

INFORME JURÍDICO

PROYECTO DE LEY

**“CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN
PERMANENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y
LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS”**

EXPEDIENTE N° 17.117

OFICIO ST.227-2010 J

ELABORADO POR

**LIC. OLMAN MADRIGAL ACUÑA
LICDA. REBECA ARAYA QUESADA**

SUPERVISADO POR

MSc. LIIHANNY LINKIMER BEDOYA

REVISADO Y AUTORIZADO POR

LICDA. GLORIA VALERÍN RODRÍGUEZ

06, octubre, 2010

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN EJECUTIVO	3
II.- OBJETIVO DEL PROYECTO	3
III.- ASPECTOS SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO.....	3
1.- FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	3
2.- ALCANCES DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN Y RENDIMIENTO DE CUENTAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	5
2.1. <i>La Administración Pública</i>	5
2.2. <i>Los grados de autonomía en nuestro ordenamiento jurídico</i>	6
IV.- ANALISIS DEL ARTICULADO	9
V.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO.....	17
1.- VOTACIÓN.....	17
2.- DELEGACIÓN	17
3.- CONSULTAS	17
<i>Preceptivas</i>	17
<i>Facultativas</i>	17
VI.- FUENTES.....	17
CONSTITUCIONAL.....	17
LEGAL.....	17
DOCTRINA.....	18

INFORME JURÍDICO
**“CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN
PERMANENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y
LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS”**

EXPEDIENTE N° 17.117

I.- RESUMEN EJECUTIVO

El articulado de la iniciativa podría presentar roces de constitucionalidad por violación al principio de autonomía municipal, universitaria e institucional; así como por violentar el principio de separación de poderes.

El proyecto debe ser consultado obligatoriamente a las municipalidades, universidades estatales, instituciones autónomas y semiautónomas. Requiere para su aprobación la mayoría absoluta de los votos presentes de la Asamblea Legislativa; y puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

II.- OBJETIVO DEL PROYECTO

Mediante la presente iniciativa de ley se pretende la creación del Sistema Nacional de Evaluación Permanente de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos, adscrito al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan), cuyo objetivo es promover y realizar permanentemente la evaluación de las políticas, programas y proyectos públicos, así como de proyectos privados cuando reciban fondos públicos, para garantizar el uso racional de los recursos y el impulso a la gestión de la calidad de los servicios públicos.

III.- ASPECTOS SOBRE EL FONDO DEL PROYECTO

1.- Fundamento jurídico de la evaluación y rendición de cuentas en la Administración Pública

Tanto la evaluación como la rendición de cuentas de la Administración Pública, encuentran su fundamento en el mandato contemplado en el segundo párrafo del artículo 11 de nuestra Constitución Política, que al efecto dispone:

“...La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y de rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La Ley señalará los medios para que este control de resultados y

rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.

Existe además, todo un marco legal que sirve de base a la evaluación y rendición de cuentas en la Administración Pública compuesto, entre otras, por las siguientes leyes:

- a) Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, N° 7428 de 7 de setiembre de 1994, que regula las potestades del órgano constitucional fundamental del Estado, auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la Hacienda Pública y órgano rector del ordenamiento de control y fiscalización superiores de los fondos públicos.
- b) Ley General de Control Interno, N° 8292 de 31 de julio de 2002, que establece los criterios mínimos que deberán observar la Contraloría General de la República y los entes u órganos que integran la Hacienda Pública, en el establecimiento, funcionamiento, mantenimiento, perfeccionamiento y evaluación de sus sistemas de control interno.
- c) Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N° 8131 de 18 de setiembre de 2001, que obliga tanto al Ministerio de Hacienda como al Mideplan a remitir anualmente a la Contraloría General de la República los resultados físicos así como el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país.¹
- d) Ley de Planificación Nacional, N° 5525 de 2 de mayo de 1974, que establece dentro de los objetivos del Sistema Nacional de Planificación el evaluar de modo sistemático y permanente los resultados de la ejecución de planes, programas y política públicos.²
- e) Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, N° 8422 de 6 de octubre de 2004, que asigna responsabilidad administrativa al funcionario público que, entre otras cosas, debilite el control interno de la organización u omita las actuaciones necesarias para su diseño, implantación o evaluación.³
- f) Aprobación del Convenio de las Naciones Unidas contra la Corrupción, N° 8557 de 29 de noviembre de 2006, que compromete a los Estados parte a formular y desarrollar programas de capacitación para prevenir y combatir la corrupción, los cuales versarán, entre otros temas, sobre la evaluación y

¹ Ley N° 8131. Artículos 49 al 57.

² Ley N° 5525. Artículo 1 inciso e).

³ Ley N° 8422. Artículo 38 inciso d).

fortalecimiento de las instituciones, de la gestión de la función pública y la gestión de las finanzas públicas, incluida la contratación pública.⁴

Pese a la obligación de evaluación y rendición de cuentas establecida constitucional y legalmente para la Administración Pública, el proyecto de ley contiene regulaciones que podrían vulnerar nuestra Carta Magna por ocasionar una eventual violación a la autonomía universitaria, la municipal, así como la autonomía de la Caja Costarricense de Seguro Social -aspecto del que nos ocuparemos más adelante-. Asimismo, se observa una reiteración de funciones que se pretenden asignar, aspecto sobre el que se hará referencia en el acápite correspondiente.

2.- Alcances del procedimiento de evaluación y rendimiento de cuentas en la Administración Pública

2.1. La Administración Pública

Dado que el proyecto de ley busca someter a la Administración Pública a un procedimiento de evaluación y de rendición de cuentas, a continuación se abordan algunos elementos que giran en torno al tema.

En primer término, es importante anotar que el artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública, indica que la Administración Pública está compuesta por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

Por otra parte, el Código Procesal Contencioso Administrativo, en su artículo 1 numeral 3 señala que la Administración Pública la integran:

- a) La Administración Central.
- b) Los poderes legislativo, judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones cuando realicen funciones administrativas.
- c) La administración descentralizada institucional y territorial y demás entidades de Derecho Público.

El sector público⁵ a que se refiere el proyecto en análisis, involucra a todo el Estado (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, sector descentralizado territorial e institucional). En este sentido, es importante determinar si el Ministerio de Planificación tendría las competencias para evaluar instituciones descentralizadas que constitucionalmente están dotadas de los tres tipos de autonomía aspecto que de seguido se pasa ha desarrollar.

⁴ Ley N° 8557. Artículo 60 inciso d).

⁵ Artículo 1 del proyecto.

2.2. Los grados de autonomía en nuestro ordenamiento jurídico

Nuestro ordenamiento Jurídico reconoce tres tipos de autonomía:

- a.- La autonomía administrativa
- b.- La autonomía política o de gobierno
- c.- La autonomía organizativa

a) La autonomía administrativa

El fundamento constitucional que determina el grado de autonomía que tienen las instituciones autónomas, lo encontramos en el artículo 188 de la Constitución Política que establece:

“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”

La autonomía administrativa es la potestad que implica la auto-administración, que conlleva la libertad frente al Estado en la adopción de las decisiones esenciales del ente.

Este tipo de autonomía redundante en la capacidad de auto-administrarse, de realizar, sin subordinación a ningún otro ente, la finalidad legal que le ha sido consignada por el ordenamiento jurídico; implica no sólo el ejercicio de su función legal, sino además, de sus actividades administrativas de apoyo a ésta.

El tratadista Rubén Hernández determina que la autonomía administrativa que se tiene frente al Poder Ejecutivo y frente a la Asamblea Legislativa implica una serie de limitaciones a la potestad de legislar, dado que la ley siempre deberá respetar el contenido mínimo de la autonomía administrativa, so pena de incurrir en un vicio de constitucionalidad, que puede provocar su nulidad.⁶

Al respecto, la Sala Constitucional mediante Voto N° 4313-98 ha dicho:

“III- La autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas constituidas en el Título XIV de la Constitución, es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, más no frente a la ley en materia de gobierno. Antes de la reforma operada al artículo 188 de la Constitución no era posible someter a las instituciones autónomas a la política general del Estado en cuanto a las materias puestas bajo su competencia, pues la Constitución establecía:

⁶ HERNÁNDEZ VALLE (Rubén), Instituciones de Derecho Público Costarricense, Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José CR, págs. 124, 125.

“Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión”.

Luego de la reforma introducida por la Ley N° 4123 del 30 de mayo de 1968, el texto es este:

“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”.

*Esto quiere decir que las instituciones autónomas no gozan de una **garantía de autonomía constitucional irrestricta**, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República (...).*

*IV- Sí, como se dijo este tipo de entidades operan protegidas del Ejecutivo en el campo administrativo en cuanto a órdenes, **no pueden resistir el mandato del legislador. La Asamblea Legislativa si tiene competencia para imponer por ley limitaciones a estas instituciones. Este es el significado de la expresión constitucional”...y están sujetas a la ley en materia de gobierno...” (art 188(...)).** (lo resaltado no es del original).*

De particular importancia resulta para el tema que nos ocupa diferenciar la autonomía administrativa de la autonomía de gobierno. La diferencia entre una y otra radica en una mayor o menor intensidad y discrecionalidad, es decir, la de gobierno permite establecer las políticas, metas y los medios generales con cierta discrecionalidad; la autonomía administrativa conlleva políticas, medios y metas más concretas y en cierta forma regladas.

b) La autonomía política o de gobierno

Este grado de autonomía de gobierno otorga a la institución la potestad de determinar sus políticas, metas y medios para el cumplimiento de sus fines, tal grado de autonomía según nuestro ordenamiento jurídico constitucional solamente le está conferido a las Universidades Públicas que tienen los tres grados de autonomía (administrativa, de gobierno y de organización), las municipalidades, y la Caja Costarricense de Seguro Social, tienen autonomía administrativa y de gobierno por estar así establecido en la propia Constitución Política.

c) La autonomía organizativa

Esta autonomía permite a la institución auto-determinarse su estructura fundamental (órganos internos), el reparto de sus funciones.

Tomando en consideración lo antes indicado, conviene hacer referencia a lo que ha indicado la Sala Constitucional con respecto a la autonomía universitaria:

“Las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer

*obligaciones, así como darse su organización y gobierno propios. Esta autonomía que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otras norma de la Carta Política: artículos 188-190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuenten con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos organización interna y estructurar su propio gobierno. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución);...*⁷ (lo resaltado no es del original)

Las Universidades Públicas, reiteramos, están investidas, por la propia Constitución Política, de los tres grados de autonomía contenidos en nuestro ordenamiento jurídico, por lo que, a nuestro juicio, de no ser excluidas del proyecto, bien podría presentarse un posible roce constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la Caja Costarricense de Seguro Social, la Constitución Política mediante el artículo 73 le otorga a dicha institución la autonomía administrativa y de gobierno, determinando que:

“Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a estos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.(...)”. (lo resaltado no es del original)

Asimismo, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la Caja Costarricense de Seguro Social en el Voto N° 6256-94, estableciendo que:

“La Caja Costarricense de Seguro Social encuentra su garantía de existencia en el artículo 73 constitucional, con las siguientes particularidades: a)el sistema que le da soporte es el de solidaridad, creándose un sistema de contribución forzosa tripartita del Estado, los patronos y los trabajadores; b)la norma le concede en forma exclusiva a la Caja Costarricense de Seguro Social, la administración y gobierno de los seguros sociales, grado de autonomía que es distinto y superior al que se define en forma general en el artículo 188 ídem; c)los fondos y las reservas de los seguros sociales no pueden ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido”.

De conformidad con lo anterior, la CCSS, reiteramos-, goza de autonomía administrativa y de gobierno en la administración de la seguridad social que le ha

⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 1313-93.

sido asignada, razón por la cual, la presente iniciativa de ley bien podría vulnerar la autonomía conferida a la referida institución.

Por su parte, la autonomía municipal garantizada en el artículo 170⁸ se puede definir como la capacidad que tienen las municipalidades de tomar libremente aquellas decisiones fundamentales del ente frente al Estado, autonomía que abarca en concreto una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa.

El grado de autonomía que ostentan las municipalidades es propio de las instituciones descentralizadas, con el objetivo de optimizar los servicios a favor de los usuarios.

En relación con la autonomía municipal la Sala Constitucional, en el Voto N.º 5445-99, ha indicado:

“...autonomía política: como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; autonomía normativa: en virtud de la cual las municipalidades tiene la potestad de dictar su propio ordenamiento en la materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y de los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); autonomía tributaria: conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121 inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y autonomía administrativa: como la potestad que implica solo la autonormación, sino también la autoadministración y por lo tanto, libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente...”

Es decir, la autonomía municipal comprende los diversos grados de autonomía: la autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, en virtud de lo cual, la presente iniciativa de ley bien podría igualmente violentar la citada autonomía municipal.

Así las cosas, consideramos que la aprobación o no de la presente iniciativa de ley obedecerá a los criterios de oportunidad y conveniencia que tengan a bien las señoras diputadas y los señores diputados, desde luego que tomando en consideración los posibles roces constitucionales apuntados anteriormente.

IV.- ANALISIS DEL ARTICULADO

Artículo 1:

Este artículo crea el Sistema Nacional de Evaluación Permanente de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Evapol), adscrito al Mideplan, que tendrá por

⁸ Constitución Política. “**Artículo 170.-** Las corporaciones municipales son autónomas. (.....)”.

objetivo el promover y realizar permanentemente la evaluación de las políticas y los programas públicos, para garantizar el uso racional de los recursos públicos y el impulso a la gestión de la calidad de los servicios. Además, indica que el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), será parte del Evapol.

Con fundamento en lo señalado en el apartado anterior, en atención a la autonomía que ostentan las Universidades, la Caja Costarricense de Seguro Social, y las municipalidades, se debería adecuar este artículo de manera tal que queden excluidas del alcance de este sistema de evaluación. Igualmente, se recomienda valorar la eventual intromisión de poderes que se podría dar al establecer en el artículo la frase “...*en todo el Sector Público*”; en este sentido, se debería valorar la exclusión del Poder Legislativo, Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones.

Resulta de particular importancia hacer ver a las señoras y los señores diputados, que lo que se pretende establecer en este proyecto, ya se encuentra debidamente establecido, tanto en la Ley de Planificación Nacional, Ley N° 5525 del 2 de mayo de 1974, como en el Decreto Ejecutivo N° 35755-PLAN del 13 de enero de 2010, que crea el Sistema Nacional de Evaluación teniendo como radio de acción la Administración Central, los entes autónomos y semiautónomos, las empresas públicas, así como los entes públicos no estatales cuando administren recursos públicos.⁹ Además, el citado decreto ejecutivo excluye a las Universidades Públicas, la Caja Costarricense del Seguro Social y los entes y empresas públicas que operen mercados abiertos, indicándose también que las municipalidades y las empresas municipales, los poderes legislativo y judicial, así como el Tribunal Supremo de Elecciones, podrán contribuir con la operación del Sistema Nacional de Evaluación.¹⁰

Por lo tanto, estamos hablando de la existencia de un Sistema Nacional de Planificación, a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y las unidades u oficinas de planificación de ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales y otros mecanismos de coordinación y asesoría, que tiene como objetivos intensificar el crecimiento de la producción y de

⁹ Decreto Ejecutivo N° 35755-PLAN. “**Artículo 3º**—Conforman el SINE:

- a) la Administración Central del Estado;
- b) los entes autónomos y semiautónomos;
- c) las empresas públicas; y
- d) los entes públicos no estatales, cuando administren recursos públicos”.

¹⁰ Decreto Ejecutivo N° 35755-PLAN. “**Artículo 4º**—Se exceptúan de la aplicación del SINE:

- a) los entes y las empresas públicas que operen en mercados abiertos;
- b) la Caja Costarricense de Seguro Social; y
- c) las universidades estatales.

Estas instituciones deberán proporcionar toda la información que razonablemente les pueda ser requerida para la operación del SINE. No estarán obligados a informar sobre asuntos secretos, confidenciales o privados.

Artículo 5º—Los Poderes Judicial y Legislativo, con inclusión de sus órganos auxiliares, el Tribunal Supremo de Elecciones, las municipalidades y las empresas municipales podrán contribuir con la operación del SINE, en procura de los procesos de rendición de cuentas, del análisis del desarrollo del país y del bienestar ciudadano.”

la productividad del país, 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 solución de los problemas económicos y sociales. Para alcanzar sus objetivos, dicho Sistema tiene entre sus funciones el evaluar de manera sistemática y permanente los resultados de los planes, programas y política pública¹¹

Por otro lado, también existe un Sistema Nacional de Evaluación (SINE), creado mediante el decreto ejecutivo N° 35755-PLAN que en su artículo 1 establece:

“Artículo 1º—Créase el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) para la evaluación de la gestión gubernamental en relación con el desempeño institucional, el desarrollo del país y el bienestar ciudadano, por medio de un procedimiento de análisis, monitoreo y evaluación de los resultados de las metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en otros instrumentos de planificación”.

Además, el SINE tiene entre sus fines el promover el fortalecimiento de la capacidad gerencial en el sector público por medio, entre otros, de la emisión de estrategias, lineamientos y metodologías de evaluación al sector público¹², siendo que para la ejecución de las actividades de Mideplan dentro del SINE éste contará con un Área de Evaluación y Seguimiento, conforme lo establecido en el artículo 10 del citado decreto ejecutivo.¹³

Como se evidencia, estaríamos en presencia de diversos sistemas con objetivos similares, lo que además de crear incertidumbre podría generar duplicidades. Además, el segundo párrafo del artículo 1 del proyecto de ley indica que el SINE será parte del Evapol, pero sin desarrollarse en el articulado cuáles serían los objetivos específicos del SINE dentro del Evapol.

¹¹Ley de Planificación Nacional, N° 5525 de 2 de mayo de 1974. “**Artículo 2º.**- Para alcanzar sus objetivos el Sistema Nacional de Planificación realizará las siguientes funciones: (...)

e) Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y política, lo mismo que de los programas respectivos.”

¹² Decreto Ejecutivo N° 35755-PLAN, **artículo 7 inciso d).**

¹³ “**Artículo 10.**—Las actividades de MIDEPLAN dentro del SINE serán ejecutadas por medio del Área de Evaluación y Seguimiento, a quien corresponderá:

a) Retroalimentar a las y los Ministros Rectores, y, a las y los jefes de las instituciones del SINE sobre los resultados de las evaluaciones realizadas por MIDEPLAN.

b) Promover talleres de capacitación dirigidos al fortalecimiento de la cultura institucional de evaluación, de la cultura sectorial de evaluación y de la cultura estratégica de evaluación, y su importancia como herramientas para mejorar la gestión pública y la rendición de cuentas.

c) Difundir los principales resultados de las evaluaciones del PND.

d) Elaborar las estrategias, lineamientos y metodologías sobre evaluación.

e) Difundir y asesorar sobre las estrategias, los lineamientos y las metodologías emitidas por MIDEPLAN.

f) Elaborar informes sobre el SINE relacionados con la rendición de cuentas de MIDEPLAN ante el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y la Contraloría General de la República.

g) Evaluar políticas, planes, programas o proyectos de especial importancia gubernamental, que no se encuentren contemplados en el PND.”

Considera esta Asesoría que si la intención del proponente es dar rango legal a un sistema de evaluación que actualmente existe por decreto ejecutivo, esto debería quedar claro en el contenido del proyecto; o en su defecto, se debería diferenciar con claridad cuáles son los objetivos y cuál es la cobertura de uno y otro sistema.

Finalmente, se llama la atención sobre la necesidad de que se indique en el proyecto quiénes integran el Evapol, aspecto que no se aclara.

Artículo 2:

Este artículo determina:

“Objetos de evaluación

Las políticas, los programas y proyectos públicos costarricense serán objeto de evaluación independiente, al menos una vez cada cuatro años. Cada ministerio e institución autónoma será evaluado por un equipo de evaluadores. *En los casos de políticas, programas y proyectos relacionados con salud, vivienda, educación, recaudación tributaria, infraestructura pública y combate a la pobreza, la evaluación abarcará todas las acciones estatales relacionadas con tales sectores, independientemente de su ubicación institucional; asimismo, de conformidad con el artículo 12 de la presente Ley, la evaluación será extensiva a las agencias y los proyectos privados independientes de la Administración Pública, cuando reciban fondos públicos y al propio Evapol”. (lo resaltado no es del original)*

Como se puede apreciar, se da una contradicción entre este artículo segundo y el artículo primero, toda vez que en el artículo primero se hace alusión a todo el sector público, mientras que en el artículo segundo se determina que cada ministerio e institución autónoma será evaluado por un equipo de evaluadores. Por lo tanto, no queda claro si se refiere a todo el sector público en el sentido de difundir la cultura de la evaluación o si en su defecto, el radio de acción del sistema creado abarcará a todo el sector público.

En atención a lo anterior, sería recomendable clarificar y definir con mayor precisión el ámbito de acción que le corresponderá al Evapol.

En relación con el contenido de este artículo, se hace notar la similitud con lo establecido en el artículo 2 del decreto ejecutivo 35755-PLAN, que indica:

“Artículo 2º—Para fortalecer la gestión gubernamental, el Poder Ejecutivo seleccionará anualmente algunas políticas, planes, programas o proyectos de impacto en el desarrollo del país para que sean evaluados de manera especial. Estas evaluaciones serán realizadas por medio del SINE, adicionalmente a las evaluaciones que conciernen al PND. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) coordinará con las o los Ministros Rectores y con las o los jerarcas institucionales la realización de esas evaluaciones especiales.”

Por su parte, se indica que mientras el artículo 2 del proyecto de ley y siguientes (artículos 3 al 13) desarrollan el concepto y objetivos de la “evaluación independiente”, que es aquella en la que se basa la propuesta de ley, el artículo 8

del decreto ejecutivo antes citado, parte de la aplicación de dos módulos de evaluación: “módulo de autoevaluación” y “módulo de evaluación estratégica”. Dicho artículo reza:

“Artículo 8º—El SINE funcionará a través de dos módulos transversales, interrelacionados y complementarios:

a) “Módulo de autoevaluación”: dirigido a desarrollar una cultura de evaluación en los niveles institucional, sectorial, regional y otros, con inclusión del seguimiento y la rendición de cuentas de las prioridades contenidas en el PND o de cualquier otra política, plan, programa o proyecto de carácter estratégico.

b) “Módulo de evaluación estratégica”: destinado a evaluar las políticas, los planes, los programas y los proyectos de interés público que determinan los objetivos y las metas del PND y otros instrumentos de planificación, como medio para garantizar la eficiencia y la transparencia del accionar de las instituciones públicas.”

Asimismo, surgen algunas interrogantes en relación con este artículo 2:

1. ¿Es conveniente incluir una lista cerrada de los temas que ameritarían la evaluación de “todas las acciones estatales” en virtud de que podría dejar por fuera otros de relevancia como ambiente y energía?.
2. ¿Cuál es la lógica de evaluar mediante una “evaluación independiente” al propio órgano evaluador que a su vez contratará el equipo encargado de la misma?

Artículo 5:

Se recomienda agregar después de “entes” la frase “u órganos”, en vista de que los ministerios y la propia Contraloría no cuentan con el carácter de ente sino de órgano público. Vale esta observación también para el artículo 15.

Artículos 7 y 9:

En relación con los entes u órganos sujetos al Plan Nacional de Desarrollo, así como a la evaluación de Mideplan, conviene traer a colación el dictamen 125 del 6 de mayo de 2003 de la Procuraduría General de la República, que aclara lo siguiente:

“Por lo antes expuesto, es criterio de la Procuraduría General de la República, que:

1.- De conformidad con las Leyes de Planificación Nacional, N° 5525 de 2 de mayo de 1974, y de Administración Financiera y de Presupuestos Públicos, N° 8131 de 4 de setiembre de 2001, los Ministerios de Gobierno, así como cualquier órgano que integre la Administración Central del Estado, en los términos de esta Ley, están sujetos al Plan Nacional de Desarrollo y son objeto de evaluación por parte del Ministerio de Planificación y Política Económica.

2.-Esa sujeción no puede predicarse respecto de los órganos constitucionales, en razón de los principios de separación de poderes e independencia de funciones que rigen su accionar y las relaciones con el Poder Ejecutivo.

3.-Los entes autónomos, semiautónomos y las empresas públicas como parte de la Administración Descentralizada del Estado están sujetos al Plan Nacional de Desarrollo y pueden ser objeto de evaluación por parte de MIDEPLAN, con las salvedades que se indican de seguido.

4.-Dado que la autonomía de gobierno que la Constitución les reconoce no está sujeta a la Ley, la Caja Costarricense de Seguro Social y las universidades estatales no están sujetas al Plan Nacional de Desarrollo.

5.-Dichas entidades están obligadas a suministrar información al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, pero no pueden ser objeto de evaluación por parte de ese órgano ministerial.

6.-En razón de la amplia autonomía que la Constitución les garantiza y que ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional, las municipalidades no están sujetas a una planificación elaborada por el Poder Ejecutivo. Lo cual implica que mientras el Plan Nacional de Desarrollo no sea aprobado por ley, no pueden resultar vinculadas por éste. Las municipalidades están obligadas a presentar los informes que prevé la Ley de Administración Financiera, pero esa presentación no faculta a MIDEPLAN a evaluar la actividad municipal en los términos en que dicha Ley lo establece.

7.-Si bien los bancos estatales están sujetos al Plan Nacional de Desarrollo, en razón de lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley de Administración Financiera, MIDEPLAN no puede ejercer las competencias que dicha Ley le reconoce. La evaluación, entonces, debe limitarse a lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional.

8.-Están sujetos al Plan Nacional de Desarrollo y a las facultades que la Ley de Administración Financiera reconoce a MIDEPLAN los entes públicos no estatales a condición de que reciban o administren fondos provenientes de un presupuesto público, lo cual implica la percepción de transferencias presupuestarias.”

Lo anterior debe ser tomado en consideración al definir el ámbito de cobertura de la presente propuesta.

Artículo 10:

En relación con la información considerada secreto de Estado, la Sala Constitucional, en el Voto N° 880-90, ha aclarado lo siguiente:

*"Dos únicas limitaciones contempla el artículo 30 de la Constitución Política en cuanto a obtener información de los departamentos administrativos: a) que el asunto sobre el cual se requiere información sea de interés público y b) **que no se trate de secretos de Estado. El secreto de Estado sólo se refiere a asuntos de seguridad, de defensa o de relaciones exteriores de la Nación.** Así el derecho a la información sobre determinada actividad, ventaja o derecho que un particular ostente estaría vedado por lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, cosa que no sucede en cuanto al funcionario público, por el evidente interés que para la comunidad representa el poder estar debidamente informada de su actividad, del buen o mal desempeño en el ejercicio de su cargo, de las ventajas o no que el nombramiento conlleva y de los derechos que como tal obtiene, fundamentalmente en cuanto éstos sean de índole económica, pues en tratándose de fondos públicos son los administrados en general o como usuarios del servicio,*

los que los pagan con sus contribuciones y tienen el derecho de saber cómo se administran y se gastan éstos. Toda la actividad del funcionario público es evidentemente de interés público - no sólo en buena lógica- sino por propia definición del art. 113 de la Ley General de la Administración Pública ya que el desempeño de sus funciones debe estar encaminado primordialmente a la satisfacción de aquél y en cuanto se separe de aquella finalidad -que le envuelve como tal- estará faltando a lo que constituye la esencia de su función.” (lo resaltado no es del original)

Por lo anterior, la excepción establecida en cuanto a suministro de información considerada secreto de Estado, encuentra su fundamentación en el artículo 30 constitucional. En igual sentido el comentario respecto a la última oración del segundo párrafo del artículo 13 del proyecto.

Artículo 14:

La redacción de este artículo, bien podría contradecir el espíritu del proyecto, toda vez que le otorga el mandato al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, para que establezca sistemas de monitoreo y seguimiento, así como evaluaciones permanentes de los programas y proyectos públicos, por lo que a nuestro juicio se debería revisar su redacción actual.

Se llama la atención sobre la duplicidad aparente de funciones entre las aquí asignadas al Evapol y la indicada en el decreto ejecutivo 35755-PLAN en su artículo 7 inciso d).¹⁴

Artículo 15:

El contenido de este artículo podría vulnerar el principio de autonomía presupuestaria de las instituciones autónomas y municipalidades de mantenerse el criterio de que el sector descentralizado esté cubierto por este proyecto, en tanto se establece una obligación para que se presupueste los recursos correspondientes que financiarían las evaluaciones contratadas por Evapol.

Artículo 16:

En primer lugar, se llama la atención sobre la falta de claridad del párrafo que se pretende adicionar al artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, pues por un lado indica que el Plan Nacional de Inversión Pública incluirá los proyectos jerarquizados según las prioridades establecidas mediante métodos de evaluación social de proyectos, pero más adelante indica que dicha priorización tendrá en cuenta lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Además, se indica que sobre este aspecto, el párrafo que se pretende adicionar entra en contradicción con el primer párrafo del mismo artículo¹⁵, así como el artículo 10 de dicho cuerpo normativo¹⁶ y el

¹⁴ “**Artículo 7º**—El SINE promoverá el fortalecimiento de la capacidad gerencial en el sector público por medio de: (...)

d) La emisión de estrategias, lineamientos y metodologías de evaluación al sector público, así como el asesoramiento respectivo.”

artículo 8 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos¹⁷, que son claros en señalar que los programas de inversión pública han de seguir el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Además, se indica que conforme lo establecido en el artículo 6 de la Ley N° 7107 de 4 de noviembre de 1988, se exceptúa del visto bueno que ha de hacer Mideplan según lo ordenado en el artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, al Banco Central, los bancos estatales, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y al Banco Hipotecario de la Vivienda. Asimismo, mediante la Resolución N° 5445-99 de las 14:30 horas del 14 de julio de 1999, la Sala Constitucional interpreta lo siguiente:

“Se interpretan conforme al orden constitucional las siguientes disposiciones:

(...)

b) No son inconstitucionales los artículos 9 y 10 de la Ley de Planificación Nacional, número 5525, en sí mismos, pero sí la aplicación de lo dispuesto en ellos a las municipalidades, ya que éstas no están sujetas al control político y económico del Poder Ejecutivo (Oficina de Planificación Nacional y Política Económica), en lo que se refiere a la autorización de los presupuestos municipales y créditos con capital extranjero, respectivamente;”

¹⁵**Artículo 9°.-** Corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de Derecho Público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.”

¹⁶ **Artículo 10.-** Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

La aprobación final de los proyectos de inversión de los organismos públicos, cuando estos proyectos incluyan total o parcialmente financiamiento externo o requieren aval del Estado para su financiación, será otorgada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en cuanto a su prioridad dentro del Plan Nacional de Desarrollo. Este último trámite de aprobación conjunta se seguirá también en el caso de los proyectos de inversión del sector privado que necesiten el aval o garantía del Estado para su gestión financiera. La prioridad de cada proyecto se establecerá tomando en cuenta, entre otras cosas, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, todo sin perjuicio de lo que establece el inciso 15 del artículo 121 de la Constitución Política.

Para asegurar el cumplimiento de la política general de financiamiento externo, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica participará en las negociaciones de crédito para el señor público.

En lo referente a los bancos del Sistema Bancario Nacional, se mantienen vigentes las normas establecidas en las leyes del Banco Central de Costa Rica y del Sistema Bancario Nacional.”

¹⁷ **Artículo 8°—**Inversiones públicas. Los programas de inversión pública que realicen los órganos y entes del Sector Público, deberán ser compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica establecerá un Sistema Nacional de Inversiones Públicas en coordinación con las entidades públicas, ministerios y demás órganos del Sistema Nacional de Planificación.

Corresponderá a los órganos y entes del Sector Público, elaborar un programa de inversión pública de mediano y largo plazo, el cual se actualizará cada año y se presentará al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como parte del Plan Anual Operativo, para el dictamen respectivo de vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo.”

En virtud de lo anterior, el párrafo que se pretende adicionar no aplicaría para las municipalidades.

V.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

1.- Votación

La presente iniciativa de ley en concordancia con el numeral 119 constitucional requiere para su aprobación de una mayoría absoluta de votos presentes.

2.- Delegación

Por no encontrarse dentro de los supuestos del párrafo tercero del artículo 124 de la Constitución Política, este proyecto de ley puede ser delegado a una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

3.- Consultas

Preceptivas

- Todas las Municipalidades
- Las Universidades Estatales
- Las Instituciones Autónomas y semiautónomas
- Bancos del Estado

Facultativas

- Ministerio de Planificación y Política Económica
- Contraloría General de la República
- Procuraduría General de la República
- Ministerio de Hacienda
- Presidencia de la República y ministerios
- Defensoría de los Habitantes

VI.- FUENTES

Constitucional

- Artículos 9, 11, 30, 73, 119, 124, 170, 188 de la Constitución Política.
- Votos N° 4313-98, N° 1313-93, N° 6256-94, N° 5445-99, N° 880-90 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Legal

- Código Procesal Contencioso Administrativo, N° 8508 de 28 de abril de 2006 (artículo 1).
- Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 de 2 de mayo de 1978 (artículo 1).
- Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494 de 2 de mayo de 1995 (artículo 1).
- Ley de Planificación Nacional, Ley N° 5525 de 2 de mayo de 1974 (artículos 2, 9 y 10).
- Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República, Ley N° 7107 de 4 de noviembre de 1988 (artículo 6).
- Reglamento de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N° 32988 de 31 de enero de 2006 (artículo 8).
- Reglamento del Sistema de Evaluación (SINE), Decreto Ejecutivo N° 35755-PLAN de 13 de enero de 2010 (artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 y 10).
- Dictamen de la Procuraduría General de la República N° 125 de 6 de mayo de 2003.

Doctrina

- HERNÁNDEZ VALLE (Rubén), Instituciones de Derecho Público Costarricense, Editorial Universidad Estatal a Distancia, 1ª edición, San José, Costa Rica, 1992.

EXPEDIENTE N° 17.117
/eeb.-