

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA COHERENCIA Y
ORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE**

**VARIOS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N.º 19.314

**DEPARTAMENTO DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

PROYECTO DE LEY

LEY PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA COHERENCIA Y LA ORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE

Expediente N.º 19.314

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El crecimiento del sector público en las últimas décadas no ha correspondido a una visión de conjunto de las funciones del Estado. En la actualidad, no tenemos un modelo uniforme de organización administrativa, porque hemos desvirtuado el modelo constitucional.

El sector público costarricense se presenta como un conjunto de entes y órganos carentes de unidad y lógica interna, plagados de duplicidades y con resultados muy deficientes.

Los intentos de sectorialización y regionalización, iniciados a partir de los años 70, no tuvieron el resultado esperado.

La composición ministerial misma no responde a una valoración actualizada y sistemática de las labores esenciales del Gobierno central, sino más bien son el resultado de una acumulación histórica de carteras creadas en épocas y condiciones muy diferentes.

Por tal razón, proponemos que la organización general de cada Ministerio se haga mediante Decreto Ejecutivo, en cumplimiento del mandato constitucional, artículo 140 inciso 18), que asigna el régimen interno de los despachos al nivel reglamentario.

Se pensó que los modelos organizativos externos al Gobierno central operarían con mayor agilidad. Esa ha sido la razón histórica para la creación de instituciones autónomas o de órganos desconcentrados con patrimonios y personerías jurídicas instrumentales. La realidad es que se siguen presentando problemas de ineficiencias en las adquisiciones, excesivo costo administrativo respecto del valor del servicio que llega al destinatario final, todo lo cual hace necesario un replanteamiento de las técnicas de gestión vigentes.

El legislador ha incurrido en los últimos años en la creación de categorías de órganos desconcentrados con patrimonio propio y personería jurídica instrumental, que no encuentran fundamento en nuestra Constitución Política, ni en nuestra Ley General de Administración Pública vigente¹ y que han sido legitimados por la jurisprudencia de la Sala Constitucional,² cuya lista duplica

¹ Artículo 83 de la Ley General de Administración Pública vigente.

nuestras instituciones autónomas que requieren para su creación de mayoría calificada.³

La Sala IV, Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuestionó en una primera línea de jurisprudencia la creación de órganos desconcentrados con patrimonio propio y personería jurídica instrumental. En el Voto 0640-93, de las 14:00 horas de 16 de noviembre de 1993, señaló literalmente:

“... Los principios constitucionales de Caja única (según el cual todos los ingresos a favor del Estado central deben entrar y salir por la Tesorería Nacional) y de universalidad presupuestaria (el Presupuesto de la República deberá contener la previsión de todos los ingresos y la autorización de todos los gastos del Estado central durante el ejercicio económico correspondiente), consagrados positivamente en los artículos 185 y 176 constitucionales, respectivamente, determinan garantías para el sano manejo de los fondos públicos, posibilitando un mayor control acerca del manejo de tales recursos. No obstante lo anterior, en el Derecho Público costarricense existen varios ejemplos de la figura denominada "personificaciones presupuestarias", según las cuales en algunos casos el legislador opta por dar a ciertos Órganos desconcentrados la posibilidad de manejar sus propios recursos fuera del Presupuesto del Estado central, al dotarlos de "personalidad jurídica instrumental". Esta práctica ha sido analizada por esta Sala al menos en dos ocasiones, la primera de ellas en la sentencia número 06240-93 de las catorce horas del dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y tres, en la cual se consideró que:

"... En este sentido, es necesario señalar que, con la creación de la Dirección General, se pretende configurar una institución con el régimen jurídico propio de un ente descentralizado -con capacidad contractual, autonomía financiera y presupuestaria, patrimonio propio, etc.-; bajo la cobertura de un Órgano desconcentrado, que por su naturaleza no podría contar, a lo sumo, más que con una personalidad jurídica meramente instrumental. No es posible delegar en la Dirección General competencias atribuidas por la Constitución al Poder Ejecutivo en sentido estricto -Presidente de la República y Ministro de la cartera-, no empece que se le otorgue tal personalidad instrumental. Dicho de otra manera, si el legislador opta por desconcentrar un Órgano de una Cartera de Gobierno, no puede dotarlo de personalidad jurídica propia e independiente de ésta, en los términos de administración descentralizada, en tanto el titular de la Cartera integra con el Presidente de la República, el Órgano constitucional "Poder Ejecutivo" que es su jerarca necesario; salvo

² Con el Voto salvado en todos los casos del Magistrado Armijo, actual Presidente de la Sala.

³ Ver artículo 189 inciso c) que señala literalmente: "Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que create la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros". (La negrita y el subrayado no pertenecen al texto original)

que el legislador opte por crear una verdadera institución descentralizada u autónoma, la cual, en todo caso, requeriría para su creación una ley aprobada por votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 189 de la Constitución Política), en razón, precisamente, de que su creación implica el desplazamiento de competencias que constitucionalmente corresponden al Poder Ejecutivo como jerarca de la Administración Central; de lo contrario, se conformaría un régimen de excepción, que puede conducir a una atomización del Poder Ejecutivo y de sus propias competencias que repugna a la ideología constitucional". (La negrita no pertenece al texto original)

La Sala cambió su posición, aceptando la constitucionalidad de la creación de un órgano desconcentrado con patrimonio propio y el otorgamiento de una personalidad jurídica instrumental que incluyera competencias no únicamente de administración presupuestaria sino además contractuales y todas aquellas que por ley se indicaran a partir del Voto 03513-94, de las 8:57 horas de 15 de julio de 1994.

Por esta razón, planteamos con fundamento en el artículo 189 inciso 3), que los órganos desconcentrados creados por la Asamblea Legislativa a los que se les otorgue por ley patrimonio y personería jurídica instrumental, requieran para su creación de una votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

En atención a las razones expuestas anteriormente, se somete a consideración de la Asamblea Legislativa, el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA COHERENCIA Y LA
ORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE**

ARTÍCULO 1.- Los órganos superiores de la Administración Pública

Los órganos superiores de la Administración Pública son: El Presidente de la República, el Consejo de Gobierno, el Poder Ejecutivo en sentido estricto y los ministros. Estos órganos ejercen función de dirección política y función administrativa.

ARTÍCULO 2.- Atribuciones del Presidente de la República

Le corresponde al Presidente, además de sus competencias constitucionales expresas:

- a) Ejercer la unidad de mando, como jerarca máximo de la Administración Pública central y descentralizada, con el propósito de garantizar una gestión administrativa globalmente armónica y eficiente.
- b) Definir los ministerios rectores de cada sector de actividad administrativa.
- c) Dirigir las tareas del gobierno y la actividad de conjunto de la Administración central y hacer lo propio con la Administración descentralizada.
- d) Nombrar mediante decreto ejecutivo las carteras ministeriales que considere materialmente afines. La clasificación funcional de estas carteras no será impedimento para que por medio de Decreto Ejecutivo se defina otra clasificación.

ARTÍCULO 3.- Coordinación de la Administración Pública central y descentralizada

La existencia de una pluralidad de entes y órganos dentro de la Administración Pública no implica la existencia de objetivos diferentes o contradictorios o la posibilidad para cada uno de sus componentes de sustraerse a la conducción unitaria del aparato administrativo.

Corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Presidente de la República y sus respectivos ministros, la conducción unitaria de la Administración Pública. Para lograr este propósito utilizará los instrumentos normativos establecidos por la Constitución Política y desarrollados por esta ley.

Los entes descentralizados, los órganos desconcentrados con patrimonio y personalidad jurídica instrumental, y las empresas públicas se encuentran

sometidos a las potestades de dirección, coordinación y control intersubjetivos que ejerce el Poder Ejecutivo, para lo cual se establecerán sectores de actividad administrativa materialmente homogénea y cada una de esas organizaciones estará necesariamente integrada al respectivo ministerio rector del mismo.

ARTÍCULO 4.- Apoyo y transferencia de competencias al sector municipal

De conformidad con el artículo 170 de la Constitución Política vigente, es función del Poder Ejecutivo apoyar el régimen municipal y promover mediante la utilización de los mecanismos que establece el ordenamiento jurídico una participación creciente y sostenida de los gobiernos locales en la prestación de los servicios públicos. En este sentido deberá:

- a) Coadyuvar en los procesos del régimen municipal.
- b) Planificar y controlar las transferencias de recursos del Gobierno central hacia el sector municipal.
- c) Promover la transferencia de competencias hacia los gobiernos locales.

ARTÍCULO 5.- Creación de Órganos Desconcentrados con Patrimonio Propio y Personería Jurídica Instrumental

De conformidad con el artículo 189 de la Constitución Política, la creación de órganos desconcentrados con patrimonio propio y personería jurídica instrumental que creare la Asamblea Legislativa requerirá de votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

ARTÍCULO 6.- Derogaciones

Se derogan las siguientes leyes en relación con la existencia de las carteras ministeriales:

- a) Ley de Creación del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, N.º 4786 de 5 de julio de 1971.
- b) Ley Orgánica del Ministerio de Salud, N.º 5412, de 8 de noviembre de 1973.
- c) Ley Orgánica del Ministerio de Educación Pública, N.º 3481, de 13 de enero de 1965.
- d) Ley Orgánica del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, N.º 4788, de 5 de julio de 1971.
- e) Ley de Creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, Micit, N.º 7169 de 1 de agosto de 1990.

- f) Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, N.º 6054, de 14 de junio de 1977.
- g) Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior, N.º 7638 de 30 de octubre de 1996.
- h) Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, N.º 1680, de 21 de abril de 1955.
- i) Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Gracia, N.º 6739, de 28 de abril de 1082.
- j) Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública, N.º 5482, de 24 de diciembre de 1073.

ARTÍCULO 7.- Rige a partir de su publicación.

Otto Guevara Guth

Natalia Díaz Quintana

Carmen Quesada Santamaría

José Alberto Alfaro Jiménez

DIPUTADOS Y DIPUTADAS

17 de setiembre de 2014

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración.