



**DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST- IJU -104-2019**

**INFORME DE:**

**PROYECTO DE LEY**

**LEY CONSTITUTIVA DE LAS JUNTAS CANTONALES  
PARA GENERACIÓN DE EMPLEO**

**EXPEDIENTE Nº 20.952**

**ELABORADO POR:  
VÍCTOR EMILIO GRANADOS CALVO  
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:  
BERNAL ARIAS RAMÍREZ  
JEFE DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN  
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ  
DIRECTOR A.I.**

**22 DE MAYO DE 2019**



AL-DEST-IJU-104-2019

**TABLA DE CONTENIDO**

<b>I. Resumen del proyecto .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Análisis de fondo.....</b>	<b>3</b>
2.2. La participación ciudadana.....	3
2.2. Estructuras de participación ciudadana como Juntas, Comités y otros órganos similares.....	7
<b>III. Análisis del articulado.....</b>	<b>9</b>
Artículo 1.....	9
Artículo 2.....	12
Artículo 3.....	13
Artículo 4.....	14
Artículo 5.....	15
Artículo 6.....	16
Artículo 7.....	17
Artículo 8.....	17
A modo de resumen .....	17
<b>IV. Aspectos de técnica legislativa.....</b>	<b>17</b>
<b>V. Procedimiento legislativo .....</b>	<b>18</b>
Votación.....	18
Delegación.....	18
Consultas.....	19
<b>VI. Fuentes .....</b>	<b>19</b>



## INFORME JURÍDICO<sup>1</sup>

### LEY CONSTITUTIVA DE LAS JUNTAS CANTONALES PARA GENERACIÓN DE EMPLEO

EXPEDIENTE N° 20.952

#### I. Resumen del proyecto

Esta iniciativa de ley propone como un mecanismo más de la democracia participativa, la creación de juntas cantonales para la generación de empleo, de modo tal, que se fomente la activa participación de las comunidades en la elaboración del plan de desarrollo cantonal. En consecuencia, el proyecto pretende dinamizar el empleo en los cantones como estrategia de carácter comunitario, donde sean ellas las que potencien y hagan la interacción con los distintos sectores productivos de cada una de esas jurisdicciones administrativas.

Dichas Juntas, de acuerdo con la propuesta, se adscriben a las municipalidades y contarán con personería jurídica instrumental. Además se indica que las Juntas servirán “(...) *como entes de colaboración y enlace en la planificación del desarrollo económico cantonal, no ligadas a los ciclos político-electorales, fortaleciendo la permanencia y pertinencia estratégica en la toma de decisiones de las comunidades*”.<sup>2</sup>

El proyecto de ley está compuesto únicamente por ocho artículos organizados en tres capítulos. Adelantamos aquí que, como técnica legislativa, para tan reducido número de artículos que la componen, no sea necesaria una división en Capítulos.

#### II. Análisis de fondo

##### 2.2. La participación ciudadana

La participación ciudadana no solamente se debe limitar al ejercicio de los instrumentos constitucionales y legales que garantizan al habitante una cuota en los procesos electorales; por el contrario, cada vez es mayor la exigencia

---

<sup>1</sup> Elaborado por **Víctor E. Granados Calvo**, Asesor Parlamentario; supervisado por **Bernal Arias Ramírez**, Jefe de Área Jurídico-Social; revisión y autorización final, **Fernando Campos Martínez**, Director a.i., Departamento de Servicios Técnicos.

<sup>2</sup> Exposición de motivos expediente 20.952

ciudadana de participar en la toma de decisiones y el diseño político del país, así lo indica Sol Arriaza: “(...) *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho concebido y practicado como electores o legitimadores del ejercicio del poder en las urnas. El ejercicio de la ciudadanía, pasa de ser un momento en la vida democrática, a un continuo en la vida social, al menos de los sectores organizados de la sociedad. Estas organizaciones sociales reclaman atención a sus demandas y necesidades, están vigilantes y reclaman resultados. Esto reta y cuestiona a los Gobiernos como a los partidos políticos y al Estado mismo en su institucionalidad*”<sup>3</sup>

La participación ciudadana es, entonces, un modelo político que va más allá de participar en las elecciones nacionales o municipales, los referendos, los plebiscitos o la iniciativa ciudadana en la formación de la ley, pues la amplitud de la transformación del artículo 9 de la Constitución Política –democracia, además de representativa también participativa–, lo que implica además la creación de mecanismos de deliberación y participación en el diseño, planes y ejecución de las políticas de instituciones públicas y los gobiernos locales.

En la Auditoria sobre la Calidad de la Democracia, que presenta el Informe del Estado de La Nación, se conceptualiza de mejor manera la participación ciudadana:

*“En una democracia, las personas participan en la gestión pública cuando emprenden acciones para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado. Estas acciones pueden ser desde el envío de una carta o un documento al jerarca de la institución, la asistencia a actividades convocadas por una entidad, hasta la realización de manifestaciones para exigir la rectificación de un programa público. También participan cuando exigen información sobre la marcha o resultados de las políticas o presentan denuncias ante las respectivas instancias de control, ejercen la fiscalización sobre las decisiones públicas, por medios jurídicos como el recurso de amparo, o de control político como la Defensoría de los Habitantes y la Asamblea Legislativa”*<sup>4</sup>

En la sociedad costarricense aún prevalece la idea que solo a través de las elecciones libres y democráticas se ejerce el control político cada cuatro años,

---

<sup>3</sup> SOL ARRIAZA, Ricardo. “El desafío de la participación ciudadana en el Estado Democrático de Derecho, avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados Centroamericanos”. FLACSO. Pp.20. Disponible en [http://www.clacso.org.ar/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_188.pdf](http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_188.pdf)

<sup>4</sup> Auditoria sobre la Calidad de la Democracia del Informe del Estado de La Nación. Disponible en: [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/otras\\_publicaciones/aud\\_cal\\_dcapi11.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/aud_cal_dcapi11.pdf)

limitando otros controles que bien la sociedad puede exigir se realicen, así lo afirma la socióloga Ciska Raventós:

*(...) “en la cultura política costarricense, el voto sigue siendo, aunque de forma poco a poco disminuida la principal y en la mayoría de los casos, la única forma de participación política, como la más convencional y aceptada por la población”*<sup>5</sup>

Sin embargo, la ciudadanía, cada vez más, ha reconocido que aunque las elecciones son un elemento fundamental, no implica que éstas sean suficientes en una democracia para exigir rendición de cuentas a sus representantes políticos elegidos libremente, así expuesto en una de las ponencias del Informe del Estado de la Nación *“(...) En el ámbito institucional hoy día se dispone de diversos mecanismos de denuncia y control ciudadano sobre la función pública. Los costarricenses aún acuden de manera tímida y no con la frecuencia esperada a estas opciones de participación legalmente establecidas, tal como las audiencias públicas, los plebiscitos o los cabildos”*.<sup>6</sup>

Como bien lo expresa el mismo ponente González Roldán (...) “La democracia es el sistema de gobierno en el que la ciudadanía alcanza una mayor cercanía con el ejercicio del poder, y de este modo con la satisfacción de sus intereses, lo que hace que el democrático sobresalga entre otros sistemas de gobierno.”<sup>7</sup>

Sobre éste mismo tema el jurista Dr. Rodolfo Saborío Valverde indica lo siguiente:

*“El alcance de la reforma constitucional 8003 de 8 de junio de 2000, va mucho más allá de la incorporación de una obligación adicional para los titulares pasajeros del poder formal, ya que su intención y el contexto en que fue debatida (ver expediente legislativo 13.338) implica un cambio sustancial de los medios tradicionales de pedir cuentas a los funcionarios públicos, al punto, que el propio texto constitucional obliga a enfocar el tema de la evaluación de resultados y la rendición de cuentas en una forma sistemática, es decir, con una visión de conjunto de todo el aparato público”*<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> RAVENTÓS, Ciska. (2011) Cultura Política y Participación en Costa Rica. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica. 2011.

<sup>6</sup> GONZÁLEZ ROLDÁN, E. (2006) Décimo Tercer Informe sobre El Estado de la Nación.” Mecanismos de control y rendición de cuentas en Costa Rica”. Informe final. Pág. 3.

<sup>7</sup> González, Roldán E. Óp. Cit. pág. 3.

<sup>8</sup> SABORÍO VALVERDE, Rodolfo (2003) “Rendición de Cuentas en Costa Rica, Diagnóstico y Propuesta de Sistematización” Documento preparado como base de discusión para el Taller de

Y, siguiendo a Gonzalez Roldan, nos manifiesta que la participación ciudadana “*per se*” no garantiza transparencia o ausencia de impunidad, no obstante se convierte en un detonante del control y la rendición de cuentas.<sup>9</sup>

El tema de la transparencia y la rendición de cuentas de parte del Estado han estado enfocados mayoritariamente a la creación de normas legales contra la corrupción en la función pública<sup>10</sup> y de esfuerzos de implementación de estrategias interinstitucionales de información pública sobre la administración de fondos públicos.

En un estudio realizado por la Fundación Acceso,<sup>11</sup> se determinó que mayoritariamente el papel de las organizaciones de la sociedad civil con respecto al tema de transparencia y exigencia en la rendición de cuentas se ha focalizado principalmente a temas como: a) denuncias públicas sobre la violación de derechos humanos, constitucionales y/o convenios internacionales, actos de corrupción; b) declaraciones públicas sobre agendas políticas, sociales y económicas que atentan contra la calidad de vida de la ciudadanía; c) auditoría ciudadana investigando y monitoreando el cumplimiento de responsabilidades y compromisos por parte del Estado y sus instituciones; d) procesos de empoderamiento ciudadano para la petición de cuentas a nivel local municipalidades y control ciudadano sobre presupuestos; y e) petición de intervención estatal e internacional en el sector empresarial por incumplimiento de derechos laborales y responsabilidad ambiental.<sup>12</sup>

---

Expertos e Instituciones Especializadas sobre Rendición de Cuentas en Costa Rica, Contraloría General de la República de Costa Rica, a cargo de Estudios Para el Futuro, Costa Rica, con el auspicio de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior y el Banco Mundial, agosto de 2003.

<sup>9</sup> González Roldan realiza su informe sobre Mecanismos de Control y Rendición de cuentas en el Estado de Nación en el 2006 siendo un antecedente de la creciente participación ciudadana en la exigencia de la rendición de cuentas a la clase política.

<sup>10</sup> Por ejemplo la Ley General de Administración Pública, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.

<sup>11</sup> Fundación Acceso. (2007) Rendición de Cuentas: Caso Costa Rica. Recuperado([http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/informe\\_costa\\_rica.pdf](http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/informe_costa_rica.pdf) cumplimiento de derechos laborales y responsabilidad ambiental). Pág. 9.

<sup>12</sup> Rendición de Cuentas:(2007) Caso Costa Rica. Estudio de la Fundación Acceso Recuperado([http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/informe\\_costa\\_rica.pdf](http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/informe_costa_rica.pdf) cumplimiento de derechos laborales y responsabilidad ambiental). Pág. 9

Las anteriores son ejemplo de la rendición de cuentas que solicita el ciudadano cuando el mismo se siente lesionado respecto de las agendas políticas, sociales o económicas. No obstante, podría afirmarse que no se ha generado una costumbre o una conducta de rendición de cuentas de parte del jerarca o empleado público con responsabilidades jerárquicas hacia los ciudadanos de forma abierta y de cara a la ciudadanía. La costumbre generalizada ha sido la entrega de informes o memorias institucionales de los logros obtenidos y de las metas trazadas. Pero tales informes se hacen a lo interno de cada institución y lógicamente los documentos tienen carácter público.

A manera de conclusión diremos que la democracia participativa es entonces un modelo político que va más allá de participar de las elecciones nacionales o municipales, los referendos, los plebiscitos o la iniciativa en la formación de la ley, pues la amplitud de la transformación del artículo 9 de la Constitución Política implica además la creación de mecanismos de deliberación y participación en el diseño, planes y ejecución de las instituciones públicas y los gobiernos locales.

## **2.2. Estructuras de participación ciudadana como Juntas, Comités y otros órganos similares**

Ahora bien, en lo que se refiere algunos esquemas de participación ciudadana establecidos a partir de leyes de la República mediante el uso de “juntas” “comités” y otros órganos de carácter regional, que pretenden potenciar la participación de las comunidades en la solución de sus problemas, es posible identificar varios antecedentes.

Así, por ejemplo, se tiene la Ley N.º 7852 de 30 de noviembre de 1998, de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social. En dicha normativa se crean las Juntas de Salud cuya función es ser “entes auxiliares de los hospitales y las clínicas, para mejorar la atención de la salud, el desempeño administrativo y financiero, así como la promoción de la participación ciudadana”<sup>13</sup>

A las juntas se les confiere funciones tan importantes como la coadyuvancia en la elaboración de anteproyectos y modificaciones presupuestarias de hospitales y clínicas, emisión de criterios en torno a la prestación de servicios de salud, así como con respecto a los candidatos al cargo de director general de los hospitales y clínicas.

---

<sup>13</sup> Artículo 2 de la Ley N.º 7852 de 30 de noviembre de 1998

Los miembros de dichas juntas son a saber: dos representantes patronales de la zona de atracción del centro de salud, tres asegurados de la zona de atracción del centro de salud, que no sean empleados de este y dos representantes de las asociaciones pro hospitales o pro clínicas<sup>14</sup>. Permanecen en sus cargos cuatro años, pueden ser reelegidos, realizan su función ad honórem y su nombramiento sólo podrá ser revocado “(...) mediante resolución motivada de la Junta Directiva de la Caja, cuando se compruebe, una vez tramitado el debido proceso, que han incurrido en una falta de conformidad con las disposiciones generales de la Institución”<sup>15</sup>.

De conformidad con el reglamento N° 7825 del 15 de enero de 2004, Reglamento de Juntas de Salud<sup>16</sup> emitido por la Caja Costarricense de Seguro Social, las elecciones se realizan cada dos años, en el transcurso del segundo semestre del año anterior a que las juntas de salud cesen sus funciones siendo que esa institución se obliga a través de sus diversas instancias y establecimientos de salud, a informar a la población en general sobre la apertura del proceso de elección y de los requisitos y procedimientos para participar, utilizando los medios de comunicación a los que tenga acceso, a partir de la publicación oficial.

En el caso de los representantes patronales los mismos son nombrados por la Gerencia Médica, de la lista de candidatos por hospital que le envíe la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, así como cualquiera de las cámaras y patronos del área de atracción, esto para el caso de hospitales nacionales y especializados. Para el resto de los establecimientos de salud, estos representantes son electos “(...) en proceso de elección de patronos, que se convocará al efecto, con la debida antelación y comunicación, en las fechas previstas por la Junta Directiva y se celebrará en la sede del centro de salud o EBAIS que haya sido habilitado para esos efectos”.<sup>17</sup>

Otro ejemplo de participación ciudadana bajo el esquema de comités es posible identificarlo en la Ley N.° 8533, del 18 de julio de 2006, Ley de Regulación de las Ferias del Agricultor. En este caso el Programa Nacional de Ferias del Agricultor se organiza y rige a partir de una Junta Nacional de Ferias, que es el ente rector y

---

<sup>14</sup> Artículo 3 inciso a) de la Ley N° 7852 de 30 de noviembre de 1998

<sup>15</sup> Artículo 4 de la Ley N° 7852 de 30 de noviembre de 1998

<sup>16</sup>[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52355&nValor3=107597&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52355&nValor3=107597&strTipM=TC)

<sup>17</sup> Artículo 18 del Reglamento N° 7825 del 15 de enero de 2004





fiscalizador del Programa en el ámbito nacional, y es integrado por los representantes de los comités regionales del país que son las organizaciones de productores.

No menos importante resulta el ejemplo relativo a los Comités Cantonales de Deportes y Recreación que contempla el Código Municipal Ley N.º 7794 del 30 de abril de 1998<sup>18</sup>. En esos casos, con participación de las organizaciones deportivas y recreativas del Cantón, de las organizaciones comunales en general y de miembros de la población entre los 15 años y los menores de 18 años, elegidos directamente mediante una asamblea cantonal, conformada por todas las organizaciones juveniles del cantón y los atletas, se conforma dicho órgano que coordina con la Municipalidad respectiva, lo concerniente a inversiones y obras en el Cantón, siendo que se les asigna un mínimo de un tres por ciento (3%) de los ingresos ordinarios anuales municipales para sus respectivos programas recreativos.

Desde esta perspectiva la creación de juntas, comités u otros órganos de carácter regional con participación comunal mediante leyes, no resultan extraños en el ordenamiento jurídico vigente, y por el contrario, han servido como medio de vinculación y participación de los ciudadanos en la solución de sus problemas.

### **III. Análisis del articulado**

#### **Artículo 1.**

Mediante este artículo se crean las juntas cantonales para generación de empleo. A las mismas se les tendrá como entidades adscritas a la Municipalidad o intendencia territorialmente competente, dotándoseles de personería jurídica instrumental.

En lo que respecta a la personalidad jurídica instrumental es menester recordar lo que ha indicado este Departamento al respecto: *“La personalidad jurídica instrumental, en los términos que lo señala la Sala Constitucional y como ha sido entendido en doctrina, es un concepto sustancialmente diverso a la personalidad*

---

<sup>18</sup> Artículo 173 del Código Municipal: “En cada cantón, existirá un comité cantonal de deportes y recreación, adscrito a la municipalidad respectiva; gozará de personalidad jurídica instrumental para desarrollar planes, proyectos y programas deportivos y recreativos cantonales, así como para construir, administrar y mantener las instalaciones deportivas de su propiedad o las otorgadas en administración. Asimismo, habrá comités comunales de deportes y recreación, adscritos al respectivo comité cantonal”

*jurídica plena. De ahí que su uso en las diversas leyes deba ser sustancial y no pretender, como se ha hecho en el pasado, dotar de personalidad jurídica a órganos adscritos con la única salvedad de señalar formalmente en la ley creadora que se le concede “PERSONALIDAD JURIDICA INSTRUMENTAL”, pues es el legislador el que debe determinar para qué actividades se concede y bajo qué límites y no conformarse con la simple denominación de instrumental”.<sup>19</sup>*

Entonces, la personalidad jurídica instrumental será necesaria para que un órgano administre sus recursos con independencia del ente al que pertenece o se adscribe, tal como lo ha venido sosteniendo la Sala Constitucional, cuando ha señalado que: *“resulta válido a la luz del Derecho de la Constitución conferir a un órgano desconcentrado, personalidad jurídica instrumental para efectos de manejar su propio presupuesto y así llevar a cabo en forma más eficiente la función pública que está llamado a desempeñar. Precisamente esa personificación presupuestaria le permite administrar sus recursos con independencia del Presupuesto del ente público al que pertenece, si bien continúa subordinado a éste en todos los aspectos no propios de la función que le fue dada por desconcentración y de los derivados de su condición de personalidad jurídica instrumental. (...)”*.<sup>20</sup>

Desde ese punto de vista, este Departamento indicó: *“Teniendo que dicha desconcentración implica una transferencia de competencias de manera definitiva y exclusiva, para que el órgano las lleve a cabo de manera especializada o particular, se hace necesario especificar para qué funciones se le otorga la personalidad jurídica instrumental al órgano que se pretende crear”*<sup>21</sup>

Como se observa en este artículo primero del proyecto de ley las juntas son adscritas a las municipalidades o intendencias que correspondan geográficamente, y se les concede la personería jurídica instrumental pero sin indicar que competencias presupuestarias desarrollarán esos órganos con independencia de los órganos municipales a los que se adscriben lo que en criterio de esta asesoría debe de clarificarse en aras de cumplir con el principio de seguridad jurídica, según el cual el Estado viene obligado *“(...) a proveer un marco normativo para que el ciudadano sepa a qué atenerse en sus relaciones con la administración. Así, la seguridad jurídica en sentido estricto, no precisa tener un*

---

<sup>19</sup> Consulta evacuada por el Departamento de Servicios Técnicos, sobre los alcances del concepto de personalidad jurídica instrumental. Tomado del informe jurídico al expediente 14.858. Citado en oficio N° ST. 041-2013 I. Departamento de Servicios Técnicos, Marzo de 2013.

<sup>20</sup> Voto 2007-0831

<sup>21</sup> Oficio N° ST. 041-2013 I. Departamento de Servicios Técnicos, Marzo de 2013

*determinado contenido, sino que bastará con la existencia de un conjunto de disposiciones que fijen consecuencias jurídicas frente a ciertos hechos o actos.”<sup>22</sup>*

Lo anteriormente indicado puede deberse a un posible error conceptual de la propuesta, pues siguiendo con el examen de este primer artículo se lee que el objetivo de las juntas es colaborar “(...) en la planificación del desarrollo económico del cantón o intendencia que representan de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, acorde con las prioridades de la realidad social, económica, ambiental y cultural de cada localidad, en procura de la satisfacción del bien común de sus pobladores”.

No obstante, el Plan Nacional de Desarrollo de conformidad con el alcance y contenido de la Ley N.º 5525 de 02 de mayo de 1974, conocida como Ley de Planificación Nacional, establece un Sistema Nacional de Planificación dirigido a promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado y propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la toma de decisiones fundamentales, especialmente respecto de los problemas económicos y sociales, entre otros objetivos.

Dicha ley confiere al Presidente de la República la potestad de establecer los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo cuya principal responsabilidad en su elaboración es del MIDEPLAN, además la sujeción del personal técnico de los ministerios al MIDEPLAN, los que se obligan a prestar sus servicios, y de las instituciones autónomas y semi autónomas en materia de crédito exterior –artículo 10 ibídem-, de las instituciones descentralizadas y todo órgano de Derecho Público en programas de inversión pública.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley de Planificación Nacional ya citada establece la obligatoriedad de que existan unidades de planificación en las instituciones autónomas y semi autónomas que trabajarán de conformidad a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, y establece como principio la participación amplia de sectores privados en el proceso de planificación a través del establecimiento de consejos asesores, comités de coordinación y comisiones consultivas integrados por personeros de los ministerios, instituciones autónomas y semiautónomas y asociaciones privadas, que se reunirán una vez al año (...) **durante el tercer trimestre del año calendario, con representantes de organizaciones sociales, culturales, deportivas y populares en general, legalmente constituidas, que funcionen en sus respectivos cantones, a fin de**

---

<sup>22</sup> Sala Constitucional. Sentencia 10375-11

**discutir con ellos las necesidades existentes en materia de obras de infraestructura y sobre distribución de la producción...”** <sup>23</sup>

De modo tal que existe en esa legislación vigente una estructura o sistema, que supone por un lado que el entramado institucional se encuentra concatenado al MIDEPLAN, pero a la vez, a través de los consejos, regionalizado, dada las consultas cantonales que se ordenan realizar y sectorizado, en virtud también de las consultas que se ordena realizar con sectores privados de la sociedad, que son referenciados para la elaboración del Plan Nacional, lo que eventualmente sería redundante respecto del objetivo de las Juntas que se pretenden crear aquí en cuanto las mismas colaboraran *“en la planificación del desarrollo económico del cantón o intendencia que representan de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo, acorde con las prioridades de la realidad social, económica, ambiental y cultural de cada localidad, en procura de la satisfacción del bien común de sus pobladores”*.

Si bien es cierto el desarrollo social y económico de los cantones son por demás necesarios para la generación de empleos, las juntas que se propone crear mediante este proyecto de ley, no deberían duplicar las funciones que ya de por sí se realizan desde MIDEPLAN, por lo que respetuosamente se sugiere replantear el contenido de este artículo en lo que a ese objetivo primigenio o principal se refiere, así como en lo relativo a la personería jurídica instrumental, por las razones que se indicaron con anterioridad.

## **Artículo 2.**

Se establece una serie de objetivos que deben de cumplir las juntas cantonales para generación de empleo. En el **inciso a)** se indica “Contribuir a la reactivación económica del cantón o intendencia con base en la realidad social, económica y ambiental”. Por su parte el **inciso b)** señala “Contribuir con las instituciones públicas y privadas que tengan relación con los proyectos específicos de desarrollo económico del cantón o intendencia”.

Si bien es cierto se trata de objetivos loables y deseables, es importante indicar que las competencias que más adelante se asignan para la realización de dichas metas son realizadas en la actualidad por el sistema de planificación nacional, supone que el entramado institucional se encuentra concatenado al MIDEPLAN a través de los consejos regionalizados cantonalmente y sectorialmente con sectores privados, por lo que dichos objetivos, caso de no delimitarse de mejor manera la forma de alcanzarlos, podrían constituirse en duplicidad de lo que se realiza en la actualidad en esta materia.

---

<sup>23</sup> Artículo 15 de la Ley N° 5525 de 02 de mayo de 1974

Igual ocurre con respecto al enunciado del **inciso c)** que indica como objetivo el promover la participación activa y coordinada de los miembros de la comunidad en la elaboración de las estrategias cantonales de desarrollo.

Distinto es el caso del **inciso d)** que de manera más directa establece que las juntas colaboraran con la municipalidad o intendencia en el mejoramiento continuo de los procesos de mejora regulatoria y simplificación de trámites para el fortalecimiento del empleo, la empleabilidad y el emprendimiento. Como se aprecia en este caso se le asigna a los órganos que se crean una función u objetivo bastante específico destinado a la generación de empleo y emprendimiento, a través de la identificación y mejora regulatoria, y de los procesos de simplificación de trámites.

Por lo expuesto se sugiere la revisión de los tres primeros incisos de este artículo de la propuesta.

### **Artículo 3.**

Mediante este artículo se indica que las **“juntas de desarrollo integral cantonal apoyarán a la municipalidad o intendencia de su localía en la promoción y coordinación de proyectos de cooperación intercantonales, con el fin de lograr metas de desarrollo conjunto”**.

Con respecto a este artículo 3 se han identificado algunos problemas de seguridad jurídica. En primer término se hace referencia a “juntas de desarrollo integral cantonal”.

Evidentemente no se trata de las juntas para generación de empleo que se pretenden crear mediante la presente iniciativa. Posiblemente hay una confusión puesto que se podría tratar de las Asociaciones de Desarrollo Comunal creadas bajo los términos de la Ley N° 3859 sobre el Desarrollo de la Comunidad, del 7 de abril de 1967, que ya contempla organizaciones de segundo, tercero y cuarto grado, creadas a tenor de la misma legislación, a saber: uniones cantonales y zonales, federaciones provinciales y regionales y confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Artículo 41 Ley 3859 Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad del 7 de abril de 1967.- Dos o más asociaciones de desarrollo comunal pueden fusionarse en una sola, formar uniones, federaciones y confederaciones. El reglamento definirá cada uno de estos aspectos e indicará los procedimientos aplicables a cada caso.

Entonces, si lo indicado en este artículo de la propuesta es con respecto a las organizaciones de desarrollo comunal, lo idóneo es hacer referencias a las mismas en los términos de la Ley N° 3859, o en su defecto, aclarar el alcance y contenido del artículo, con el fin de que no se lesione el referido principio de seguridad jurídica.

En otro orden de ideas, es importante adicionar que se establece una obligación de apoyo a dichos “órganos” que es bastante general y abstracta. Según se lee, apoyaran en la promoción y coordinación de proyectos de cooperación intercantonales, con el fin de lograr metas de desarrollo conjunto.

Caso de tratarse de las asociaciones creadas al amparo de la Ley N° 3859 de las que ya hicimos referencia, podríamos decir que éstas se encuentran contempladas de mejor manera en esa Ley, e incluso, cuando se establecen como metas de esas organizaciones el promover la creación de oportunidades para el perfeccionamiento integral de la persona humana, descubrir sus capacidades y cualidades, y canalizarlas en beneficio de la comunidad y del país, crear por medio de un proceso educativo de perfeccionamiento individual y de las instituciones democráticas, una conciencia colectiva de responsabilidad mutua por el desarrollo nacional en todos los órdenes, por medio del estímulo y orientación de organizaciones distritales, cantonales, provinciales, regionales y nacionales; o bien, planear y promover la participación activa y organizada de las poblaciones en los programas nacionales, regionales o locales de desarrollo económico y social, entre otros principios y objetivos de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Es por lo expuesto que se recomienda respetuosamente replantear o bien clarificar de mejor manera lo indicado en este artículo de la propuesta, con el fin ya indicado, de cumplir con el principio de seguridad jurídica.

#### **Artículo 4.**

Sin perjuicio de las observaciones que más adelante realizamos en cuanto a técnica legislativa en relación con la innecesaria inclusión de capítulos, en este artículo se enumeran las competencias que específicamente se les asignan a las juntas cantonales para la generación de empleos que se pretende crear mediante esta propuesta de ley.

Los **incisos a y b** en criterio de esta asesoría no presentan problema alguno para su aprobación y son acordes con la propuesta general, en el tanto establece coordinar la celebración de espacios de participación a nivel cantonal, como medio para procurar la efectiva participación popular en la identificación de la problemática local y sus soluciones, y fomentar la creación de espacios para que

emprendedores, empresarios y sectores productivos del cantón o intendencia promuevan sus productos y servicios.

En lo que se refiere al **inciso c** que establece como competencia la colaboración con la municipalidad en la elaboración del plan de desarrollo cantonal, en coordinación con el plan nacional de desarrollo, se considera y recomienda, en virtud de lo que se ha indicado con anterioridad, que se delimite de mejor manera esta competencia con el fin de que no se dupliquen los esfuerzos que ya se realizan desde el sistema de planificación nacional, que habilita el entramado institucional concatenado al MIDEPLAN, a través de los consejos, regionalizados cantonalmente y sectorialmente con sectores privados en la elaboración del plan nacional de desarrollo, pero además, en una línea muy sutil respecto del principio de Autonomía municipal, aunque sin roce por estar redactado el inciso c) en términos facultativos.

En lo que se refiere a los incisos restantes que establecen competencias tales como servir de enlace entre los sectores productivos del cantón y las instituciones estatales, para generar información relevante sobre oportunidades de creación de empleos e inversión para los habitantes del cantón (**inciso d**), facilitar a la municipalidad información estratégica sobre oportunidades de empleo, y oportunidades de proyectos de inversión local para empresarios y emprendedores (**inciso e**), colaborar con la municipalidad en el fortalecimiento de la bolsa de empleo cantonal (**inciso f**), se trata de competencias viables aunque muy generales que podrían ser aprobadas por los legisladores

Por su parte el **inciso g**) establece en criterio de esta asesoría una competencia que deberá ser mejor clarificada, toda vez que pareciera ser una suerte de intermediación de las juntas y las municipalidad con el sistema de banca para el desarrollo y proyectos de inversión. El inciso está redactado en líneas tan generales que podría rozar con la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634 de 23 de abril de 2008, por cuanto dicho sistema contempla a su vez dentro de su integración a intermediarios financieros. En virtud de lo expuesto se sugiere la revisión y replanteamiento del inciso g.

#### **Artículo 5.**

En este artículo se indica que las juntas cantonales para generación de empleo estarán conformadas por siete miembros, a saber: un representante de la administración municipal, tres representantes de las asociaciones de desarrollo y tres representantes de las cámaras empresariales del cantón o intendencia.

Además se indica que los mismos serán electos mediante “sistema de elección por mayoría simple conforme a los procedimientos internos que defina cada uno de los sectores mencionados”.

En lo que se refiere al representante de la “administración municipal” deberá de replantearse con el fin de hacer cumplir el principio de seguridad jurídica, ya que eventualmente dicha designación compete al Consejo Municipal. De conformidad con el párrafo segundo del artículo 3 del Código Municipal la administración de los intereses y servicios cantonales estarán a cargo del gobierno municipal. Por su parte, el artículo 12 ibídem establece que el gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo e integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular. Una función específica de los Concejos Municipales es “(...) **nombrar, por igual mayoría, a las personas representantes de las municipalidades ante cualquier órgano o ente que los requiera**”.<sup>25</sup>

En lo que se refiere a los representantes de las asociaciones de desarrollo resulta conveniente tomar en cuenta la existencia de organizaciones ya existentes como uniones cantonales y zonales, federaciones provinciales y regionales y confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo, para ser tomadas en cuenta.

En el caso de los representantes de cámaras empresariales del cantón, serán electos mediante sistema de elección por mayoría simple, conforme a los procedimientos internos que defina ese sector, lo que en la práctica puede ser poco viable, por lo que se recomienda que, a semejanza de lo que ocurre con las juntas de salud, sea para el caso de este proyecto de ley, el Concejo Municipal quien designe, con base en la lista de candidatos que remitan las respectivas cámaras o bien asociaciones, el problema se constata cuando en los cantones no existe la figura local asociativa empresarial o comercial.

#### **Artículo 6.**

Este artículo no presenta problema alguno para su aprobación, se indica que los miembros de cada junta cantonal serán elegidos por un período de cinco años calendario, contado a partir del día en que asuman sus labores, las cuales serán ejercidas *ad honorem*, es decir, sin recibir retribución económica de ninguna especie.

---

<sup>25</sup> Artículo 13 párrafo final inciso g. Código Municipal Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998



### **Artículo 7.**

En este artículo se indica que los representantes de las juntas deberán ser residentes del cantón o intendencia que representen. Lo anterior puede ser conveniente y oportuno, pero no en el caso de los representantes de las cámaras empresariales (inciso c) del artículo 5), en cuyo caso lo importante es que los integrantes sean representantes de empresas que tengan asiento en la respectiva jurisdicción.

### **Artículo 8.**

Se comenta en el siguiente apartado de técnica legislativa. Este únicamente establece que la propuesta rige a partir de su publicación, en ese sentido no debería estar encerrado en un artículo.

#### **A modo de resumen**

A manera de resumen esta asesoría considera que si bien es cierto la propuesta es loable, y si se quiere necesaria, pues pretende dotar y empoderar a las comunidades en la identificación y solución de oportunidades laborales en los cantones del país, no obstante, para ser viable requiere un mayor replanteamiento, tanto por razones de fondo, como de técnica legislativa, con el fin de que no se trate de una duplicación de esfuerzos que ya se realizan desde el sistema de elaboración del plan nacional de desarrollo. Por otra parte, se debe revisar los aspectos ya expuestos respecto de la personería jurídica instrumental, que supone la dotación de un presupuesto, cuyos fines y contenido son omisos en la iniciativa.

#### **IV. Aspectos de técnica legislativa**

Este Departamento ha hecho ver en diferentes oportunidades la conveniencia de emplear una adecuada técnica legislativa en la redacción de las leyes, de esta manera se alcanza poner a buen recaudo el principio de seguridad jurídica, piedra angular del ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho.

La buena redacción de las leyes, que éstas estén bien escritas, y sean comprensibles, puede parecer que es el único objetivo que se persigue con la técnica legislativa. Sin embargo, el propósito de la técnica legislativa es mucho más amplio. Los ciudadanos a los que es de aplicación las normas deben de tener la oportunidad de saber con claridad en qué modo éstas les afectan y cuál es su

alcance. Ello supone, que deberá evitarse la existencia de normas contradictorias o de interpretaciones que generen confusión a los operadores jurídicos y a quienes van dirigidas.

Lo anterior, hace presuponer la existencia de claridad y coherencia en las disposiciones que puedan ser aprobadas, esto con el fin de que el destinatario pueda saber el alcance real de la norma jurídica, así como que no existe más norma que la que se ha sometido al procedimiento parlamentario, lo contrario podría dar lugar a la arbitrariedad por parte de la administración.

Establecido lo anterior, debemos señalar que **el título** de la iniciativa se formula como un nuevo cuerpo normativo esto es: Ley Constitutiva de las Juntas Cantonales para la generación de Empleo.

Entonces se debe replantear o uniformar con respecto a lo que indica el artículo 6, a saber, “Junta cantonal de activación económica”.

En lo que se refiere a la organización de la propuesta en tres capítulos, resulta innecesaria dado que la propuesta no es amplia o compleja, solo consta de siete artículos, pues en el artículo 8 es sobre el rige, por lo que en la realidad no hay agrupamiento de ejes temáticos y no es necesario recurrir a esa estructura. Se recomienda por tanto eliminar los capítulos.

Finalmente en lo que se refiere al artículo 8, en el mismo se establece el momento de vigencia de la ley caso de aprobarse. La anterior disposición no debe ser parte de un artículo de la propuesta.

## **V. Procedimiento legislativo**

### **Votación**

Tal y como lo dispone la Constitución Política en su numeral 119, la presente iniciativa, para ser aprobada requiere contar con mayoría absoluta de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa.

### **Delegación**

De conformidad con el artículo 124 de la Carta Fundamental el proyecto puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.



## Consultas

### Obligatorias:

- Municipalidades de todo el país
- Bancos Comerciales del Estado (Vid. Inciso g) del art. 4 del Proyecto de Ley sobre Banca para el Desarrollo)

### Facultativas:

- Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN)
- Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO)
- Ministerio de Trabajo
- Asociación Bancaria Costarricense
- Banco Popular y de Desarrollo Comunal
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)
- Unión de Gobiernos Locales
- Cámara de Comercio de Costa Rica.

## VI. Fuentes

### Asamblea Legislativa

#### Constitución y Leyes:

- Constitución Política.
- Código Municipal Ley N° 7794 del 30 de abril de 1998
- Ley N° 5525 de 02 de mayo de 1974, conocida como Ley de Planificación Nacional
- Ley 3859 Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad del 7 de abril de 1967
- Ley Sistema de Banca para el Desarrollo, N° 8634 de 23 de abril de 2008
- Ley N° 7852 de 30 de noviembre de 1998, de Desconcentración de Hospitales y Clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social
- Ley N° 8533 del 18 de julio de 2006, Ley de Regulación de las Ferias del Agricultor.

#### Departamento de Servicios Técnicos:

- Oficio N° ST. 041-2013 I. Departamento de Servicios Técnicos, Marzo de 2013



## **Poder Judicial**

### **Sala Constitucional:**

- Votos: 0831.2007, 10375-2011

### **Otros:**

- Caja Costarricense de Seguro Social. Reglamento N° 7825 del 15 de enero de 2004, Reglamento de Juntas de Salud.
- Fundación Acceso. (2007) Rendición de Cuentas: Caso Costa Rica. Disponible en:  
[http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/informe\\_costa\\_rica.pdf](http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/informe_costa_rica.pdf) cumplimiento de derechos laborales y responsabilidad ambiental
- Informe del Estado de La Nación. Auditoria sobre la Calidad de la Democracia del I. Disponible en:  
[http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/otras\\_publicaciones/aud\\_cal\\_dcap11.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/aud_cal_dcap11.pdf)
- GONZÁLEZ, Roldán E. (2006) Décimo Tercer Informe sobre El Estado de la Nación.” Mecanismos de control y rendición de cuentas en Costa Rica”. Informe final. Pág. 3 .
- RAVENTÓS, Ciska. (2011) Cultura Política y Participación en Costa Rica. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica. 2011.
- SABORÍO Valverde, Rodolfo (2003) “Rendición de Cuentas en Costa Rica, Diagnóstico y Propuesta de Sistematización” Documento preparado como base de discusión para el Taller de Expertos e Instituciones Especializadas sobre Rendición de Cuentas en Costa Rica, Contraloría General de la República de Costa Rica, a cargo de Estudios Para el Futuro, Costa Rica, con el auspicio de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior y el Banco Mundial, agosto de 2003.
- SOL ARRIAZA, Ricardo. “El desafío de la participación ciudadana en el Estado Democrático de Derecho, avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados Centroamericanos”. FLACSO. Pp.20. Disponible en [http://www.clacso.org.ar/libreria\\_cm/archivos/pdf\\_188.pdf](http://www.clacso.org.ar/libreria_cm/archivos/pdf_188.pdf)