

## Elecciones municipales en Costa Rica en retrospectiva: organización del Gobierno local

Ronald Alfaro Redondo\*



DOI 10.35242/RDE\_2019\_28\_12

### Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 15 de mayo de 2019.

**Revisión, corrección y aprobación:** 6 de junio de 2019.

**Resumen:** Explica cómo son y cómo se integran las municipalidades en Costa Rica, donde el concejo municipal es el órgano deliberativo y le corresponde la aprobación de las políticas y está formado por puestos de elección popular: alcalde, regidores y síndicos. Incluye una perspectiva histórica que ilustra la evolución de los Gobiernos locales y las autoridades políticas que los conducen.

**Palabras clave:** Gobierno local / Organización municipal / Funciones municipales / Concejo municipal.

**Abstract:** The article explains which are the municipalities in Costa Rica and how they are integrated. The municipal council is the deliberative body and it oversees the approval of policies. It is formed by popular election posts: mayor, council members, and councilor. It includes a historical perspective that shows the evolution of the local governments and political authorities that preside them.

**Key Words:** Local government / Municipal organization / Municipal functions / Municipal Council

\* Costarricense, politólogo, correo ralfaro@estadonacion.or.cr. Investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica y del Programa Estado de la Nación. Bachillerato y licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Máster en Métodos Cuantitativos en las Ciencias Sociales de la Universidad de Columbia en Nueva York, USA. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh, Pennsylvania, USA. Autor principal del estudio del Barómetro de las Américas para Costa Rica. Coordinador de la Unidad de Opinión Pública y Cultura Política del CIEP-UCR. Investigador del Programa Estado de la Nación. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR. Sus áreas de trabajo son: política comparada, elecciones y sistemas electorales, partidos políticos; participación política, opinión pública y cultura política.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En la Costa Rica de inicios del siglo XX las elecciones municipales se realizaban anualmente. No obstante, la reforma electoral de 1913 modificó la concurrencia de estas a cada dos años junto con las elecciones legislativas. Esta situación se prolongó hasta 1946 (Lehoucq, 1997). La Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1953 concentraron la elección de todas las autoridades políticas (presidente, diputados y regidores) en un mismo día en el mes febrero, cada cuatro años (Alfaro, 2009). Sin embargo, esta concurrencia se rompió con la aprobación del Código Municipal de 1998, que separó los comicios nacionales de las elecciones de alcaldes y otras autoridades locales (excluyendo a regidores municipales hasta el 2016).

El Código Municipal de 1998 amplió considerablemente la base de representantes por designar, pues hasta esa fecha la ciudadanía no tenía oportunidad de seleccionar a sus alcaldes, así como al resto de autoridades locales, en forma directa. Una reforma al Código Municipal del año 2007 (Ley 8611) creó la figura de los vicealcaldes —anteriormente denominados alcaldes suplentes— y estableció la no concurrencia de elecciones municipales —para todos los cargos— con las elecciones nacionales.

De este modo, a partir del año 2016 las elecciones municipales se efectúan en el mes de febrero dos años después de las nacionales. Esta reforma elimina la elección separada del ejecutivo (alcalde) y el órgano deliberativo -concejo municipal- establecida desde el 2002, fecha en la que se eligió por primera vez de manera directa a los alcaldes.

El presente artículo describe cómo son y cómo se integran las municipalidades en Costa Rica. Incluye una perspectiva histórica que ilustra la evolución de los Gobiernos locales y las autoridades políticas que los conducen.

## **2. REGLAS PARA LA CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

Las municipalidades en Costa Rica son entidades estatales que poseen autonomía política, administrativa y financiera (Alfaro, 2009). Los Gobiernos locales pertenecen a la esfera de lo que comúnmente se conoce como sector público descentralizado que reúne a los ministerios, poderes de la República e instituciones autónomas.

El mandato de los representantes locales no está sujeto a autoridades de nivel central o regional. En lo que respecta a la autonomía administrativa, los Gobiernos locales tienen la posibilidad de definir sus propias disposiciones para regular su organización, presupuesto y funcionamiento interno. No obstante, las municipalidades no tienen potestad para crear o modificar impuestos. Esa atribución reside en la Asamblea Legislativa.

Para el desempeño de sus funciones, las municipalidades cuentan con recursos financieros y humanos propios. La jurisdicción territorial de los Gobiernos locales es el municipio. El municipio (también conocido como cantón) es el territorio geográfico en el que los ayuntamientos ejercen su rol de administradores de los bienes y servicios comunales y gobierno local.

La división político-administrativa del país establece la existencia de *provincias, municipios y distritos*. Los *distritos*, la unidad administrativa más pequeña, pertenecen a los *municipios* y estos forman parte de las *provincias*. Las *provincias* y los *municipios* son creados por la Asamblea Legislativa mediante la promulgación de una ley. La potestad de creación de los *distritos* reside en el Poder Ejecutivo a través de la publicación de un decreto que modifica la División Territorial Administrativa. Para el año 2018, existen en Costa Rica 7 provincias, 82 cantones y 487 distritos. Las leyes costarricenses establecen que debe existir una municipalidad en cada uno de los cantones creados por ley, mientras que, en el caso del distrito, las normas determinan la obligatoriedad de contar con un *concejo de distrito*.

Producto de la fundación de nuevos municipios y particularmente de la creación de distritos, la división administrativa costarricense ha sido objeto de importantes modificaciones a lo largo del tiempo. Para el año 1953 el país estaba dividido en 65 cantones. En 1962 los cantones sumaban 66, en 1970 eran 78, en 1982 se llega a la cantidad de 81 y en el 2017 a 82.

Por su parte, los principales aumentos en el número de distritos administrativos se han dado entre los años de 1966 y 1970, y más recientemente, entre 1998 y el 2002. El primer período de incremento mencionado se debió al efecto de la creación de 12 nuevos cantones y sus respectivos distritos, mientras que el segundo (1998-2002) está relacionado exclusivamente con un mayor número de distritos, pues el número de cantones no varió desde el año 1982, año en el que se crea el municipio de Garabito, hasta el 2017 cuando se creó el cantón Río Cuarto en la provincia de Alajuela, localidad que anteriormente pertenecía a Grecia.

La municipalidad cumple en los cantones una función de gobierno local. El Código Municipal de 1998 (Ley n.º 7794) establece que el gobierno y la administración de los intereses y servicios comunales están a cargo del Gobierno municipal. Este gobierno está conformado por un conjunto de autoridades políticas, todas ellas de elección popular. La autoridad ejecutiva en los municipios la ejerce el **alcalde**. Su función es esencialmente administrativa, aunque también puede participar de la deliberación en el concejo municipal, pero sin derecho a voto (IFAM, 2002).

Según la ley 8611, también existen dos vicealcaldes, cuya responsabilidad es sustituir de manera temporal o definitiva al alcalde o alcaldesa propietaria. El primer vicealcalde realizará las funciones administrativas que el alcalde le asigne (Asamblea Legislativa, 2007). El alcalde se elige por mayoría simple.

A partir del 2016 los comicios de todas las autoridades municipales se efectúan el primer domingo del mes de febrero, dos años después de las elecciones nacionales y tomarán posesión el primero de mayo siguiente. El mandato del alcalde y vicealcaldes es de cuatro años y podrán ser reelectos en períodos sucesivos de manera indefinida. Ambas autoridades son electas en una misma papeleta aplicando el criterio de mayoría simple. El cargo es renunciable, puede ser objeto de cancelación de credencial y de revocatoria de mandato.

El órgano deliberativo y de aprobación de las políticas municipales es el *concejo municipal*. Este concejo está integrado por un número de **concejales** municipales, también conocidos como regidores, que varía entre 5 como mínimo y 11 como máximo, según la cantidad de población cantonal, como se detalla en la tabla 1.

Junto con los concejales municipales propietarios son electos concejales suplentes, con la finalidad de que puedan suplir a los primeros en ausencias definitivas u ocasionales.

Los concejales municipales tienen voz y voto en las sesiones del concejo municipal, se designan por cuatro años aplicando el principio de proporcionalidad y pueden ser reelectos por períodos sucesivos. Internamente los concejos municipales designan a un *presidente* y un *vicepresidente* municipal por un período de dos años, con posibilidad de reelección. La asignación de escaños de concejales se hace de manera proporcional.

Tabla 1

*Criterio poblacional para la asignación del número de concejales municipales por municipalidad (2002-2016)*

Criterio poblacional	2002	2006	2010	2016
	Municipios	Municipios	Municipios	Municipios
Menos del 1% de la población del país (5 concejales)	49	48	52	46
Más del 1%, pero menos del 2% (7 concejales)	20	21	16	23
Más del 2%, pero menos del 4% (9 concejales)	9	9	10	9
Más del 4%, pero menos del 8% (11 concejales)	2	2	3	3
Más del 8% de la población del país (13 concejales)	1	1	0	0
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>81</b>

*Nota:* Elaboración con base en el Código Municipal y el Tribunal Supremo de Elecciones.

El presidente municipal tiene entre sus potestades, la de nombrar a los miembros de las *comisiones ordinarias y especiales del municipio*, integrando en ellas, a los concejales representantes de los partidos políticos que integran el concejo. En cada municipalidad se integran como mínimo siete comisiones permanentes para atender los siguientes temas: *hacienda y presupuestos, obras públicas, asuntos sociales, gobierno y administración, asuntos jurídicos, asuntos ambientales, asuntos culturales y condición de la mujer.*

Los funcionarios municipales y la ciudadanía pueden participar de las sesiones de estas comisiones en calidad de asesores. Los concejos municipales se reúnen periódicamente en las localidades de manera

ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias son semanales y las extraordinarias son convocadas para conocer asuntos especiales.

Los candidatos a la alcaldía municipal y a los concejos municipales únicamente pueden ser postulados por los partidos políticos a escala nacional, provincial y cantonal, debidamente inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Entre los requisitos que deben cumplir quienes optan por estos cargos están los siguientes: ser ciudadanos costarricense, pertenecer al estado seglar y estar inscritos electoralmente en la localidad a la que aspiran representar al menos dos años antes de la elección respectiva. Por su parte, quienes mediante sentencia judicial hayan sido inhabilitados para ocupar cargos públicos o estén ejerciendo un cargo de representación no podrán postularse al Gobierno municipal.

Además del alcalde y los regidores, existen representantes políticos de los distritos administrativos. Se les denomina **síndicos** municipales a aquellos ciudadanos electos popularmente, cuya misión es representar en las municipalidades los intereses de los vecindarios y los barrios que conforman los distritos, la unidad mínima administrativa. En el concejo municipal los síndicos únicamente cuentan con voz y no pueden votar en los asuntos sometidos a consideración del concejo.

A partir de la elección de diciembre del 2002 se estableció la elección directa de los síndicos, ya que anteriormente eran designados considerando los resultados de la elección de regidores y pertenecían al partido que ganaba dicha elección en el distrito. Los síndicos son electos el mismo día en que se elige a los alcaldes y se asignan siguiendo el principio de representación mayoritaria. A su vez, los síndicos municipales forman parte de los **concejos de distrito** (CD) y los presiden. Los concejos de distrito constituyen la instancia de gobierno más cercana a las comunidades y sus antecedentes históricos se remontan a 1970 sólo que su nombramiento pasó de manos del concejo municipal a la elección directa.

En cada distrito administrativo existe un concejo de distrito. Estos concejos cumplen la función de enlace entre el distrito y el Gobierno municipal. Están integrados por cinco miembros propietarios (uno de ellos es el síndico propietario) y cinco suplentes (de los cuales uno será el síndico suplente). La asignación de los escaños se efectúa aplicando los mismos procedimientos que en la asignación de diputados y regidores municipales, establecidos en el Código Electoral (principio de representación proporcional mediante cociente, subcociente y cifra residual).

Los síndicos y los miembros restantes de los CD son electos popularmente para un período de cuatro años. Su principal responsabilidad es vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. En la década anterior se les asignó la obligación de promover la eficiencia de la actividad del sector público y su fiscalización (Ley n.º 8499 de noviembre del 2005).

Otro de los órganos municipales de reciente elección popular lo constituyen los **concejos municipales de distrito** (CMD). Según la ley 8173, los CMD son instancias de Gobierno local establecidas en comunidades que, por su lejanía con el distrito cabecera del cantón (en el que se ubica la municipalidad), han desarrollado una administración local con grados importantes de autonomía financiera, política y administrativa.

Los concejales municipales de distrito propietarios tienen los mismos deberes y atribuciones que los regidores municipales. Uno de sus miembros es el síndico propietario del distrito, quien presidirá y será sustituido por el síndico suplente. Estas instancias son una especie de gobierno local “en pequeña escala” que ejercen su jurisdicción territorial en el distrito.

En términos de Gobierno municipal, los CMD cuentan con una figura ejecutiva llamada: *Intendente*, un *viceintendente* y un concejo de distrito. El intendente cumple funciones de alcalde, pero a escala distrital y el concejo de distrito efectúa las labores de órgano de deliberación. Actualmente existen en el país un total de ocho concejos municipales de distrito en las localidades de Cervantes, Tucurrique, Monteverde, Cóbano, Lepanto, Paquera, Colorado y Peñas Blancas.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, R. (2002). Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Período 1986-2002. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28(1-2), 89-135.
- Alfaro, R. (2009). *El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes.

- Alfaro, R. (2010). Comportamiento electoral y factores asociados a la participación en las elecciones municipales del 2006. En O. Ramírez (Editor). *Comportamiento del electorado costarricense: elecciones del 2006*, pp. 289-337. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa (2007). Ley 8611: Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal. Publicada en La Gaceta n.º 225 del 22 de noviembre.
- Lehoucq, F. (1997). *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica, 1948-1998*. Colección pasado y presente. San José, Costa Rica: Editorial Porvenir.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2008): Resolución 405-E8-2008 a las siete horas veinte minutos del ocho de febrero.