De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DEL INCISO 4) DEL ARTÍCULO 147 Y DEL ARTÍCULO 188 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
(JERARQUÍA DE LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS)

GUSTAVO VIALES VILLEGAS
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N° 22.634

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

REFORMA DEL INCISO 4) DEL ARTÍCULO 147 Y DEL ARTÍCULO 188 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
(JERARQUÍA DE LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS)

Expediente N°22.634

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Actualmente nuestra Carta Magna regula, por medio del inciso 4) del artículo 147 y del artículo 188 de manera indirecta, la forma de nombramientos en las instituciones autónomas y predefine, la existencia de jerarquías colegiadas en dichas instituciones, lo cual impide que el legislador ordinario, por vía de reformas a las leyes orgánicas de las instituciones que gozan de esa autonomía puedan, previo análisis técnico, político, financiero o de cualquier naturaleza aplicable, replantear cambios en su forma de organización y jerarquía, al preverse constitucionalmente lo siguiente:

> "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:
>
> (…)
>
> 4) Nombrar **a los directores** de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo"
>
> (…) (lo subrayado y en negrita no es del original)

> “ARTÍCULO 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. **Sus directores** responden por su gestión.” (lo subrayado y en negrita no es del original)

Al fijarse en los artículos citados la palabra “directores” para hacer referencia a las instituciones autónomas, se ha comprendido por parte de la Procuraduría General de la República y por el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa que los jerarcas de las instituciones autónomas fueron previstos constitucionalmente como colegiados y no podría en consecuencia, plantearse una reforma a sus leyes orgánicas que transforme esa jerarquía, por eficiencia, o por política legislativa, en un jerarca de carácter unipersonal, como sí se puede determinar en instituciones semiautónomas o incluso en los órganos adscritos a las autónomas.

Al respecto, la Procuraduría General de la República ha manifestado lo siguiente al evacuar opinión jurídica sobre el expediente legislativo N°19.152, “LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LAS JERARQUIAS DE INSTITUCIONES AUTÓNOMAS Y DESCENTRALIZADAS”:

> “(…) del proyecto de Ley consiste en que pretende reformar el régimen de gobierno de las instituciones descentralizadas, incluyendo las instituciones autónomas, para sustituir sus juntas directivas – órganos colegiados – por un nuevo sistema de jerarcas unipersonales (…)
>
> Al respecto, debe indicarse que si bien el artículo 188 de la Constitución otorga a la Asamblea Legislativa un poder de configuración legislativa en orden a determinar la constitución y funcionamiento de los órganos de gobierno de las instituciones autónomas, lo cierto es que la Constitución establece unas disposiciones mínimas a las que la Ley debe sujetarse y que

> constituyen garantía de la autonomía administrativa de esos entes institucionales.
>
> En este sentido, debe advertirse que **el numeral 188 in fine prevé que el jerarca máximo de las instituciones autónomas deba ser un órgano plural o colegial, es decir compuesto de directores.** Este es el sentido de la frase "Sus directores responden por su gestión" que se encuentra al final del numeral 188.
>
> Luego, debe señalarse que el artículo 147.4 de la Constitución establece que esos directores de las instituciones autónomas deben nombrados por el Consejo de Gobierno.
>
> Debe insistirse, entonces, en que tanto el numeral 188 como el artículo 147 prevén que si bien el Legislador tiene un poder de configuración para determinar el régimen de gobierno de las instituciones autónomas – verbigracia determinar si se trata de una Junta o de un Consejo, el número de sus directores, su forma remuneración etc-, **lo cierto es que la Constitución sí impone la colegialidad como modelo para el órgano superior jerárquico de las instituciones autónomas."** (lo subrayado y en negrita no es del original)

De igual manera se había expresado ese órgano procurador, mediante la Opinión Jurídica N°OJ-60-2013 de 16 de setiembre de 2013 – que a su vez reiteraba el criterio expuesto en la Opinión Jurídica N°OJ-99-2006 de 18 de julio de 2006-. Lo anterior, en el marco del expediente legislativo N°18.732 "LEY PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO", exponiendo lo siguiente:

> "El proyecto de Ley N.° 18.732, particularmente en su título segundo, pretende modificar el régimen de gobierno de las instituciones autónomas.

En este sentido, el artículo 8 del proyecto propone suprimir las juntas directivas de las instituciones autónomas, de tal forma que se establezca que dichos entes han de ser dirigidos por un jerarca unipersonal denominado Presidente Ejecutivo. Órgano cuyo nombramiento y remoción sería una competencia discrecional del Consejo de Gobierno.

(…)

Al respecto, es importante anotar que ya en la Asamblea Constituyente de 1949 se habría indicado que una de las características de las instituciones autónomas es su dirección pluripersonal. Por su claridad transcribimos las palabras del diputado constituyente FACIO en la sesión N.° 166 del 13 de octubre de 1949, durante la cual se aprobó el que hoy es el numeral 188 constitucional:

> “Las características de todos estos nuevos organismos han sido personalidad jurídica propia, dirección pluripersonal; presupuesto propio; poderes reglamentarios y disciplinarios; fines limitados; aptitud para autodeterminar su política.”

Asimismo, cabe indicar que ya en la jurisprudencia administrativa igual se ha señalado que el numeral 188 constitucional prevé el carácter colegiado de los órganos de gobierno de las instituciones autónomas. Al respecto, cabe citar la Opinión Jurídica OJ-99-2006 de 18 de julio de 2006:

> “En efecto, el jerarca máximo de las instituciones autónomas lo constituye, por implícita disposición del artículo 188 de la Constitución Política, su Junta Directiva

> “Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.”

Conforme se podrá apreciar, de la disposición constitucional transcrita se desprende, implícitamente, que las instituciones autónomas están a cargo de un grupo de directores, quienes conforman un órgano colegiado o junta directiva.” (En un sentido similar, ver el dictamen C-241-1999 de 14 de diciembre de 1999)

(…)

Así las cosas, conviene puntualizar que la sustitución de las juntas directivas por órganos jerárquicos unipersonales como jerarcas supremos máximos en las instituciones autónomas, podría eventualmente contender lo dispuesto en los numerales 188 y 147 constitucionales y afectar, por consiguiente, el régimen de autonomía institucional.

Por supuesto, lo anterior no implica que deba desconocerse que el Legislador puede configurar, con cierta libertad, el régimen de las instituciones autónomas sin que pueda suprimir, sin embargo, su autonomía administrativa.”

En virtud de los antecedentes dichos, la eventual pretensión legislativa de sustituir las juntas directivas por órganos jerárquicos unipersonales como jerarcas supremos máximos en las instituciones autónomas, podría eventualmente contender lo dispuesto en los numerales 188 y 147 constitucionales; sin embargo, se considera necesario que el legislador ordinario pueda adoptar las reformas legales que las instituciones del Estado requieran, incluida la jerarquía de las mismas en cuanto a su estructura, composición, integración y funciones, pues esto deviene necesario ya sea para su fortalecimiento, su adaptación a los tiempos o bien, a las nuevas formas de concebir la institucionalidad costarricense, vislumbrándose, como se ha hecho en otras iniciativas legislativas, le necesidad de valorar la dirección más uniforme, homogénea y coordinada de las entidades autónomas.

Con esta reforma constitucional planteada, se pretende que el legislador pueda modificar el sistema de gobierno colegiado de los entes autónomos, sustituyendo la palabra “directores” por “jerarcas” en el entendido de que la jerarquía de las instituciones autónomas puede ser unipersonal o colegiada. Este cambio pretende implementar una transformación del diseño institucional, adaptado a las necesidades de la propia institución y, por tanto, en la configuración de los procesos de toma de decisiones y eficiencia en las determinaciones para la prestación de servicios públicos.

Tal y como señala la justificación del expediente legislativo N°18.732 que en su momento planteó el Gobierno de la ex Presidenta Laura Chinchilla Miranda, “ha sido una constante de los últimos gobiernos subrayar los serios problemas que enfrenta el Estado costarricense para poder realizar sus funciones más básicas, de una manera ágil y efectiva. Los gobernantes se quejan también de las dificultades que tienen para cumplir con los compromisos que adquieren ante los costarricenses y que plasman en sus planes de desarrollo. Más que una ausencia de voluntad política o de una incapacidad particular del gobierno de turno, es la maraña legal, la posibilidad de abuso de los recursos legales, y la existencia de controles excesivos, innecesarios o inoportunos, lo que impide ese funcionamiento, provocando retrasos

en el accionar administrativo, la prevalencia de los intereses privados sobre los intereses públicos y la consiguiente frustración de la ciudadanía.”

De igual manera, en el documento denominado “Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense”, elaborado por la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática en 2013, se discutió por parte de sus integrantes lo siguiente, que tiene estrecha relación con lo propuesto en esta iniciativa legislativa:

> **“En lo relativo a entes descentralizados y la organización sectorial**
>
> (…)
>
> R61. (De la Cruz, Jiménez y Volio) Se propone la eliminación de las juntas directivas de las instituciones autónomas y en su lugar, como órgano jerárquico máximo, quedará a cargo de un Presidente Ejecutivo con las gerencias necesarias, conforme a la ley, para la ejecución de las políticas adoptadas.
>
> (…)
>
> R63. (De la Cruz, Jiménez y Volio): Se recomienda la derogación de la Ley del 4-3 y la Ley de Presidencias Ejecutivas. Para el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Presidente Ejecutivo tendrá un órgano social colegiado y asesor para la toma de decisiones, cuyos criterios no serán vinculantes y cuyos miembros actuarán ad honórem, conforme a lo que se disponga a nivel reglamentario.
>
> (…)

> R61. (De la Cruz, Jiménez y Volio) Se propone la eliminación de las juntas directivas de las instituciones autónomas y en su lugar, como órgano jerárquico máximo, quedará a cargo de un Presidente Ejecutivo con las gerencias necesarias, conforme a la ley, para la ejecución de las políticas adoptadas.
>
> (…)”

A pesar de las propuestas de los miembros de dicha Comisión presidencial en el sentido de que se deben eliminar las juntas directivas de las instituciones autónomas y trasladar sus funciones a un jerarca unipersonal, propuesta que se comparte por quien suscribe este proyecto de ley, previa valoración individualizada de cada institución; lo cierto es que esta reforma constitucional no pretende hacer esa valoración de fondo, sino únicamente plantear la posibilidad de que en la práctica jurídica y constitucional se permita al legislador determinar la forma de jerarquía que se pretende tener en las instituciones autónomas, sin que esté restringida como en la actualidad a órganos únicamente colegiados.

Por las razones expuestas, se somete al conocimiento y aprobación de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de reforma constitucional:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA DEL INCISO 4) DEL ARTÍCULO 147 Y DEL ARTÍCULO 188 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
(JERARQUÍA DE LAS INSTITUCIONES AUTÓNOMAS)

ARTÍCULO ÚNICO. - Se reforman el inciso 4) del artículo 147 y el artículo 188 de la Constitución Política, cuyos textos dirán:

> **“**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:
>
> […]
>
> 4) Nombrar **al o los jerarcas** de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo;
>
> […]”
>
> “ARTÍCULO 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus **jerarcas** responden por su gestión.**”**
>
> **Rige a partir de su publicación**