

PROYECTO DE LEY

**LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LAS JERARQUÍAS
DE INSTITUCIONES AUTÓNOMAS Y DESCENTRALIZADAS**

Expediente N.º 19.152

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La doctrina más autorizada del derecho administrativo concibe a los entes descentralizados institucionales (entes públicos menores), como entidades creadas con el propósito de coadyuvar con el Estado (ente público mayor), en la satisfacción de áreas específicas del acontecer público. Ello implica que si bien es cierto el ente público mayor no ejerce sobre ellos un rol de jerarquía, que permita darles órdenes e instrucciones directas, sí tiene potestades de dirección intersubjetiva, o tutela administrativa, que le permite orientar, dirigir, planificar, coordinar y controlar su actividad, todo a efecto de sujetarlos a una estrategia común.

En Costa Rica ya existían varios entes descentralizados institucionales antes de la Constitución de 1949: la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, la Universidad de Costa Rica, son ejemplos claros de ello.

En el período de nuestra historia patria que va de 1871 a 1949 existían las condiciones para que en el país se diera una gran concentración de poder en la figura del presidente de la República, él tenía amplia participación en la organización del proceso electoral, comandaba el ejército, lo que ligado a que no existía mayor control de legalidad sobre los actos públicos, ni una instancia independiente que fiscalizara las cuentas públicas, generaba el caldo de cultivo necesario para que en ocasiones se incurriera en abusos.

Fue la desconfianza y el temor a esa acumulación de potestades en manos de la figura presidencial, la que llevo a los constituyentes de 1949 a tomar medidas que en criterio de muchos nos llevaron al otro extremo: el desmenuzamiento del poder; con lo que automáticamente se generó una seria limitación en el ejercicio de las potestades de dirección política. Cabe citar aquí lo mencionado por el constituyente Mario Alberto Jiménez: *“Contra esta crisis de desconfianza hubo que luchar bastante para que la nueva Carta no resultara a la postre un documento afectado de cierto histerismo”*, si bien *“la Carta del 71*

permitía la concentración de la autoridad: la Carta del 49 propende al desmenuzamiento del poder”.

Las facultades de la Presidencia fueron drásticamente reducidas con la Constitución de 1949, incluyendo con ello el otorgamiento de independencia de gobierno a los entes autónomos, situación que pronto derivaría en serios inconvenientes para armonizar la acción pública.

Empieza entonces un largo camino para alcanzar un justo medio, restituyéndole al Poder Ejecutivo las potestades mínimas indispensables para dar coherencia y dirección a un aparato público que ahora se mostraba altamente disgregado y disperso. Es así como surgen varias reformas legales y constitucionales: Ley Planificación (1963), Reforma al artículo 188 constitucional (1968), Ley 4-3 (1968), Ley de Presidencias Ejecutivas (1974), Ley General de la Administración Pública (1968), Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria.

En principio y en justo derecho, cada una de estas propuestas tenía como objetivo de origen el fortalecimiento de las potestades de dirección intersubjetiva del Poder Ejecutivo con respecto a los entes descentralizados institucionales, sin embargo, hoy es necesario decir que el tema no siempre fue abordado o resuelto de la mejor manera, generándose en el camino distorsiones o inconvenientes que no solo siguen limitando la capacidad de dirección y coordinación con los entes autónomos, sino además han debilitado la calidad y eficacia que se requiere de dichas instituciones.

Paralelo a esta situación han surgido mayores controles y trámites, lo que unido a nuevas obligaciones a cargo de la Administración, nos impone la urgente necesidad de una reforma administrativa que conduzca a mejorar la forma en que están estructuradas las jerarquías de los entes descentralizados institucionales, en orden a mejorar el nivel en las tareas que les han sido encomendadas y a permitir una mayor coordinación con la estrategia general de gobierno.

Esta tarea no es en nada despreciable, más si observamos hoy que el sector público se encuentra organizado en alrededor de 330 instituciones, dentro de las cuales se ubica un sector descentralizado con un alto peso específico, no solo en razón de administrar dos tercios del gasto público total, sino también por tener bajo su responsabilidad importantísimas áreas para el desarrollo nacional.

Bajo esta tesitura, el presente proyecto de ley persigue:

- Lograr armonía, coherencia, coordinación, unidad de gestión y racionalidad en el funcionamiento del aparato administrativo.
- Perfeccionar los roles de jerarquía en dichos entes.

- Asegurar que nuestros entes descentralizados institucionales actúen apegados a criterios de calidad y eficiencia, alejados de la manipulación politiquera o clientelista.
- Hacer efectiva la capacidad de dirección y control que corresponde al Poder Ejecutivo sobre el funcionamiento de los entes descentralizados institucionales.
- Desentrabar la toma de decisiones a nivel jerárquico.
- Elevar el nivel de análisis político-técnico en las directivas.
- Estimular la planificación sectorial (permitiendo una visión estratégica más amplia).
- Evitar problemas de co-administración y “manoseo” en las instituciones.

A partir de las anteriores consideraciones, hemos llegado a concluir que lo más prudente y racional es avanzar sobre la base de tres acciones elementales, a saber:

- Simplificar las jerarquías institucionales.
- Consolidar la organización y rectoría sectorial.
- Mejorar los instrumentos de apoyo técnico a los jerarcas políticos.

Veamos a continuación las motivaciones para cada una de las medidas que se recomiendan:

SIMPLIFICACIÓN DE LAS JERARQUÍAS INSTITUCIONALES

Para ello se propone eliminar las juntas directivas de la mayoría de entes descentralizados, sustituyéndola por un jerarca unipersonal. Creemos que una medida de esta naturaleza, por drástica que pueda parecer, es un paso adelante en la eficiencia de dichas entidades, entre otras por las siguientes razones:

- ✓ Las juntas directivas institucionales representan hoy una instancia más para la toma de decisiones, lo que entraba y genera atrasos. La existencia de juntas directivas a nivel institucional, ha llegado a frenar más la ejecución de las tareas que le han sido encomendadas, lo cual indudablemente repercute en la lentitud y entrabamiento que los costarricenses observan en el manejo de la cosa pública.
- ✓ Las juntas directivas institucionales conllevan un mecanismo de coadministración que es impropio para una jerarquía eficiente. El esquema 4-3 lo que hizo fue propiciar una coadministración, permitiendo que personas con distintas visiones de desarrollo y del rol institucional se

sentarán unas pocas horas a la semana a tomar decisiones para aprobar o frenar un proyecto de la administración. No es así como funcionan las democracias más desarrolladas, en las cuales quienes tienen el encargo de ejercer el poder se encargan de gobernar y quienes tienen el rol de ejercer el control político no coadministran.

✓ Las juntas directivas institucionales diluyen responsabilidades en niveles jerárquicos. Cuando existen varias instancias que deciden (Presidente Ejecutivo, Junta Directiva, gerente), se termina dando un traslape de roles, en el cual se termina diluyendo la responsabilidad política, en perjuicio de la eficiencia.

✓ La existencia de las juntas directivas institucionales implica llevar instancias de control político al seno de administración activa. Las funciones de control político no se desarrollan a lo interno de la administración activa, sino desde instancias independientes y especializadas para ello, como por ejemplo las legislativas. El esquema existente lo que hace es frenar, desde adentro, el impulso de la administración.

✓ Las juntas directivas institucionales estimulan la existencia de feudos, ello en virtud de que los directivos tienden a aferrarse a los intereses institucionales con preeminencia de los objetivos de orden sectorial y nacional.

✓ La existencia de las juntas directivas institucionales genera riesgos innecesarios para la intervención de directivos en procesos de contratación o en manejo clientelista. Es ampliamente conocida la vinculación de directivos de importantes instituciones autónomas en escándalos de corrupción.

✓ Las juntas directivas institucionales propician gastos innecesarios. El costo en dietas, viáticos, gastos de viaje y otros emolumentos en que incurren los miembros de las juntas directivas, significan un alto peso a dichas entidades y al Estado en general, sin que con su estructura ello este reeditando en mayores beneficios a la población.

CONSOLIDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN Y RECTORÍA SECTORIAL

Resulta necesario pasar de una organización institucional a una sectorial. La administración pública costarricense no planifica, ni actúa sectorialmente, por cuanto tiene pocas regulaciones que estimulen esa forma de organización, los rectores sectoriales no están empoderados, los consejos sectoriales no están debidamente regulados, no existen los apoyos y la estructura técnica que apoye esa forma de estructuración. Por ello es necesario:

- ✓ **Empoderar a los rectores sectoriales:** Otorgándoles responsabilidades políticas superiores y potestades administrativas para ejercer los roles de dirección intersubjetiva.
- ✓ **Generar sinergias y articular esfuerzos entre los jerarcas institucionales:** Esto es fundamental para eliminar duplicidades y lograr una visión estratégica que nos permita mayores niveles de eficiencia administrativa. Se promueve mediante la consolidación de los consejos sectoriales.

MEJORAR LOS INSTRUMENTOS DE APOYO TÉCNICO A LOS JERARCAS POLÍTICOS

Es necesario dotar de instrumentos de apoyo técnico a los jerarcas, personas con amplio conocimiento y la expertis necesaria para un funcionamiento eficiente de las instituciones, para ello se propone:

- ✓ Se crean consejos consultivos técnicos como apoyo a los jerarcas institucionales, con ello se busca que quienes participan a la par del jerarca institucional no sean personas sin formación especializada, sino que sean expertos que le ayuden a tomar las mejores decisiones.
- ✓ Se crean secretarías técnicas como apoyo a los jerarcas sectoriales: Lo cual permite tener asesoría del más alto nivel en respaldo a las grandes metas sectoriales del gobierno.

Por todos los motivos señalados, se propone el siguiente proyecto de ley para la valoración de las señoras y los señores diputados.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY DE SIMPLIFICACIÓN Y MEJORAMIENTO DE LAS JERARQUÍAS
DE INSTITUCIONES AUTÓNOMAS Y DESCENTRALIZADAS**

ARTÍCULO 1.- Objeto

La presente ley regula materia relativa a la creación de entes descentralizados institucionales y órganos de desconcentración máxima, su sujeción a potestades de dirección intersubjetiva con el Poder Ejecutivo, así como lo referente a la designación, remoción y suspensión de sus respectivos jefes.

ARTÍCULO 2.- Creación de nuevos entes u órganos

Para la creación de nuevos entes descentralizados institucionales u órganos con desconcentración máxima, la Asamblea Legislativa requerirá del criterio técnico del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la República, de modo que se analice la conveniencia del nuevo ente u órgano, la naturaleza jurídica propuesta, la delimitación de competencias con respecto a otras entidades vigentes, su posible ubicación sectorial y el rol a desempeñar dentro del aparato institucional.

ARTÍCULO 3.- Sujeción a la tutela administrativa y dirección intersubjetiva

Los entes descentralizados institucionales actúan bajo la tutela del Estado y conforme a los fines específicos que le han sido encomendados. En tal sentido se encuentran sujetos a potestades de dirección intersubjetiva, tales como la planificación, coordinación, control y evaluación.

ARTÍCULO 4.- Cambio estructural

A partir del período constitucional inmediato siguiente a la aprobación de esta ley, los entes que se enumeran en este artículo tendrán un único jefe institucional, designado por el Consejo de Gobierno para el período de gobierno correspondiente, ha de ser una persona honorable, profesional debidamente acreditado y con amplios conocimientos u experiencia en el campo de acción de la respectiva entidad.

El jefe indicado asumirá las tareas y responsabilidades asignados hasta ahora al presidente ejecutivo y Junta Directiva, en las siguientes entidades:

- a) Consejo Nacional de Producción (CNP).
- b) Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).
- c) Instituto Costarricense de Ferrocarriles (Incofer).
- d) Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca).
- e) Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (Incop).
- f) Instituto Costarricense de Turismo (ICT).
- g) Instituto de Desarrollo Rural (Inder).
- h) Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM).
- i) Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).
- j) Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).
- k) Instituto Nacional de Seguros (INS).
- l) Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).
- m) Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva).
- n) Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (Recope).
- o) Sistema Nacional de Radio y Televisión S.A.(Sinart).
- p) Junta de Protección Social de San José (JPSSJ).
- q) Patronato Nacional de Infancia (PANI).
- r) Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

En las entidades hasta ahora dirigidas por un gerente general y Junta Directiva, el jerarca señalado en primer párrafo de este artículo, asumirá las tareas y responsabilidades que le han correspondido a ellos, en las siguientes entidades:

- a) Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC).
- b) Banco de Costa Rica (BCR).
- c) Banco Nacional de Costa Rica (BNCR).
- d) Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara).
- e) Banco Internacional de Costa Rica S.A. (BICSA).
- f) Editorial de Costa Rica (ECR).
- g) Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.
- h) Corporación Bananera Nacional S.A.
- i) Correos de Costa Rica S.A.
- j) Radiográfica Costarricense S.A.
- k) Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi).
- l) Junta Administradora de Servicios Eléctricos de Cartago (Jasec).
- m) Junta de Fomento Salinero.
- n) Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Jupema).
- o) Junta Nacional de la Cabuya,
- p) Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar.
- q) Oficina Nacional Forestal.
- r) Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer).
- s) Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
- t) Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop).
- u) Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu).

- v) Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit).
- w) Junta de Desarrollo de la Región Sur (Judesur).

ARTÍCULO 5.- Causas de remoción del jerarca

Los jefes institucionales a los que refiere esta ley, podrán ser removidos, sin responsabilidad, por el Consejo de Gobierno, en los siguientes casos:

- a) Cuando incumplan las directrices que les han sido emitidas.
- b) Cuando, sin causa justificada, tengan menos de un 60% de cumplimiento en las metas comprometidas por su institución ante el Plan Sectorial o Nacional de Desarrollo.
- c) Cuando incurran en actuaciones que comprometan la ética, la moral y el buen nombre que debe imperar entre quienes ejercen cargos públicos.

La resolución respectiva ha de ser debidamente motivada y garantizar el derecho de defensa. En tanto se toma resolución final, el Consejo de Gobierno podrá suspender al jefe respectivo y designar un sustituto de manera interina.

ARTÍCULO 6.- Consejo consultivo

Los jefes de los entes descentralizados institucionales indicados en el artículo 4 de esta ley, integrarán, en un plazo no mayor a un mes después de su nombramiento, un consejo consultivo conformado por cinco especialistas del área de acción de la entidad respectiva, quienes actuarán ad-honórem y se reunirán una vez al mes para evaluar, dar seguimiento y recomendaciones respecto a lo que consideran debe ser el mejor rumbo para la institución. El jefe otorgará facilidades para que la labor de apoyo que pueda realizar el consejo consultivo sea provechosa, no obstante, ello no implicará en modo alguno intromisión en asuntos administrativos.

ARTÍCULO 7.- Rectoría y organización sectorial

El Poder Ejecutivo organizará los sectores que considere convenientes para el buen funcionamiento de la administración pública y para el adecuado cumplimiento de las responsabilidades asignadas en el artículo 140 inciso 8) de nuestra Constitución Política. Cada sector estará conformado de la siguiente manera:

- a) Por un rector, quien lo presidirá y será designado directamente por el presidente de la República.
- b) Un consejo sectorial, conformado por los jefes de cada uno de los ministerios o instituciones involucradas en el respectivo sector.
- c) Una secretaría técnica, que actuaría como un órgano asesor de alto nivel, tanto del rector, como del consejo sectorial.

ARTÍCULO 8.- Responsabilidad política

El rector sectorial responde políticamente ante el presidente de la República por la consecución de los objetivos y metas de su respectivo sector. A tal efecto debe velar por que las actuaciones de todos los entes y órganos bajo su dirección se desarrollen de modo coherente y coordinado, en orden al cumplimiento efectivo y racional de sus cometidos.

ARTÍCULO 9.- Objetivo del consejo sectorial

El consejo sectorial tiene como objetivo básico la formación de sinergias u articulación de esfuerzos institucionales, a efecto de lograr la mayor eficiencia en la consecución de los objetivos públicos trazados para un ámbito de acción prioritario de gobierno. Se reúne ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cada vez que sea convocado por el respectivo rector.

ARTÍCULO 10.- Secretaría técnica

La secretaría técnica actúa como un órgano asesor de alto nivel, tanto para el rector, como para el consejo, en el análisis, evaluación y seguimiento especializado a los planes y políticas de cada sector.

Estará integrado por un funcionario a tiempo completo, denominado secretario técnico, quien la presidirá y un equipo de seis especialistas en el ámbito de acción pertinente, quienes devengarán dietas por las sesiones en que participen. Todos han de ser personas de reconocida honorabilidad, con grado profesional mínimo de licenciatura y una experiencia en la materia no menor a diez años, además estarán inhibidos de involucrarse en asuntos de orden administrativo institucional.

El secretario técnico será designado libremente por el Poder Ejecutivo, mientras que los seis restantes serán escogidos después de considerar las listas que al efecto le planteen los centros de educación superior, los colegios profesionales, las organizaciones laborales y productivas, así como otros grupos legalmente organizados de la sociedad civil.

TRANSITORIO I.-

En un plazo no mayor a un mes con posterioridad a la publicación de esta ley, la Asamblea Legislativa integrará una comisión especial que tendrá como objetivo confeccionar y dictaminar un proyecto de ley que permita reordenar programas u oficinas, eliminando duplicidades y racionalizando la estructura institucional. La comisión indicada estará conformada por siete diputados, con participación proporcional de los partidos ahí representados.

Rige a partir de su publicación.

Mario Redondo Poveda
DIPUTADO

10 de junio de 2014

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.

1 vez.—O. C. N° 24007.—Solicitud N° 15728.—C-174520.—(IN2014041296).