez en cada uno, con el título de teniente de gobernador, los que anualmente se mudan si dan mérito para ello o lo solicitan, o si no, continúan en el mando. Cada uno de estos tenientes, sean o no reelectos, paga anualmente a S. M. 27 pesos 5 reales de media anata, porque tienen jurisdicción Real ordinaria y uso de bastón".

Habla luego de Ujarraz y Escazú, y dice que "sólo hay en ellos un celador o juez pedáneo, sin jurisdicción ni uso de bastón".

Después de referir la pasada importancia de la ciudad del Espíritu Santo de Esparza, agrega que "sólo hay en el día de 30 a 40 familias de negros y mulatos, por la ineptitud de éstos, por la cortedad de vecinos y porque sólo hay de La Alajuela a Esparza como 12 leguas, se nombra para dicha ciudad un celador o juez pedáneo, sin jurisdicción ni uso de bastón, dependiente del teniente de La Alajuela; y tanto este pedáneo, como los demás que van citados y el de Matina, no pagan media anata, porque no ejercen jurisdicción".

"Para todos los sobredichos encargos se ha procurado siempre elegir los sujetos más idóneos, a quienes juramenta el gobernador, que es el que los nombra".

Este informe es de 1799, o sea del penúltimo año del siglo pasado. Por él nos enteramos de que las autoridades que gobernaban fuera de Catrago eran todas de elección del gobernador, y que estaban los pueblos muy lejanos de tener alguna independencia local.

En 1803 y no obstante que Acosta celebra a los vecinos de Heredia como personas laboriosas, de arreglada conducta y dócil índole, manifiesta que es imposible nombrar alcaldes para ella, "porque entre los vecinos no hay seis en quienes concurra el talento e instrucción necesarios para el desempeño, pues a la verdad que la mayor parte de aquellos que por su calidad pudieran obtener este empleo, apenas saben firmar ..." Y de otro informe del mismo año aparece que Heredia contaba como 800 familias, fuera de que había como otras tantas en los arrabales y campos del distrito. ¡Más de mil familias y no se podían nombrar alcaldes por falta de personas aptas!

El mismo gobernador, en 1805, suprime el empleo de teniente de gobernador en Alajuela, entre las razones, "porque en todo el territorio de La Alajuela apenas se encuentran seis sujetos que sepan escribir y tres aptos para desempeñar el empleo, pues aunque ellos materialmente hagan renglones, es trabajosa su explicación no menos que su comprensión".

Según refiere Acosta, "los vecinos de la provincia, a pesar de su indigencia estaban obligados a servir los cargos concejiles sin retribución alguna. En estos cargos se empleaban anualmente, sin incluir a los alcaldes, cuatro personas; pero como eran tan pocas las que podían desempeñarlos, resultaba que siempre venían a recaer en las mismas".

Sólo Cartago tenía, pues, derecho a mantener Ayuntamiento. Mas no siempre lo hubo.

Los oficios concejiles eran vendibles y vendidos por la Real Corona en pública subasta, y quienes los compraban podían ocupar sus asientos perpetuamente. Sin embargo, eran tan escasas las fortunas en aquel tiempo, que no hubo nunca postores para todos los cargos; y era necesario que de cuando en cuando la Audiencia de Guatemala permitiese organizar el Ayuntamiento con un número reducido de regidores y con los alcaldes que estos regidores escogiesen.

Así precisamente vemos que en enero de 1800 no había más individuos del Concejo que tres: el Alguacil mayor don José Antonio de Oreamuno, el Alcalde provincial don Manuel Marchena, y el Depositario general don Juan Francisco Bonilla. Había otro, el Alférez Real don Antonio de la Fuente, pero se hallaba ausente y encausado por cuestiones fiscales.

Una disposición especial de la Audiencia permitió la reconstitución del Ayuntamiento con sólo tres regidores y con el procurador y alcaldes que ellos eligieran. Pero no duró mucho tiempo esta reaparición del cuerpo municipal, pues el 15 de setiembre del mismo año 1800, por haberse suprimido el puesto de depositario y por ser prohibido actuar con dos regidores, el Ayuntamiento se vió obligado a disolverse y suspender sus sesiones.

Más tarde la Audiencia autorizó la continuación del Ayuntamiento con los dos regidores que quedaban, siempre que presidiese el gobernador y se completase el número legal con alcaldes ordinarios. La corporación revivió el 3 de septiembre de 1801 y duró de nuevo hasta fines de 1804.

Vino el año de 1809, memorable en la historia de España. Era preciso obedecer el decreto que llamaba a elección de diputados a Cortes y disponía el envío de representantes de los pueblos americanos. ¿Qué hacer en Costa Rica donde no había Ayuntamiento? El Gobernador Acosta convocó el único regidor, Marchena, a los alcaldes ordinarios y después de nombrar alférez Real, alguacil mayor, fiel ejecutor y regidores sencillos, procedió a escoger un diputado. De este modo se reorganizó el cuerpo municipal que siguió en funciones.

Como hemos visto, las cosas no podían ser más lamentables, ni la vida del único municipio más informal. Oficios vendibles que alejaban a los privados de fortuna del manejo de los asuntos procomunales; falta de postores y por consiguiente número reducido de regidores; funciones municipales a cada rato interrumpidas; atribuciones no definidas distintamente: puede asegurarse, sin temor de errar, que en los primeros años del siglo, el régimen municipal fué nulo en Costa Rica.

II

Las Cortes de Cádiz ocupan en la historia de la legislación española una página brillantísima. Fué aquella memorable asamblea quien inició y llevó a cabo las reformas liberales que hicieron más tarde insostenible el absolutismo del monarca y el absolutismo del clero. La abolición de los señoríos, la supresión del Tribunal de la Inquisición, la responsabilidad ministerial, la representación popular, la abolición de la tortura, la libertad de imprenta, la emisión de una ley fundamental a cuyas disposiciones se hallasen sujetos los ciudadanos y el Rey; es decir, la voluntad de la Nación por sobre todo: he aquí la obra gloriosa de los representan-

tes de un pueblo que combatía al mismo tiempo, con viril denuedo y con heroísmo insuperable, al gran Capitán del siglo. La historia ha consignado, y la posteridad reconoce y admira, el valor, la sabiduría y la prudencia del celebérrimo Congreso.

Para los pueblos que de este lado del Atlántico se hallaban sujetos a la dominación española, la influencia de las Cortes fué aún más importante. Aparte de que las leyes emitidas sobre libertades y garantías amparaban también a los americanos, las Cortes declararon la absoluta igualdad de los españoles de ambos hemisferios y suprimieron como opresivos e injustos los tributos que se exigían a los indios.

Este movimiento de democracia y de rompimiento con las tradiciones que tan bien se acentuó en las Cortes, favoreció en sumo grado la independencia de las colonias españolas.

La Constitución emitida el 19 de marzo de 1812, no podía prescindir del gobierno interior de los pueblos, base tan principal del edificio democrático. En efecto, a ese asunto le dedica un extenso capítulo en que se consignan y proclaman los siguientes principios:

1º—Habrá en todo pueblo que tenga mil almas un Ayuntamiento, lo mismo que en aquellos en que sin contar con esa población, sea conveniente establecerlo. El número de regidores se fijará por la ley y será proporcional a la población.

2º—Los regidores se nombrarán por el pueblo, y quedan por lo tanto abolidas las funciones que se ejercían a perpetuidad, cualquiera que sea su título o denominación.

3º—No podrá ser regidor ninguna persona que ocupe un empleo público, de nombramiento del Rey.

4º—Los empleos municipales son cargos concejiles, de que nadie podrá eximirse sin excusa legal.

5º—Los Ayuntamientos se renovarán en esta forma: los alcaldes cada año; los regidores por mitades anuales, y los procuradores por mitades anuales, donde hubiere dos, y donde exista sólo uno, anualmente.

Como atribuciones de los Ayuntamientos señala la Constitución las siguientes:

a) La policía de salubridad y objetos de interés público.

b) Prestar asistencia al alcalde en cuanto se refiera a la seguridad de las personas y propiedades y a la conservación del orden público.

c) La administración y empleo de las rentas fijas o extraordinarias, de acuerdo con las leyes y reglamentos.

d) Hacer el reparto y cobro de las contribuciones.

e) Cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación mantenidos con fondos del municipio.

f) Vigilar los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia.

g) Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los bosques y plantíos del municipio, y de todos los trabajos públicos de necesidad, de utilidad o de ornato.

h) Darse las ordenanzas municipales del Ayuntamiento y presentarlas a las Cortes por medio de la Diputación provincial, que dará su opinión acerca de ellas.

i) Fomentar la agricultura, la industria y el comercio.

Como complemento del sistema de municipalidades, establece la Diputación provincial, conforme a las bases que siguen:

1ª—La habrá en cada provincia.

2ª—Será presidida por el Jefe Político Superior.

3ª—Además de su Presidente, la formarán un Intendente y siete miembros, o el número de diputados que las Cortes consideren conveniente conforme a la nueva división de provincias que resuelva en adelante.

4ª—Se renovará por mitades cada dos años.

5ª—Sus miembros serán nombrados por los electores del distrito.

6ª—No podrá ser electo ningún empleado nombrable por el Rey.

7ª—Ninguno podrá ser reelecto sino después de cuatro años de haber cesado en sus funciones.

8ª—La Diputación estará en sesiones noventa días por lo menos.

Como atribuciones y deberes de la Diputación señala las siguientes:

a) Disponer y aprobar el reparto de las contribuciones asignadas a la provincia.

b) Velar por el buen empleo de los fondos municipales, examinar las cuentas y aprobarlas, antes de que se presenten a la autoridad superior.

c) Velar por que haya Ayuntamiento en todos los lugares donde deban existir conforme a derecho.

d) Proponer al Gobierno, cuando se trate de ejecutar trabajos de utilidad general para la provincia, o de reparar los antiguos, los medios de ejecución que estimen oportunos y solicitar la aprobación de las Cortes. En las provincias de Ultramar, la Diputación podrá, cuando los trabajos sean urgentes y previa aprobación del Jefe de la provincia, emplear inmediatamente los fondos extraordinarios y dar cuenta, sin retardo, al Gobierno con el fin de obtener la aprobación de las Cortes.

e) Fomentar la educación de la juventud, la agricultura, comercio e industria y proteger a los inventores.

f) Dar cuenta al Gobierno de los abusos que observe en la administración de los fondos públicos.

g) Levantar el censo y estadística de la provincia.

h) Ver que los establecimientos de filantropía y beneficencia sean administrados conforme a su objeto y proponer al Gobierno las medidas que conduzcan a enmendar los abusos que se introduzcan.

i) Imponer a las Cortes de cualquiera infracción constitucional que se cometa en la provincia.

j) En Ultramar, velar por el orden, administración y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles.

En caso de que la Diputación llegue a abusar de sus poderes, el Rey podrá suspender de sus funciones a los individuos que la compongan, dando cuenta a las Cortes de la medida tomada y de sus fundamentos.

Respecto de contribuciones es de notar:

1º Que las Cortes se reservaron el derecho de establecer o confirmar anualmente las contribuciones directas o indirectas, no sólo generales, sino las provinciales o municipales.

2º Que debían repartirse igualmente entre todos los españoles, según las facultades de cada uno y sin ninguna excepción o privilegio.

3º Que las directas se distribuían por las Cortes entre las diferentes provincias, proporcionalmente a sus recursos.

A los Ayuntamientos concede la facultad de levantar contribuciones extraordinarias con autorización de las Cortes, por medio de la Diputación; pero en casos urgentes, con sólo la aprobación de ésta.

Tales son los principales preceptos que, acerca del régimen municipal, consigna la Constitución del año 12.

Era indispensable una ley secundaria para señalar el número de regidores y disponer el modo de que las poblaciones de menos de mil almas tuviesen Ayuntamiento. Las Cortes la emitieron el 23 de mayo del mismo año.

Conforme a ella, cualquier pueblo que no tenga Ayuntamiento y cuya población no llegue a mil almas y que por sus circunstancias de agricultura, industria o población considere que debe tenerlo, lo hará presente a la Diputación provincial para que, en virtud de su informe, se provea lo conveniente por el Gobierno. De modo que, con arreglo a lo resuelto por las Cortes, era forzoso constituir un Ayuntamiento en poblaciones de más de mil almas; y era potestativo del Gobierno establecerlo en las que tuvieran menos habitantes.

En cuanto al número de individuos que habían de formar el Ayuntamiento, la ley referida dispuso:

1º Que hubiese un alcalde, dos regidores y un procurador en los pueblos que no pasasen de 200 vecinos.

2º Que hubiese un alcalde, cuatro regidores y un procurador en los que tuviesen más de 500 vecinos.

3º Que hubiese un alcalde, seis regidores y un procurador en los que no pasasen de 1.000 vecinos.

4º Que hubiese dos alcaldes, ocho regidores y dos procuradores en los que no pasasen de 4.000 vecinos.

5º Que en los que excediesen de esta cantidad hubiese dos alcaldes, doce regidores y dos procuradores.

6º Que en las capitales de provincia hubiese a lo menos doce regidores, pero que fuesen dieciséis si la población era superior a 10.000 vecinos.

De este modo las Cortes buscaron la proporcionalidad conveniente entre el número de vecinos y el de los concejales.

En otra ley de la misma fecha, relativa a Diputaciones provinciales, las Cortes dispusieron que se estableciese una en León de Nicaragua y que a ella estuviese agregada la provincia de Costa Rica.

El año siguiente de 1813, a 23 de junio, las Cortes emitieron una instrucción para el gobierno económico-político de las provincias. En ella se detallan concretamente las funciones atribuídas a los Ayuntamientos y Diputaciones, sobre las bases que estatuye la ley fundamental; y como sería demasiado largo y cansado extractar todas sus disposiciones, he de conformarme con tomar nota de las que llaman la atención por su importancia.

En cuanto a salud pública establece que en cada pueblo donde se manifestase una enfermedad reinante o epidémica, se forme una Junta de Sanidad compuesta del alcalde 1º, del cura párroco, de uno o más facultativos, de uno o más regidores y de uno o más vecinos. Esta Junta procederá conforme a los reglamentos que hubiere o que más tarde se adopten, pero en las providencias de mayor consideración, se pondrá de acuerdo con el Ayuntamiento.

Las medidas generales de un buen gobierno que deben tomarse para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes serán acordadas en el Ayuntamiento y ejecutadas por el alcalde o alcaldes; pero tanto en estas providencias, como en las que los alcaldes están autorizados por las leyes a tomar por sí para conservar el orden y la tranquilidad de los pueblos, serán auxiliados por el Ayuntamiento y por cada uno de sus individuos cuando para ello sean requeridos.

Si algún vecino se sintiere agraviado por providencias económicas o gubernativas del Ayuntamiento o del alcalde, acudirá al jefe político, el cual, oyendo a la Diputación provincial, si lo cree conveniente, resolverá gubernativamente toda duda, sin cobrar derechos.

El Ayuntamiento debe formular cada año y remitir al jefe político un informe acerca del estado en que se encuentren los objetos encomendados a su cuidado.

Hecho por las Cortes el repartimiento de las contribuciones que debe pagar cada provincia, la Diputación provincial y el intendente harán el justo repartimiento del cupo que corresponda a cada pueblo. El intendente cuidará de su ejecución por los medios legales.

Los reclamos que tengan los pueblos sobre el cupo de contribuciones asignádole, se dirigirán a la Diputación, la cual, sin perjuicio de que se lleve a efecto el repartimiento hecho, confirmará o reformará el reparto para la debida indemnización en el siguiente, todo sin ulterior recurso. Igual procedimiento se observará en los reclamos que los vecinos tengan contra el reparto dispuesto entre ellos por el Ayuntamiento, por satisfacer el asignado al pueblo.

La Diputación resolverá también, por los mismos trámites, todas las dudas y quejas que se suscitaren en los pueblos por el pueblo mismo o por particulares, sobre el reclutamiento o reemplazo para el ejército; sin perjuicio de que la autoridad militar ejerza la intervención conveniente acerca de la aptitud y robustez de los individuos.

Cuando el Ayuntamiento necesitare, para gastos públicos o de objetos de utilidad común, de alguna cantidad de Propios y Arbitrios más de la que le estuviere asignada de estos fondos, acudirá al jefe político y le hará presente la utilidad o necesidad del gasto. El jefe político lo comunicará a la Diputación provincial. La Diputación podrá otorgar la autorización solicitada con tal que no ex-

ceda del duplo de la que esté señalada al Ayuntamiento para gastos extraordinarios y alterables; si excedieren en Ultramar bastará que lo consienta también el jefe político superior.

Las Diputaciones de Ultramar cuidarán de que los habitantes dispersos en los valles y montes se reduzcan a vivir en poblado.

Habrá un jefe político en todas aquellas provincias en que haya una Diputación provincial. Este cargo estará separado por regla general de la Comandancia de las armas, pero si una plaza se hallare amenazada del enemigo, o cuando la conservación o restablecimiento del orden así lo requieran, podrá el Gobierno reunir temporalmente el mando político al militar, dando cuenta a las Cortes de los motivos que para ello hubiere tenido.

El jefe político presidirá sin voto el Ayuntamiento de la capital de la provincia y del mismo modo el subalterno que hubiere dentro de ella el Ayuntamiento de la capital o pueblo en donde tenga su residencia. Uno y otro tendrán voto, sin embargo, para resolver los empates.

El jefe político será el único conducto de comunicación entre los Ayuntamientos y la Diputación provincial, así como entre ésta y el Gobierno, al cual debe remitir, para la determinación competente, los proyectos, propuestas, informes y planes que aquélla forme sobre objetos encargados a su vigilancia.

El jefe político, en su provincia, podrá usar de la facultad concedida al Rey por la Constitución para arrestar a cualquier individuo cuando el bien y la seguridad del Estado lo exijan; pero a condición de poner al arrestado, dentro de 48 horas, a disposición del juez competente.

El jefe político resuelve los recursos o dudas que ocurran sobre elección de los oficios de Ayuntamiento, y los decide gubernativamente y por vía instructiva, sin pleito ni contienda judicial. Los recursos de nulidad deben interponerse dentro de ocho días.

He aquí resumidas y compendiadas las disposiciones que, según las Cortes de Cádiz, habían de regir en los dominios españoles. Supresión de oficios venales y de funciones perpetuas; Ayuntamientos numerosos, no sólo para las ciudades sino aun para pequeños pueblos; elección popular de sus individuos, atribuciones y deberes bien definidos; incompatibilidad entre los oficios del concejo y la dependencia del Poder Ejecutivo: todo esto que hoy nos parece el abecé de la legislación municipal se decretaba entonces la vez primera por el legislador español y significaba un espléndido triunfo para las ideas de libertad y de democracia.

La transición no podía ser más violenta. De un gobierno personal y absoluto, fundado en la voluntad divina, a una monarquía constitucional que debía reconocer como base y fundamento tan sólo la voluntad de la Nación; de unas instituciones encaminadas a consagrar, como únicas fuentes de derecho, el capricho del monarca, los privilegios de la nobleza, la sagrada investidura e influencia del clero, a una maquinaria gubernativa que obedecía, como a única fuerza impulsiva,

a los votos de las mayorías; de la gobernación de las Cámaras reales y escondrijos de Palacio que se amparaba ante el *así lo ordena Su Majestad* y que con este escudo se protegía contra todo reclamo, a la dirección del país, en pleno día, con pública discusión, por los elegidos del pueblo y por ministros responsables.

Cambio tan radical no podía lograrse sin lucha, y no era de esperar que el Rey Deseado, al volver de su cautiverio, aceptase mansamente unas cadenas que no ataron las manos de sus ilustres mayores. Ni era Fernando hombre que recordase los inmensos sacrificios de dinero y de sangre que se impuso el pueblo español para quitarse de encima el ominoso yugo que le colocara el azote de Europa y para libertar y sentar en el Trono al hijo y sucesor de sus reyes. El príncipe que llamaba loco y furioso al pueblo que pugnaba en condiciones tan heroicas por su independencia y por recobrar su monarca; que lo exhortaba, por el contrario, a la tranquilidad y al sosiego; que felicitaba a Bonaparte por haber ceñido sobre la frente del Rey José la corona que llevaron Carlos V y Felipe II; que solicitaba como una honrosa distinción del Emperador la mano de una sobrina y que se humillaba hasta el punto de dar sus parabienes a Napoleón cuando su ejército alcanzaba alguna ventaja sobre las armas españolas: ese príncipe, repito, no era hombre que se resolviese a conceder a sus defensores unas garantías y unos derechos que habían comprado a tanta costa.

Todo el edificio levantado por las Cortes, en medio de una elocuencia incomparable y una abnegación y patriotismo de que hay pocos ejemplos, cayó al suelo hecho pedazos ante un decreto de Fernando VII, de mediados del año 14. Ese decreto, que era un bofetón a la majestad de la nación española, mandó que se tuviese por nulo y de ningún valor todo lo hecho por las Cortes, "como si no hubiesen pasado tales actos y se quitase de en medio del tiempo". Por supuesto, con el régimen absoluto desapareció la libertad de imprenta, baluarte indispensable de las democracias, y volvieron la Inquisición con su atavío de horrores, la Compañía de Jesús con el cargo de apagar la luz de las inteligencias que empezaban a brillar, el prestigio de la nobleza y la prosperidad y holgura de los conventos y órdenes religiosas.

Costa Rica poco gozó de los beneficios que quisieran otorgarse a las provincias. Apenas hubo tiempo para que se constituyesen Ayuntamientos en Cartago, San José, Heredia, Alajuela, Nicoya y Ujarraz y para que éstos celebrasen unas pocas sesiones que más tarde fueron cruzadas con rayas de tinta, como para hacer olvidar y perdonar aquella loca tentativa de independencia de la soberana voluntad.

También pudo instalarse en León de Nicaragua el 21 de noviembre de 1813 la Diputación provincial, en que fueron nuestros diputados don Anselmo Jiménez y el Lic. don Agustín Gutiérrez Lizaurzábal.

En nuestra provincia, pobre e ignorante cual ninguna, dominada por el clero, apartada de todo el movimiento que estremecía a las colonias españolas, que a cada protesta que otra provincia o lugar hacía contestaba con un nuevo voto de fidelidad a la Corona, se celebraron, parece mentira, con solemnes fiestas cívicas y religiosas, la disolución de las Cortes—que nos hicieron señaladas mercedes—y

el golpe de muerte a la Constitución, que nos convidaba a la vida de ciudadanos y borraba de nuestra frente la marca ignominiosa de vasallos.

Muerta por la traición y la negra ingratitud del Rey la Constitución liberal del año 12, se restituyeron las cosas en Costa Rica a su primitiva condición, apenas alterada.

Este paso atrás se dió sin protesta, sin lucha, sin manifestación de ningún descontento; por el contrario, se dió con entero gusto.

Recién nacidos, finaron la Diputación y los Ayuntamientos, y hasta 1818 no reapareció el de Cartago.

Pero las ideas no se siembran sin que den fruto provechoso. Las que regó por toda la monarquía el liberalismo de Cádiz, no obstante el gobierno duro y cruel de Fernando VII, bullían en España lo mismo que en sus colonias. El descontento que se agitaba en silencio estalló como bomba el año 20; y el grito de Riego en las Cabezas de San Juan resonó en Palacio, puso espanto en el corazón del Monarca, y lo obligó a restaurar la Constitución y a dirigir manifiestos de satisfacción a los españoles de ambos continentes.

"La fatalidad me aconsejó que restableciera algunas instituciones que el hábito y su antigüedad nos hacían mirar como superiores a las demás ..." ¡Qué triste confesión en boca del más refinado representante de las ideas viejas! El Rey tuvo que ceder a la voluntad de la Nación. "He satisfecho vuestros deseos y como padre tierno, consentido en lo que mis hijos piensan que conduce a su felicidad. He jurado la Constitución por que suspirabais y en adelante seré su más firme defensor".

Cómo cumplió estas hipócritas promesas y cómo dió otra vez, en cuanto se sintió fuerte, la patada al régimen constitucional, no entra en mi plan el decirlo, puesto que eso ocurrió en 1823, cuando ya Costa Rica era independiente de España.

El restablecimiento de la Constitución fué objeto en Costa Rica de regocijos oficiales. Repiques de campanas, cohetes, iluminaciones, bombas, tambores, chirimías, paseos por las calles, bailes: nada se omitió para cumplir la voluntad del Rey, que quería, a la fuerza, estas manifestaciones.

Hasta en la iglesia fué leída la Constitución, que debe de haber sonado muy extraña en el recinto sagrado, principal apoyo del absolutismo que caía.

Volvieron, pues, la Diputación provincial y los Ayuntamientos.

El de San José, en esta segunda época, hizo algo muy notable y que ha influído grandemente en la riqueza del país. Después de haber franqueado a los pobres, gratuitamente, almácigo de café, a costa de una suscrición voluntaria promovida por el Alcalde 1º don Rafael Gallegos, ordenó comunicar al público, por medio de bandos, que a los que no tuviesen terreno para el plantío se les daría en los

cercos baldíos de tierra común. (Acuerdo de 29 de junio de 1821). Antes había, en su primera época, organizado la Casa de Enseñanza de Santo Tomás.

Este Ayuntamiento atendía con igual provisión a lo material y a lo intelectual; y puede decirse que esas dos medidas de la corporación incipiente, echaron las bases del adelanto y bienestar de San José.

III

No es ésta la ocasión oportuna para referir cómo Costa Rica, el 15 de setiembre de 1821, fué declarada, sin su participación—más aún, sin su noticia—independiente de la Corona de España. Tampoco hemos de recordar aquí las varias y curiosas peripecias por que atravesó la provincia desde ese instante, ni las vacilaciones, zozobras y dudas de nuestras gentes, ni las luchas que sobrevinieron entre los pueblos más importantes del Estado con motivo de la final solución de aquella crisis política, hasta que en setiembre de 1824—tres años después del desteñido y celebrado día de nuestra emancipación—, logró reunirse en San José, la nueva capital, el Congreso constituyente que hubo de dar la forma definitiva de nuestras particulares instituciones.

En otro lugar trataremos de esos puntos.

Antes de que se adoptase la Constitución del Estado y la de la Federación, la Asamblea Nacional Constituyente, reunida en Guatemala, emitió una ley, de carácter transitorio, en que dispuso:

1º Que en toda población que contará más de 500 y menos de 1.000 habitantes, se estableciese una Municipalidad compuesta de un alcalde, dos regidores y un síndico procurador.

2º Que en la que tuviese desde 300 hasta 500 almas, hubiese un alcalde, un regidor y un síndico.

3º Que en la que no llegase a 300 habitantes hubiese un alcalde y un regidor.

4º Que la elección de estos funcionarios se arreglara a lo dispuesto en las leyes y constituciones de las Cortes españolas, en cuanto no estuviesen derogadas por los decretos de la Asamblea Nacional Constituyente, debiéndose entender igual cosa respecto de las facultades y obligaciones de los mismos funcionarios.

5º Que este decreto, que lleva fecha 10-13 de mayo de 1824, rigiese tan sólo para mientras no se dieran la Constitución federal y las de los Estados de la Unión.

Esa ley no habla de las poblaciones que tuviesen mil almas o más, seguramente porque la Asamblea entendió dejar viva provisionalmente la Constitución de Cádiz y leyes reglamentarias, que ya establecían Ayuntamientos en pueblos de esa población.

El 22 de noviembre de 1824 se dió la Constitución federal de Centro América que, contra lo que era de esperar, no habló una palabra de municipalidades. De modo que este asunto quedó al entero arbitrio de las Asambleas de los Estados.

Nuestro Congreso Constituyente de 1824 también se preocupó del asunto antes de formar la Constitución del Estado, y la ley de 17-28 de diciembre organizó el gobierno propio de los pueblos.

Como base fundamental del sistema, consigna esa ley el que todo pueblo, cualquiera que sea su población, ha de tener forzosamente una municipalidad. Como antes hemos visto, la Constitución de Cádiz había establecido igual prescripción, pero señalando, como condición para la vida municipal independiente, una población de mil almas y permitiendo sólo en casos excepcionales que la hubiese en lugares de menos importancia. Nuestros padres fueron más liberales y quisieron extender más que las Cortes del año doce la descentralización administrativa.

Hoy echamos de menos una disposición semejante y vemos con dolor que poblaciones de relativo valer no manejan sus propios intereses y sufren privaciones y demoran su progreso y crecimiento, por hallarse unidas a un centro municipal que mira con indiferencia—a veces con desdén o con envidia—lo que a los distritos menores concierne, y que se cura casi exclusivamente del provecho y mejoras de la población cabecera. Es preciso volver a lo que teníamos en los albores de nuestra existencia política independiente; es preciso que las leyes orgánicas de municipalidades fijen una base, por lo menos, sea número de habitantes, sea cantidad de rentas, que dé derecho a cualquier distrito para reclamar la constitución de su particular Ayuntamiento y para pretender, como es de justicia, que se le libre de tutelas inconvenientes, si no opresoras.

El sistema actual es defectuoso en muchos puntos; pero de todos los lunares que he de señalarle, ninguno es a mi juicio más notable que éste de confundir bajo una sola dirección los intereses tal vez contrapuestos de muchos distritos. ¿De qué sirve disponer que de los fondos de cada barrio se haga un apartamiento en los libros, si al fin y al cabo queda a merced de gentes que no son del barrio resolver si se gastan o no y en qué se gastan? De ahí han venido y seguirán naciendo esos rencores entre el distrito menor y el central; de ahí la mala gana con que los vecinos de aquél contribuyen a las erogaciones del cantón.

Ya que hacemos hoy una recapitulación de nuestras instituciones y que estamos resueltos a ver cuál de ellas es buena para mantenerla y mejorarla, y cuál es decididamente mala para sustituirla, pensamos en la urgencia de extender la vida municipal y de darle mayor consistencia. De ese modo se lograrán dos ventajas: una, que los pueblos mejorarán de suerte, desde luego que invertirán en provecho suyo las contribuciones que pagan; y otra, que serán más libres, puesto que no tendrán que solicitar favores del Gobierno, de quien hoy en mala hora dependen y de quien tienen que esperarlo todo.

En cuanto al número de concejales, dispuso la ley que analizo:

1º Que hubiera un alcalde y dos regidores por cada 4.000 almas.

2º Que hubiera además un síndico donde sólo hubiese un alcalde y dos síndicos en los lugares que tuviesen derecho a más alcaldes.

3º Que las fracciones de 4.000 almas que no excediesen de 2.000 se despreciasen y que las que pasaran de esa cifra contasen como 4.000 completas.

4º Que en los pueblos que no tuviesen más de 500 habitantes hubiese una municipalidad compuesta de un alcalde, un regidor y un síndico; y que en los que pasando de 500 habitantes no llegasen a 4.000, hubiese un alcalde, dos regidores y un síndico.

Como puede verse, el total de regidores no se fijó por esa ley con un número exacto. Se dejó, y era mejor sistema, a la mayor o menor población del lugar. Así, una ciudad grande traería a su Concejo un gran número de inteligencias y voluntades, dispuestas a determinar la suerte y resolver los negocios del pro-común; y no resultaría como hoy, con la ley vigente, que reduce eternamente a cinco el total de regidores de la población más importante, así tenga 10 como 50 mil almas.

Esto de fijar *a priori* una cifra intraspasable de concejales es, por otra parte, una inconsecuencia de nuestra ley. Para el Congreso dispone la Constitución que se aumente en razón del crecimiento de población; pues el mismo principio debería regir para la municipalidad, que al fin de cuentas no es otra cosa que un congreso pequeño.

La ciudad de San José (tan sólo la ciudad) con sus 25 mil habitantes (1) tendría hoy, si rigiese la ley de 1824, 6 alcaldes, 12 regidores y 2 síndicos, o sea un total de 20. ¿Sería esto un mal? No lo juzgo así. Creo que si bien corporaciones numerosas pierden en verdad mucho tiempo en discusiones estériles y ratos en oír peroraciones y proposiciones majaderas, tienen más probabilidades de acierto y de eficaz vigilancia que cuerpos diminutos. Además un personal mayor permitiría la división de los negocios y la formación de comisiones especiales: unas se ocuparían del ramo de rentas y contabilidad, otras de la higiene y salubridad, otras de las calles y caminos, otras del asunto alumbrado y agua, etc. Con esta repartición de atenciones, indudablemente ganaría la comunidad, pues todos sus asuntos se verían y estudiarían con más provecho. Con el sistema actual los pocos regidores tienen, o que sacrificar todo su tiempo para imponerse de las mil cuestiones que se presentan en el Ayuntamiento, o que dar su voto un poco a oscuras y sin conciencia de acierto.

Tal vez la proporción del año 24 resultase excesiva, tal vez conviniera en realidad hacer escalas según las poblaciones; pero sin duda alguna el principio de proporcionalidad es el conveniente y en todo caso preferible al que rige en el país, según el cual el cantón de San José tiene desde 1867 y tendrá hasta que la ley no sufra una reforma el mismo número de regidores.

Todavía hay algo más en la ley del 24, que revela un alto interés por las poblaciones. Y es que conforme a ella tenían asiento y voz en las municipalidades los alcaldes pedáneos (que eran algo así como nuestros actuales jueces de paz) siempre que quisieran representar en favor de sus respectivos cuarteles. Es decir, que no sólo tenían los pueblos, aun los más pequeños, su municipalidad, sino que

(1) En 1900. Hoy tiene 70.000. **N. de la D.**

los cuarteles en que estuviesen divididos podían hacerse oír por medio de su pedáneo. Por demás parece encarecer lo beneficioso de esta disposición.

Tal es la primera ley del Estado. Tan sólo tres principios, a cual más sano y conveniente.

1º Que todo pueblo se gobernara por sí mismo.

2º Que el concejo creciese con el pueblo.

3º Que se oyese aún a los cuarteles en que estuviese dividido, en todo aquello que les interesase particularmente.

Como puede verse de la simple comparación de esta ley y la federal de mayo, no hay igualdad en cuanto a sus disposiciones y desde entonces fué poco el respeto en que se tuvo por acá lo que los hombres de Guatemala acordaban para la República.

Vino a poco la Constitución del Estado (21-25 de enero de 1825) y estableció los siguientes preceptos:

1º Que todo pueblo, por pequeño que fuese, tuviera una municipalidad electa popularmente.

2º Que las Municipalidades se renovasen anualmente por mitades, pero que los alcaldes fuesen cambiados en su totalidad.

3º Que para ser munícipe se requiriesen las condiciones de mayoridad (23 años), ciudadanía en ejercicio y vecindad.

Dejó la Constitución a las leyes secundarias el cuidado de fijar las atribuciones de los cuerpos municipales y el de disponer acerca del número de sus individuos.

Debo advertir, tanto para la inteligencia de la ley de diciembre como para la de la Constitución, que los alcaldes, además de conocer de los asuntos administrativos en el Concejo, llenaban las siguientes funciones: ser conciliadores en los asuntos civiles de más de cien pesos y en los juicios criminales de injurias que no fuesen leves; y ser jueces en los negocios de menor cuantía y de injurias leves. En ambos casos debían acompañarse de hombres buenos, nombrado uno por cada parte, y oír su dictamen acerca del negocio.

Este sistema, heredado del gobierno colonial, que hacía representar a los alcaldes una doble función, administrativa y judicial, era sin disputa defectuoso. La autoridad del juez debe estar completamente ajena a la política y al manejo de los intereses públicos; sólo de ese modo podrá lograrse completa imparcialidad e independencia.

Ya veremos, en el curso de este estudio, que pasaron algunos años antes de dividir por entero las funciones dichas, y antes de hacer de los alcaldes empleados estrictamente judiciales.

Ese mismo año vino el reglamento de 25-29 de noviembre sobre recaudación, administración e inversión de los fondos de propios y arbitrios de los pueblos. Establece un mayordomo, manda formar una matrícula de contribuyentes y da reglas para pagos y cobros.

Lo más importante para mi objeto en esa ley es:

1º Que la inversión de fondos debía hacerse con arreglo a la ley, o por virtud de acuerdo meditado por la Municipalidad y aprobado por el intendente general (más tarde el jefe político superior), en objetos de educación, policía, salubridad, comodidad y ornato de los pueblos, prefiriendo siempre los más urgentes y necesarios.

2º Que cuando los fondos no bastasen para llenar esas necesidades, podrían las Municipalidades valerse de contribuciones moderadas y equitativas sobre los interesados.

3º Que debían las Municipalidades fundar escuelas primarias y las demás clases para que bastasen los fondos, y arreglar toda esa materia de enseñanza en la forma más conveniente.

4º Que las Municipalidades eran responsables de los descuidos que notasen en éste o en cualquiera otro objeto preciso de que carecieran los pueblos.

Esta ley tiene desde luego dos cosas que sorprenderán a los costarricenses de 1900, por ser precisamente una contradicción patente de lo que existe. Una es que las Municipalidades pudiesen decretar contribuciones sobre los vecinos sin necesidad de someter el plan al beneplácito del Ejecutivo. Y otra, que la instrucción primaria fuese no sólo costeada sino dirigida por los cuerpos municipales. Ambas cosas, según el criterio de la legislación actual, parecerán disparatadas y sin embargo merecen la aprobación y apoyo de cuantos se interesen en la buena marcha de los pueblos y especialmente en que nazca vigoroso y prospere el espíritu de las libertades públicas.

Está bien que una ley general del Estado señale los objetos que pueden ser gravados por las Municipalidades, a fin de uniformar el plan general de contribuciones locales y de impedir, dentro del mismo territorio nacional, diferencias inconvenientes en cuanto a la misma explotación, industria o comercio. Aun podría aceptarse que la ley general fijase un máximum para las contribuciones sobre cada artículo, siempre que ese límite dejase holgado campo para satisfacer las necesidades municipales. Ambas cosas se practican en algunas regiones de los Estados Unidos. Pero lo que sí no parece aceptable de ningún modo es que la Municipalidad se encuentre reatada al criterio, tal vez errado, o al capricho momentáneo del Jefe del Gobierno. Es ésta una de las muchas trabas y obstáculos que entre nosotros encuentra el verdadero gobierno local.

En cuanto a enseñanza primaria, hemos caído nosotros en la mayor de las centralizaciones. El Estado costea en su mayor parte, pero dirige omnímodamente las escuelas públicas: constituye el personal a su antojo, designa las materias enseñables, establece el método; pero obliga a las Juntas de Educación—que no son sino derivaciones municipales—a construir los edificios y a proveer de útiles a los alumnos pobres.

Admito que el Estado tenga alguna intervención en el asunto de inspección sobre las escuelas, cuidar de que los maestros sean titulados o por lo menos competentes, y más que todo, asegurar subsidios del Tesoro Público a los establecimientos de enseñanza primaria; pero en lo demás, es natural y lógico que cada

comuna tenga la dirección y soporte los gastos de sus escuelas; que la Junta de Educación de cada distrito no sólo esté en el deber de hacer edificios sino que elija el maestro que más le convenga y contrate con él; que organice su plan de estudios y fije las horas de lección; que exija de los padres de familia las contribuciones necesarias para mantener la enseñanza; en fin, que gobierne y pague las escuelas.

El Estado, en cambio, que se contente con dar reglas generales, como mínimum de educación, mínimum de cursos, obligación de asistencia a las escuelas, prohibición de que se enseñe religión a los niños cuyos padres no lo deseen, excluir a los ministros del culto del personal educativo, etc., etc. Y primero y principal de sus deberes, hacer responsables a las Municipalidades o sus Juntas "por los descuidos que se notaren en éste como en cualquiera otro objeto preciso de que carecieren los pueblos".

Tal vez en un principio sufriría la enseñanza pública y sería necesario que el Gobierno general, en vez de emplear su actividad y celo en discutir y disponer acerca de los más mínimos detalles de escuelas, luchara con las Juntas para que se pusiesen al camino. Pero en cambio de estos inconvenientes del primer momento y de los trastornos que trae toda transición, cuántas ventajas se lograrían.

Dar tanta libertad como sea posible a las Municipalidades: he ahí la base de una buena organización política.

Tenerlas sujetas en un todo al Gobierno, como sucede desde hace tantos años, no darles medios de valerse por sí mismas y admitirlas a tomar parte en la política general del Estado, es el medio más seguro de hacer posible y duradero el despotismo de los gobernantes. Concluyamos de una vez para siempre con ese peligro para la República y para la democracia.

Las personas que fundaron la República y que establecieron las primeras instituciones atribuían a las Municipalidades funciones importantísimas de que hoy las vemos privadas. No sólo la enseñanza, sino la policía general del pueblo tenían a su cuidado.

Por eso no nos asombra que una ley de 28-31 de marzo de 1827 dispusiera que como requisito previo e indispensable para sacar cualquier procesión fuera del templo, se obtuviese el permiso de la Municipalidad. La misma ley previno a las Municipalidades que impidieran aquellas que se promovieran "por antojo y sin fondos necesarios para cubrir los gastos que impendan y que por tanto gravitarían en el público o serían indecentes".

Este mismo año (23 de octubre-17 de noviembre) se dió una ley nueva sobre Municipalidades y en parte reformatoria de la anterior. Consideró el legislador que la planta establecida "era embarazosa e inoficiosa en parte; que sus elecciones serían tanto menos populares cuanto menos cómodas y demasiado reducidas y que, entre sus oficios, la mayor parte eran casi inútiles por inacción".

Dispone en tal virtud:

a) Que las Municipalidades en los pueblos que no pasen de 1.000 almas consten de 3 munícipes, incluso el síndico.

b) Que en los que pasen de 1.000 y no excedan de 8.000 consten de 5, y

c) Que en los que pasen de 8.000 consten de 7.

De los munícipes uno haría de síndico y los demás de alcaldes.

Para elegir munícipes debía hacerse una división del pueblo en tantos cuarteles como individuos hubieran de nombrarse. En cada cuartel, el primer domingo de diciembre y por voto directo, se escogerían 7 ó 3 electores primarios, según que el pueblo constase más o menos de 5.000 almas. El segundo domingo los electores primarios habrían de escoger dos electores parroquiales por cada cuartel; y el tercer domingo, los electores parroquiales elegirían uno a uno los munícipes.

Como se ve, el sistema de elección era sumamente complicado. El de hoy no es mucho mejor. Creo que el que conviene es el directo, dando representación a las minorías y concediendo el voto a los ciudadanos vecinos del pueblo, a los extranjeros que hayan residido en él por más de un año y tengan bienes raíces o comercio establecido, a las viudas que tengan hijos y en general a las mujeres mayores de edad que ejerzan el comercio o alguna industria, o que sepan leer y escribir.

En punto a esta última reforma, debo decir con toda sinceridad que no la temo. Verdad es que las mujeres, por razones fisiológicas, por preocupaciones arraigadas y por la natural y lógica dedicación de sus aptitudes, no serán, sino en raras ocasiones, agentes activos de la vida pública; pero también lo es que no hay motivo alguno racional para privarlas de todo derecho a participar en lo que les interesa tanto como a los hombres. En Costa Rica hay varias asociaciones en que intervienen con sus votos las mujeres y no ha habido que lamentarlo; por el contrario, las mujeres toman los asuntos de la sociedad con más actividad que los hombres y siempre con buen juicio. Si se ensayara entre nosotros el voto de las mujeres en las elecciones municipales, como se ha hecho en tantos lugares de Europa y de los Estados Unidos, no creo que tendríamos motivo de queja.

Esta ley dispuso que las Municipalidades se renovasen totalmente cada año; pero el secretario quedaba con la obligación de informar y referir a la nueva los antecedentes de lo que ocurriera.

Hoy el período es el mismo, pero en cambio se admite la reelección indefinida. A mi juicio, ambas cosas son inconvenientes.

Lo uno, porque con la renovación anual es imposible que los negocios municipales marchen bien. Apenas empiezan los munícipes a enterarse de las condiciones y necesidades del distrito, cuando tienen que dejar sus puestos para que otros hombres distintos vengan a luchar con la misma ignorancia de los asuntos y con la misma torpeza para despacharlos.

Lo otro, porque es conveniente que de cuando en cuando se cambie el personal de las Municipalidades por mitades. De este modo vienen necesariamente elementos nuevos, con ideas diferentes, con pensamientos de mejora y progreso, y encuentran para que los impongan de antecedentes a los que quedan del antiguo personal.

Pienso que sería una buena combinación la de fijar períodos de dos años con renovación de la mitad de munícipes.

La misma ley que comento agregó como requisito para ser munícipe, el tener la aptitud posible y la comodidad necesaria para la decencia. Es claro que esta exigencia es inútil. El sufragio popular será el mejor juez en cuanto a elección de personas, fuera de que lo vago de tal exigencia hace imposible resolver si se ha acatado o no en los casos particulares.

En 1828 (13-30 junio) se emite un reglamento de Municipalidades bastante extenso.

Entre las atribuciones y deberes que señala a esos cuerpos, se hallan los siguientes:

1. La policía de salubridad y comodidad e higiene. (Limpieza de calles, mercados, plazas públicas, hospitales, cárceles, casas de caridad o beneficencia, cementerios, desecación de terrenos y remoción de aguas estancaads o insalubres, y de todo lo que pueda alterar la salud pública o la de los ganados; provisión de comestibles de buena calidad; conservación de fuentes públicas y abundancia de buenas aguas; rectificación y empedrado de calles, y embellecimiento de los pueblos).

2. Censo de población. (Exigir cada seis meses de los curas y pasar al jefe político una nota de los nacidos, casados y muertos, con expresión de sexos y edades).

3. Caminos comunes y obras públicas de utilidad, beneficencia y ornato.

4. Conservación y repoblación de montes y plantíos del común.

5. Escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común. (Celar el buen desempeño de los maestros; disponer su conveniente dotación, con aprobación del Jefe Político Superior; compeler a los padres de familia para que proporcionen a sus hijos la educación e instrucción en la doctrina cristiana, medios necesarios para salvarse, y leer y escribir, desde la edad de 8 años hasta la de 14).

6. Promover el fomento de la agricultura, las artes, la industria y el comercio.

7. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios, así como las de fondos de cofradías, fábricas y demás fondos píos de los pueblos, con fundación o sin ella; nombrar mayordomos y avisar al cura de la elección especial para fondos píos.

Esta ley dispone también que "las medidas generales de buen gobierno que deban tomarse para asegurar y proteger las personas y bienes de los habitantes, serán acordadas por la Municipalidad y ejecutadas por el alcalde o alcaldes".

Como se ve por lo antes dicho, la policía de seguridad y orden era a cargo de las Municipalidades. Desde hace algunos años, este ramo del servicio público fué absorbido por el Gobierno, fundado en la escasez de los fondos municipales. Esta razón es de pura apariencia, puesto que nada sería más fácil que dotar a las Municipalidades del dinero preciso para atender a la policía: las mismas rentas nacionales que van al tesoro del Estado y que se destinan a tal cosa, podrían dividirse entre todos los pueblos, sea después de percibidas, en razón de la población, sea dejando que las Municipalidades las cobren por su cuenta.

El reglamento a que aludimos establece un recurso de mal carácter y que merece toda censura. "Si algún vecino—dice el artículo 17—se sintiere agraviado por providencias económicas o gubernativas, dadas pos la Municipalidad o por los alcaldes sobre cualesquiera de los objetos que quedan indicados, podrá ocurrir al Jefe Político Superior, quien por sí o acudiendo al Gobierno, cuando lo crea necesario, resolverá gubernativamente toda duda, sin que por estos recursos se exija derecho alguno".

En este punto, lo que tenemos hoy es muy superior. Un vecino agraviado por una orden municipal puede acudir a los tribunales en la vía contencioso-administrativa, y lograr que, después de amplia discusión, se le dé satisafcción completa.

Del jefe político, dice esta ley, que será el único conducto de comunicación entre las Municipalidades y el Gobierno; que podrá asistir a las sesiones municipales y tener voto en casos de empate; y por último, que a él toca conocer de los recursos de nulidad de elecciones y decidirlos sin pleito ni contienda jurídica. Nada de esto nos parece recomendable.

Inútil creemos decir que hacer obligatoria en las escuelas la enseñanza religiosa constituye un verdadero atentado a la libertad de la conciencia. Pide ésta que el gobierno, sea general, sea local, no fuerce a los ciudadanos a tener un credo determinado, y uno de los modos más seguros de imponer cualquiera religión es propagándola por medio de los maestros a sus discípulos.

El criterio de la absoluta neutralidad es seguramente el mejor. Pero dadas nuestras especiales condiciones, pienso que el adoptado hoy debe mantenerse: no dar instrucción religiosa a los niños cuyos padres no la acepten. Pero entiendo que debe completarse esta medida disponiendo que si la mayoría de los padres de un vecindario pidiere que se enseñe el catecismo de un credo que no sea el católico, deberá establecerse la clase rspectiva.

Limón, por ejemplo, es una población de extranjeros protestantes. ¿Por qué, si contribuyen al sostenimiento de las escuelas, no aceptar que, si lo desean, sé les enseñe a sus hijos la Biblia, exactamente como se practica en las escuelas inglesas? Que también hay allí o puede haber más tarde una cantidad de niños ca-

tólicos, pues que se den clases de religión, una a los protestantes y otra a los católicos, nada más sencillo ni que se avenga mejor a la tolerancia que debe el Estado a todos los credos.

Esta ley contiene una disposición que, aunque no muy clara, pudiera ser origen de la tutela en que hoy viven las Municipalidades. Dice en efecto uno de los artículos que el jefe político pasará al Gobierno, *para la determinación competente,* los proyectos propuestos, informes y planes que formulen las Municipalidades sobre los objetos encargados a su vigilancia.

Si fué entendido ese artículo de modo que todo cuanto resolviese la Municipalidad había de pasar al Gobierno, quiere decir que el gobierno propio fué entonces, como es ahora, un mito deslumbrador. Pero no fué así. Ese artículo fué copiado y sin aplicación de la ordenanza de Cádiz.

El año de 1829 (15-25 junio), nueva ley sobre Municipalidades. Reconoce que es defectuosa la planta dada en 1827, que hizo de todos los regidores, a excepción del síndico, alcaldes constitucionales, y que por consiguiente confundió en unos mismos individuos la deliberación y la ejecución de los acuerdos municipales. Admite además, como sumamente entorpecedor de los negocios, lo de renovar totalmente cada año los cuerpos municipales.

En consecuencia introduce las siguientes modificaciones:

1ª Que los pueblos que tengan más de 8.000 almas elijan 4 regidores y 2 síndicos.

2ª Que los que no alcancen a esa cifra nombren solamente 2 regidores y un síndico.

3ª Que en las corporaciones de 6 haya 2 alcaldes.

4ª Que en las de 3 haya sólo uno.

5ª Que los alcaldes ejecuten los acuerdos municipales.

6ª Que no tengan el deber de asistir a las sesiones y que puedan hacerlo, a su antojo, cuando quieran hacer observaciones o aclaraciones.

7ª Que los alcaldes se cambien totalmente cada año.

8ª Que las Municipalidades de 6 se renueven anualmente por mitades; y en las de 3 se cambie el primer año uno de sus miembros y el segundo los otros dos.

Desde este año data, pues, la separación de los alcaldes, que si bien, además de sus funciones judiciales, tenían la de ejecutores de los acuerdos municipales, no eran ya más individuos del Ayuntamiento.

Esta misma ley contiene un artículo que dice: "Corresponde a las mismas [Municipalidades] la deliberación y acuerdos en todos los objetos que las leyes y reglamentos del gobierno interior de los pueblos les han encargado y prevenido como de su peculiar atención y deberes". ¿Significa este artículo que las Municipalidades quedaban ya libres? No está dicho, y puesto que él alude a los reglamentos anteriores, es de suponer que quedaron con las trabas que antes tenían.

La ley de 1º—9 de setiembre de 1831, en atención a la necesidad de señalar la autoridad que debe declarar y exigir la responsabilidad de las Municipalidades, por faltas, omisiones, abusos o excesos e infracción de leyes en el ejercicio de sus funciones y de determinar la forma en que deba hacerse efectiva, dispuso:

1º Que tratándose de faltas leves, y previa monición para la corrección, el jefe político impusiera una multa de 5 a 25 pesos aplicables a enseñanza y exigible por el juez de 1ª instancia; y

2º Que en caso de faltas graves, el jefe político, instruyendo el expediente adecuado y oyendo a los munícipes y al agraviado, si lo hubiese, con sus correspondientes pruebas, declarara gubernativamente la responsabilidad e impusiera una multa de 25 a 200 pesos, exigible por igual vía.

Esta ley es escandalosa, como toda otra que reserve para empleados del Ejecutivo el juzgamiento de los delitos. Podría admitirse que pequeñas faltas disciplinarias, como inasistencia, desobediencia a determinadas órdenes, fuese penada por vía de corrección por la misma Municipalidad; pero dejar todo caso de responsabilidad para que el jefe político lo resolviera y castigara, es una confusión de poderes lamentable y un atropello de los más vulgares principios de organización política.

Esta contradicción de los buenos principios de gobierno, dichosamente duró poco y ahora no nos queda sino hacer votos por que desaparezcan las leyes que todavía consienten un abuso semejante.

Aun el juzgamiento de las faltas de policía debería, en buen principio, estar a cargo de empleados que, si bien hubieran de proceder en una forma sumarísima, fueran electos por la Corte de Justicia y ante ella responsables.

En 1832 (4-15 mayo) se da una ley sobre enseñanza en las escuelas y sobre atribuciones de las Municipalidades a ella referentes. Se duele en el preámbulo nuestro legislador de la fría indiferencia de los padres de familia y de la morosidad de las autoridades que deben entender en el negocio importante de la ilustración y enseñanza de la juventud. Y para corregirlas dispone que los cuerpos municipales:

a) Compelan a los padres de familia a proporcionar a sus hijos la instrucción en la Doctrina Cristiana, en leer, escribir y contar, desde 8 años hasta 14, con multas para los omisos.

b) Nombren, examinen y titulen a los maestros de las escuelas públicas.

c) Cada semestre hagan examen a todos los niños, en presencia de los curas, para averiguar su estado de aprovechamiento.

d) Cuiden de que los maestros tengan muestras de la mejor forma de letra y las pautas suficientes, costeadas por el fondo de propios.

e) Formen un reglamento para el orden, arreglo y gobierno de los maestros, con aprobación del jefe político superior.

f) Nombren una comisión de su seno o fuera de él, que formule un padrón de los niños educandos de sus respectivos pueblos.

Bajo las multas que señala la ley de 1º-9 de setiembre de 1831, encarga al jefe político que vigile el cumplimiento de estos deberes por parte de las Municipalidades.

En el mismo mes de mayo (7-16) de 1832 se emite un reglamento interior de las Municipalidades.

Da al presidente la facultad de multar con la pena de 8 reales al que no concurra a una sesión, sin las formalidades legítimas, sin perjuicio de pagar las dietas de los asistentes cuando por su falta no haya podido haber sesión.

Dispone sesiones públicas con derecho a los asistentes para ser oídos por un munícipe, el cual dará cuenta de lo que reclamen.

Quita el voto a todo munícipe que tenga interés personal en el asunto, y obliga a todo el que asista a dar voto.

La ley de 3-20 de mayo de 1833, en atención a que los fondos piadosos que son destinados al culto divino, veneración de los Santos u ornato de las iglesias se encuentran mal administrados y su inversión no corresponde a las intenciones religiosas de los fundadores, ordena que los bienes de cofradías o de obras pías que haya en el Estado, bajo cualquiera denominación, se vendan en remate público y que su producto se destine a los mismos objetos que tuvo su fundación. Deja a las Municipalidades encargadas de colocar esas sumas a interés de 6 % anual, con la seguridad correspondiente y anuencia del cura.

Esta ley es una de las muchas demostraciones que existen en la legislación de Costa Rica de la sujeción al Estado en que vivía la Iglesia a principios de la República.

Pero en realidad ese *modus vivendi* era inconveniente. La Iglesia debe ser independiente del Estado y tener su propia administración de rentas. Lo demás es tan pernicioso e ilógico, como sujetar en alguna forma las instituciones del Estado al control de la Iglesia.

La ley de 20-24 de mayo 1835 autoriza a las Municipalidades para imponer multas desde 1 hasta 10 pesos, cuando bajo esta pena hayan publicado bandos de buen gobierno y algún vecino los desobedezca; lo mismo que cuando sus inmediatos agentes, previa monición, no acaten, infundadamente, las órdenes que se les comuniquen por la Municipalidad.

La ley de 24-31 de agosto de 1836 suprimió las Municipalidades y alcaldes constitucionales de Quircot, Tobosi, Curridabat y Aserrí y agregó los dos prime-

ros distritos a Cartago y los últimos a San José. Esta ley inconstitucional se fundó en que dichos pueblos contenían un pequeño número de habitantes y gran porción de terreno inculto, del cual despoja a los vecinos.

En junio de 1836 el Gobierno impuso una multa de $ 300 a la Municipalidad de Heredia por haber vendido para el abasto de los vecinos el sobrante del maíz acopiado con motivo de la incursión de Quijano. La Asamblea, por resolución de 13 de enero de 1838, resolvió, a solicitud de la Municipalidad, que no había mérito para la pena y que además el Ejecutivo no tenía facultad para imponerla, puesto que según la ley es al jefe político a quien corresponde el derecho de castigar las faltas de las Municipalidades.

Este mismo año (29 marzo-10 abril) se endereza por ley otro de los atentados legislativos del tiempo de Carrillo. Dispuso esta ley que se restableciesen las Municipalidades de Quircot, Tobosi, Curridabat y Aserrí, porque si bien es verdad que con la supresión se logra mejor expedición en el despacho de los negocios concernientes a la administración particular de los pueblos, ella es opuesta al art. III de la Constitución del Estado, que previene que en cada pueblo, por pequeño que sea, haya Municipalidad electa popularmente.

Además revoca la ley de 1836, porque ataca el imprescriptible derecho de propiedad consignado y garantizado expresamente por disposiciones constitucionales.

Esta vuelta al régimen legal había de durar poco sin embargo. Vuelto Carrillo por un golpe de cuartel al Gobierno del Estado, dictó el 14 de agosto de 1840 una simple orden, en la cual mandó suprimir las Municipalidades de Tucurrique, Orosi, Cot, Quircot, Tobosi, La Unión, Curridabat y Aserrí y dejó esos pueblos reducidos a la categoría de barrios por no tener la capacidad necesaria para ser representados como pueblos separadamente, por falta de hombres aptos para el desempeño de los oficios municipales.

Esta disposición era contraria, como lo hemos visto, a la Constitución y a la conveniencia de los pueblos. Carrillo procedió sin facultades y a sabiendas de que cometía una violación de la ley fundamental. Todavía no había asumido el carácter de jefe inamovible y de dictador supremo, y el acta de 27 de mayo de 1838 que lo trajo al Poder, suscrita por 26 personas entre jefes y oficiales, le exigía que convocase una Asamblea Constituyente.

Pero el camino de la dictadura se anda de prisa. Al principio (1836), Carrillo suprimió cuatro municipalidades; después (1840) fueron ocho, y al dar la famosa ley de bases y garantías (8 de marzo 1841) las suprimió todas. Quedaron en su lugar los jefes políticos, a quienes incumbía el cuidado de la recaudación y buena inversión de los fondos municipales, por medio de un tesorero de su elección (1º agosto 1841).

Antes de dar ese golpe de muerte a la organización municipal, Carrillo había dictado una orden (10 abril 1840) en que mandó hacer nueva demarcación de cuarteles en todas las poblaciones del Estado, a fin de que, aumentándose el número de alcaldes de cuartel y pedáneos, se hallasen mejor administradas la justicia y policía. Esta división había de hacerse por familias o casas, de modo que cada cuartel no bajase de ciento ni excediese de doscientas. Cada cuartel debía subdividirse en dos secciones, y en cada una nombrarse un alcalde y dos pedáneos.

Esta orden tuvo inmediato cumplimiento, pues Carrillo dispuso que para la nueva demarcación se reuniesen las Municipalidades desde luego y en sesión continuada.

Al fin de ese mismo año (18 de diciembre) luctuoso para las públicas libertades, dió el Gobierno un Reglamento de Policía, que es un monumento de centralización. En él se repitió lo establecido antes respecto a facultades de los jefes políticos.

Este reglamento contiene una enumeración de las rentas municipales, que es bueno recordar.

Son rentas municipales, conforme a dicha compilación:

1º La cuarta parte del producto líquido del tabaco que se venda en las tercenas.

2º Las tierras y bienes del común y sus productos.

3º El producto de solares yermos, decomisos y multas.

4º Los derechos sobre ganados, carnes y víveres que se consumen en cada pueblo.

5º Los que se impongan sobre las aguas que se tomen de los ríos para máquinas, ingenios o acueductos públicos, sacando pajas proveedoras para las casas de los vecinos.

6º Las cargas de comercio, peaje, portazgo y pasaje sobre los caminos, puentes y calzadas, costeados y reparados por los Departamentos.

7º Las cargas sobre almacenes, tiendas, pulperías, fondas, bodegas, boticas y otros semejantes establecimientos en que se vendan efectos de comercio, bebidas, comestibles o medicamentos.

8º Los impuestos sobre galleras, trucos, billares y demás juegos permitidos.

9º Los de teatros, espectáculos y diversiones honestas que se den por especulación particular o fuera de las horas permitidas, aunque sean privadas.

10º Los de contraste y marca de pesas y medidas y lo que produzca el alquiler de estas cosas.

11º Los de carcelaje.

12º Los de molinos.

13º Todos los demás que se autoricen con arreglo a la ley.

De estas rentas la más productiva tenía que ser la primera, que hoy es exclusiva del Estado.

Disponía además el mismo reglamento que los fondos municipales se invirtiesen:

1º En el pago de réditos y otras cargas que legalmente reconozcan las rentas.

2º En los gastos de recaudación y administración.

3º En la manutención de reos y servicio de cárceles.

4º En la dotación y oficina del jefe político departamental.

5º En la dotación y oficina del juez de primera instancia.

6º En la administración de la policía y gastos que cause.

7º En las obras públicas y de beneficencia a que legítimamente se destinen.

Como puede verse por esta lista, los pueblos tenían entonces a su cargo gastos que deben ser del Estado exclusivamente.

Uno de los objetos que debía cuidar inmediatamente el Gobierno sucesor de Carrillo era el de Municipalidades. Así pues, el decreto de 12 de agosto de 1842, en atención a que la Administración anterior había suprimido el régimen municipal y atribuído las funciones de estos cuerpos a los agentes del Gobierno o al Gobierno mismo, y en atención igualmente a que los pueblos reclamaban el restablecimiento de las Municipalidades, como las llamadas a atender a sus primeras y principales necesidades, por tanto ordenó se restableciesen las Municipalidades en todos los pueblos del Estado, con las atribuciones que les confirió la ley de 1828 y el reglamento de 1832.

Dispuso esa misma ley:

1º Que las poblaciones de más de 800 almas tuviesen cuatro regidores, dos síndicos y tres alcaldes.

2º Que las que no llegasen a esa cifra tuviesen dos regidores, un síndico y dos alcaldes.

3º Que la elección de munícipes y alcaldes se hiciese por medio del electores primarios nombrados por el pueblo, los cuales elegirán a los parroquiales, llamados a escoger el personal de la Municipalidad. Es decir que se mandó observar el mismo procedimiento antes establecido.

Se respetó también lo antes existente respecto a renovación del personal.

El 26 de abril de 1843 el Gobierno provisional de Alfaro suprime los jefes políticos departamentales y establece para todo el Estado un Mando Político Superior. Se fundó para esta medida, aparte de asuntos de economía, en que restablecidas las Municipalidades, únicamente son necesarias para el buen gobierno interior de los pueblos providencias vigorosas que comuniquen a aquellas corporaciones el exacto desempeño de sus deberes, la energía y el celo de que carecen muchas veces por la falta de espíritu público en la mayor parte de los individuos

que la componen, y disposiciones que faciliten la ejecución de sus acuerdos en lo relativo a policía.

Esta última consideración movió al Gobierno para emitir el decreto de 29 del mismo abril en que establece para cada departamento un juez de policía, electo por el Gobierno de una terna propuesta por la Municipalidad Central. Estos jueces eran encargados de dar cumplimiento a los acuerdos municipales y tenían el derecho de asistir sin voto a las sesiones de las Municipalidades.

Estas debían conocer de las quejas que se establecieren contra dichos funcionarios, a quienes podrían imponer multa desde 1 hasta 25 pesos.

El año de 1844 vino la segunda Constitución del Estado (9-10 abril).

En materia de gobierno interior sienta los siguientes principios:

1º En cada pueblo, por pequeño que sea, habrá Municipalidad electa popularmente. (176

2º Siendo los intereses particulares de los pueblos de diferente naturaleza de los generales del Estado, el poder municipal que los representa es independiente de otro alguno en tanto que no toque en ejecución de disposiciones generales; pero queda sujeto a la responsabilidad que en su caso declare el Senado. (178

3º Las Municipalidades tendrán un ejecutor de sus acuerdos que no podrá ejercer destino alguno dependiente del Ejecutivo. La ley arreglará sus atribuciones.

4º—Que toca al Senado declarar cuando haya mérito para formar causa a los cuerpos municipales por delitos graves en el ejercicio de sus funciones, imponerles corrección en las demás faltas y conocer de los recursos sobre nulidad de sus elecciones, excepciones y renuncias de los electos.

Esta carta significa un gran adelanto en la legislación municipal. En primer lugar, declara de un modo categórico que las Municipalidades son independientes del Gobierno y tienen el derecho de elegir un ejecutor de sus acuerdos que no será en ningún caso subalterno del Ejecutivo. Y en segundo, que la responsabilidad de los cuerpos municipales, así como los recursos sobre nulidad de elecciones, corresponden al Senado, compuesto de individuos nombrados popularmente.

Lo primero—la independencia de los cuerpos municipales—nunca ha sido verdad; pero también es cierto que ninguna ley, ni anterior, ni posterior, la ha proclamado. Es un gran mérito de los constituyentes del 44.

Lo segundo, ya hemos visto que era materia reservada al jefe político del departamento, dependiente del Ejecutivo. Es decir, que estaba en manos de este Poder el punto más trascendental del buen gobierno de los pueblos y la condición *sine qua* no hay libre régimen local.

El 12 de abril de 1844 el Gobierno suprime el Mando Político Superior y encarga sus funciones a los presidentes municipales, entretanto se practica la demarcación de departamentos y se proveen en propiedad los puestos de jefes políticos departamentales, conforme a la Constitución.

Constitución de 1847 (10 de febrero).

Hemos visto que la de 1844 fué excelente en cuanto a régimen local. Sus bases principales fueron:

a) Municipalidad en todo pueblo.
b) Absoluta independencia de estos cuerpos.
c) Ejecutor independiente de sus acuerdos.
d) Responsabilidad ante el Senado.

La de 1847 es el reverso de la medalla.

En efecto, según ella, debería haber una Municipalidad en las cabeceras de departamento, pero compuesta del gobernador político como presidente nato, de dos síndicos y de los alcaldes 2º y 3º. En las poblaciones menores, compuesta de los dos alcaldes y de un síndico.

Pero al mismo tiempo y por una anomalía inexplicable ya en aquella época, decide que en todos los pueblos del Estado el alcalde segundo quede encargado de la policía como subalterno del gobernador político.

Es decir, que las Municipalidades principales habían de contener forzosamente un empleado del Gobierno, como director, y otro empleado subalterno del gobernador. Ya puede juzgarse de lo bien parado que quedaría el principio de la independencia municipal.

Si a esto se agrega que la Constitución atribuía al Ejecutivo declarar la responsabilidad contra las Municipalidades, se comprenderá fácilmente que los cuerpos municipales estaban destinados a ser un mero instrumento del poder general.

La responsabilidad ante el Senado, aun siendo éste de elección popular, era un peligro. Los cuerpos políticos son por lo común malos jueces: intrigas oficiales, intereses de bandería, antipatías de partido, todo concurre a quitar autoridad a sus decisiones. La justicia en manos interesadas e irresponsables no se aviene bien con un régimen severo y recto. Pero aun así y todo, es preferible a dejar al Poder Ejecutivo la resolución de las quejas y reclamos contra cuerpos de su indirecta dependencia y compuestos en parte de sus propios agentes.

El 18 de noviembre del mismo año 1847 se da un reglamento interino para elecciones municipales. Como novedad no contiene más que la supresión de una de las ruedas eleccionarias, la de electores parroquiales. De modo que el nombramiento se hacía en dos grados como hoy se practica.

Por supuesto que esta ley dejó a los gobernadores el cargo de conocer sobre recursos de nulidad de las elecciones. No podía ser de otro modo en un sistema como aquél, en que al Ejecutivo quedaban todos los hilos de la madeja.

Constitución de 1848 (30 de noviembre). La del 47 fué flor de un día. Apenas dada, cuando la experiencia manifestó sus inconvenientes prácticos. Y

a solicitud de la mayoría de las Municipalidades—primer mal ejemplo de esta intervención absurda—se decretó una reforma general.

En cuanto al asunto que nos ocupa, no pudo ser más concisa. El art. 101 dijo por todo decir: "Habrá en la capital de cada provincia y en las cabeceras de cantón cuerpos municipales, cuya organización, funciones y responsabilidad serán puntualizados en las ordenanzas de estas corporaciones. Una ley particular arreglará el régimen político y judicial de los puertos, con presencia de sus circunstancias".

De modo que por todo principio fundamental estableció esta Constitución que se constituyeran Municipalidades en las capitales de provincia y cabeceras de cantón. Suprimió, pues, todas las corporaciones menores.

En seguida (7 de diciembre) vino una ley sobre división territorial en cinco provincias. Dijo, además, que el puerto de Puntarenas formase una comarca separada que se gobernaría de una manera especial en su régimen interior, hasta que el aumento de su población permitiera erigirlo en provincia.

Poco después (29 diciembre 1848-4 enero 49) se dió la Ley Orgánica de Municipalidades que contiene los siguientes principios.

1.—En las capitales de provincia la Municipalidad debía constar de 3 regidores y 2 síndicos. En las cabeceras de cantón de 2 regidores y un síndico. Todos nombrables por la asamblea electoral del cantón respectivo.

2.—Como atribuciones importantes o que llamen la atención encontramos las siguientes:

1º Corregir a sus miembros con penas hasta de $ 25 de multa o hasta 8 días de arresto.

2º Fijar el presupuesto de los gastos que demandara el servicio especial del cantón, sometiendo previamente a la aprobación del gobernador los que fueren enteramente nuevos o extraordinarios.

3º Contratar empréstitos sobre las rentas municipales para la ejecución de obras públicas, previa aprobación del gobernador.

4º Acordar sobre adquisición, enajenación, cambio, arrendamiento, demolición de edificios, tierras y cualesquiera otros bienes del cantón, previa aprobación del Poder Ejecutivo.

Como limitación de atribuciones, dispone que las Municipalidades no podrán contrariar en sus acuerdos, ni las leyes del Congreso (lo cual está bien), ni los decretos u órdenes del Poder Ejecutivo (lo cual puede estar mal). Naturalmente que órdenes del Gobierno, conformes con las leyes, no podía alterarlas la Municipalidad; pero órdenes contrarias a la ley ¿cómo había de obedecerlas esa corporación?

Sin embargo, la ley es terminante y parece calculada para dejar del todo anulada cualquiera decisión de las Municipalidades que no fuese aprobada por el Gobierno.

Contiene esta ley por primera vez la facultad, a las Municipalidades, de contraer deudas sobre sus propias rentas, siempre que se obtenga el consentimiento del gobernador.

Dos maneras hay de entender este precepto legal: o se trata de empréstitos públicos, llenables por suscrición, con un plazo largo y un tanto por ciento de amortización anual; o se refiere a préstamos particulares a plazo breve.

Si es la última la inteligencia de la ley, preciso es confesar que la acción conjunta de la Municipalidad y del gobernador sería bastante, siempre que la ley fijase un límite máximo para cada obligación. Por lo general, las Municipalidades reciben sus entradas por períodos fijos, y durante el curso del período se hallan a veces escasas de fondos. Nada más natural en ese caso como que el gobernador, autorizado por la Municipalidad, pueda contraer una deuda para hacerse de dinero y reembolsarlo al acreedor en la época en que tenga sus entradas; pero con tal que con el compromiso contraído no se prive a la misma comunidad del goce franco de sus rentas futuras, sino en cuanto sea indispensable para una prudente administración. Bien se comprende que si fuera lícito hipotecar desde luego el producto de las contribuciones e impuestos, estaría la población expuesta, por un acto de imprudencia, o a repudiar su deuda, o a verse sin los fondos precisos para los gastos corrientes.

La ley que comento no señala límite para estas deudas y por su letra podría entenderse que cualquiera que fuese la suma del crédito, el compromiso sería valedero. Esto sería un peligro de mucho alcance.

Si la inteligencia que se ha de dar al precepto es la de empréstitos públicos, me parece que la simple autorización del gobernador es insuficiente garantía. Ideas de grandeza y empresas de mucho costo pudieran alguna vez aquí, como en otros países, ser perseguidas por las corporaciones municipales: la instalación del alumbrado eléctrico, los tranvías, las cloacas, el agua, etc., etc., y si con el simple pase del gobernador pudiera la Municipalidad comprometerse y comprometer el porvenir de los pueblos, correríamos el riesgo de vernos metidos en una situación insostenible.

Inglaterra, el país en que el gobierno local tiene tal vez mayor iniciativa y libertad, ha visto, por causas como las apuntadas y por influencias del socialismo que invade hasta los concejos locales, crecer la deuda de sus municipios en una escala formidable. De un excelente trabajo que se publicó ha poco en el *Journal des Economistes*, tomamos los montos de esas deudas:

Journal des Economistes, tomamos los montos de esas deudas:

En	1895	era de	£ 1.376,000
”	1896	” ”	” 3.067,000
”	1897	” ”	” 5.942,000
”	1898	” ”	” 6.774,000
”	1899	” ”	” 39.000,000

En 1900 parece que el monto conjunto de las deudas municipales pasa de 250 millones de libras, y que el movimiento tiende al alza, puesto que las Municipalidades tratan de comprar las instalaciones de gas, de agua, de teléfonos, de tranvías, de luz eléctrica, etc., etc.

¿Es esto un mal? En punto general no lo creo así. Pienso que una población cualquiera no podrá nunca, con sus recursos del día, atender a los gastos de la administración y al fomento de las empresas que trae y que requiere el progreso. ¿Cómo podría San José, por ejemplo, con los 200,000 colones de sus entradas atender a los servicios públicos y gastar medio millón para mejorar la cantidad y calidad del agua, otro medio millón en cloacas y así lo demás? No es posible: los trabajos que se hagan en sentido de sanear las poblaciones o de dotarlas de elementos de prosperidad y grandeza, refluyen en beneficio de las generaciones por venir y a ellas aprovechan principalmente. Justo parece entonces que así como se les legan los beneficios, se les trasmitan también las cargas. Toda la cuestión depende de juicio y discreción.

Las ciudades americanas, con empréstitos han logrado un adelanto y un crecimiento que deben parecer fabulosos. Para que pueda el lector formarse una idea de este asunto, tomamos de un importante libro (2) los siguientes datos:

"La deuda pública de las ciudades y villas de más de 7.500 habitantes en los Estados Unidos, ascendía en 1880 a $ 682.000,000 y había sido contraída, entre otros objetos de mejora material de las poblaciones, con los siguientes:

Provisión de agua potable	$ 141.000,000
Apertura y pavimento de las calles	86.674,000
Edificios públicos	48.493,000
Construcción de parques y plazas	40.612,000
Mejora de puertos, ríos, muelles, canales y caídas de agua para el movimiento de las máquinas	36.224,000
Escuelas y librerías públicas	26.514,000
Construcción de puentes	24.850,000
Construcción de cloacas	21.370,000
Servicio de incendios	2.514,000
Objetos varios	130.374,000

Citaré la deuda de algunas ciudades con expresión de su población, en 1880 también:

		Habitantes		
Nueva York	con	1.206,000	$	109,425,000
Filadelfia	"	847,000		54.223,000
Brooklyn	"	566,000		38.040,000
Chicago	"	503,000		12.794,000
Boston	"	362,000		28.244,000
San Luis	"	350,000		22.847,000
Cincinnati	"	255,000		21.992,000
Nueva Orleáns	"	216,000		17.736,000
San Francisco	"	233,000		3.059,000"

(2) **Notas de Viaje,** por S. Camacho Roldán.

Del mismo libro tomamos las deudas de poblaciones pequeñas:

		Habitantes		
"Salem (Alabama)	con	7,500	..... $	323,000
Danville (Virginia)	"	7,500	.....	543,000
Appleton (Wisconsin)	"	8,000	.....	100,000
Columbus (Georgia)	"	10,000	.....	540,000
Middletown (Conn.)	"	12,000	.....	1.407,000
Bangor (Maine)	"	16,000	.....	2.661,000
Houston (Tejas)	"	16,000	.....	1.501,000
Savannah	"	30,000	.....	3.425,000

De modo que si aplicáramos los mismos principios que rigen en los Estados Unidos, San José, con 25,000 habitantes, podría perfectamente soportar una deuda de dos millones y medio oro; mas como el tipo de interés medio de tales empréstitos es de 5 y 6 por ciento en los Estados Unidos y aquí debería ser el doble, podría San José llevar el peso de un millón y cuarto de dólares que equivaldría a poco más de dos millones y medio de colones. Cien colones por habitante; es decir, unos trece o catorce colones por año por habitante, para servicio de intereses y amortización. ¿Parece esto mucho? Pues supongamos tan sólo la mitad y es perfectamente factible.

¡Y con un millón y cuarto cuántas cosas que echamos de menos y de cuya carencia depende en mucho nuestro estado actual, no podrían hacerse! Con agua buena, con un servicio de cloacas y con una ampliación y mejora de calles, la población se transformaría en poco tiempo, y nuevos elementos y el crecimiento de población consiguiente vendrían a impulsar con más vigor el carro del progreso.

"La formación de este crédito—dice Camacho—se debe indudablemente a las costumbres de descentralización y amplios poderes municipales concedidos a los pueblos y ciudades, los cuales han estado provistos de facultades suficientes para imponer contribuciones y aplicar los productos de éstas a los objetos determinados por ellas mismas con entera libertad. Sólo eso puede explicar esa prosperidad asombrosa, esa comodidad, aseo, decencia y aun esplendor de la vida colectiva, obtenido en sólo un siglo de existencia nacional!"

Para obtener un empréstito público entre nosotros y a fin de reservar una vigilancia general, podría mantenerse en nuestra legislación la necesidad de un permiso especial por el Congreso; pero que no podría negarse sino, 1º, cuando se tratase de invertir los fondos en un objeto de dudosa utilidad pública, y 2º, cuando la ciudad o pueblo no contase con rentas suficientes para pagar su servicio de administración y los intereses y amortización del empréstito.

De este modo cada pueblo o ciudad que contase con entradas bastantes podría pedir al público sus fondos a interés para fines de reconocido provecho, que desde luego podrían enumerarse, y habría una discusión pública del negocio, para evitar los peligros del compadreo y demás de nuestras costumbres.

La legislación del Estado de Nueva York dispone que ningún condado o ciudad pueda tener en curso una emisión de bonos que exceda del diez por ciento del valor de su propiedad inmueble, a no ser que lo autorice la mayoría de los electores del condado o ciudad en cabildo abierto o en la elección anual; pero ni aun así podrá exceder la deuda en bonos de un tercio de dicho valor. Cuando se trate de emisiones superiores, es preciso obtener áutorización de la Asamblea Legislativa del Estado.

En el mismo Estado de Nueva York se hace la diferencia, que es natural, entre empréstitos públicos y las negociaciones de carácter privado con el objeto de aportar fondos, pagaderos en breve plazo.

No conocemos las legislaciones particulares de los demás Estados de la Unión con referencia a este punto; pero es casi seguro que a la libre acción municipal deban existir algunas condiciones o limitaciones como las que hemos indicado.

Esta misma Ley Orgánica enumera las rentas municipales, cuya lista no tiene importancia por el momento.

Pero sí la tienen algunos preceptos de la ley acerca de gastos. Dispone en primer lugar que no se extraiga cantidad alguna de la tesorería, sino para cubrir los gastos prevenidos por la ley o *por orden del Gobierno,* o por un decreto de la Municipalidad y en virtud de una orden firmada por el gobernador o jefe político.

En segundo lugar, señala como objetos que deben atenderse con las rentas municipales: a) el establecimiento y conservación de las escuelas primarias; b) el pago del sueldo de los jueces de letras, cuando haya fondos suficientes a juicio del Poder Ejecutivo; y c) los gastos que se hagan en aquellos establecimientos creados por el Gobierno en virtud de sus facultades.

Lo último es grave y delicado; pero lo primero, de poner las rentas locales a merced del Gobierno, es dejar absolutamente sin valor las decisiones e independencia del Municipio.

Contiene esta ley, además, una disposición que aun rige hoy y que fué en ella introducida por vez primera: la de que al Gobierno incumbe la inspección suprema sobre las autoridades municipales. Lo que esto significa y el alcance que se le ha atribuído más tarde son cosas que analizaremos después.

El reglamento orgánico de la instrucción pública, que se dió el 4 de octubre de 1849, dice en su artículo 234: "La instrucción primaria se recibirá gratis en escuelas de primeras letras, costeadas de los fondos municipales y de los demás que les apropiare el Gobierno".

Todavía se mantiene, pues, la doctrina que imperaba desde el Gobierno colonial, de que la enseñanza primaria no era una carga de la nación, como hoy se halla, sino un gravamen que pesaba sobre los vecinos e interesados.

Una ley de 19-20 de setiembre de 1850, adicional a la del régimen de las provincias, consigna lo siguiente:

1º Los jefes políticos son los llamados a ejecutar y ejecutarán los acuerdos municipales que fueren arreglados a la ley.

2º El Ejecutivo conocerá de las quejas que se interpongan contra las Municipalidades por los abusos que cometan en el ejercicio de sus funciones. La resolución de tales quejas será despachada gubernativamente sin pleito ni contienda judicial, previo informe del acusado y conservándose siempre el decoro de la autoridad.

3º No se extraerá cantidad alguna de las rentas municipales sino para los gastos prevenidos por la ley o por orden del Gobierno o por un decreto de la Municipalidad. Cuando a juicio del gobernador o del jefe político hubiere de hacerse algún gasto extraordinario, lo avisará previamente a la corporación y quedará obligado a rendir cuenta comprobada de su inversión a la misma Municipalidad.

La primera disposición es digna de censura. ¿A juicio de quién queda el resolver si los acuerdos municipales se ajustan a la ley o si de ella se apartan? Si es el Gobierno o su propio agente quien ha de hacer la calificación, claro está que la libre acción de las Municipalidades se encuentra entrabada y que la voluntad del Ejecutivo viene a ser para ella una barrera infranqueable.

Mucho más racional parece el principio que hoy rige, de que el gobernador o jefe político pueda vetar cualquier decisión municipal, pero que sea obligado a ejecutarla si fuere resellada después de una segunda discusión y con el requisito de más votos.

La segunda disposición ha sido antes considerada como pésima, pues que rompe el buen principio de la separación de poderes y atribuye al Ejecutivo funciones que deben ser exclusivamente judiciales. Pero lo gracioso del artículo es aquello de que *se guarde siempre el decoro de la autoridad*. Que los munícipes en ejercicio de sus funciones cometan un abuso y perjudiquen a un ciudadano que se queja: pues no hay más camino que el de castigar a los culpables, si culpa ha habido, o el de absolverlos si son inocentes; pero no es posible suponer que por guardar el decoro de la autoridad, haya de cobijar el Gobierno a las Municipalidades y desechar las quejas pertinentes.

En cuanto a la tercera, que ya antes habíamos examinado, llama mucho la atención y sorprende en extremo que el gobernador o el jefe político puedan disponer de los fondos municipales para gastos extraordinarios, sin más requisito que avisar previamente a la corporación y darle después la prueba de la inversión. Esto equivale, junto con lo de invertirse las rentas en cumplir las órdenes del Gobierno, a dejar enteramente a merced de éste la caja de los pueblos, y francamente, aparte de la dependencia a que se condena a los Ayuntamientos, es preferible que se malgaste el dinero por los que conocen mejor las necesidades del lugar, que establecer esta centralización, inconveniente, aun en las manos del mejor de los hombres.

El Código de Procedimientos de 1841 atribuyó a los procuradores síndicos ciertas funciones de los agentes fiscales o representantes del Ministerio pú-

blico. En virtud de esa disposición los síndicos tenían que defender los intereses de ausentes; que intervenir en las testamentarías y ab intestatos; que buscar las herencias vacantes; que reclamar de las sucesiones la parte correspondiente a la Hacienda pública; que procurar la provisión de tutor a los huérfanos y de curador a los impedidos; y que se recogieran y educaran los huérfanos o niños abandonados por sus padres; que perseguir a los vagos y mal entretenidos; las rameras o mujeres escandalosas, y que tratar de que se castigara a los delincuentes. Por esta enumeración se verá que a un individuo de la Municipalidad, que además tenía sus ocupaciones administrativas y que servía sin cobrar sueldo, se le encomendaba toda la pesada carga que hoy lleva el Ministerio fiscal.

Por supuesto que el cumplimiento de estos deberes tan delicados y minuciosos, tenía que ser forzosamente descuidado, aun suponiendo en el síndico la mejor voluntad para el servicio público y el mayor desinterés por la comunidad.

Para remediar este mal de trascendencias graves, una ley de 22-27 de junio de 1855 autorizó al Gobierno a fin de que procediese a reglamentar la manera de hacer efectivo en las cabeceras de provincia el cumplimiento de las obligaciones que el Código impuso a los síndicos, así como para señalarles sueldos del Tesoro Público.

En obediencia de tal mandato el Poder Ejecutivo dió, el 26 de julio del mismo año, un reglamento en el que señaló a los procuradores síndicos, por el desempeño de los cargos de fiscal, el sueldo de veinte pesos mensuales.

Esta ley trató de corregir un defecto muy sensible: la falta de estímulo que tenían los fiscales para procurar por la vindicta social y la defensa de los menores, impedidos y ausentes. No creo que lo consiguiera del todo; pero indudablemente incurrió en otro pecado: el de poner a sueldo, asignable por el Ejecutivo y pagadero del Tesoro Nacional, a uno de los individuos de la Municipalidad.

El Ministerio público debe ser independiente del Gobierno. Sus funciones corresponden más bien al orden judicial, y el nombramiento de los fiscales debería tocar a la Corte de Justicia.

El sueldo que se les señale no ha de ser mezquino. De ese modo podrán llenarse esos puestos con gentes entendidas y activas, que se interesen en cada causa, procuren el castigo de los delincuentes y no sean testigos presenciales en muchos casos de las argucias y malas artes con que a veces tratan los defensores de burlar a la Justicia.

Esta ley, en el sentido judicial, fué un adelanto, pues que sacó la representación fiscal de la categoría de cargo *pro forma*. Desde entonces dejó de ser el agente del Ministerio público lo que hoy son, por ejemplo, los defensores de oficio: empleados que firman notificaciones aun sin enterarse de los autos.

Según manifiesta la ley de 2-3 de noviembre de 1857, los fondos municipales destinados a la educación primaria en las provincias, habían sido mal administrados por las Municipalidades y de ellos era entonces imposible disponer. Entre tanto, se hallaban los pueblos en déficit para acudir al sostenimiento y mejora de las escuelas.

Obedecía esta situación, tan triste para la educación, a un sistema vicioso que existía desde muchos años atrás y que prevaleció hasta hace poco tiempo: el de dar los fondos municipales y otros públicos a rédito a personas particulares. Las relaciones de parentesco o de amistad, las intriguillas y compadraje de aldea tenían que surtir sus naturales efectos, y los fondos se ponían en malas manos, los intereses no se cobraban puntualmente y las garantías se desmejoraban sin que ninguno de los vecinos muchas veces llegase a saberlo. El régimen actual de publicación de actas y cuentas municipales, y la costumbre ya establecida de situar los capitales en el Tesoro Público, han traído a los pueblos un grandísimo provecho.

La ley que hemos citado ordenó: 1º que el Tesoro Público llene el déficit aludido, cuando las circunstancias lo permitan, y 2º que el Gobierno dicte un reglamento de instrucción primaria que fije las bases de la educación general y establezca los principios de su existencia de una manera segura.

Ley es ésta que pone de manifiesto un vicio y que revela la buena intención de cortarlo. No es otra cosa.

Pocos días después (4-9 de noviembre) se dispuso por el Congreso y sancionó el Ejecutivo:

1º Que tan sólo en las capitales de provincia hubiese cuerpos municipales.

2º Que en las villas y pueblos donde antes habían existido, *gobernara en su lugar* un jefe político de nombramiento del Gobierno y con las atribuciones de ley.

3º Que los fondos de estos pueblos y villas se concentrasen a las respectivas capitales de provincia para ser empleados en provecho de la villa o pueblo a que perteneciesen.

El lector que haya seguido atentamente este análisis de la legislación municipal, preguntará sin duda: ¿cómo puede ser que una ley secundaria suprima las Municipalidades de las cabeceras de cantón, cuando la Constitución vigente desde 1848 estableció que las hubiera?

Efectivamente, este decreto era inconstitucional, y es éste uno de los múltiples ejemplos del respeto que se ha profesado por los Gobiernos a la ley fundamental. A no ser que se pretenda que como la Constitución apenas dijo que hubiese Municipalidad en las cabeceras de cantón, y no fijó su organización, quedó cumplido el precepto constitucional al dejar un jefe político que gobernara *en lugar* de la Municipalidad. En la infinita variedad de argucias y expedientes a que se ha recurrido en Costa Rica para atropellar la Constitución, todo es posible: hasta hacer de un agente del Ejecutivo una Municipalidad.

Esta ley muestra por lo demás un gran empeño en que, para lo sucesivo, las Municipalidades fuesen formadas por los principales vecinos de la ciudad.

Para halagarlos, sin duda, concedió a la Municipalidad el tratamiento de *Ilustre Representación Provincial* y a sus miembros el de *Honorables Miembros de la ciudad*. ¿Cómo podría un vecino principal negarse a ser Honorable Miembro de la ciudad?

Sin embargo, como de todo se dan ejemplos, la ley dispone que sufra un castigo relativamente severo el que se resista a desempeñar las funciones concejiles. Una multa de quinientos pesos, o dos meses en la guarnición del Castillo: he ahí la suerte que esperaba al que no quisiese ser parte de la Ilustre.

Al mismo tiempo y como para tapar los huecos de escape y coger en la trampa a los señores principales, reduce la ley a muy pocas las causales de excusa.

El que no esté imposibilitado físicamente, o no haya cumplido sesenta años, o no tenga más de siete hijos, o no desempeñe funciones públicas incompatibles con el servicio municipal o no haya servido en el mismo cuerpo municipal, el año anterior, no tiene más remedio que atacar *el voto de sus conciudadanos,* o resolverse a soltar los quinientos pesos, o a pasarse sesenta días en la guarnición del Castillo.

Para no hacer muy pesada la carga a los vecinos, esta ley obliga a las Municipalidades a tener dos sesiones al mes.

Por vía de reglamentación de la ley anterior, el Poder Ejecutivo, el 18 de diciembre de 1857, dió un decreto sobre jefes políticos de los cantones menores.

Sus atribuciones en relación con el servicio municipal son:

1º Poner en conocimiento de la Representación Provincial las necesidades del cantón e indicar los medios más oportunos para remediarlas.

2º Presentarle el presupuesto de los gastos municipales que deban hacerse en el cantón.

3º Proponerle asimismo: a) los gastos extraordinarios que convengan; b) los empréstitos que pudieran levantarse sobre las rentas municipales para las obras públicas urgentes; c) la adquisición, enajenación, cambio, arrendamiento, demolición de edificios y cualesquiera otros bienes que sean propiedad particular del cantón.

4º Cumplir los acuerdos municipales.

Para la administración de las rentas en los cantones menores, establece una tesorería, dependiente de la provincial.

Bien claro aparece, pues, que la Ilustre Provincial disponía de todo en la provincia y que el jefe político no era más que un ejecutor de sus resoluciones y un simple órgano de información.

De este modo se consumó, sin estrépito y sin lucha, el atentado de despojar a los cantones menores de su gobierno propio y se refundieron en uno solo los municipios de toda la provincia. Medida que trajo para los de segundo orden consecuencias fatales.

En 1858, por ley de 27-28 de setiembre, se creó el cargo de juez de Hacienda municipal, con circunstancias verdaderamente curiosas.

Primero, se dispuso que no hubiera ese empleado, sino en aquellas provincias que lo solicitasen. Es decir, que pudo darse y se dió el caso de que esa rueda

de la administración judicial existiese en unas partes de la República y en otras no. Inútil parece decir cuántos trastornos y enredos podía acarrear esa falta de uniformidad en las instituciones públicas.

Segundo, se agregó que el nombramiento del juez se hiciese por el Poder Ejecutivo de una terna de candidatos propuestos por el gobernador de la provincia. Otro ejemplo manifiesto de lo poco que se comprendían entonces la necesidad y conveniencia de tener separadas y divididas las funciones de los Poderes nacionales.

La jurisdicción del juez debía ser privativa y se extendía a todo asunto que interesara a los fondos de propios y sobre todas las personas deudoras del Tesoro Municipal, cualquiera que fuese su vecindario. De manera que un liberiano, deudor de los fondos municipales de Cartago, tenía obligación de contestar demanda a treinta leguas de su domicilio.

Aparte de esta incomodidad, era injusta la diferencia que se establecía entre los Municipios y los particulares. No hay en realidad razón alguna que la abone. Nuestra legislación actual ha borrado esa distinción, y ha equiparado con los individuos al Estado y Municipios, sin más privilegio para éstos que, en su condición de personas morales perpetuas, no poder declarárseles en estado de insolvencia. Por lo demás, litigan como cualquiera persona física y aun pueden sus bienes y derechos perderse por prescripción.

Además, encargó esta ley al juez de Hacienda Municipal de la venta de bienes municipales y de actuar como notario en las escrituras de fianza, contratos y obligaciones que se refirieran a la Hacienda Municipal.

Para defender los intereses de ésta ante el juez, se ordenó que hiciera las veces de fiscal el mayordomo o tesorero municipal de la cabecera de provincia. Lo cual equivalía a sumar un error con otro error, pues el tesorero, apto para cuentas y libros, podía ser y fué en efecto, por lo común, un pobre hombre para abogar.

La ley de 7-11 de julio de 1859 vino a reconocer la necesidad de hacer de los agentes fiscales empleados independientes y a sacar ese puesto de la condición de agregado a otras funciones. Dice el legislador que la planta dada hasta entonces al Ministerio público no había producido buenos efectos y que los tribunales reclamaban su modificación, a fin de que la justicia pudiese administrarse pronta y cumplidamente.

Se establecieron, pues, en las capitales de provincia, agentes fiscales a quienes se exigía como condición el tener notoria instrucción en el derecho patrio. Pero siempre se mantuvo el defecto de dejar, para los cantones menores, encargadas las atribuciones del Ministerio público a procuradores síndicos; es decir, a personas incompetentes.

Además de cincuenta pesos de sueldo mensual, se daba a los fiscales el derecho de cobrar un peso por cada pedimento que hicieran por escrito y medio peso por cada asistencia o acto verbal. De ahí al menudeo de escritos inútiles no había más que un paso. No era maleja, por lo tanto, la ocupación.

Pero como no hay dicha completa, esta ley dispuso que los asuntos de interés general de la provincia sobre cualquiera cuestión que se suscitara, pudiesen manejarse a prevención por los agentes fiscales o por los tesoreros municipales, y que el que anduviese más listo representara a la provincia en el juicio hasta su conclusión. La creación de este competidor del fiscal no tenía justificación; y esta ley, al querer corregir un defecto, no lo hizo sino a medias. No es por cierto el único ejemplo de proceder tan censurable entre nosotros.

Otra ley de los mismos días (13-14 julio) hizo, "en el deseo de mejorar el régimen municipal de los pueblos", una serie de atrocidades.

1ª Disponer que el Ejecutivo designase las obligaciones y facultades de las Municipalidades de cabeceras de provincia.

2ª Mandar que los acuerdos de estas corporaciones tuviesen puntual cumplimiento "mientras el Gobierno no disponga otra cosa con informe del gobernador respectivo".

3ª Crea en los cantones menores una Municipalidad, pero el jefe político como su presidente nato, los alcaldes constitucionales como miembros ex oficio, y con un síndico.

4ª Conceder al Gobierno el derecho de acordar las inmunidades y privilegios que habían de gozar los regidores, alcaldes y síndicos durante sus funciones y *un año después*, y además el de emitir las Ordenanzas Municipales.

5ª Autorizar igualmente al Ejecutivo para reglamentar la Hacienda Municipal.

Huelgan comentarios a este acto de humillación del Congreso, que no tiene igual en la historia de nuestra legislación. ¡El Congreso, delegando todas sus facultades en el Ejecutivo y no atreviéndose por sí solo a disponer nada! Esto es mucho más crudo que la ordinaria sumisión y el corriente respeto y reverencia, que en ocasiones hemos visto.

Pero el hombre propone y Dios dispone.

El Gobierno aquél a quien dispensaba tan ciega confianza el Congreso Nacional; que tenía en su apoyo el prestigio de nueve años de mando; que había hecho la independencia del país, en la campaña contra Wálker y sus filibusteros; que gozaba de una popularidad—sin igual ni antes ni después—entre las clases del pueblo; que había fundado la prosperidad material de la República y que dió a ésta consideración en el extranjero; ese Gobierno—repito—cayó el 14 de agosto de 1859, por efecto de una conspiración de sus enemigos, sin que un solo brazo se levantase para defenderlo. No tuvo tiempo, pues, para elaborar las Ordenanzas Municipales que se le encomendaban.

El partido triunfante cometió entonces la misma torpeza que se ha cometido después en varias ocasiones. Quiso el poder provisorio cambiar de vestido y provocó

la reunión de una Constituyente que viniese a formular una nueva carta fundamental, casi idéntica a la caída. No quiso, como aconsejaba la prudencia, declarar en vigor y seguir observando la anterior constitución y contentarse a lo sumo con introducir las reformas que el criterio de los hombres de la revolución requiriese.

En cuanto a régimen municipal, se dijo en la Constitución de 26-27 diciembre de 1859 lo siguiente:

"Habrá en la capital de cada provincia una Municipalidad a la cual corresponde la administración, cuidado y fomento de los intereses y establecimientos de la provincia, la formación y conservación del registro cívico y del censo de la población, y exclusivamente la administración o inversión de los fondos municipales, *todo conforme al respectivo reglamento orgánico*".

De manera que no hay en ese precepto constitucional nada firme, como no sea el principio de que en cada capital de provincia haya un Ayuntamiento: todo lo demás; es decir, todo, quedó sujeto a la ley secundaria.

Pero lo poco que la Constitución consigna fué suficiente para dar nuevamente en tierra con las Municipalidades de los cantones menores. Las pobres en ninguna época tuvieron larga vida.

El reglamento orgánico de Municipalidades que había de completar y que exigía el artículo constitucional no se hizo hasta fines de 1862 (21 de octubre— 4 de noviembre); es decir, tres años después de haberse concluído la Constitución.

Esta ley dividió el territorio en cinco provincias y una comarca. La de San José, compuesta de los cantones de San José, de Escazú, que comprendía a Pacaca, y de Desamparados, que abrazaba a Curridabat y Aserrí. La de Cartago, que se subdividió en los cantones de Cartago, Paraíso y Unión. La de Heredia, con los cantones de Heredia y Barba. La de Alajuela, con los cantones de Alajuela, que incluía a Atenas y San Ramón. La de Guanacaste con los cuatro cantones de Liberia, Nicoya, Santa Cruz y Bagaces, que comprendía a Las Cañas. Por último, Puntarenas, con Esparza, Golfo Dulce, Térraba y Boruca, todo como un solo cantón, formaba la comarca de Puntarenas.

He entrado en este detalle de división territorial por la circunstancia de que estas ordenanzas daban derecho a los cantones menores para elegir uno de los regidores que habían de integrar la Municipalidad provincial, que se dispuso fuere:

en San José de nueve regidores,
en Cartago de siete,
en Heredia de siete,
en Alajuela de siete,
en Guanacaste de cinco y
en Puntarenas de cinco.

De modo que de los regidores, el cantón central en San José elegía siete, en Cartago cinco, en Heredia seis, en Alajuela seis, en Guanacaste dos y en Puntare-

nas los cinco. Como puede verse, los cantones menores quedaban ahogados en el Ayuntamiento provincial, y su representante, a lo sumo, podía manifestar las necesidades y aspiraciones de su cantón y esperar de la benevolencia de los regidores centrales que fueren atendidas. Por desgracia, sucede entre nosotros que las cabeceras de provincia miran con desdeñoso y culpable descuido los intereses de los barrios y cantones menores, y es éste uno de los motivos principales para desear que toda población tenga su gobierno especial.

Los cargos de concejales, según esta ordenanza, eran obligatorios y duraban dos años; pero cada año debía renovarse la mitad.

Como atribuciones importantes señala:

1. Designar las personas y el número de hombres con que cada distrito debe contribuir para llenar el pie de fuerza que la ley señala a cada provincia (inciso 7, art. 22).

2. Hacer la repartición de las contribuciones generales o particulares de la provincia (inciso 8º).

3. Cuidar de la administración, recaudación e inversión de las rentas que corresponden a la provincia (inciso 19).

4. Adquirir edificios, tierras y bienes y arrendar los que pertenecen a la provincia o a cualquiera de los cantones o distritos, con tal que de ello se siga alguna ventaja (inciso 23).

5. Levantar el catastro y cada diez años el censo de población de la provincia (art. 23).

6. Fijar al principio de año el presupuesto de gastos de la provincia y el especial de los cantones y distritos (art. 26).

7. Negociar y contratar, para la construcción, continuación o conclusión de obras de conocida necesidad o utilidad, empréstitos voluntarios entre los vecinos de la provincia o de la República, previo cómputo de los recursos con que cuente para su pago y previa autorización del Congreso Nacional (art. 27).

8. Librar órdenes de pago sobre los fondos públicos de la provincia, sin que esta facultad pueda delegarse (art. 28).

Además de estas atribuciones, la Ordenanza acuerda a todas las Municipalidades todas las relativas a policía, higiene, educación, agricultura, caminos, etc.

De las que especialmente hemos detallado, llama la atención la primera; es decir, la relativa a distribuir entre los vecinos de la provincia el cupo de fuerza armada. El sistema que hoy se practica es menos bueno y se presta a abusos e inconvenientes, que no es necesario apuntar.

Indudablemente el plan de distribuir por provincias, con arreglo a su población militar, la contribución de fuerza armada, y luego que las Municipalidades señalen a cada distrito el número de individuos que cada cual debe enviar, tiene la ventaja de que distribuye por igual en todo el país la carga del servicio militar y de que no quita a un lugar los brazos con que cuentan la agricultura y las empresas, con desventaja de otras circunscripciones. Resulta además el provecho, con ese sistema, de que a un tiempo mismo se reunen en los cuarteles gentes de toda la República y aprenden los de cada distrito a conocer a los hombres del resto del

país, a enterarse de sus ideas, costumbres, preocupaciones y, en fin, a tratarse recíprocamente.

El catastro es indispensable para una buena administración local. Sin él es imposible, aun en pequeños distritos como los nuestros, conocer exactamente el monto de la riqueza inmueble y por lo tanto distribuir con perfecta igualdad ciertas contribuciones que de ella dependen.

En algunas ciudades paga hoy el dueño de cada casa un tanto, según los metros de frente a la calle, por ciertos servicios municipales, como el de alumbrado y aseo; pues es necesario tener un plano minucioso y fiel de las ciudades. Mañana podría exigirse una contribución por la extensión de los solares; pues es preciso tener la medida al milímetro de todas las manzanas de la población.

En los campos se acostumbra, con justicia, distribuir la contribución de caminos entre los propietarios interesados, según la cantidad y calidad de los terrenos que posee. Lo que hoy se practica a ojo de buen cubero debería hacerse fundado en datos matemáticos.

Por supuesto que no es posible, en un país pequeño y pobre como el nuestro, levantar un catastro general, con todos los detalles que serían de desear. Eso significa un gasto enorme y un personal numeroso que no tenemos. Pero ya que la idea de formar un plano especificativo de terrenos por calidad, cultivo y otro requisito, no es hacedero por el momento, cada Municipalidad podría poco a poco ir levantando el plano y detalle de su circunscripción. Agréguese a esto que cada agrimensor fuere obligado a depositar en la oficina municipal una copia de cualquier medida que practique y el trabajo se irá facilitando en mucho.

La verdad es que nuestra negligencia en ese punto es realmente censurable. Sólo San José tiene, que yo sepa, levantado un plano de la ciudad con especificación de frentes de casas y línea de calles. Esto sirve para cobrar un impuesto y debería servir para dar la alineación de casas; pero no se sabe cuánto terreno posee cada vecino en las 158 cuadras o *bloks* que constituyen la población. Llega nuestro poco cuidado hasta el extremo de no saberse en la Tesorería municipal cuántas pajas de agua consume San José, cuando todo esto debería llevarse por registros minuciosos.

En cuanto a censo creo que en Costa Rica se ha procedido de mala manera. Querer, sin mucha gente y mucho gasto, levantarlo y en una hora determinada contar todos los habitantes de la República, es imposible. Cuánto más sencillo que cada Municipalidad (suponiendo que toda población tenga la suya) inscriba en una lista, que formará cada cuatro o cada cinco años, los vecinos que tiene el lugar con detalle de familia y demás que exija la ley. Habrá algunas omisiones, es verdad; pero siempre serán menos que las que hoy se notan.

Los censos que se han hecho en los últimos tiempos no merecen fe. Me consta que en 1889 Alajuelita aparecía con unos 50 ó 60 habitantes más que en 1864, y que habiéndose ordenado un censo especial de aquella población resultaron más de 1.500 como diferencia entre ambos años. Esto nos dará la medida de la confianza que ha de darse a cosas hechas de prisa y sin los elementos conducentes a la verdad.

Respecto de pagos por la Tesorería municipal, dispone la Ordenanza que sólo la Municipalidad puede girar y que la orden respectiva sea autorizada por el presidente y secretario y se acompañe con copia del acuerdo que autorice la erogación.

La costumbre actual es diversa. Gira el gobernador.

Sin duda alguna la práctica del día es menos embarazosa para el servicio, pero debe exigirse que los giros estén previstos, o en el presupuesto aprobado o en acuerdo especial comunicado antes a la Tesorería.

Esta ley dispone:

1º—Que el presidente municipal comunique al gobernador todos los acuerdos tomados *"para que aquel funcionario les mande dar su cumplimiento y puntual ejecución"* (Art. 29).

2º—Que en caso de encontrar el gobernador que un acuerdo es inconveniente o ruinoso, lo devuelva a la Municipalidad, la cual reconsiderará su decisión. Sea confirmada, enmendada o revocada por dos tercios de los votos presentes, se comunicará lo resuelto al gobernador, *"quien en este caso estará obligado a ejecutarlo"* (Art. 30).

Bien claro aparece de estas disposiciones que el gobernador debe ejecutar los acuerdos municipales, tanto cuanto les diere su aprobación, como caso de improbarlos, cuando fueren resellados. La ley no admite discusión.

Sin embargo, esta Ordenanza contiene un artículo (el 129) que dice: "El Supremo Poder Ejecutivo ejerce la superior inspección sobre todas las autoridades municipales y provinciales en todo lo relativo a la conservación del orden público, al cumplimiento de las leyes, al desempeño de sus funciones, a la buena administración de sus rentas y a impedir los desórdenes y abusos que puedan cometerse".

Todo esto se halla en las Ordenanzas que nos rigen. Por lo mismo, lo que ahora critico se aplica a lo actual como a lo pasado.

El citar el artículo 128 tiene por objeto exponer la corruptela consagrada por la práctica y que consiste en que el derecho de suprema inspección llega hasta dejar sin valor los acuerdos municipales cuando el Poder Ejecutivo los desapruebe.

No hay en primer lugar ninguna ley que diga cuáles acuerdos no necesitan de este requisito. Algunas sí existen, como la de contribuciones, que exige la aprobación del Gobierno. Pues lo que de esto resulta es que, cuando una ley terminante no sujete lo acordado por la Municipalidad al superior consentimiento del Gobierno, el acuerdo debe ejecutarse sin recurrir a ese trámite. En ese caso, el gobernador no puede ejercer su derecho de veto.

En cambio, cuando el gobernador lo opone y el acuerdo es resellado, no hay más que decir: lo dispuesto por la Municipalidad *debe* ser puntualmente obedecido.

Suponer que el art. 128 quiso dejar las Municipalidades en absoluta sujeción y en rigurosa tutela del Gobierno, es hacer ininteligible lo estatuído por los arts. 29 y 30, y del todo inútiles los Ayuntamientos.

El 128, por otra parte, no habla de las Municipalidades, sino de las *autoridades municipales*, y sólo en una fraseología muy imperfecta podría llamarse así a la Corporación misma, que elige y paga a tales autoridades.

Es preciso restituir a las leyes su propio significativo y acabar para siempre con esa tendencia a centralizar y a anular el gobierno local. Sólo así llegaremos a tener o bueno, y por consiguiente, a ver satisfechas las necesidades de cada pueblo y aumentados su riqueza y bienestar.

Además de la representación mínima que se daba por esta Ordenanza a los cantones menores con un regidor en el cuerpo provincial, y con el fin de conocer sus necesidades y procurar su remedio, permite que los jefes políticos asistan a las reuniones municipales y que tengan voz en las deliberaciones.

Dado el sistema aceptado en esa ley, la presencia en las sesiones de la autoridad política de los cantones menores no podrá menos de ser útil.

Esta Ordenanza, así como las anteriores, se extiende mucho respecto a los puestos de gobernador y jefe político.

Tales funcionarios han sido siempre y son ahora de doble carácter, central y local. Son por un lado representantes del Ejecutivo y como tales encargados de mantener el orden público y hacer cumplir las leyes, y de otro, cada uno de ellos el funcionario ejecutivo de la administración municipal.

En otros países estas funciones se encuentran separadas y así conviene que estén. Que haya un mayor o alcalde que ejecute las resoluciones municipales, es de grande importancia; pero este empleado debe ser, así como los regidores, electo por el voto popular. Sólo de esta manera se logrará una completa autonomía de los Ayuntamientos, que debe ser la aspiración de quienes se interesan de veras por el progreso de las instituciones liberales.

En cuanto a responsabilidad de los regidores, previene esta ley que se declare por la Corte de Justicia y que ante ella, por lo tanto, se promueva toda acusación contra ellos por faltas en el desempeño de su oficio.

Este nuevo principio es un adelanto, pues según hemos visto antes, la responsabilidad de los concejales había de declararse o por el Ejecutivo mismo o por el Senado. Sacar esta materia de una región donde podrán influir las consideraciones políticas o de bandería para llevarla al Tribunal Supremo, en donde imperan la razón serena y la justicia imparcial, es la efectividad de una garantía para los ciudadanos, que en el otro sistema corría el peligro de ser ilusoria.

La Ordenanza de 1862, que acabamos de analizar, reservó en su artículo 139 al Poder Ejecutivo la facultad de resolver, conforme al espíritu que la informa, cualquier duda que ocurriese en cuanto a la inteligencia de alguna o algunas de sus disposiciones.

En ejercicio de esa prerrogativa y aunque de un modo privado y concreto, decidió el Gobierno Montealegre que ciertos sujetos que hacían de regidores podían sin obstáculo legal ser nombrados para representantes o senadores. Así sucedió en efecto y los individuos aludidos ocuparon sus asientos en las Cámaras.

Instalado el Gobierno Jiménez en mayo del 63, tuvo a poco una tremenda oposición en el Legislativo. Armóse entonces una lucha acalorada con ocasión de los representantes y senadores munícipes, pretendiendo el Gobierno que ambas funciones eran incompatibles, y sosteniendo las Cámaras que no había tal incompatibilidad. El resultado fué un desastre: el Ejecutivo, como más fuerte, disolvió las Cámaras.

Apoyábase éste para defender su teoría en un artículo constitucional que declara incompatible la función de representante o senador con las de empleado subalterno de los otros poderes. Naturalmente sostenía, como premisa menor, que los munícipes eran empleados dependientes del Ejecutivo. Las Cámaras, por el contrario, proclamaban, como verdad irrefutable, que los cuerpos municipales son independientes del Gobierno.

La verdad es que aquel célebre conflicto no lo ocasionó el respeto de los principios, que siempre han andado por acá bastante pisoteados. Y es seguro que si los diputados munícipes hubieran sido ministeriales (prusianos, como hoy se dice) las cosas se habrían arreglado tranquilamente. Más tarde hemos visto gobernadores que renunciaban el 30 de abril para venir al Congreso el 1º de mayo y volver a la Gobernación el 1º de agosto, sin que ninguno de los poderes se conmueva y proteste.

Examinando fríamente la discusión de entonces, nos parece que el Gobierno no tenía razón. En realidad, la mente de la Constitución era evitar que empleados sujetos a sueldo o a emolumentos de otro género viniesen al Congreso y pudiesen ser influídos por el Ejecutivo con amenazas de destitución o rebaja de sueldo, o con promesas de ascenso o mejora de condición pecuniaria; pero los munícipes, aparte de que los Ayuntamientos deben ser independientes del Ejecutivo, ni son nombrados ni son destituibles por éste, ni reciben sueldo que pueda crecer o reducirse por voluntad del Poder.

No veo, pues, bien clara una razón para que se declarara la incompatibilidad, y habrá que buscar en otra parte las razones que guiaron al Gobierno de Jiménez para dar un paso tan estrepitoso como la disolución de las Cámaras y para decidir si moralmente obró bien o no. Sin embargo, el mismo señor Jiménez hizo declarar en las Ordenanzas municipales la teoría que defendió en 1863, y desde entonces son incompatibles las funciones de edil y de diputado.

El decreto de 1º de agosto de 1863 que disolvió las Cámaras y convocó a elecciones, separó de sus puestos de munícipes a los individuos que habían sido al propio tiempo senadores y representantes. De modo que estos señores no sólo dejaron de pertenecer a las Cámaras sino también al Ayuntamiento. Consecuencia demasiado extensa, pues la declaratoria de incompatibilidad podía hacerles perder una función que no tuvieron más por virtud de la disolución; pero sí guardar la otra, para la cual no tenían ya el inconveniente reclamado.

Las nuevas Cámaras suspendieron, por ley de 15-28 de diciembre de 1863, las Ordenanzas municipales de 1862 y restablecieron las de 1848 y demás disposiciones posteriores referentes a organización de Municipalidades y al régimen de las provincias. Reconocieron como bueno el personal electo conforme a la ley suspensa y facultaron al Ejecutivo para que hiciese formular un proyecto de Ordenanzas nuevas, que había de someterse a las Cámaras en las próximas sesiones.

En 1864 (ley de 20 julio-2 setiembre) se dispuso que donde no hubiese un juez de Hacienda municipal, lo fuese en tal carácter el alcalde 2º. Esto quitó en parte el inconveniente de empleados judiciales de nombramiento del Ejecutivo.

Estableció además que al agente fiscal tocase la representación de los intereses municipales en 1ª instancia y que en 2ª y 3ª correspondiese al magistrado fiscal.

En 1865 (ley de 10 de mayo) las Cámaras suprimieron la Municipalidad de Puntarenas y resumieron en el gobernador de la comarca las facultades de la corporación, exigiéndole tan sólo que diese cuenta circunstanciada al Poder Ejecutivo cuando usase de tales atribuciones y previniéndole que, en casos graves, se aconsejase de tres vecinos convocados por él, aunque no fuesen costarricenses.

Esta ley se declaró ser transitoria para mientras llegaban las nuevas Ordenanzas.

Es el caso aquí, ya que en Puntarenas entonces ocurrió lo que en Limón desde hace mucho tiempo, de manifestar que, en concepto nuestro, no debería exigirse para el cargo de munícipe la calidad de ciudadano. No vemos por qué sólo los costarricenses pueden interesarse en el gobierno local y en el progreso de los pueblos.

A nuestro juicio podría declararse hábiles para aceptar las funciones de regidor a los extranjeros que se hallasen en alguna de estas condiciones: 1ª, haber residido en el país diez años o más; 2ª, haber residido cinco años y ser casados con costarricense o viudos de mujer costarricense con hijos de ella; 3ª, haber residido cinco años y tener propiedades inmuebles en el país por valor de cinco mil pesos o más, o con igual tiempo de residencia, tener un establecimiento mercantil que valga diez mil pesos o más.

Con estas garantías y con la de fijar en un tercio del número de regidores el máximum de concejales extranjeros, se apartaría todo temor racional de daño para la localidad.

Naturalmente que para esta reforma debería despojarse a las Municipalidades, como es de desear, de toda participación en la vida pública. Nada de organizar elecciones, nada de dirigir congratulaciones al Presidente de la República, nada de pedir reformitas de artículos constitucionales. Hacer de las Municipalidades cuerpos de gobierno local y de pura administración y nada más.

En 1866, el Ejecutivo, por decreto de 18 de setiembre, ordenó que los fondos municipales de los pueblos no viniesen a la Tesorería general de la provincia, tanto para evitar su merma con el descuento de un honorario que cobrara el tesorero, como porque dichos pueblos experimentaban dificultades y dilaciones para que los fondos se empleasen en provecho suyo y esto *por la ordinaria exhaustez de las tesorerías provinciales.*

Manera delicada de decir que los fondos que entraban en la Tesorería general, costaba mucho que salieran para los lugares de donde procedían, porque la Municipalidad los empleaba en las cosas de la cabecera de provincia.

De esto mismo se quejan hoy muchos pueblos y no hay manera de que se les deje el manejo e inversión de lo suyo.

Las Ordenanzas Municipales que nos rigen todavía, aunque con algunas modificaciones, sufrieron una gestación lentísima. El Senado las emitió el 18 de octubre de 1865; es decir, durante la administración Jiménez; la Cámara de representantes las consideró en sus sesiones de 1866 y las emitió el 27 de junio de ese año; es decir, empezado ya el segundo período del Doctor Castro. Natural era creer que, si el Ejecutivo no les oponía—como no les opuso—veto, serían sancionadas en los diez días siguientes.

Pues no: aparece el *Ejecútese* del Presidente de la República con fecha 24 de julio de 1867, o sea un año después de emitidas por la última Cámara. Por qué razón estuvieron tanto tiempo en la cartera del ministro de Gobernación, es cosa que ignoro y que choca con los principios constitucionales.

Conforme a dichas Ordenanzas, las Municipalidades de San José, Cartago, Heredia y Alajuela han de formarse con cinco regidores y la de Guanacaste con tres. De Puntarenas dicen que tendría tres regidores cuando cesase la escasez de sujetos aptos, pero que entretanto continuasen las funciones de la Municipalidad refundidas en la Gobernación de la Comarca.

En cuanto a cantones menores, se contentaron con dejarles un cabildo presidido por el jefe político y compuesto de tres individuos electos por la Municipalidad provincial. Estos cabildos no tenían más atribución que proponer a aquella corporación las medidas conducentes al adelanto del cantón y señalar el trabajo que los habitantes del lugar debían prestar para obras públicas. Bien poca cosa.

Por supuesto que siendo promovidas estas ordenanzas por la Administración Jiménez, a poco del conflicto con las Cámaras, quedó en ellas claramente consignado que ningún individuo de los Supremos Poderes podría serlo simultáneamente de ningún Ayuntamiento.

Los deberes y funciones que esta ley señala a las Municipalidades son, con pequeñas variaciones, los mismos que fijaba la de 1862.

Suprimen lo de cuidar de la seguridad, orden y tranquilidad de la provincia, que era a cargo del gobernador, y la obligación de levantar el catastro y censos decenales, a cargo de otras oficinas.

En cambio introducen una ampliación muy interesante relativa a cementerios: la de cuidar que para los habitantes que no pertenezcan a la comunión católica se construyan por los interesados los que convengan y señalar para ello el lugar apropiado.

Esta disposición es complemento de la que en 1863 dió el Gobierno Jiménez sobre matrimonio de los no católicos, y llama la atención, realmente, el espíritu de tolerancia religiosa que mostró un hombre tan apegado a la Iglesia y tan sinceramente católico.

Estas Ordenanzas, respecto al veto del gobernador y su consecuencia, contienen un agregado que no tenían las de 1862 y que aclara más el punto de la suprema inspección del Ejecutivo, antes expuesto.

Después de manifestar que resellado un acuerdo y comunicado, el gobernador "estará obligado a ejecutarlo", y probablemente para corregir alguna mala práctica establecida, dicen: "si el gobernador fuere omiso en la ejecución de los acuerdos municipales, la corporación dará cuenta al Poder Ejecutivo, *quien le prevendrá el cuplimiento sin demora*".

¿Se quiere más claridad? ¿Cabe ya duda alguna de que el Gobierno no tiene el derecho de intervenir en los acuerdos municipales, salvo cuando alguna ley expresa y especial exija su consentimiento?

Esta Ordenanza limita mucho las facultades municipales respecto a enajenación de tierras.

Les permite obrar por sí solas cuando la finca no valga más de cien pesos; cuando exceda de esta suma, pero no de quinientos pesos, requiere el consentimiento del Ejecutivo; y cuando pase de quinientos, la autorización del Congreso.

Nos parecen bien estrechos todos esos términos, sobre todo hoy que el cambio de moneda reduce las cantidades de 1867 a la mitad de su valor efectivo y especialmente cuando toda venta ha de hacerse forzosamente en pública subasta.

Con esta última exigencia, creemos que debería dejarse entera libertad a los Ayuntamientos para vender sus inmuebles. No es por ese lado por donde pueden cometerse abusos.

Según esta ley, los munícipes responden de las faltas graves en el ejercicio de sus funciones ante la Corte de Justicia. Nada hay que decir contra esta disposición; pero lo gracioso de esta parte de las Ordenanzas es que solamente los munícipes quedaban sin condición sujetos a la justicia. Todos los demás empleados y funcionarios fueron revestidos de una especie de coraza; los cabildos no podrán ser juzgados sin la venia de la Municipalidad; los gobernadores, sin la del Ejecutivo; los jefes políticos y agentes principales de policía, sin la del gobernador; y hasta los jueces de paz y comisarios, sin la del gobernador o jefe político.

El artículo que tales privilegios consigna, añade: "Una ley especial arreglará el orden para pedir, conceder o negar la autorización y determinará los efectos de la concesión y de la negativa".

La ley anunciada jamás se hizo; y aunque es de suponer que la negativa no podía, en el ánimo del legislador, producir una impunidad absoluta, es lo cierto que en los casos que ocurrieron después, la justicia se detuvo ante la falta de autorización. Cosa absurda y contraria a la ley fundamental que concede acción popular para perseguir a los funcionarios que abusan de su empleo. Dichosamente el artículo de las Ordenanzas explicado no existe desde el año 1881.

El golpe de cuartel que dieron los generales comandantes de San José y que trajo como resultado la caída del Doctor Castro el 1º de noviembre de 1868

y la elevación de don Jesús Jimnez, anuló la Constitución de 1859 y provocó otra nueva que se emitió por la Constituyente el 18 de febrero de 1869 y que no fué promulgada por el Gobierno provisorio hasta el 15 de abril siguiente.

En el nuevo texto nada se alteró del de 1859, relativamente a régimen municipal.

Sin embargo, esta Constitución consigna por primera vez un artículo que dice: "La enseñanza primaria de ambos sexos es obligatoria, gratuita y costeada por la nación. La dirección inmediata de ella corresponde a las Municipalidades, y al Gobierno la suprema inspección".

En cumplimiento de este precepto, que rompía con la tradición, se dieron ese mismo año varias leyes que organizaban las escuelas y que reservaban a las Municipalidades cierta intervención en el asunto.

Los fondos de instrucción pública pertenecientes a las Municipalidades se les dejaron, no obstante que el Estado cargaba en adelante con los gastos de la educación primaria, a condición de que fuesen empleados en establecer colegios de segunda enseñanza.

El Gobierno Jiménez fué revolucionario en tan importante materia, pero le dedicó tanto empeño, procuró tanto que el país mejorara en ese sentido, que, sin faltar a la verdad, puede considerársele como el verdadero fundador de la instrucción pública en Costa Rica.

El Gobierno provisorio que trajo la revolución de 27 de abril de 1870 derogó los artículos 126 a 128 de las Ordenanzas Municipales, que requerían autorización de los superiores para juzgar a gobernadores, jefes políticos y demás. Dice el decreto de 27 de mayo del mismo año que esa venia previa es depresiva para el Poder Judicial y que ya se habían presentado casos prácticos que comprobaron la inconveniencia de tales disposiciones.

Semejante derogatoria no podía ser más racional y conveniente. Sin embargo, no lo entendió así el General Guardia, pues sin considerando alguno derogó el decreto de 27 de mayo de 1870 y dejó restablecidos en su fuerza los artículos de la Ordenanza (Decreto de 3 de marzo de 1871).

Ambos decretos fueron dados por el Jefe provisorio del Gobierno omnímodo. El país se hallaba sin constituir y por lo mismo el Presidente gobernaba a su capricho.

Esta fué la razón para que se concediese al Consejo de Estado (institución transitoria) la facultad de elegir los munícipes para el año de 1871, que correspondía por la ley a las asambleas electorales.

La Constitución de 1871 (7 diciembre), que fué fruto de la conspiración del 27 de abril del año anterior, nada cambió en cuanto a régimen municipal.

El 10 de julio de 1872 y a virtud de consulta hecha por la Municipalidad de Cartago, el Gobierno declaró que los munícipes están exentos del servicio militar.

La independencia absoluta de que deben gozar los administradores de los intereses provinciales, que no se compadece con la obediencia ciega que impone el régimen militar, fué razón que se invocó por la Municipalidad de Cartago y que es muy justa. Un decreto de 25 de octubre de 1872 restablece la Municipalidad de Puntarenas, por haber desaparecido los motivos que se oponían a su funcionamiento; pero otro del 15 de enero de 1874, en atención a que las pocas personas aptas no pueden por sus ocupaciones asistir a las sesiones, la suprime de nuevo y encarga al gobernador que haga de Municipalidad.

Tejer y destejer, caprichos de un día contrariados por intrigas del día siguiente: y entretanto los hombres que deberían reclamar a gritos el manejo de los asuntos locales, aceptando de llano, y quizás como un sabroso alivio, que un agente del Ejecutivo disponga y mande en absoluto sobre los intereses del vecindario. Por de contado que el informe de la autoridad que motivó ese decreto no decía la verdad. ¿Cómo es posible que en Puntarenas no hubiese tres sujetos idóneos y dispuestos a aceptar el cargo de regir la comarca?

El 8 de agosto de 1876, el Gobierno que derrocó al Licenciado don Aniceto Esquivel y que no se paraba en pelillos para todo lo que fuese su seguridad, cometió una tropelía sin nombre, pero hizo una confesión importante. Destituyó a los munícipes de Cartago, pero al mismo tiempo dijo que "la marcha del Gobierno no puede ser expedita y provechosa a los intereses de la provincia si las autoridades no prestan un decidido apoyo".

El pronunciamiento de 30 de julio anterior llamó al Doctor Herrera, lugarteniente del General Guardia, para que se hiciese cargo del poder y le dió facultades omnímodas. Y este hombre de leyes, que sabía el alcance que podían tener unas cuantas actas firmadas por militares, creyó que para "acabar de restablecer la tranquilidad y el orden en la ciudad de Cartago" era indispensable sacar de sus asientos a los regidores electos por el pueblo.

De esta manera se han entendido por acá las facultades de hecho conferidas a un jefe revolucionario y de esta manera se han ejercido: *para acabar de restablecer la tranquilidad y el orden*, que, o ya estaban establecidos, o que no requerían para su establecimiento el remover de sus empleos a cinco sujetos encargados de unas funciones casi platónicas.

Pero los intereses de la provincia exigían que ni en la Municipalidad hubiese gentes que no estuvieren dispuestas a prestar al nuevo Gobierno un apoyo decidido. Confesión explícita de que ciertos gobernantes no pueden soportar ni la sombra de una oposición.

En cambio de esta inútil arbitrariedad, el Gobierno del Doctor Herrera hizo una cosa buena ese mismo año. Por decreto de 16 de diciembre restableció las Municipalidades de los cantones menores, fundado en que es deber del Gobierno alentar el progreso en todas las poblaciones y en que la centralización es-

tablecida demoraba el natural desarrollo de los otros cantones, por cuanto impide a los vecindarios más inmediatamente interesados disponer de los fondos que les pertenecen, en sus propias mejoras.

Este fundamento no puede ser más sólido y es el mismo que hoy invocamos los partidarios de la descentralización municipal en favor de los pueblos todos: que cada vecindario, que es el más inmediatamente interesado y, añadimos nosotros, el que puede conocer mejor que nadie las necesidades locales, disponga de los fondos que le pertenecen en sus propias mejoras.

Comprendemos, sin embargo, que es preciso luchar para obtener esto, pues siempre que haya, para tomar una medida cualquiera, intereses que se perjudiquen, habrá oposición. Ayer eran las cabeceras de provincia las que veían con desagrado el establecimiento de Municipalidades en los distritos. Pero se llegará, se llegará: esto es inevitable. Sólo que entretanto, los intereses de los pueblos y el progreso general del país sufren demora y perjuicio.

El personal de las nuevas corporaciones, dispuso este decreto que fuese de tres regidores, uno de los cuales tendría la representación del Municipio en los asuntos que interesen a sus bienes.

Pero contra lo que dicen las Ordenanzas generales, esta ley dispone que si el gobernador vetare una resolución municipal y fuere resellada, dará cuenta al Ejecutivo y suspenderá mientras tanto sus efectos. Quedaron, pues, las nuevas Municipalidades sujetas en un todo a la voluntad del Gobierno.

Por último, ordenó el decreto que en las comarcas de Puntarenas y Limón quedaran como antes refundidas en la Gobernación las atribuciones de las Municipalidades, mientras a juicio del Poder Ejecutivo no se creyera conveniente crear dichas corporaciones.

Es ésta la vez primera que se habla en las leyes de la Municipalidad de Limón, por desgracia aun no fundada. En cuanto a la de Puntarenas, pronto llegó el Gobierno al convencimiento de que debía crearse, pues el decreto de 26 de enero de 1877 así lo decide invocando como razón que, habiendo Municipalidades en los cantones menores, no había excusa para negar a Puntarenas, de mayor importancia, igual derecho de administrar sus asuntos por medio de una representación propia. Y desde entonces aparecieron los sujetos idóneos, que se echaban de menos en 1874.

El mismo decreto estableció la Municipalidad de Esparza y nombró regidores para ambas.

El Doctor Herrera hizo grandes favores y concesiones a todos los pueblos y miró con interés el desarrollo de las pequeñas poblaciones. Su administración no pudo hacer más, pues empezada el 30 de julio de 1876 terminó de hecho el 11 de setiembre del año siguiente. Decimos *de hecho,* porque el Doctor Herrera fué proclamado Jefe de la República en las actas revolucionarias, y en la fecha indicada él declaró que se separaba apenas *temporalmente* del mando con el fin de atender a su salud quebrantada. Sin embargo de esto, el primer designado, General Guardia, murió en el poder y el Doctor Herrera jamás volvió a su puesto.

Cosas de la política de aquel tiempo tan lleno de engañosas apariencias.

Las Ordenanzas de 1867 atribuían a la Municipalidad conocer de las excusas y renuncias de sus miembros. Un acuerdo de 4 de enero de 1878 dispuso que el gobernador las resolviese, y es más, que cuando fuesen admitidas, él mismo repusiera las faltas con nuevos nombramientos.

Y no sólo se refiere el acuerdo a munícipes: comprende también a los alcaldes.

Es fácil deducir de este sistema que los regidores y alcaldes eran personas listas a prestar al Gobierno el apoyo decidido que reclamaba el Doctor Herrera; y ya se entenderá, sin esfuerzo, el grado de independencia que gozaban los Ayuntamientos y el poder judicial menudo.

Este acuerdo fué revocado por otro de 22 de agosto de 1881.

Una resolución del Ministerio, de 23 de mayo del mismo año 1878, agregó que a los gobernadores tocaba igualmente conceder licencias a los munícipes, por cualquier tiempo que se pidiesen.

Chocará tal vez que todos los resortes administrativos se hallasen en manos del Ejecutivo, pero debemos recordar que lo que existía entonces como gobierno era una dictadura franca y descubierta. Todo se decidía conforme al humor y voluntad del hombre que había subyugado a la República. El legislaba a su antojo, nombraba magistrados, jueces y alcaldes, elegía y quitaba munícipes, imponía contribuciones, decretaba los gastos: en suma, que su capricho era ley suprema y como tal se respetaba.

Pero las dictaduras pesan aún más que los gobiernos legítimos. Hállanse éstos por lo común fundados en la opinión de mayorías, y el elemento opositor, al par que ataca la política imperante, aguarda su turno. El dictador lleva el peso de todo el gobierno, tiene que apoyarse en un círculo pequeño de amigos incondicionales, que lo amparan y defienden, pero que lo explotan y comprometen; y los enemigos, que son muchos, conspiran en la sombra y tratan de abatir al gobernante. ¡Cuánta zozobra, cuánto soñar con el peligro! El puñal, el veneno, la bomba de dinamita, la traición; nada de esto se apartará de la mente de quien todo lo puede y todo lo teme.

Una vida tan congojosa, aún para el ánimo más sereno y para el más denodado, tiene que fatigar al cabo de los años, especialmente cuando el dictador ve que se desgranan sus amigos y que queda solo, como bestia acosada, en frente de una multitud que no espera más que un descuido para devorarlo.

El General Guardia, hastiado del poder, decepcionado de las cosas y de los hombres, próximo a rendir el último aliento, quiso despedirse de sus conciudadanos con una medida para todos beneficiosa: reconstituir la República.

Así lo hizo por decreto de 26 de abril de 1882, en que, prescindiendo del medio peligroso y ya mal ensayado de Constituyentes, declaró en vigor y fuerza la Constitución de 1871, a comenzar del 1º de agosto próximo. En seguida convocó a elecciones; el 17 de junio abandonó el mando y el 6 de julio abandonó el mundo.

Mas su última voluntad fué respetada y el país entró efectivamente el 1º de agosto en una nueva vida constitucional.

Al restaurar la Constitución de 1871, se le hicieron algunas enmiendas con el fin de conservar lo existente. Una de ellas fué disponer que en la cabecera de cada cantón hubiese una Municipalidad.

De este modo, lo que fué creación de la dictadura, se convirtió en institución constitucional.

La Municipalidad de Santa Cruz, en 1883, impuso un derecho a la exportación de ciertos frutos. Sometido el acuerdo al Ejecutivo, éste, por resolución de 29 de mayo, lo desaprobó. Los fundamentos de la improbación fueron: 1º que el comercio de importación y exportación no puede ser objeto del régimen municipal; y 2º que las Municipalidades no pueden crear impuestos fuera de las condiciones fijadas en los artículos 31, 32 y 33 de las Ordenanzas.

En cuanto a lo primero estamos conformes con la decisión ministerial, siempre que se trate de la exportación fuera del país. En efecto, la exportación nacional no puede reglamentarse ni gravarse por decretos del Ayuntamiento y no sería legal que se la sujetase a más gravamen que el que cobre el Estado por vía de contribución general. Pero distinto sería el caso si se tratase de un comercio intercantonal, pues en este evento, si bien creemos que debía impedirse el impuesto de exportación por razones de conveniencia, no lo juzgaríamos contrario a la ley.

La misma razón que puede haber para crear un impuesto de exportación, habrá para gravar la importación, y estamos bien enterados de que aquí, para seguir a Francia y otros países europeos, no hay ley que impida el *octroi*. Equivaldría esto, que no es más que una contribución sobre la entrada de víveres, bebidas, combustibles, etc., a un impuesto de consumos que ya tenemos en otra forma.

En cuanto a lo segundo nos parece que no es sólido. Los artículos 31 a 33 de las Ordenanzas no señalan condición alguna para establecer contribuciones locales como parece dar a entender el acuerdo ministerial. Se contentan con enumerar, sin limitarlas, las rentas municipales que al darse la ley existían, sin que pudiera de ello deducirse que, fuera de las allí especificadas, no se pueden crear nuevas. Todo lo contrario; por la práctica vemos que multitud de rentas de hoy no se encuentran incluídas en la lista de 1867 y que muchas de las que comprende dicha lista han desaparecido.

Al discutir la resolución del Ejecutivo, no hacemos otra cosa que analizar sus fundamentos, que a nuestro juicio no son enteramente exactos; pero de ningún modo desconocer que el Gobierno hizo bien en negar su consentimiento al impuesto decretado en Santa Cruz.

En 1885 dirigió el Dr. Durán, Ministro de la Gobernación, una excitativa a los Ayuntamientos de la República a fin de que, cuando en la Tesorería municipal hubiese fondos en cantidad mayor de cien pesos y a ellos se hubiese dado u ordenado una inmediata aplicación, el tesorero los colocase en cuenta corriente en el Banco de la Unión, encargado de administrar las rentas nacionales, de donde se haría el retiro por medio de giros, a estilo de comercio, a medida que fuese menester.

Creyó el Gobierno que esta medida procuraba la seguridad de los fondos y agregaba la confianza de que no sufrirían menoscabo.

La insinuación del Ejecutivo fué aceptada en la mayor parte de los lugares por algún tiempo; otras municipalidades no la quisieron acoger.

En realidad, lo aconsejado por el Ministerio era poco práctico, y bueno a lo sumo para San José. En los demás lugares no dejaba de presentar inconvenientes eso de pagar con giros, que no eran cobrables más que en la capital.

Lo que el Gobierno quiso entonces lograr se consigue de otra manera. Primero, exigiendo a los tesoreros una garantía suficiente y sin peligro, tal como hipoteca de casas o fincas fácilmente vendibles. Segundo, obligándolos a publicar cada mes el estado del tesoro. Y tercero, haciendo que cada mes también, el día que se resolviese y sin previo aviso, uno de los munícipes o un comisionado de la Municipalidad practicase el arqueo de caja.

Con esto y con la circunstancia bien conocida de que las tesorerías municipales se hallan casi siempre limpias, todo peligro se conjuraría.

En 1885 y 1886, siendo ministro de Instrucción Pública el Licenciado don Mauro Fernández, a quien tanto debe la del país, hizo crear las Juntas de Educación, que han producido efectos magníficos.

El territorio nacional se dividió en multitud de pequeños distritos, y cada uno tiene su Junta nombrada por la Municipalidad cantonal respectiva.

Cada Junta, en los asuntos de su incumbencia, tiene el carácter de Cuerpo Municipal, y cuida no sólo de construir y mantener edificios escolares, con las condiciones higiénicas y de distribución convenientes, sino también de vigilar la asistencia de los niños a sus clases y de la disciplina y moralidad de las escuelas. Tiene sus rentas aparte, y un tesorero de su elección maneja los fondos del distrito.

La idea de apartar en un cuerpo especial las atribuciones municipales relativas a la enseñanza, fué felicísima y es un argumento más, fundado en la experiencia, que abona nuestra aspiración de un Ayuntamiento para cada lugar.

El 30 de octubre de 1886 un decreto del Ejecutivo encargó a la Municipalidad de San José de organizar y sostener el cuerpo de policía de la ciudad.

El Gobierno la había tomado antes a su cuidado.

El acuerdo se basa para tal medida en que esos gastos deben ser municipales; en que de entonces en adelante, el cuerpo de policía no sería empleado en funciones que redundaran en provecho especial del Gobierno; y en que no había entonces motivo para que en esta capital se procediese de distinto modo que en las otras provincias.

La policía urbana en todas partes debe ser municipal y sólo porque las Municipalidades de Costa Rica son tan pobres, se concibe que haya pesado y pese tan importante erogación sobre el Tesoro Público. Debemos a todo trance procurar que esa fuerza del orden se entregue a los cuerpos municipales y que al mismo tiempo se les den a éstos, en cualquier forma, los dineros que hoy emplea el Estado en ese servicio.

Pero es imposible admitir que la policía no sólo sea pagada por la Nación sino que se gobierne militarmente. Esto no se compadece con un sistema de gobierno popular.

Por la razón apuntada de carencia de recursos, el Ejecutivo, por decreto de 15 de marzo de 1887, volvió a tomar a su cargo la policía de seguridad, dejando a la Municipalidad la de higiene.

Lo antes dicho no impide que el Estado pague algunas policías especiales, por ejemplo, la política, la de contrabandos, etc.

Una ley de 31 de agosto de 1887 vino a llenar un vacío de gran significación para los fondos municipales. Antiguamente se hacía difícil recoger las contribuciones, por carecer de una ley que obligase con medidas enérgicas y prontas al pago de ellas. Esta ley puso coto a las resistencias injustificadas, pues no sólo autoriza a cerrar establecimientos, sino también a embargar y vender los bienes del deudor y a sujetar a éste al apremio corporal.

Desde que este sistema expeditivo entró en práctica, las Municipalidades no sufren demora y reciben puntualmente sus rentas.

Dicha ley declara en su artículo 1º que "ninguna contribución local, ordinaria o extraordinaria, podrá hacerse efectiva sin que el Gobierno haya aprobado la tarifa o acuerdo municipal en que se impusiere".

Sobre este punto hemos dado ya nuestra opinión. Creemos que debería fijarse por ley general qué contribuciones puede decretar la Municipalidad en las ciudades, villas y pueblos, y al mismo tiempo determinar el máximum a que cada artículo puede quedar sujeto. Dentro de ese círculo, que se deje a los Ayuntamientos entera independencia, tanto para escoger las contribuciones imponibles, como su monto.

Otra ley de la misma fecha reglamenta las contribuciones para caminos.

Encarga la dirección de los trabajos para la conservación y mejora de ellos a una Junta del gobernador, en los cantones centrales, del jefe político, en los menores, y de dos asociados que las Municipalidades nombrarán anualmente para cada distrito.

La creación de estas Juntas itinerarias ha sido de mucho provecho para los vecindarios y para el país en general. Sin embargo, pensamos que deberían constituirse con más facultades por un período más largo y mediante elección popular.

Una disposición que resucitó esta ley—hoy desgraciadamente revocada—fué la de imponer una contribución directa de un peso anual a todos los ciudadanos para formar el fondo de caminos. No comprendemos por qué motivo se ha quitado este impuesto y cómo en vez de oponerle obstáculo no favoreció el legislador el sistema de tributación directa, único que tiene una base racional y equitativa.

Este pequeñísimo subsidio a los Ayuntamientos se pagaba sin dificultad y era un modo de ir acostumbrando al pueblo a contribuir directamente al sostenimiento de los servicios comunes.

El 12 de octubre del mismo año fueron modificados por acto legislativo algunos artículos de las Ordenanzas municipales. Se dispuso que ningún gasto no incluído en el presupuesto, que grave los fondos públicos de un cantón, podrá hacerse sin que preceda un acuerdo municipal que lo autorice; y además que las órdenes de pago libradas contra el tesoro municipal se firmen por el gobernador o jefe político y sus secretarios, en vez de hacerlo el presidente del Ayuntamiento.

Lo primero trató de cortar abusos; lo segundo, de facilitar el pago de las cantidades que fuesen a cargo de la Municipalidad. Ambas cosas merecen una aprobación completa.

El 26 de setiembre de 1888 se emitió la ley derogativa de los artículos 127 y 128 de las Ordenanzas que exigían un previo permiso del superior para enjuiciar a las autoridades municipales y provinciales.

¡Ojalá que nunca le ocurra más al legislador restablecer esta traba a la responsabilidad, incompatible con un buen sistema de gobierno!

Un ejemplo bien típico de cómo se han manejado entre nosotros los asuntos municipales y del poquísimo provecho que sacan los pueblos de que haya Municipalidades en las cabeceras de cantón, nos suministra el acuerdo ejecutivo de 10 de abril de 1890.

Consta por él que una ley de 16 de noviembre de 1852 concedió al pueblo de Orosi diez caballerías de tierra para que, vendidas en lotes, se invirtiese su producto en la fábrica de un puente sobre el río Aguacaliente y en la reparación de la iglesia y casa cural.

Los terrenos se vendieron por una suma total que, según informe del gobernador de Cartago, alcanzó próximamente a treinta mil pesos; pero nunca se dió a esos fondos, que por supuesto no fueron administrados por su dueño, la destinación determinada por el decreto de donación. ¿Qué se hicieron? ¿En qué se emplearon? No lo dice el acuerdo; mas es de suponer que el dinero de Orosi sirvió para atender a las necesidades generales del cantón. Lo que sí aparece, por confesión de la Municipalidad del Paraíso en 1889, es que la suma total se había mermado considerablemente y que los treinta mil pesos se hallaban reducidos a escrituras y documentos de crédito por valor de unos ocho mil seiscientos pesos.

Los pobres vecinos de Orosi habían perdido, por lo tanto, la mayor parte de su capital y se encontraban sin camino y sin puente que los comunicasen con el Aguacaliente. Ocurrieron a la Municipalidad y reclamaron el empleo del dinero salvado del naufragio; y claro es que siendo los fondos de Orosi y estando resuelto por ley que se gastasen en el puente, la Municipalidad se vió en el caso de . . . rechazar la petición de los infelices vecinos. Y eso que el Gobierno, convencido de la urgencia y utilidad del tal puente, había consentido en auxiliar los trabajos con la suma de cinco mil pesos.

Los orosíes no se conformaron, como era natural, con tan injustificada negativa y apelaron al Gobierno, en demanda de justicia. Y el Ministerio, en el

acuerdo citado, revocó la decisión municipal, fundado en la imperiosa necesidad del puente proyectado y en que es perfectamente legal y equitativo que el producto de las rentas y arbitrios de cada pueblo, se invierta en el mejoramiento del mismo.

El Gobierno tomó la precaución, al revocar, de poner al cuidado del gobernador de la provincia el cumplimiento de su mandato. De lo contrario, era posible que ocurriesen nuevas dilaciones y entorpecimientos.

Pues si Orosi, en vez de ser un agregado municipal y hallarse reatado a un centro administrativo lejano, hubiese tenido su propio Ayuntamiento desde un principio, es seguro que el camino y puente se habrían construído treinta años antes, y que los fondos no habrían sufrido el deterioro que sufrieron.

Y como este caso se hallarán muchos en el país: los intereses de las poblaciones menores sacrificados, de un modo cruel, por los administradores del centro municipal.

El único remedio a este mal, que es de graves consecuencias para la nación, no es otro que dejar a cada pueblo que se gobierne por sí, en lo que a sus negocios locales concierne.

En 1892 dispuso la Municipalidad de Alajuela crear un Intendente y darle, entre otras, las siguientes atribuciones: disponer de acuerdo con el presidente municipal el pago de los gastos muy urgentes; mandar como jefe en la composición de caminos, y fiscalizar a todos los empleados municipales.

El gobernador vetó el acuerdo por creerlo contrario a las leyes, pero la Municipalidad siguió en sus trece y reselló.

Cumpliendo con lo que disponen las Ordenanzas (art. 28), al gobernador no le quedaba más recurso que ejecutar el acuerdo municipal. Pero como todo en este país viene a parar en el Ejecutivo, se trajo el expediente al Ministerio de Gobernación, el cual declaró nulo lo acordado por la Municipalidad, por ir contra leyes expresas, como eran las de 2 de julio de 1888, 12 de octubre de 1887 y artículos 56 y 57 de las Ordenanzas. El acuerdo de 15 de marzo de 1892 da los fundamentos de la resolución ministerial.

¿Es el derecho de suprema inspección el que se ejercitó en este caso? Probablemente en él se fundó la intervención del Gobierno.

Pues no obstante que éste tenía razón en lo sustancial, pensamos que es peligroso dejar al Gobierno la decisión de semejantes irregularidades.

¿Cómo debería hacerse? Muy sencillamente: atribuir a los tribunales de justicia, en vía contencioso-administrativa, el determinar si los acuerdos y disposiciones municipales violan las leyes del Estado.

Más grave es en los Estados Unidos el conflicto de una ley particular de un Estado y la lesiglación federal, y sin embargo, no es el Departamento del Interior quien resuelve, sino la Corte Suprema Federal.

Sólo de esta manera se dará garantía a los Ayuntamientos y se evitarán los riesgos de una arbitrariedad del Poder Central.

El Congreso de 1892 ordenó por una ley que se constituyese la Municipalidad de Limón.

El Ejecutivo no sancionó el decreto, alegando razones a cual más simple y divertida. La primera fué que por ley de 16 de diciembre de 1876, expedida por la Dictadura Herrera, se reservó al juicio del Poder Ejecutivo señalar la fecha en que debería crearse tal consejo; pero es elemental, por supuesto, que si otra ley, y ésta de verdad emanada del Legislativo, designaba época para tal creación, quedaba *ipso facto* revocada la facultad otorgada al Gobierno; pues no es de suponer que haya inteligencia alguna que crea que es irrevocable un poder así concedido, ni menos que deba sobreponerse y preferirse una orden dictatorial a un mandato legislativo regular.

La segunda fué la siempre decantada carencia de personal apto para los puestos. Y al mismo tiempo se afirmaba en la exposición, que Limón tenía cerca de siete mil quinientas almas. ¿Cómo es posible que entre tanta gente no se hallasen tres o cinco individuos elegibles para concejales?

La tercera fué que la electoral de Limón se hallaba incompleta. Pues nada más sencillo que proceder a llenar los vacíos existentes.

Lo más curioso del asunto es que el Gobierno manifestó abundar en los mismos deseos del Congreso, y aun aseguró que desde 1891 había emitido un decreto para organizar la Municipalidad; pero que este decreto tuvo que quedarse encarpetado y sin publicación por los mismos inconvenientes. Pues, señor, si el Ejecutivo tenía tales intenciones y propósitos, ¿por qué en vez de vetar la ley, no someter al Congreso un plan que allanase el camino?

El Congreso tuvo que resellar su ley porque, en verdad, los argumentos del Ejecutivo eran pobres. Y el Ejecutivo, obedeciendo las prescripciones constitucionales, tuvo que sancionar la ley con fecha 25 de julio.

Limón debía, pues, desde entonces, tener una Municipalidad; pero como nadie sabe las vueltas de las cosas, el Ejecutivo acabó por salirse con la suya. Disuelto el Congreso y asumida por el Jefe del Gobierno la actitud de dictador, ordenó *sotto voce* la suspensión de la ley.

Y como entre nosotros prevalecen las doctrinas más extravagantes en materia de gobierno, no obstante que el régimen constitucional fué después restablecido, la ley, que no fué ni siquiera derogada, dejó de cumplirse, y ahí tenemos a Limón con más de diez mil almas y con rentas enormes en peores condiciones de gobierno local que Pacaca o Bagaces.

El gobernador de Limón es su propia Municipalidad. ¿Hasta cuándo durará este violento contrasentido?

Un decreto dictatorial de 26 de julio de 1893 hizo una nueva división de las rentas municipales en tres grupos: 1º de enseñanza; 2º de caminos, y 3º de comunes.

Esta división tiene por objeto apartar enteramente los fondos y asegurarles el empleo especial. De ese modo, los fondos de caminos no pueden distraerse para escuelas, ni pueden tomarse los de enseñanza o de caminos para los gastos corrientes de administración.

La novedad que contiene este decreto es disponer que las tesorerías de las ciudades o villas en donde haya Bancos autorizados o agencias de Banco, depositen allí diariamente, en cuenta corriente, los fondos que colecten y que no se retiren sino por cheques girados por las autoridades para ello competentes.

La medida así localizada nos parece muy conveniente y trata de evitar serios peligros. Pero esta ley no se cumple ni en San José, probablemente porque se requiere un previo arreglo con los Bancos y es tan difícil entenderse con estos señores del dinero!

CLETO GONZÁLEZ VÍQUEZ
(1900)

Libro quinto de registros de minas llevado por la diputación de minería [1]

En dies y nueve de Noviembre del presente año, (2) á las cinco de la tarde, se han presentado los C. C. Domingo Matey é Ignacio Goyenaga ante esta Diputación de Mineria, denunciando una veta mineral de oro y plata, confinando con la mina de los Ciudadanos Castros, fuera de sus medidas, con el rumbo de Nordeste al Suroeste. Se ha proveido con arreglo á ordenanza.

BUENAVENTURA ESPINACH

En el dia seis de Diciembre del presente año de mil ochocientos treinta y un años, á las nueve de la mañana, se han presentado ante esta Diputacion de Mineria los C. C. Trinidad Aguilar, Julian Mora, Juan y Alfonzo Gutierrez y Ramon Fernandez, denunciando una veta, en compañia, de oro y plata: está en el cerro nombrado Machuca, al otro lado del rio del mismo nombre. Se ha decretado con arreglo á ordenanza, mandando fixar los carteles acostumbrados.

BUENAVENTURA ESPINACH

En el dia ocho de Junio de mil ochocientos treinta y dos, á las dies del dia, se presentó el C. Jesus Saenz, de San José, denunciando en compañia del C. Toribio Arguello una veta de plata, cita en la jurisdiccion del pueblo de Pacaca, al Sur de la hacienda del Rodeo y en el sitio llamado la Palma, indicando ser esta la misma veta que el C. Juan Franco. Valenzuela denunció ante la Intendencia, con el qual habia tratado compañia; y que no haviendolo cumplido y siendo el denuncio ilegal, la volvia á reasumir y la denuncia en la forma dicha: se proveyó con

---

(1) Archivos Nacionales. Sección Colonial. C. C. Nº 5150, fol. 52 vto.
(2) 1831.