DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-073 -2019

INFORME PROYECTO DE LEY

"REFORMA DEL INCISO B) DEL ARTÍCULO 8 Y DEL INCISO C) DEL ARTÍCULO 18 Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 22 BIS A LA LEY N° 3091, LEY ORGÁNCA DE LA JUNTA DE AMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA, DE 18 DE FEBRERO DE 1963"

EXPEDIENTE Nº 21. 081

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

MARIBEL LARGAESPADA ROBLES
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:

LILIANA CISNEROS QUESADA
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

21 DE MARZO DE 2019

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO 3
II.- ANALISIS DE FONDO 3
2.1 Antecedentes normativos 3
III.- ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO 9
Delegabilidad 9
Votación 9
Consultas 9
Obligatorias 9
IV.- ANTECEDENTES 9

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-073 -2019
INFORME JURÍDICO

"REFORMA DEL INCISO B) DEL ARTÍCULO 8 Y DEL INCISO C) DEL ARTÍCULO 18 Y ADICIÓN DEL ARTÍCULO 22 BIS A LA LEY N° 3091, LEY ORGÁNCA DE LA JUNTA DE AMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA, DE 18 DE FEBRERO DE 1963"

EXPEDIENTE Nº 21.081

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa consta de un artículo único que pretende modificar las condiciones y los conocimientos que se deben exigir para integrar la Junta Directiva de JAPDEVA, con el objeto de validar los principios fundamentales del servicio público y asegurar la continuidad, eficiencia y adaptación a los cambios que han ocurrido en la actividad portuaria.

Según se menciona en la exposición de motivos, existen normas científicas y técnicas que deben ser conocidas y aplicadas en la actividad portuaria, que requieren una preparación, práctica y experiencia.

Se propone la creación de un órgano de apoyo y coordinación entre las municipalidades y JAPDEVA, integrado por los alcaldes de la provincia de Limón. Lo anterior en reconocimiento de la necesidad que las tareas del gobierno central, sector público descentralizado y municipal sean coordinadas, siempre dentro del respeto y el principio de autonomía.

II.- ANALISIS DE FONDO

2.1 Antecedentes normativos

La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), creada mediante Ley N.° 3091, de febrero de 1963 (Reformada y Reproducida íntegramente mediante Ley N° 5337), es una institución autónoma con carácter de empresa de utilidad pública.[1] Asimismo cuenta con las condiciones que la doctrina jurídico-administrativista ha señalado como necesarias para la existencia de un ente descentralizado, a saber:

[1] Procuraduría General de la República, Dictamen C-065-2001.

a) Personalidad Jurídica,[2]

b) Autonomía Patrimonial y Administrativa[3] y

c) Especialidad de su Competencia.[4]

ARTÍCULO ÚNICO.-

Esta iniciativa de ley plantea reformar el inciso b) del artículo 8, el inciso c) del artículo 18 y adiciona un artículo 22 bis de la ley orgánica de JAPDEVA N° 3091.

A continuación se ofrece un cuadro comparativo entre la ley vigente y la reforma en estudio. La primera se sitúa en la columna de la izquierda, donde se subrayan las partes del texto que se suprimen o se modifican en el proyecto de ley. El contenido de este se ofrece en la columna de la derecha, donde se resaltan en negrita las partes agregadas o modificadas.

LEY 3091 del 18/02/1963	**PROYECTO DE LEY N° 21081**
Ley Orgánica de JAPDEVA (Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica)	Reforma del inciso b) del artículo 8 y del inciso c) del artículo 18, y adición del artículo 22 bis a la Ley N° 3091, Ley orgánica de la junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, de 18 de febrero de 1963.
CAPITULO II Del Consejo de Administración	ARTÍCULO ÚNICO- Se reforman el inciso b) del artículo 8, el inciso c) del artículo 18 y se adiciona el artículo 22 bis a la Ley N.° 3091, Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la

[2] La personalidad jurídica puede ser concebida como una categoría jurídica proveniente de la ley, materializada en un conjunto de funciones pre configuradas por el derecho, consistente en el ejercicio del poder-deber de todo tipo de deber jurídico y derecho subjetivo. Martínez Roldan y Fernández Suarez. En http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/ Personalidad Jurídica

[3] La autonomía administrativa está referida al funcionamiento y organización del ente; es decir, su *"libertad de actuación concreta"*, que implica un poder de administrarse con independencia, sujeta al principio de legalidad. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N.° 495-92 de 15:30 horas del 25 de febrero de 1992.

[4] En informe jurídico del expediente 16.608 pag.4.

	Vertiente Atlántica, de 18 de febrero de 1963. Los textos son los siguientes:
Artículo 8º.- El Consejo de Administración será de nombramiento del Consejo de Gobierno y estará integrado por siete miembros propietarios, así: a) El Ministro de Obras Públicas y Transporte o su delegado; y	Artículo 8- El Consejo de Administración será de nombramiento del Consejo de Gobierno y estará integrado por siete miembros propietarios, así: a) El ministro de Obras Públicas y Transportes o su delegado.
b) Seis personas costarricenses, de reconocida honorabilidad, ~~de amplios conocimientos y experiencia en el campo de actividades de JAPDEVA~~, ~~o con título profesional reconocido por el Estado~~, ~~cuyo nombramiento le corresponderá al Consejo de Gobierno.~~ (…)	b) Seis personas costarricenses, de reconocida honorabilidad **y con demostrada experiencia en administración portuaria y amplio conocimiento en temas económicos.** **Al menos cuatro de los directores deberán poseer grado académico a nivel de licenciatura: uno en ingeniería industrial, otro en ingeniería civil, otro en derecho, con formación en el tema marítimo, y otro en economía o administración de empresas o portuaria.**
Artículo 18.- El Presidente Ejecutivo es responsable ante el Consejo de administración por el desempeño de sus funciones y tendrá las siguientes atribuciones: (…) c) Presentar al Consejo de Administración, para su conocimiento y aprobación, los presupuestos de JAPDEVA, así como sus estados financieros; (…)	Artículo 18- El presidente ejecutivo es responsable, ante el Consejo de Administración, por el desempeño de sus funciones y tendrá las siguientes atribuciones: […] c) Presentar al Consejo de Administración, para su conocimiento y aprobación, los presupuestos de Japdeva, así como sus estados financieros **y las propuestas del Comité de Desarrollo Local.** […]
	Artículo 22 bis- Para la materialización del principio participativo que establece el artículo 9

	de la Constitución Política y desarrollado por los numerales 6 y 7 del Código Municipal, se crea un Comité de Desarrollo Local integrado por los alcaldes de los cantones de la provincia de Limón, cuya función será elaborar propuestas en materia de planificación, presupuestos, coordinación, control y fiscalización de proyectos relativos a los intereses y servicios locales.

Modificación del inciso b) del artículo ocho Artículo 8º.-

"El Consejo de Administración será de nombramiento del Consejo de Gobierno y estará integrado por siete miembros propietarios, así:

a) El Ministro de Obras Públicas y Transportes o su delegado; y

b) Seis personas costarricenses, de reconocida honorabilidad y con demostrada experiencia en administración portuaria y amplio conocimiento en temas económicos.

Al menos cuatro de los directores deberán poseer grado académico a nivel de licenciatura: uno en ingeniería industrial, otro en ingeniería civil, otro en derecho, con formación en el tema marítimo, y otro en economía o administración de empresas o portuaria."

La característica fundamental de la propuesta radica en el establecimiento de un requisito de formación profesional en distintas áreas, se dispone cuál debe ser la integración según el requisito profesional exigido.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica N° 3091, estipula que los miembros del Consejo de Administración de JAPDEVA duran en sus puestos un periodo de ocho años, excepto para los cargos de Presidente Ejecutivo y Vicepresidente, cuyos periodos son de cuatro años.[5]

En relación con los requisitos para ser miembro de una junta directiva, la Procuraduría General de la República en lo que interesa ha señalado:

[5] Ley orgánica de la Junta de Administración portuaria y de Desarrollo económico de la Vertiente Atlántica, No. 3091 de 18 de febrero de 1963, artículos nueve y once.

> "Puede considerarse que la definición de los requisitos para ser miembro de las juntas directivas de las instituciones autónomas está cubierta por la discrecionalidad legislativa. Corresponde entonces al legislador definir los requisitos de elegibilidad, las inelegibilidades y las incompatibilidades de esos funcionarios…" [6]

Por estas razones, esta asesoría considera que la propuesta de modificación de los requisitos que deben cumplir los miembros del Consejo de Administración, es viable jurídicamente conforme los artículos 4 y 5 de la Ley N° 4646 que modifica la integración de las Juntas Directivas de Instituciones Autónomas, pues permiten que la ley orgánica de JAPDEVA, pueda exigir requisitos especiales para sus directores, en relación con su profesión o representación gremial.[7]

Modificación al artículo 18.-

> "El presidente ejecutivo es responsable, ante el Consejo de Administración, por el desempeño de sus funciones y tendrá las siguientes atribuciones:
>
> (…)
>
> c) Presentar al Consejo de Administración, para su conocimiento y aprobación, los presupuestos de Japdeva, así como sus estados financieros **y las propuestas del Comité de Desarrollo Local** "
>
> (…)

La reforma de este inciso está relacionada con la adición del artículo 22 bis, en el que se plantea la creación del Comité de Desarrollo Local, conformado por los alcaldes de las municipalidades de los cantones de la Provincia de Limón.

Artículo 22 bis.-

En el numeral 22 bis del proyecto de ley, se propone crear un Comité de Desarrollo Local integrado por los alcaldes de los cantones de la provincia de Limón, cuya función será elaborar propuestas en materia de planificación, presupuestos, coordinación, control y fiscalización de proyectos relativos a los intereses y servicios locales.

Al respecto el Código Municipal en su artículo 14 indica: "Denomínese alcalde municipal al funcionario ejecutivo indicado en el artículo 169.- de la Constitución Política".

---

[6] Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-154-2003

[7] Ley 4646 Modifica Integración de Juntas Directivas de Instituciones Autónomas, 20 de octubre de 1970 y sus reformas. Artículo 4.- Las Juntas Directivas de (…) Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica estarán integradas de la siguiente manera: (…) Artículo 5.- (…) En los casos en que la ley orgánica de alguna de las instituciones mencionadas en el artículo anterior indique requisitos especiales para sus directores, en relación con su profesión o representación gremial, esos requisitos serán respetados en lo que sean compatibles y aplicables con el procedimiento aquí establecido para sus nombramientos.

A su vez el artículo 169 constitucional establece:

> "La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley".

Es decir que el Alcalde es el funcionario que en conjunto con los regidores municipales integran el gobierno municipal.

Conforme a los artículos 9 de la Constitución Política, 6, 7 y 10 del Código Municipal, se estipula respectivamente:

> "El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial."
>
> "La municipalidad y los demás órganos y entes de la Administración Pública deberán coordinar sus acciones…"
>
> "Mediante convenio con otras municipalidades o con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón o en su región territorial"
>
> "Las municipalidades podrán integrarse en federaciones y confederaciones; sus relaciones se establecerán en los estatutos que aprueben las partes, los cuales regularán los mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades, así como las cuotas que deberán ser aportadas…"

Por su parte, el artículo 2 del Código Municipal, establece que las municipalidades son personas jurídicas a las que se les atribuyen derechos y obligaciones para el cumplimiento de sus fines. Con patrimonio propio y personalidad y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.

Adicionalmente, el artículo 170 de la Constitución Política establece que las Corporaciones Municipales son autónomas:

> "…la autonomía es un atributo propio del ente municipal y la administración de los intereses y servicios locales, está a cargo del gobierno municipal, que es un cuerpo deliberante integrado por los regidores municipales y el alcalde…"[8]

De lo anterior se desprende que las municipalidades por su naturaleza jurídica, pueden realizar cualquier tipo de convenio o contrato permitido por ley, con el fin de realizar obras en conjunto con otros entes u órganos del sector público para satisfacer los servicios públicos y obras comunales.

[8] Voto 14623 -2011 Sala Constitucional pág. 23

Sin embargo, si bien las municipalidades deben coordinar con el resto del sector público, la conformación de un Comité de Desarrollo Local, integrado por los alcaldes de la provincia de Limón, establecido dentro de la Ley Orgánica de la Junta Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica, según se expone en el proyecto**;** dicha obligación lesiona y es incompatible con la autonomía municipal, ya que no es dable disponer de manera imperativa la creación de esos comités, desconociendo el marco constitucional de competencias que tienen los entes municipales en relación con la administración de los asuntos de carácter local. Por ello estima esta asesoría la inconveniencia de la norma propuesta**.**

III.- ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Delegabilidad

Este proyecto es delegable en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por no encontrarse dentro de las excepciones que establece el artículo 124 de la Constitución Política.

Votación

Para su aprobación, el proyecto de ley requiere una votación de mayoría absoluta de los votos presentes, conforme el artículo 119 de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias

- Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica. JAPDEVA
- Municipalidades de la Provincia de Limón

Facultativas

- Procuraduría General de la República

IV.- ANTECEDENTES

Normativa

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 19 de noviembre de 1949
- ✓ Ley 3091 Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, de 18-02-1963

- ✓ Ley 4646 Modifica Integración Juntas Directivas de Instituciones Autónomas. De 20/10/1970
- ✓ Ley 5337 Reforma Integral a la Ley Orgánica de JAPDEVA del 11/09/1973
- ✓ Ley 7794 Código Municipal del 30-04-1998

Sala Constitucional

- ✓ Resolución 495- 1992
- ✓ Resolución 5445 – 1999
- ✓ Resolución 14623-2011

Procuraduría General de la República

- ✓ C-065-2001
- ✓ OJ -154-2003

Informes Jurídicos

- ✓ Expediente 14851
- ✓ Expediente 15064
- ✓ Expediente 15683
- ✓ Expediente 16608

Sitios Web

- ✓ http://cijulenlinea.ucr.ac/condicion.htm. Tema: Alcalde Municipal
- ✓ http://cijulenlinea.ucr.ac/ Tema: personalidad jurídica

Elaborado por: mlr
/*lsch// 21-3-2019
C. Archivo