



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-025-2022

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE
PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD”**

EXPEDIENTE N° 22.614

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**CRISTINA RAMÍREZ CHAVARRÍA
JEFA DEL ÁREA
JURÍDICO-AGROPECUARIA**

REVISIÓN, SUPERVISIÓN Y AUTORIZACIÓN POR:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR**

09 DE FEBRERO DE 2022



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II. CONSIDERACIÓN DE FONDO.....	5
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO.....	5
IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....	10
Votación.....	10
Delegación.....	10
V. NORMAS JURÍDICAS VINCULADAS CON EL PROYECTO DE LEY.....	10



AL-DEST- IJU- 025-2022

INFORME JURÍDICO

“CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD”

EXPEDIENTE N° 22.640

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley se compone de 11 artículos y dos normas transitorias.

De la exposición de motivos y los artículos 1, 3, 5 y 7 se desprende, en síntesis, que el objetivo de la iniciativa consiste en crear un órgano colegiado (artículo 5) denominado Consejo Nacional de Productividad y Competitividad con el fin de que funcione como un órgano de asesoría ad honorem, el cual sería liderado por el Presidente de la República. Conforme con el artículo 1, dicho consejo brindaría “asesoría, diseño, coordinación, promoción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sobre productividad”. El citado Consejo estaría integrado a su vez por dos Comités (uno estratégico y uno ejecutivo) y una Secretaría Técnica (que brindaría apoyo logístico).

De acuerdo con la exposición de motivos, la iniciativa legislativa busca replicar la experiencia internacional haciendo eco de consejos de competitividad:

“(…) que se han establecido con éxito alrededor del mundo que coinciden en su visión estratégica de mediano y largo plazo, coordinan la acción de distintos ministerios e incorporan actores privados de gran relevancia en la actividad productiva. Dichos consejos cuentan con un liderazgo al más alto nivel, en la figura del presidente o primer ministro y buscan consolidar esta institucionalidad más allá de un período presidencial para garantizar que no sean estrategias cortoplacistas, sino decisiones estructurales de política pública requeridas por los países. Para ello, fortalecen su carácter permanente mediante la creación de secretarías técnicas de apoyo, cuyo modelo de organización responde a las características propias de cada país y al contexto histórico que les dio origen.

En definitiva, lo importante es contar con una organización efectiva y con la participación de la máxima autoridad política, en el caso de Costa Rica, el propio presidente de la República, para coordinar, monitorear y ejecutar las acciones necesarias que satisfagan las demandas de insumos públicos por parte del sector privado. El poder contar con un marco institucional apropiado para diseñar e implementar una política de desarrollo productivo ha sido reforzada por los hallazgos de un estudio del BID, basado en la experiencia en este campo de varios países de América Latina, incluyendo Costa Rica (Cornick et al., 2018).

(…)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011) ha señalado la importancia de contar con una institucionalidad apropiada para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas que promuevan el desarrollo económico y social de un país. En este sentido se señala la importancia de diferenciar tres niveles en dicha institucionalidad:

1) Un primer nivel estratégico para alcanzar grandes acuerdos nacionales que definan la continuidad de las políticas en materia de competitividad, productividad, innovación y talento humano, y su contribución a la agenda



nacional de desarrollo. En este primer nivel se define una visión estratégica de largo plazo, mediante una alianza público-privada.

2) En un segundo nivel, de tipo político, se proponen las políticas públicas y los marcos normativos específicos. Igualmente, se asignan los recursos financieros y se coordina entre ministerios y otras instituciones públicas para alcanzar los objetivos de la visión estratégica acordada en el primer nivel.

3) En un tercer nivel de implementación, se ejecutan los instrumentos y programas que responden a las políticas enmarcadas en la visión estratégica.

La iniciativa se presenta considerando que las experiencias internacionales han sido exitosas y que según indica la exposición de motivos en Costa Rica hubo esfuerzos positivos en este sentido; no obstante, se pretende crear dicho Consejo con rango de ley:

“(...) con la intencionalidad de brindar continuidad a políticas claves para el país, así como garantizar una estrategia nacional para la mejora continua de la productividad basada, entre otras cosas, en la promoción de la innovación y el desarrollo de talento. Si el país lo requería pre covid 19, ciertamente es mucho más urgente definir acciones de corto, mediano y largo plazo, dirigidas a asegurar la coordinación de las políticas públicas para aumentar la productividad y garantizar el apoyo de las instituciones competentes en la ejecución de programas y proyectos que son claves, así como el monitoreo y evaluación de impacto de tales políticas.

Mediante la institucionalización del Consejo Nacional de Productividad y Competitividad (CNPC) será posible fortalecer los vínculos existentes entre el Gobierno, el sector privado y la academia en la promoción de estrategias de mediano y largo plazo, siguiendo las recomendaciones del Programa Estado de la Nación, así como de organismos internacionales de alto reconocimiento como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), los cuales han realizado una serie de sugerencias basadas en la experiencia internacional de otros consejos similares y los beneficios que estas sinergias han logrado, y la propia experiencia de Costa Rica en esta materia.”

La exposición de motivos hace énfasis en que la institucionalización y regulación legal del citado Consejo resulta *“(...) determinante pues las labores y acciones de coordinación y ejecución que se proponen en el presente proyecto no se encuentran de ninguna forma en otras instituciones existentes. Adicionalmente, institucionalizar mediante ley dicho consejo permite aplicar las buenas prácticas internacionales como lo vemos en los países previamente analizados y darle seguridad jurídica y permanencia en el tiempo a esta política pública. Cabe señalar, además, que en uno de los informes de la OCDE para Costa Rica (OECD Economic Surveys Costa Rica, 2018), se recomienda "Aprobar e implementar la propuesta de institucionalización del Consejo Presidencial de Competitividad, Innovación y Talento Humano, unificar sus tres subconsejos y fortalecer su secretaría técnica" (página 174, traducción libre).*

Analizada la Exposición de Motivos y la sección Dispositiva del Proyecto, en resumen, esta asesoría concluye que la iniciativa pretende conformar un equipo de especialistas para que asesoren al Presidente y al Gabinete con el fin de atacar los problemas que presenta el país en materia de **productividad**. Como ejemplo, se cita la circunstancia relativa a que la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto per cápita ha sido del 1.2% entre el año 1968 al año 2013.

Con el fin de incrementar la productividad el proyecto busca lograr los fines indicados en el artículo 1 a través del trabajo que realizaría el Consejo Nacional de Productividad y Competitividad, liderado por el Presidente de la República e integrado por algunos de los Ministros de Gobierno y otros asesores calificados provenientes del sector público y privado.

II. CONSIDERACIÓN DE FONDO

Considerando que la exposición de motivos del proyecto y su articulado se enfocan en adoptar acciones para incrementar la **productividad** en Costa Rica, proponer políticas de largo plazo, encadenamientos productivos y mejorar el entorno de las empresas nacionales, entre otros, esta asesoría sugiere que se integre una norma que desarrolle una definición tanto de *“productividad como de desarrollo económico, “con la finalidad de que la productividad no sea considerada como un medio en sí misma, sino como un medio para la mejora continua y sostenida de la calidad de vida de las personas habitantes, para la generación de condiciones de mayor igualdad y de condiciones de no exclusión para ninguna persona habitante en el disfrute del crecimiento económico del país¹”* Se recomienda la integración de un representante del Banco Central de Costa Rica en el Consejo debido a la importancia que reviste la política económica en la ejecución de la eventual ley que surja de este proyecto.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Tal como se indicó, la iniciativa se compone de 11 artículos y dos transitorios. De seguido se hace referencia únicamente de aquellos artículos que así lo ameritan.

ARTÍCULO 1:

Este artículo crea el Consejo Nacional de Productividad y Competitividad y establece su función de *“asesoría, diseño, coordinación, promoción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sobre productividad liderado por el Presidente de la República”*.

La norma no establece la naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Productividad y Competitividad. Es omisa sobre si contará con personería jurídica instrumental y tampoco indica a cuál institución del Estado estará adscrito. Estos son elementos básicos que ubican la posición y naturaleza del órgano que se crea y generan certeza y seguridad respecto de los actos materiales que emanan del mismo. No obstante, al examinar el artículo 7 del proyecto bajo estudio se determina que estas omisiones se subsanan al otorgarle tales calidades a la Secretaría Técnica del Consejo, órgano que en síntesis da respaldo logístico y seguimiento de las funciones, y ejecución de los programas y proyectos de los Comités.

Es de suma relevancia considerar que esta norma impone al Presidente de la República liderar el órgano que se crea -Consejo Nacional de Productividad y Competitividad-.

ARTÍCULOS 2, 3, 4, 5, 7 y 8:

Se establece la **Composición** del Consejo Nacional de Productividad y Competitividad integrado por tres órganos:

¹ Así se pronunció la Defensoría de los Habitantes, Oficio N°00178-2022-DHR, 09 de enero del 2022.



- a) Un **Comité Asesor Estratégico**, integrado por académicos expertos en diversas materias, provenientes del **sector académico privado o público, nacional o internacional**, con trayectoria en los temas que impactan la productividad.

Se indica que los integrantes de este Comité Estratégico serán nombrados por Presidente de la República **según recomendación** que emita el Comité Ejecutivo. Mientras en el artículo 2 se indica que los integrantes del Comité Asesor Estratégico surgirán de la recomendación que le refiera el Comité Ejecutivo al Presidente de la República, nótese que el artículo 3 del proyecto ya establece la lista de nueve organizaciones públicas y privadas cuyos representantes integrarán el citado Comité Asesor Estratégico.

Se recomienda aclarar esta redacción para evitar roces de legalidad y que se indique si la recomendación que debe hacer el Comité Ejecutivo sobre la integración del Comité Estratégico será una recomendación de carácter discrecional. Lo anterior, debido a que los nueve representantes deben elegirse de 9 organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y ni al Comité Ejecutivo ni al Presidente de la República le alcanzan las facultades legales para imponer imperativamente un representante a una organización no gubernamental, así como tampoco sobre las instituciones con autonomía administrativa y de gobierno.

En consecuencia, es preciso aclarar además si el nombramiento que realizará el Presidente de la República sobre los integrantes del Comité Estratégico debe considerarse como una reforma tácita a las leyes orgánicas de las instituciones autónomas (léase Universidades, Bancos, entre otros), debido a que este nombramiento sería una nueva facultad para el Presidente de la República.

El artículo 3 dispone que dichos representantes del **Comité Estratégico durarán 6 años en sus cargos** con oportunidad de reelección, sin indicar por cuantas veces, por lo que tendría que interpretarse que esa reelección es indefinida; además señala que podrán elegir a un presidente de entre sus miembros, quien ejercerá la presidencia por un año con posibilidad de reelección, sin establecer por cuantos períodos podrá ser reelecto.

- b) Un **Comité Ejecutivo**, integrado por académicos expertos que analizarían las recomendaciones del Comité Estratégico sobre la estrategia en materia de productividad, diseño y coordinación de las políticas prioritarias para dicha estrategia, así como aprobar los informes que brinde una Secretaría Técnica sobre monitoreo y evaluación de impacto de esas políticas.

El artículo 5 del proyecto establece que la integración del **Comité Ejecutivo** estará constituida por el Presidente de la República y los Vicepresidentes (uno de los vicepresidentes suplirá al Presidente en sus ausencias) y además lo integrarán 10 Ministros de Gobierno.

Se echa de menos que no se integra en este Comité a los Ministros que representan el sector turístico, ambiental y desarrollo sostenible.

Este artículo no faculta a los Ministros y Ministras integrantes para que puedan designar a un representante en caso que deban ausentarse, ya sea por responsabilidades dentro o

fuera del país. Se interpreta que lo que busca la iniciativa es que este Comité Ejecutivo se mantenga integrado con los Ministros y las Ministras por la seriedad de las funciones y su capacidad de decisión; no obstante para evitar que por ausencias no se pueda sesionar, se recomienda integrar una norma que establezca que la asistencia es obligatoria y que para ausentarse deberán fundamentarlo por escrito ante el Presidente de la República, indicando la persona quien los sustituirá y que la autorización queda sujeta a la decisión discrecional del Presidente.

Además, en consonancia con la duración del período constitucional, los Ministros y las Ministras permanecen en sus cargos **cuatro años** y ese sería el período por el cual estarían legitimados para integrar el **Comité Ejecutivo**.

En este inciso se impone un deber al Poder Ejecutivo, en tanto se establece que la Estrategia Nacional de Productividad deberá ser reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

Al respecto, valga citar algunos de los alcances de la **Ley de Planificación Nacional**, Ley 5525 del 02 de mayo de 1974, que en lo conducente indica:

"CAPITULO I

De los Objetivos y Funciones

Artículo 1º.- Se establece un Sistema Nacional de Planificación que tendrá los siguientes objetivos:

- a) Intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país.**
- b) Promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado.**
- c) Propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.**

Artículo 2º.- Para alcanzar sus objetivos el Sistema Nacional de Planificación realizará las siguientes funciones:

- a) Hacer un trabajo continuo de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales.**
- b) Elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social, y someterlas a la consideración y aprobación de las autoridades correspondientes.**
- c) Participar en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional.**
- d) Tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y política.**
- 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.**

CAPITULO II

De los Organismos del Sistema



Artículo 3º.- Constituirá el Sistema Nacional de Planificación los siguientes organismos:

- a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.**
- b) Las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales.**
- c) Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.**

Artículo 4º.- Los organismos del Sistema Nacional de Planificación dependerán de las autoridades superiores de cada entidad, a saber: el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, del Ministro, las demás unidades u oficinas de planificación, de los Ministros de Gobierno y del personero ejecutivo de más alta jerarquía de las instituciones descentralizadas, según el caso. La Presidencia de la República establecerá los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo, el cual será sometido a su consideración y aprobación en forma de planes a corto, mediano y largo plazo por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación, el cual deberá prestarle toda la cooperación técnica requerida.

CAPITULO III

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

Artículo 5º.- El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica estará a cargo del Ministro de Planificación, a quien nombrará y podrá remover libremente el Presidente de la República.

Asesorará al Presidente de la República en materias de su especialidad, y por encargo de éste a cualquiera de los otros organismos de la Administración Pública.

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá las funciones que le fije la presente ley y su reglamento.

Artículo 6º.- El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica tendrá las unidades necesarias para para cumplir adecuadamente con los objetivos y funciones que en la presente ley se establecen. Su organización interna se reglamentará por decreto ejecutivo.” (El destacado no es del original)

Si bien el proyecto establece en el artículo 5 que el Comité Ejecutivo está constituido por el Presidente, los Vicepresidentes, las Ministras y los Ministros, es fundamental considerar que el Poder Ejecutivo y todo el Gobierno Central despliegan una serie de acciones y desarrollan una serie de planes y programas para integrar el Plan Nacional de Desarrollo y que en esta materia el Ministerio de Planificación desarrolla un rol protagónico, directivo y orientador para la consolidación de dicho plan. Por ello, se recomienda revisar las competencias asignadas en este proyecto de ley, a fin de evitar posibles antinomias en relación con las funciones de otras entidades y órganos encargados de llevar a cabo el Plan Nacional de Desarrollo.



De la revisión de los artículos 4, 6 y 7 de la iniciativa es preciso delimitar las funciones que se encargan a los Comités y a la Secretaría Técnica, toda vez que presentan funciones que rozan con las facultades establecidas al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, lo que resultaría violatorio del principio de legalidad.

- c) Una **Secretaría Técnica** que debe dar respaldo logístico a los Comités y mantener seguimiento permanente de la ejecución de los programas y proyectos más relevantes, elaborar los informes que le soliciten los Comités e inclusive el informe sobre monitoreo y evaluación de impacto de las políticas de la Estrategia Nacional de Productividad.

El artículo 7 del proyecto crea la Secretaría Técnica como un órgano que depende de manera directa del Presidente de la República y contará con los recursos humanos y presupuestarios para su funcionamiento y estará a cargo de un secretario técnico **quien permanecerá en su cargo cinco años.**

Además, se establece que esta Secretaría contará con la facultad de solicitar al Presidente el traslado de 7 funcionarios provenientes de los Ministerios de Hacienda, Trabajo, Ciencia y Tecnología, Comercio Exterior, Planificación, Educación y Comunicación.

El artículo 8 del proyecto de ley establece la figura del Secretario Técnico como un funcionario de tiempo completo y con nombramiento por parte del Presidente de la República y es el único integrante remunerado del Consejo Nacional para la Productividad.

La norma no indica si se tratará de un funcionario de confianza (libre nombramiento y remoción) o si será un funcionario elegido por el Presidente a partir de una terna o concurso, elemento que se recomienda aclarar.

En cuanto a los plazos de integración de los Comités y la Secretaría, del alcance de los numerales 2 inciso b), 3 y 8 se determina que no existe uniformidad en cuanto al plazo de integración de los Comités, lo cual afecta a su vez al Consejo. Es decir, mientras el Comité Asesor Estratégico contará con miembros por 6 años, en el Comité Ejecutivo por el plazo del cargo de Ministra o Ministro será por 4 años, mientras que el Secretario de la Secretaría Técnica, quien será nombrado el 08 de mayo del 2022 por el Presidente de la República, contará con un período de 5 años.

Se recomienda uniformar los plazos de nombramiento del Consejo Asesor Estratégico y de la Secretaría Técnica, para mayor solidez y seguimiento de las tareas y logros del Consejo cuyas funciones se proyectan a mediano y largo plazo.

ARTÍCULOS 6 y 9:

Un alto porcentaje de integrantes del Consejo Nacional de Productividad y Competitividad, especialmente el **Comité Ejecutivo** (artículo 5), coinciden con los integrantes del **Consejo de Gobierno**. Este último es el Órgano Constitucional de carácter colegiado integrado por el Presidente de la República y los Ministros para ejercer bajo la presidencia del Presidente de la República las funciones que dispone el artículo 147 Constitucional, por lo que las tareas ahí dispuestas y las establecidas en las leyes orgánicas de los Ministerios y demás facultades que en ese carácter les otorga o impone la ley, constituyen materia indisponible



para el órgano que se crea mediante esta iniciativa, por tratarse de disposiciones constitucionales y de ley especial para cada cartera ministerial.

A su vez, el **Poder Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo**, tal como lo disponen los numerales 148 al 151 Constitucionales, por lo que en las funciones que se pretende que realicen tanto el Consejo Nacional de Productividad y Competitividad, sus Comisiones y Secretaría no deben duplicarse competencias, ni expresa ni tácitamente, porque se recaería en vicios de legalidad y de constitucionalidad, en relación con las funciones propias del Poder Ejecutivo o del Consejo de Gobierno.

El Presidente de la República y los Ministros o Ministras (Consejo de Gobierno y/o Poder Ejecutivo) no pueden delegar en terceros funciones que les son propias por mandato constitucional o legal.

Se concluye, con base en lo expuesto, que la viabilidad de lo planteado en el proyecto aquí amerita un ajuste de las funciones que se delegan en los Comités que integran el Consejo que se pretende crear a efectos de evitar vicios de legalidad y de constitucionalidad, ya que no deben duplicarse ni usurparse funciones propias del Consejo de Gobierno, del Poder Ejecutivo ni de los Ministerios conforme a sus leyes. **Una vez resueltas esas enmiendas la decisión sobre su aprobación radica en las facultades discrecionales de conveniencia y oportunidad que realicen las y los señores legisladores.**

IV. ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

El proyecto de ley requiere para ser aprobado de mayoría absoluta de los votos presentes, de conformidad con el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

La iniciativa puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, al no encontrarse dentro de los supuestos de excepción contenidos en el artículo 124 constitucional.

V. NORMAS JURÍDICAS VINCULADAS CON EL PROYECTO DE LEY

Constitución Política

Leyes

- **Ley de Planificación Nacional**, Ley 5525 del 02 de mayo de 1974
- **Ley General de Administración Pública**, Ley N° 6227 del 02 de mayo de 1978

Elaborado por: crch
/*Isch//22614 IJU
C. archivo//9-2-2022