

DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-514-2018

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“MODIFICACIÓN DE LOS LITERALES A), B) Y C) DEL ARTÍCULO 17 DE LA
LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, N° 7558”**

EXPEDIENTE N° 21.033

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**ÁLVARO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

SUPERVISADO POR:

**MARÍA MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

26 DE NOVIEMBRE DE 2018

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO	3
II.- CONSIDERACIONES DE FONDO.....	4
III.- ANALISIS DEL ARTICULADO.....	5
IV.- TRANSITORIOS.....	13
V.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA	15
VI.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	16
Votación.....	16
Delegación	16
Consultas	16
Obligatorias.....	16
Facultativas	16
VII.- FUENTES	17

**“MODIFICACIÓN DE LOS LITERALES A), B) Y C) DEL ARTÍCULO 17 DE LA
LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, N° 7558”**

EXPEDIENTE 21.033

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto legislativo argumenta la conveniencia de fortalecer la autonomía de los Bancos Centrales de cada país, situación que permite la toma de decisiones con una mayor objetividad; siendo que el criterio técnico y la ausencia de interferencia política, permiten a los Bancos poder dar cumplimiento a su mandato.

Se mencionan evidencias empíricas que permiten afirmar que el fortalecimiento de la autonomía de un ente financiero como el señalado, garantiza una mejor programación de la política monetaria. Así, de acuerdo con experiencias internacionales, los Bancos Centrales con mayor autonomía registran grados de inflación menor, de igual modo se muestra una clara tendencia en la tasa de crecimiento del producto per cápita.

La iniciativa señala que en países que han otorgado un mayor grado de autonomía a los Bancos Centrales, como los de los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con independencia de los sistemas políticos y estructuras económicas diferentes la inflación ha sido baja y estable.

De igual modo, se menciona en la exposición de motivos la ausencia de coincidencia entre los períodos de nombramiento del Gobierno tanto presidencialistas como parlamentaristas y el nombramiento del presidente de la junta directiva del Banco Central.

Para fundamentar la conveniencia de la iniciativa se indica que en el régimen jurídico que rige la conformación de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, se identifican tres elementos que no se ajustan a adecuadas prácticas que son desarrolladas a nivel internacional. Así se precisan: i-) El ligamen y coincidencia plena del nombramiento del Presidente del Banco Central con el ciclo político, ii) El hecho de que el Presidente del Banco Central pueda ser removido en cualquier momento por el Consejo de Gobierno (artículo 17 de la Ley Orgánica del BCCR), iii) La presencia del Ministro de Hacienda con voz y voto en el órgano director del Banco; elementos todos éstos que

¹ Elaborado por Alvaro Hernández Hernández, Asesor Parlamentaria, Supervisado por Mayela Chaves Villalobos, Jefa de Área, Supervisión y Aprobación final a cargo de Fernando Campos Martínez, Director.

según el proponente pueden poner en tela de duda la autonomía técnica del ente bancario e incidir en el uso de la política monetaria para fines ajenos a su mandato y competencias.

Por lo anterior se plantea modificar el numeral 17 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica y establecer tres transitorios.

En síntesis, la propuesta consiste en: 1.- Modificar la fecha de nombramiento o designación del jerarca de la Institución bancaria (Presidente del Banco Central), el cual será designado veinticuatro meses después de iniciado el periodo constitucional del Presidente de la República. 2.- Le otorga al Presidente del Banco independencia en el ejercicio de sus funciones. 3.- Establece que el Presidente del Banco Central solo puede ser removido por causa justificada según las dos causales allí establecidas. 4.- Modifica la participación del Ministro de Hacienda, quien participará en las sesiones de Junta Directiva con derecho a voz pero sin voto, disponiendo que su presencia no se contará para efectos de formar quórum. 5.- Se incluye un miembro más al órgano director que debe contar con amplia capacidad y experiencia en materia económica, financiera, bancaria y de administración. 6.- Con el fin de disminuir los casos de empates en las votaciones, se aplicará el voto calificado del Presidente. 7.- Se propone además que la ratificación u objeción de los miembros de la Junta Directiva por parte de la Asamblea Legislativa sea dentro del plazo de treinta días naturales, y si en ese plazo no se produce objeción, se tendrán por ratificados.

II- CONSIDERACIONES DE FONDO

“Mayoría simple.

La mayoría simple se puede definir como el procedimiento (parlamentario) de votación que se rige por el mayor número de votos entre una de las diversas alternativas propuestas.”²

Este tipo de mayoría, que es empleado en la propuesta, permite la adopción de decisiones de manera más ágil y con un menor esfuerzo en la búsqueda de consensos, a un grado que en situaciones podría bastar la concurrencia de dos votos en favor de una propuesta.

“Quórum Estructural:

Es el número de componentes necesarios para que el colegio como tal pueda adoptar resoluciones o deliberaciones. Constituye un requisito de legitimación típico de los órganos colegiados, en cuanto sin ese quórum no puede considerarse reunido el colegio ni capacitado para ejercer su competencia en el lugar y hora indicados. Ese quórum es independiente del que se requiere para

² Muñoz Quesada Hugo A. La Asamblea Legislativa en Costa Rica. Editorial Costa Rica, San Jose, 1981.

adoptar la deliberación, que puede ser mayor o menor, y que generalmente es menor.”³

“Quórum Funcional:

Es la mayoría necesaria para adoptar una deliberación, de conformidad con el ordenamiento general o con el ordenamiento interno del colegio, El quórum estructural condicional es funcional en el sentido de que el colegio no puede votar sin que esté presente el número necesario de miembros, aunque es posible que existiendo dicho número no haya el exigido para adoptar un cierto tipo de resolución. Así, el quórum estructural puede ser de los dos tercios de los votos del colegio, pero el acto que se quiere adoptar exige una mayoría de tres cuartos, lo que impide al colegio llegar a votación, aunque tenga quórum estructural. Este existe, pero el funcional no es posible.

Para evitar situaciones de este tipo es precisamente que se exige el orden del día, advirtiendo que fuera de los asuntos normales hay otros extraordinarios que exigen una muy calificada votación.”⁴

III.- ANALISIS DEL ARTICULADO

La iniciativa se conforma de un solo numeral, mediante el cual a través de su contenido se pretende modificar los incisos a), b) y c) del numeral 17 de la Ley N° 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica de 3 de noviembre de 1995.

Para una mayor comprensión de la iniciativa, se elaboró un cuadro comparativo por parte del Área de Antecedentes del Departamento de Servicios Técnicos entre la normativa vigente y la propuesta legislativa, donde lo tachado es lo que se elimina de la normativa actual y se destaca en negrita el cambio que se pretende con este proyecto.

CUADRO COMPARATIVO ENTRE LOS ARTÍCULOS 17 DE LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL Y EL EXPEDIENTE N° 21033 MODIFICACIÓN DE LOS LITERALES A), B) Y C) DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA⁵

LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, N° 7558	MODIFICACIÓN DE LOS LITERALES a), b) Y c) DEL ARTÍCULO 17 DE LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, N° 7558 EXPEDIENTE N° 21.033
	ARTÍCULO UNICO.- Modifíquense los literales a), b) y c) del Artículo 17 de la Ley Orgánica

³ Ortiz Ortiz E. Tesis de Derecho Administrativo, tomo II, Editorial Strandtmann, Edición 2002,

⁴ Ibid.

⁵ Elaborado por Giannina Donato Monge, revisado por Lilliana Cisneros Quesada Jefa del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Noviembre 2018

	<p>del Banco Central de Costa Rica N° 7558 del 3 de noviembre de 1995, para que se lean así:</p>
<p>Artículo 17.- Integración</p>	<p>Artículo 17.- Integración</p>
<p>El Banco Central funcionará bajo la dirección de una Junta Directiva, la cual estará integrada por los siguientes miembros:</p>	<p>El Banco Central funcionará bajo la dirección de una Junta Directiva, la cual estará integrada por los siguientes miembros:</p>
<p>a) El Presidente del Banco Central, designado por el Consejo de Gobierno, por un plazo que se iniciará y terminará con el período constitucional del Presidente de la República. Si el Presidente del Banco Central cesare en el cargo, antes de haber cumplido el período para el cual fue nombrado, quien lo sustituya también terminará sus funciones al finalizar el citado período constitucional. Podrá ser removido de su cargo por decisión del Consejo de Gobierno, sin derecho a indemnización laboral alguna.</p>	<p>a) El Presidente del Banco Central, quien será designado por el Consejo de Gobierno por un plazo de cuatro años. Esta designación se realizará veinticuatro meses después de iniciado el período constitucional del Presidente de la República, pudiendo el Consejo de Gobierno renovar el nombramiento de forma continua al concluir cada período. Si el Presidente del Banco Central cesare en el cargo, antes de haber cumplido el período para el cual fue nombrado, quien lo sustituya en el cargo cesante lo hará por el plazo que le falte por cumplir al Presidente sustituido. El Presidente del Banco Central gozará de independencia en el ejercicio de sus atribuciones.</p>
<p>La remoción acordada por el Consejo de Gobierno implicará también la de miembro de la Junta Directiva de la Institución.</p>	<p>El Presidente del Banco Central únicamente podrá ser removido por el Consejo de Gobierno por causa justificada, fundada en: (i) las causales establecidas en el artículo 21 de esta Ley; o (ii) un incumplimiento grave y manifiesto de sus deberes. La remoción acordada implicará también la de miembro de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica.</p>
<p>b) El Ministro de Hacienda o quien</p>	

<p>ejerza temporalmente esa cartera en ausencia del titular. En ningún caso podrá delegarse esta representación en terceras personas.</p>	<p>tendrá derecho a voz pero no a voto. En ningún caso podrá delegarse esta representación en terceras personas. La presencia del Ministro de Hacienda no se contará para efectos de formar quórum.</p>
<p>c) Cinco personas de absoluta solvencia moral y con amplia capacidad y experiencia en materia económica, financiera, bancaria y de administración.</p>	<p>c) Seis personas de absoluta solvencia moral y con amplia capacidad y experiencia en materia económica, financiera, bancaria y de administración.</p>
<p>Estos miembros serán nombrados por el Consejo de Gobierno; pero los nombramientos deberá ratificarlos la Asamblea Legislativa. La duración de los nombramientos será por períodos de noventa meses. Se nombrará un miembro cada dieciocho meses.</p>	<p>Estos miembros serán nombrados por el Consejo de Gobierno y la Asamblea Legislativa dispondrá de un plazo de treinta (30) días naturales para ratificar u objetar el nombramiento del Consejo de Gobierno. Si en ese lapso no se produce objeción, se tendrán por ratificados. La duración de los nombramientos será por períodos de noventa meses. Se nombrará un miembro cada dieciocho meses.</p>
<p>Los miembros de la Junta Directiva podrán ser reelegidos. Quien sustituya en el cargo cesante a un miembro de la Junta Directiva, antes de haberse cumplido el período respectivo, será nombrado por el plazo que le falte por cumplir al director sustituido.</p>	<p>Los miembros de la Junta Directiva podrán ser reelegidos. Quien sustituya en el cargo cesante a un miembro de la Junta Directiva, antes de haberse cumplido el período respectivo, será nombrado por el plazo que le falte por cumplir al Director sustituido.</p>
<p>Durante el proceso de ratificación de directores por parte de la Asamblea Legislativa, la Junta Directiva podrá sesionar, válidamente, con la presencia de cinco de sus miembros, como mínimo.</p>	<p>Durante el proceso de ratificación de directores por parte de la Asamblea Legislativa, la Junta Directiva se tendrá por integrada válidamente con cinco de sus miembros como mínimo, mientras que el quórum se formará con la presencia en la sesión de un mínimo de cuatro de esos miembros con voto, quienes podrán tomar acuerdos válidos por mayoría simple de los votos presentes, salvo aquellos asuntos que por disposición legal exijan otro tipo de</p>

	votación. En caso de empate, el presidente tendrá doble voto.
--	--

La propuesta pretende modificar la integración de la Junta Directiva del Banco Central y a la vez darle mayor independencia al Presidente del Banco.

Valga mencionar que uno de los principales objetivos de este Banco es el de mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas, según así lo dispone el artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley 7558, siendo una de sus principales funciones la definición y ejecución de las políticas monetaria y cambiaria (artículo 3 de la Ley N° 7558).

La mayoría de los estudiosos de la Economía han reconocido la importancia de un banco central autónomo de las presiones políticas. La experiencia señala que aquellos países donde el Banco Central está sujeto a este tipo de presiones y se tratan de ignorar las restricciones económicas, tarde o temprano enfrentan episodios de alta inflación y fuerte devaluación.

La propuesta aboga por una mayor independencia del Presidente en el ejercicio de sus funciones; para ello, se pretende modificar el plazo de su nombramiento de manera tal que no coincide con el periodo constitucional del gobierno de turno y se establecen causales objetivas para su remoción.

Puede precisarse que la propuesta legislativa se conforma de un solo artículo por lo que la estructura en que se formula es la correcta, esto es “Artículo Único”.

Sobre la fórmula introductoria del numeral único, se recomienda -por ser la técnica utilizada la de artículos subdivididos en incisos- cambiar el término “literales” por el término “incisos”. Pero debido a que la propuesta viene a modificar todo el artículo, ya que incluye también todos los últimos párrafos del artículo 17 por estar también incluidos en el inciso c), lo procedente es que ese artículo único se lea: “Se modifica el Artículo 17 de la Ley N° 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica de 3 de noviembre de 1995, para que se lea así:”. Igualmente debe corregirse el título de la iniciativa en el sentido que lo que se modifica es el artículo 17 en su totalidad.

Otro aspecto que se debe enmendar en aras de brindar coherencia y mantener uniformidad en la forma de citar los diferentes cuerpos normativos, es la conveniencia de cambiar el orden de los elementos que conforman la referencia normativa, es decir, siempre se debe citar en primer término el número de la ley, seguidamente el nombre de ésta y finalmente la fecha de su sanción.

Es importante iniciar señalando que la normativa vigente establece que la Junta Directiva del Banco Central está integrada por los miembros que se precisan en el texto del numeral, sea siete miembros.

El inciso a) del artículo 17 actual dispone que uno de sus miembros es el Presidente del Banco Central, el cual es designado por el Consejo de Gobierno, por un plazo que inicia y concluye con el periodo constitucional en que es elegido el Presidente de la República, o sea el plazo de ese cargo siempre coincide con el gobierno de turno. En caso de que se produjere el cese del Presidente del ente bancario, antes de concluir su período por el cual fue nombrado, quien venga a sustituirlo lo hará hasta completar el período original, esto es cuatro años de conformidad con la normativa constitucional⁶.

Además, en cuanto a su remoción la normativa actual dispone que puede ser removido de su cargo por decisión del Consejo de Gobierno sin que le asista derecho a indemnización laboral. Finalmente, dispone la norma que la remoción del Presidente del Banco por parte del Consejo de Gobierno conlleva la de cesación como miembro de la Junta Directiva.

Por otro lado, la propuesta de modificación presentada a este primer párrafo del inciso a) mantiene la designación del Presidente del Banco Central por parte del Consejo de Gobierno, pero modifica la fecha de su designación, que pese a ser de cuatro años, ésta se realizará veinticuatro meses después de iniciado el periodo constitucional, con lo que se pretende no hacerla coincidir con el periodo constitucional en que es elegido el Presidente de la República.

Para ello, la iniciativa de ley propone que su elección sea a medio período constitucional, esto es 24 meses después de iniciado el periodo para el que fue electo el Presidente de la República. Se establece que el Consejo de Gobierno puede renovar el nombramiento de forma continua una vez concluido el período. Se faculta al Consejo de Gobierno a renovar el nombramiento del Presidente del Banco Central cuando finalice su período, sin que se establezca ningún tope al número de veces en que se puede renovar su nombramiento. Se recomienda, por tanto, establecer un límite a las veces en que se puede renovar ese nombramiento, para que no se constituya en un cargo “*ad perpetuam*”.

La modificación también dispone que en caso de cesación del señalado funcionario será nombrado un sustituto por el resto del plazo que faltaba por cumplir al presidente sustituido. Además, la propuesta establece la independencia con la que contará el Presidente del Banco en el ejercicio de sus atribuciones.

Por su parte, el segundo párrafo propuesto al inciso a) viene a incorporar causales objetivas para la remoción del Presidente, con el objetivo de limitar la discrecionalidad que actualmente tiene el Consejo de Gobierno para destituirlo. La propuesta mantiene la competencia que corresponde exclusivamente al Consejo de Gobierno: La remoción del Presidente del Banco Central, pero la limita ya que solo procederá cuando se encuentre en las causales que dispone

⁶ “Artículo 134.- El período presidencial será de cuatro años...”

el numeral 21⁷ de esta ley; de igual modo en caso de un incumplimiento grave y manifiesto de sus deberes, aspecto este último que cae para su valoración dentro del derecho laboral.

Si bien es cierto la Constitución Política en su artículo 147 establece que una de las funciones del Consejo de Gobierno es nombrar a los directores de las instituciones autónomas, como es el caso del Presidente del Banco Central, no se establece a nivel constitucional ninguna restricción para que el Consejo de Gobierno pueda remover a esos directores cuando éste pierda la confianza en ellos, confianza que fue indispensable para su nombramiento.

La iniciativa plantea que únicamente bajo las causales establecidas en el artículo 21 del proyecto de ley o por incumplimiento grave y manifiesto de sus deberes se puede remover al Presidente del Banco Central. Esto podría no ser razonable desde el punto de vista del derecho de la Constitución, toda vez que el constituyente fijó una competencia de carácter discrecional a favor del Consejo de Gobierno en esta materia⁸. La propuesta en este aspecto puede

⁷ "Artículo 21.- **Causas de cese**

Los miembros de la Junta serán inamovibles durante el período para el cual fueron designados. Sin embargo, cesará de ser miembro de la Junta Directiva del Banco:

- a) El que dejare de ofrecer los requisitos establecidos en el artículo 18 o incurriere en alguna de las prohibiciones del artículo 20.
- b) El que se ausentare del país por más de dos meses sin autorización de la Junta. La Junta no podrá conceder licencias por más de tres meses.
- c) El que, por cualquier causa no justificada debidamente, hubiere dejado de concurrir a tres sesiones ordinarias consecutivas.
- d) El que infringiere alguna de las disposiciones contenidas en las leyes, los decretos o los reglamentos aplicables al Banco o consintiere su infracción.
- e) El que fuere responsable de actos u operaciones fraudulentas o ilegales.
- f) El que, por incapacidad, no hubiere podido desempeñar su cargo durante seis meses.
- g) El que fuese declarado incapaz.

En cualquiera de estos casos y los señalados en el artículo 19 de esta ley, la Junta Directiva levantará la información correspondiente y dará aviso al Consejo de Gobierno para que este determine si procede declarar la separación o la vacante, designando sustituto. En tal caso el nombramiento se efectuará dentro del término de quince días.

La separación de cualquiera de los miembros de la Junta Directiva no lo libra de las responsabilidades legales en que pudiera haber incurrido por incumplimiento de alguna de las disposiciones de esta ley."

⁸ Sobre el ejercicio de las competencias discrecionales en torno a la actividad de la Administración, la Procuraduría General de la República ha señalado: "*Por diferencia de esa manera de actuar, el ejercicio de las potestades discretionales de la Administración comporta un elemento sustancial diferente: La inclusión en el proceso aplicativo de la Ley una estimación subjetiva de la propia Administración con la que se completa el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad o su contenido particular. Ha de notarse, sin embargo, que esa estimación subjetiva no es una facultad extra-legal, que surja de un supuesto poder originario de la Administración, anterior o marginal al Derecho; es, por el contrario, una estimación cuya relevancia viene de haber sido llamada expresamente por la Ley que ha configurado la potestad y que se la ha atribuido a la Administración justamente con ese carácter. (...) No hay, pues, discrecionalidad al margen de la Ley, sino justamente sólo en virtud de la Ley y en la medida en que la Ley haya dispuesto.*" (Eduardo García de Enterria y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Civitas, España, 1978, pág. 268)": Procuraduría General de la República OJ-053-2000.

eventualmente ser violatoria de lo dispuesto en el artículo 147. 4 de la Constitución Política.

En cuanto al inciso b) del artículo señalado, se mantiene como miembro de la Junta Directiva del Banco Central al Ministro de Hacienda o a quien se encuentre en el ejercicio de esta cartera. Se prohíbe la delegación de esta representación en otros funcionarios o terceras personas.

La reforma propuesta a este inciso viene a privar al Ministro de Hacienda de participar en las votaciones para la adopción de acuerdos en temas que son objeto de votación por parte la Junta Directiva. Es decir, se ve excluido de poder participar con su voto -el cual en la actualidad tiene-, por lo que su participación se ve reducida a tener voz. Esto es que participa de la discusión, no así de la votación del asunto que conoce, minimizando así el impacto de interferencia política que podría ocasionar con su voto.

Se pretende además que la presencia del Ministro de Hacienda en la Junta Directiva no se tomará en cuenta para la conformación del quórum necesario para que pueda sesionar la Junta Directiva del Banco Central. Lo que implica su exclusión como parte de la conformación del quórum.

La modificación propuesta en este inciso b) no riñe en modo alguno con el ordenamiento jurídico y corresponde al análisis de conveniencia y oportunidad de las señoras y señores Diputados.

Por su parte el numeral 17 en su inciso c) vigente dispone que la Junta Directiva del Banco se conforma de cinco miembros, con absoluta solvencia moral, capacidad y experiencia en el campo financiero, económico, bancario y de administración. El segundo párrafo, establece que corresponde al Consejo de Gobierno el nombramiento de estos miembros, que deben ser ratificados por la Asamblea Legislativa, el nombramiento será por un plazo de noventa meses; nombrándose un miembro cada dieciocho meses.

Por su parte el párrafo tercero dispone que los miembros de la Junta Directiva del Banco Central pueden ser reelegidos y ante el cese de un miembro, el sustituto será nombrado por el plazo que falte por cumplir a quien es sustituido.

En cuanto al párrafo final establece que durante la ratificación de los directores por parte de la Asamblea Legislativa, se le faculta a la Junta Directiva a sesionar válidamente con cinco miembros como mínimo.

Muy diferente es la propuesta planteada en el proyecto legislativo en comentario respecto de este inciso, el cual plantea en el primer párrafo del inciso c) el aumento de cinco a seis el número de miembros de absoluta solvencia moral y amplia experiencia en esas materias, así se establece que serán seis los integrantes del órgano director con las mismas condiciones que se señalan. El cambio consiste únicamente en pasar de cinco a seis los miembros, aparte del Presidente de la Junta Directiva y del Ministro de

Hacienda; ello por cuanto la propuesta pretende eliminar el voto del Ministro o Ministra de Hacienda.

Cabe destacar que el Ministro de Hacienda se ve excluido del voto como miembro de la Junta Directiva, por lo que el incremento de cinco a seis miembros lo que viene es a re establecer el número de votos que se establecen originalmente.

Sobre el segundo párrafo del inciso c), la modificación consiste en otorgarle a la Asamblea Legislativa un plazo de treinta días naturales con la finalidad de que ratifique u objete el nombramiento que haga el Consejo de Gobierno de esos seis miembros. Vencido el plazo señalado sin que haya objeción por parte de la Asamblea Legislativa, se tendrá por ratificado el nombramiento. Ello es, la falta de pronunciamiento por parte de la Asamblea Legislativa durante ese plazo, acarrearía la ratificación automática del miembro de la Junta Directiva, tal como sucede actualmente con la ratificación por no objeción del Regulador General, Regulador Adjunto y restantes miembros de la Junta Directiva de la ARESEP (artículo 47de la Ley N° 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, de 9 de agosto de 1996).

En cuanto al párrafo tercero del inciso c) en comentario, éste se mantiene en su redacción, así dispone que los miembros de la Junta Directiva pueden ser reelegidos. De igual modo en caso de sustitución quien sustituya lo hará por el plazo que reste por cumplir al director sustituido. Nótese que esta propuesta no señala un límite al número de veces en que pueden ser reelegidos.

Por su parte, el párrafo final del inciso c) mantiene que durante el proceso de ratificación que debe llevar a cabo la Asamblea Legislativa, la Junta Directiva se tendrá válidamente integrada como mínimo con cinco de sus miembros.

Sin embargo, la propuesta viene a establecer que la Junta Directiva estará válidamente conformada con cinco miembros. No obstante, para conformar el quórum será preciso contar con la presencia de cuatro miembros con capacidad de voto. Se dispone que para tomar acuerdos válidos, bastará contar con una mayoría simple de los votos presentes, salvo que por disposición legal se exija otro tipo de mayoría. La norma se adiciona en cuanto a que viene a incorporar que el Presidente de la Junta Directiva cuenta, con doble voto en caso de empate en alguna votación.

Es importante tener presente que lo que pretende la reforma a este párrafo, ya se encuentra contenida en la misma ley objeto de modificación, en lo que respecta al número de miembros para conformar el quórum y el doble voto del Presidente de la Junta Directiva, ya que actualmente están regulados en el mismo numeral 25 y que ésta propuesta no deroga, el cual señala:

“Artículo 25.- Quórum

El quórum de las sesiones de la Junta Directiva del Banco Central, ordinarias o extraordinarias, se formará con cuatro miembros de la Junta y los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos, salvo disposición legal en contrario. En caso de empate, el presidente tendrá doble voto solo cuando hayan más de cinco directores presentes en la votación. Si hay menos de cinco, la votación se repetirá en la siguiente sesión y de persistir el empate se pospondrá hasta que estén presentes al menos cinco miembros.” (el subrayado se propio)

Es conveniente armonizar e integrar la reforma adecuadamente a este artículo, dado que también el artículo 25 regula temas como los que plantea la modificación. Repite el número de miembros para tener quórum y la mayoría de votos para tomar un acuerdo, así como la precisión de los casos en que el Presidente del Banco Central tiene la potestad del voto doble, dado que no es siempre que cuenta con esta potestad y es únicamente cuando se esté ante un empate de la votación.

Se recomienda valorar la posibilidad de derogar el artículo 25 debido a que mucho de su contenido se regula en la propuesta de modificación, y además en caso de mantenerse vigente se estaría ante una contradicción en la materia regulada en ambas normas.

No es conveniente la reiteración de contenidos dentro de un mismo cuerpo normativo, ésta es una inadecuada técnica de redacción, dado que tiende a confundir al operador de la norma al regular en los mismos temas en diferentes numerales como los mencionados.

IV.- TRANSITORIOS

Este tipo de normas tienen como finalidad “facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación”⁹; finalidad que se tiene por cumplida conforme se verá adelante.

Transitorio I

Esta norma viene a regular la aplicación transitoria del inciso a) del artículo 17 de la Ley N° 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, respecto al momento en que iniciará las funciones el próximo Presidente del Banco, el cual durará seis años en sus funciones, para que luego de transcurrido ese plazo de seis años, el siguiente Presidente del Banco ejerza su cargo por el plazo de los cuatro años.

La norma dispone que será en el inmediato período constitucional del Presidente de la República en que entra en vigencia la normativa aprobada, por lo que se nombrará por parte de éste al Presidente del Banco Central, por un período de seis años. Una vez concluido este plazo, el nombramiento se realizará de conformidad con la normativa que se aprobó.

⁹ García-Escudero Márquez P. Manual de técnica Legislativa, Editorial Aranzadi S.A. España, 2011.

Se debe mencionar que la disposición como tal se ajusta en su contenido a la finalidad de lo que debe ser el derecho transitorio. No obstante, es importante advertir que en la disposición transitoria, en lo que respecta al fondo, señala que el nombramiento del Presidente del Banco Central corresponderá al Presidente de la República, siendo que ello acarrearía un eventual problema de constitucionalidad.

Esta atribución roza de manera grosera con lo que señala el derecho de la Constitución Política¹⁰, por cuanto dispone claramente que ésta es una competencia reservada al Consejo de Gobierno, tal como lo dispone el artículo 147.4) de la Constitución Política.

Mantener el texto del citado numeral podría provocar la eventual inconstitucionalidad de la norma, por lo que se recomienda realizar la correspondiente enmienda, indicando que corresponde este nombramiento al Consejo de Gobierno.

Transitorio II

Esta disposición de derecho temporal, vendría a regular la aplicación del inciso b) del artículo 17 de la Ley de reiterada cita.

Se mantiene por parte del Ministro de Hacienda el derecho al voto, así como su presencia para efectos de contabilizarlo para poder conformar el quórum, situación que se mantendrá hasta que se logre integrar el sexto miembro que se establece en el inciso c) de artículo de rito.

El Transitorio como tal se ajusta al ordenamiento jurídico, dado que permite el tránsito de la aplicación de la normativa aprobada a su incorporación plena a la normativa objeto de modificación.

Transitorio III

La norma viene a regular la aplicación de la modificación de que es objeto el inciso c) de la Ley reiteradamente señalada.

Se dispone que el director que viene a representar el sexto integrante de la Junta Directiva, se tendrá por incorporado en conjunto con el nombramiento del

¹⁰ ARTÍCULO 147.- El Consejo de Gobierno lo forman el Presidente de la República y los Ministros, para ejercer, bajo la Presidencia del primero, las siguientes funciones:

- 1) Solicitar a la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz;
- 2) Ejercer el derecho de gracia en la forma que indique la ley;
- 3) Nombrar y remover a los Representantes Diplomáticos de la República;
- 4) Nombrar a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo;
- 5) Resolver los demás negocios que le someta al Presidente de la República quien, si la gravedad de algún asunto lo exige, podrá invitar a otras personas para que, con carácter consultivo, participen en las deliberaciones del Consejo.

nuevo director que venga a sustituir al integrante cuyo nombramiento finalice de primero, una vez entrada en vigencia esta nueva normativa.

La redacción parece emplear un exceso de vocabulario y se podría simplificar de modo que se adquiera una mayor claridad y con ello seguridad al operador de la norma.

Se sugiere el siguiente texto:

El sexto director será nombrado en conjunto con el directivo que sustituya al directivo que finaliza su nombramiento, una vez que esta ley entre en vigencia.

En síntesis, dentro de las modificaciones planteadas en esta propuesta de ley, se encuentran dos que ofrecen resistencia al Derecho de la Constitución, tales son las dudas de constitucionalidad que surgen respecto a las dos únicas causales de remoción del Presidente del Banco Central y también lo dispuesto en el Transitorio I, por lo que en las demás modificaciones serán razones de conveniencia u oportunidad las que deben privar en los señores legisladores al momento de valorar o no la aprobación de la propuesta en estudio.

V.- ASPECTOS DE TECNICA 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.

Sobre el título de la propuesta, se menciona que se trata de una modificación a los “literales” a, b, y c) cuando en realidad la modificación se realiza a todo el artículo 17, por lo que se recomienda modificar ese título.

En igual sentido se debe guardar un orden en el título cuando se haga referencia a la ley, de manera que lo correcto es iniciar con el número de ley, luego el título de la ley y al final la fecha de sanción.

Sobre el artículo Único.- Tal y como fue señalado anteriormente, la forma empleada es la correcta esto por cuando se trata de un solo artículo; no obstante, el enunciado del artículo se debe referir a la reforma del inciso 17 y no a esos “literales”; asimismo en la fórmula introductoria se debe guardar el orden al momento de citar la ley, así lo correcto sería indicar en primer lugar el número de ley, en segundo término el nombre de la ley y finalmente la fecha de sanción.

Así se sugiere la siguiente redacción:

“Artículo Único.- Se modifica el artículo 17 de la Ley N° 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, de 3 de noviembre de 1995.”

Además, se recomienda eliminar la frase que aparece al final del proyecto que indica “Dado en la Presidencia de la República, San José a los doce días del mes de octubre del año dos mil dieciocho”, dado que ese cierre no es propio de un proyecto de ley.

VI.- ASPECTOS DE 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 párrafo 3 de la Carta Fundamental, y por no encontrarse dentro de los presupuestos que allí se disponen, este proyecto puede ser delegado para su conocimiento en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Consultas

Obligatorias

- Banco Central de Costa Rica

Facultativas

- Ministerio de Hacienda
- Consejo de Gobierno

VII.- FUENTES

Normativas

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica.
- ✓ Ley N° 7558, Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, de 3 de noviembre de 1995.

Doctrinarias

- ✓ Muñoz Quesada Hugo A. La Asamblea Legislativa en Costa Rica. Editorial Costa Rica.
- ✓ Ortiz Ortiz E. Tesis de Derecho Administrativo, tomo II, Editorial Strandtmann,

Elaborado por: ahh
/*sch// 26-11-2018
C. Archivo