

# Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense



Informe final  
Comisión Presidencial  
sobre Gobernabilidad  
Democrática

Francisco Antonio Pacheco  
(Coordinador)  
Vladimir de la Cruz  
Manrique Jiménez  
Rodolfo Piza  
Fabián Volio  
Constantino Urcuyo



# Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense



## Informe final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática

Francisco Antonio Pacheco (Coordinador)  
Vladimir de la Cruz  
Manrique Jiménez  
Rodolfo Piza  
Fabián Volio  
Constantino Urcuyo

Un especial agradecimiento al Dr. Manuel Barahona por su trabajo en la sistematización de acuerdos que sirvieron de base para la elaboración de presente informe.

San José, Costa Rica - enero 2013



*Diseño y Diagramación  
Unidad de Comunicación*



## Contenidos

Introducción.....	5
Presentación .....	7
1. Orígenes: ¿El por qué y para qué de la Comisión?.....	10
2. Conformación y establecimiento del grupo. Misión y objetivos .....	10
3. Enfoque de la Comisión sobre la gobernabilidad democrática en Costa Rica .....	11
4. Dinámica y metodología de trabajo .....	12
5. Propuestas de la Comisión.....	13
I. En relación con los Poderes del Estado .....	14
Eje 1: Relaciones Poder Ejecutivo – Poder Legislativo .....	14
Cuestiones de principio.....	14
Aspectos críticos.....	14
Recomendaciones .....	15
En cuanto a los asuntos relacionados con el Presidente y el Ministro de la Presidencia.....	15
En cuanto al control político.....	15
En materia de equilibrio entre poderes y censura .....	16
En cuanto a la gobernanza .....	17
Eje 2: Poder Legislativo. Dinámica, procedimientos y reglamentación .....	17
Cuestiones de principio.....	17
Aspectos críticos.....	18
Recomendaciones .....	18
En cuanto a la eficiencia del funcionamiento de la Asamblea .....	18
En cuanto a la integración de la Asamblea y su calidad.....	20
Eje 3: Corte Suprema de Justicia y Sala Constitucional.....	21
Aspectos críticos en relación con el Poder Judicial .....	21
Sobre la gestión administrativa del Poder Judicial .....	22
Aspectos críticos en relación con la Sala Constitucional.....	22
Recomendaciones .....	23
En cuanto a la organización de la Sala Constitucional .....	23
Con respecto al efecto suspensivo en el amparo y la acción de inconstitucionalidad.....	23
En relación con el control de constitucionalidad .....	24
En relación con la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad .....	24
En cuanto a derechos “prestacionales” y Administración pública.....	24
Otras reformas a los procesos judiciales .....	25
II. Estado, administración y sociedad.....	26
Eje 4: Administración Pública .....	26
Cuestiones de principio.....	26
Aspectos críticos.....	27
Recomendaciones .....	28

En cuanto al carácter de órgano auxiliar de la Contraloría .....	28
En cuanto a los procedimientos de control .....	29
En cuanto a funciones administrativas de la Contraloría .....	30
En lo relativo a entes descentralizados y la organización sectorial .....	30
En lo relativo a los Presupuestos Generales de la República y la racionalización del Estado .....	31
En cuanto a los órganos desconcentrados: dirección jerárquica ministerial y unidad presupuest. ..	31
En cuanto a los principios generales de la función pública y el serv. civil para todo Sector Público	32
En cuanto a la contratación administrativa .....	33
En cuanto a las municipalidades .....	34
Eje 5: Seguridad jurídica y trámites administrativos .....	34
Cuestiones de principio.....	34
Aspectos críticos.....	34
Recomendaciones .....	35
Simplificación de trámites, contención de su crecimiento y control del impacto negativo de las regulaciones: debe limitarse y racionalizarse la tramitomanía .....	35
Eje 6: Relación Sociedad – Estado.....	36
Cuestiones de principio.....	36
Aspectos críticos.....	36
Recomendaciones .....	37
Creación del Consejo Económico y Social .....	37
Diseño institucional y recomendaciones para el combate a la pobreza .....	37
Acción vecinal .....	38
6. Recomendaciones complementarias a título individual de los miembros de la comisión .....	38
Casilla en blanco en los procesos electorales .....	38
Participación ciudadana y revocatoria de mandato presidencial y legislativo .....	38
En cuanto a la competencia de la Sala Constitucional para conocer de normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público (Artículo 10 de la Constitución) .....	38
Administración Pública.....	39
Diseño Institucional y lucha contra la corrupción.....	39
Acción conjunta de Poderes del Estado y población penitenciaria.....	40
Anexo 1: Fragmento del Discurso presidencial sobre el Estado de la Nación del 1ero. de mayo del 2012 que origina la conformación del grupo .....	41
Anexo 2: Audiencias concedidas y documentos recibidos por la Comisión.....	44
Audiencias .....	44
Documentos recibidos.....	45

## Introducción

---

En respuesta a la convocatoria hecha por la Presidenta de la República en su discurso sobre el Estado de la Nación del 1ero. de mayo del 2012, la Comisión presidencial de expertos en materia de gobernabilidad democrática se conformó como grupo deliberativo, con la finalidad de cumplir la tarea que les había sido encomendada. La idea planteada, desde el inicio, consistió en analizar aspectos críticos en materia de gobernabilidad democrática, en los que existieran oportunidades de introducir cambios positivos para nuestro sistema jurídico y político. El mejoramiento de la calidad de la democracia, el otro punto central de preocupación, resultaba inseparable del anterior por la relación estrecha entre ambas categorías de asuntos. La calidad de la institucionalidad y de la convivencia democrática en el país son dos aspectos de una misma realidad.

Es importante destacar que las tareas fueron arduas y fecundas, según lo pensamos quienes estuvimos a cargo de llevar adelante el cometido propuesto por la señora Presidenta. Durante los seis meses que nos tomó el examen de los asuntos, realizamos unas cuarenta sesiones —muchas de ellas de cuatro y más horas de duración— lo que nos permitió analizar una enorme cantidad de problemas y de posibles soluciones.

A pesar de las interrelaciones recíprocas, se procedió a dividir los temas en seis áreas, a saber:

1. Relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo.
2. Asamblea Legislativa.
3. Poder Ejecutivo y Administración Pública.
4. Poder Judicial y Sala Constitucional.
5. Seguridad Jurídica y Tramitomanía Administrativa.
6. Relaciones Sociedad y Estado.

Como guía del trabajo y aprovechando la vasta literatura y experiencia acumulada, partimos de la identificación de situaciones y problemas concretos jerarquizados mediante criterio experto. Diversos diagnósticos e inventarios de preguntas y desafíos disponibles provenientes de instituciones, la academia y sectores organizados han sido de enorme utilidad para este ejercicio, donde hemos otorgado prioridad al tema del diseño institucional.

Luego, nos dimos a la tarea de reflexionar sobre líneas de respuesta y soluciones específicas. La intención ha sido aportar criterios fundados y viables para el debate público presentados como un menú de opciones más que de fórmulas o recetas únicas para cada tema. Entendemos que serán los acuerdos entre actores los que terminarán delineando el derrotero del país en estas materias. Ningún sector del país puede arrogarse la verdad y habrá que encontrar puntos e intersticios en común que permitan sostener la convivencia democrática y la cohesión social para una nación que se alista para el segundo bicentenario de su vida independiente.

En esta reflexión, hemos tenido en cuenta las urgencias del presente así como una visión de largo plazo. De este modo, esperamos que este documento nutra las reflexiones y propuestas del período final de la Administración Chinchilla y tenga un alcance de relevancia y pertinencia para sucesivos gobiernos.

El documento está organizado en seis secciones y dos anexos. La primera sección versa sobre el origen o contexto de surgimiento de la Comisión. La segunda refiere su misión y objetivos. En la tercera, se sintetiza el enfoque de la Comisión sobre el tema de la gobernabilidad democrática, caracterizado por una lectura amplia más allá de la relación entre gobernantes y gobernados a efectos de visualizarla en el marco

de las complejas interacciones entre Estado y sociedad. En la cuarta sección, se aborda el procedimiento de trabajo seguida por la comisión. La quinta sección constituye el corazón del documento. Se encuentran allí las recomendaciones de la Comisión, precedidas de la formulación de un conjunto de cuestiones de principio y la identificación precisa de aspectos críticos y problemas. Los problemas (P) y recomendaciones (R) llevan una numeración continua para favorecer su localización, referencia y análisis. Una sexta sección recoge recomendaciones específicas de integrantes de la Comisión. En total, se señalan treinta y dos problemas (32) y noventa y siete (97) recomendaciones que intentan dar cuenta de la solicitud de la Sra. Presidenta de la Republica en el sentido de identificar propuestas concretas que estimulen el diálogo social y tengan consecuencias prácticas. Se incluyen, adicionalmente, ocho (8) recomendaciones complementarias (RA) propuestas a título individual por integrantes de la Comisión. El anexo 1 incluye el fragmento del discurso de la Presidenta de la República en su informe sobre el Estado de la Nación del 1ero. de mayo del 2012 que da origen a la Comisión. Por su parte, el anexo 2 detalla la documentación recibida por la Comisión y las audiencias concedidas para recabar criterios de diversos actores.



## Presentación

---

El informe que se presenta seguidamente, responde a una petición concreta de la Sra. Presidenta de la República, doña Laura Chinchilla Miranda. En lo esencial, se nos pidió identificar las reformas indispensables para lograr una mejoría palpable en el funcionamiento del Estado costarricense y en la calidad de nuestro sistema democrático. Nuestro cometido, entonces, debía centrarse —y así lo hicimos— en estos propósitos, destinados a lograr que el Estado pueda responder de una manera adecuada y oportuna a las necesidades y preocupaciones de los ciudadanos.

Cuando se hace un análisis de los problemas nacionales, se descubre que muchos de ellos tienen origen en aspectos ligados a los valores y a la visión de la realidad que tienen las personas. Obviamente, estos temas escapan al objetivo de este informe, aunque reconocemos que en ellos se encuentra el sustrato sobre el que se levanta todo lo demás.

Por otra parte, siempre hay y habrá, en nuestra sociedad y en todas las demás, una serie de asuntos de orden social y material que esperan respuesta. Son los problemas más inmediatos, los más visibles, los que despiertan más interés entre la gente. Los planteamientos que responden a ese tipo de preocupaciones, a menudo, se concretan en documentos de carácter programático, en diagnósticos detallados, en planes de acción política. Como se comprenderá fácilmente, tampoco nos correspondía abarcar estas materias.

Como ya hemos adelantado, en nuestro caso, dirigimos la atención, fundamentalmente, a los aspectos ligados a la arquitectura político institucional de Costa Rica, según se nos pidió, desligándonos de los otros aspectos, por importantes que sean. Precisamente, en la especificidad de nuestro trabajo reside la posibilidad de que le resulte útil al país.

No obstante, nuestras propuestas guardan relación con la mayor parte de las preocupaciones que se abren campo en la agenda nacional. Las soluciones de los problemas sociales y materiales del país e incluso de problemas ligados a las raíces de nuestra contextura social, tienen como condición necesaria, aunque no suficiente, la renovación del diseño institucional que rige el país. Si no se revisan la arquitectura del Estado y las normas que le impiden funcionar bien, no podremos avanzar mucho, en los otros campos.

El diseño institucional mal concebido propicia la corrupción y dificulta, como lo sabemos, la modernización que requiere el país en numerosos ámbitos. Se le pide a los gobiernos realizaciones sin darles los medios institucionales que podrían hacerlas efectivas. Esto debilita la vida democrática.

Las reformas propuestas se inspiran en la idea de permitir el funcionamiento de la democracia de las mayorías, de facilitar la transferencia y ejercicio de la autoridad del pueblo confiada a los gobernantes. Para ello se requiere fomentar el consenso político e impedir el "filibusterismo" —al menos, no premiarlo— y contrarrestar cualquier intento de obstruir la democracia. Este debe ser uno de los principio orientadores de la vida política nacional y ha sido el norte de nuestro trabajo. Lo anterior, sin demérito del respeto a los derechos de las minorías.

Pero, hay algo más: resulta imprescindible adelantarse y prever problemas que pueden lesionar, en el futuro inmediato, la vida democrática nacional, el mayor bien colectivo de los costarricenses. Creemos que el país debe reflexionar sobre los beneficios de adoptar los cambios planteados en este documento o bien, otros similares. El precio a pagar por no hacerlo a tiempo, puede resultar altísimo.



Finalmente, queremos agregar algunas precisiones que ayuden a comprender mejor nuestras propuestas:

1. Es importante tener en cuenta que, en este documento, se ofrece un repertorio de problemas reales y una serie de respuestas a esos problemas, según nos lo dictan nuestra experiencia y el conocimiento que hemos adquirido de la realidad política y jurídica del país, por distintos medios. Aun cuando estamos convencidos de la validez de nuestros planteamientos, sabemos de sobra que la mayoría de las propuestas son discutibles... posiblemente casi todas. Sin embargo, los problemas que deseamos solucionar con ellas no lo son. Y esto debe tenerse presente.
2. Es posible que en el documento que presentamos queden aún asuntos por tratar, pues no todos los temas posibles podían ser abordados dentro del periodo previsto. Creemos haber abordado, eso sí, los más sensibles. En todo caso, nuestra propuesta no está concebida en términos absolutos y al ser entregada a quienes toman decisiones, sin duda sufrirá cambios, será, tal vez, enriquecida, lo cual es deseable. Por eso, no ha de extrañar que en algunos pocos puntos, aparezcan propuestas diferenciadas de los integrantes del grupo.
3. Como notará fácilmente cualquier lector advertido, los problemas y las soluciones que planteamos en este documento resultan de impacto desigual. No podemos comparar la importancia de la reforma del Reglamento Legislativo, por ejemplo, con la sugerencia de que se revisen los procedimientos administrativos a lo interno de las administraciones. No es difícil, sin embargo, medir el peso de cada una en relación con el sistema jurídico-político y la vida democrática. Recomendamos poner especial énfasis en las de mayor impacto.
4. Muchas de nuestras propuestas están interrelacionadas y sólo pueden ser comprendidas si se consideran como parte de un sistema. No tiene sentido examinar aisladamente un cambio en la estructura de la Asamblea Legislativa, como podría ser la distinción entre dos formas de elegir los diputados, sin considerar, a la vez, el número de diputados, su rendición de cuentas con motivo de las elecciones próximas, al volver a someter sus nombres a los ciudadanos, y la posibilidad de disolución de la Asamblea antes de concluir el periodo. No tiene sentido considerar el voto de censura al Ministro de la Presidencia y al gabinete cuya consecuencia sería su caída, sin considerar a la vez, la posibilidad de convocatoria de nuevas elecciones de diputados, anticipadamente. Lo anterior, por poner un par de ejemplos, ligados sin duda a otras normas que se sugieren en el cuerpo de este trabajo.
5. Es necesario que las soluciones propuestas aquí u otras parecidas, se conviertan en realidad. Sabemos que esto no ocurrirá de la noche al día. Los mismos defectos del sistema institucional dificultan la toma de decisiones en relación con muchos de nuestros planteamientos. Ojalá los cambios no se postergue demasiado. El país no puede darse por satisfecho con disponer de un balance de situación institucional amplio, ni con un conjunto de respuestas a los problemas, aun cuando ambas cosas resulten indispensable. Necesita adoptar a tiempo las medidas necesarias para corregir los defectos de su sistema político y jurídico. Por eso, se debe pasar a la acción. Si hay claridad en la existencia de los problemas, debería darse un esfuerzo paralelo por solucionarlos.
6. Las propuestas más difíciles de adoptar son, sin duda, las reformas constitucionales. Hemos identificado varias rutas posibles: a) Tal vez, haya llegado la ocasión de que los partidos políticos logren acuerdos que las hagan posibles, gracias a reformas parciales de la Constitución, b) Una segunda posibilidad abierta sería la "reforma general", según está planteada en su art.196, c) Existe una tercera. La extensión de los cambios planteados, aun siendo amplios no afectan la totalidad del texto constitucional, por eso se ha examinado la posibilidad de una reforma circunscrita a las partes

de la Constitución concernidas, efectuada por una Asamblea Constituyente convocada al efecto, cuyo mandato, derivado de un referéndum, esté limitado de previo por el soberano, d) En algún momento, en el país, se ha hablado de preparar un proyecto de reformas constitucionales y someterlas directamente a la aprobación del pueblo mediante referéndum. A otras instancias institucionales y políticas les tocará introducir las reformas que se requieren y decidir cuál es el método viable, política y jurídicamente, para llevarlas a cabo.

7. Pensamos que debe ser explorada la posibilidad de que los candidatos a la Presidencia de la República suscriban el compromiso de llevar estos temas a las instancias jurídicas correspondientes, a fin de que sean resueltos. Un acuerdo amplio, nacional, en el que se adopten acuerdos sobre el fondo de los temas planteados y sobre el camino a seguir, tomado antes de las elecciones, resultaría de alto significado patriótico y renovarían las esperanzas de la gente, en relación con el futuro del país.
8. En materia de ideologías, nos hemos empeñado en seguir los principios fundamentales de nuestro Estado, adoptados en la Constitución, particularmente en cuanto atañe a la democracia, a la libertad y los derechos humanos. En relación con otros aspectos ideológicos, nos mantuvimos al margen de toda discusión. Siempre que se mantengan dentro de los principios de la Constitución, la mayoría de los puntos de vista que puedan surgir en el desarrollo de la vida política, de una tendencia o de otras, encontrarán espacio suficiente para hacerse efectivos, en caso de convertirse en realidad los cambios propuestos.
9. Algunos de los asuntos de importancia que fueron objeto de nuestras discusiones y las soluciones que los acompañan, han sido discutidos antes en el país. Ese hecho, lejos de debilitarlos los fortalece. Queremos formular planteamientos que correspondan a las preocupaciones del costarricense y cuando eso no sea posible, aspiramos despertar la conciencia de la gente sobre problemas importantes, menos visibles, y sobre la urgencia de encontrarles solución.
10. Nos hemos preocupado porque las reformas propuestas permitan que funcione la democracia de las mayorías (con el respeto de las minorías), facilitar el ejercicio de la autoridad del pueblo confiada temporalmente a los gobernantes, fomentar el consenso político e impedir, no premiar ni incentivar, el deseo de algunos de obstruir la democracia. Este ha sido un norte de nuestro trabajo.
11. No podemos terminar estas consideraciones sin manifestar nuestro reconocimiento al Dr. Manuel Barahona, consultor del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) por su apoyo en la edición de este Informe así como al Banco Popular y de Desarrollo Comunal por la ayuda que nos concedió, al habernos permitido reunirnos en sus instalaciones y habernos ofrecido apoyo secretarial siempre que lo necesitamos. Quedamos agradecidos.

San José, 17 de enero de 2013.

## 1. Orígenes: ¿El por qué y para qué de la Comisión?

En el discurso sobre el Estado de la Nación del 1ero. de mayo de 2012, la Presidenta Laura Chinchilla Miranda expuso lo siguiente:

“He decidido convocar a un ilustre grupo de ciudadanos que nos presenten en el corto plazo una propuesta para avanzar hacia mayores niveles de funcionalidad y calidad de nuestra democracia. Sus consejos y recomendaciones deberán vertirse en propuestas concretas que nos permitan conducir un debate acotado y con consecuencias prácticas. La composición de este grupo y los alcances de su misión, los estaremos dando a conocer próximamente” (Ver Anexo 1).

Esta preocupación de la Presidenta en relación con la operación y calidad de la democracia en Costa Rica conecta con otras valoraciones sobre las dificultades para la gobernabilidad democrática en el país que datan de, al menos, el primer quinquenio de los noventa, sin que se haya podido aprobar una respuesta efectiva. En ese sentido, ha de subrayarse el señalamiento sobre propuestas concretas con consecuencias prácticas.

## 2. Conformación y establecimiento del grupo. Misión y objetivos

El 12 de junio, la Presidenta, Laura Chinchilla anunció la conformación del grupo de expertos en materia de gobernabilidad democrática, todos profesores universitarios, con experiencia en cargos políticos, cuya reflexión sobre estos temas se ha mostrado en publicaciones y en mesas redondas, seminarios, foros y otras actividades semejantes.



Respecto a la misión y objetivos de la Junta o Comisión, su mandato quedó claramente delimitado en el mensaje presidencial del 1ero de mayo de 2012 en el sentido de generar propuestas concretas para la mejora de la institucionalidad y la convivencia democrática en Costa Rica.

### 3. *Enfoque de la Comisión sobre la gobernabilidad democrática en Costa Rica*

La Comisión presidencial sobre Gobernabilidad Democrática parte de una visión ampliada del tema que no se agota en la eficacia y eficiencia de la relación entre gobernantes y gobernados en un sistema democrático sino que refiere a la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica en el contexto de un estilo de desarrollo concreto y de un orden jurídico robusto y estable.

La **gobernabilidad democrática** está en directa relación con el concepto de **legitimidad democrática**. La legitimidad es el reconocimiento del derecho a gobernar de los gobernantes por parte de los gobernados. Cuando este reconocimiento se debilita, sea por causa de quienes gobiernan o por divisiones sociales, la constitución de la sociedad se resquebraja. Atribuir la ingobernabilidad a la rebelión sin sentido o a las intenciones perversas de las élites gobernantes es un grave error. El pacto social se debilita cuando quienes gobiernan desgobiernan y cuando la sociedad no se pone de acuerdo sobre el rumbo general. El **problema de la gobernabilidad** tiene que ver con la **relación Estado Sociedad, no exclusivamente con cada uno de ellos**. Por ello, esta comisión se ha abocado a plantear mecanismos que mejoren la relación interinstitucional, y la relación entre instituciones y sociedad civil, fundamentalmente la reconstrucción de los mecanismos de representación y de diálogo social.

Dentro de esta visión ampliada, **la gobernabilidad debe estar anclada en los principios de derechos humanos, transparencia y probidad y equidad de género**. Además bajo una lógica de desarrollo humano, se considera la gobernabilidad democrática como un factor que amplía las opciones disponibles para las personas y permite que controlen sus propios destinos. En este contexto y de cara a la buena operación y el fortalecimiento de la democracia interesa tanto el examen de la capacidad de respuesta de la institucionalidad como el ejercicio de la ciudadanía. Entendemos por **institucionalidad política**, el **conjunto de reglas, normativas y prácticas, que regulan la interacción entre los actores políticos** en el marco del proceso político.

La Comisión reconoce que en los últimos años se han acumulado una serie de problemas en la institucionalidad democrática costarricense que han incidido en la creciente desafección ciudadana por la política expresada en bajas tasas de participación electoral y la mala evaluación del funcionamiento y resultados de las instituciones.

Disponemos en el país de muchos diagnósticos en la materia que coinciden en reconocer que **la gobernabilidad democrática está en crisis** en el país. Esta se expresa en que el Ejecutivo con dificultad administra y mucho menos gobierna. La Asamblea Legislativa difícilmente puede tomar decisiones por las mayorías previstas constitucionalmente. Se otorga a los poderes públicos, a los órganos constitucionales o legales, a los medios de comunicación, a los grupos de presión y a los gremios, poderes de veto (fácticos e incluso jurídicos); pero esos poderes no corresponden con los poderes necesarios para impulsar o ejecutar acciones concretas. Mientras tanto, en medio de dramáticos cambios en el entorno internacional, se agudiza la discrepancia entre el papel constitucional de los poderes y el papel que les asigna la ciudadanía. Así, es fácil entorpecer y destruir, pero difícil construir y avanzar.

La Comisión presume que esta crisis tiene conexión con el diseño institucional (presidencialismo atenuado), aunque no exclusivamente. La crisis no es provocada por nuestro modelo presidencialista e institucional, ni la solución puede limitarse a un cambio formal de modelo (el parlamentarismo, por ejemplo). Pero parte de la solución radica en el **remozamiento del diseño institucional** para que dé cuenta de los retos que enfrenta el desarrollo nacional.

En suma, hay múltiples problemas y escollos en el desarrollo nacional: la desigualdad, los asuntos de infraestructura, la situación fiscal, etc. pero esta Comisión, a la luz del mandato que nos confirió la Presidenta de la República, ha otorgado alta prioridad al tema del diseño institucional como elemento que sirve de eje a los diversos esfuerzos de política pública y de la acción social para potenciar el desarrollo del país.

La respuesta institucional también está condicionada por una sociedad que se ha diferenciado aceleradamente durante los últimos años, originando nuevos actores sociales que formulan demandas inéditas no satisfechas por una institucionalidad que no ha evolucionado al mismo ritmo que la sociedad como bien ha sido ampliamente expuesto por el Programa Estado de la Nación.

En este contexto, la Comisión valora esta convocatoria desde la Presidencia de la República como una oportunidad de contribuir a enfrentar una serie de desafíos para el sistema democrático costarricense, entre ellos:

- Mejoramiento del funcionamiento de las instituciones en la convicción de que la democracia requiere de instituciones políticas y estatales eficientes y eficaces, con legitimidad entre la ciudadanía, que conduzcan sus acciones bajo principios de transparencia y probidad y que sean capaces de representar intereses y visiones del mundo así como servir de contrapeso entre sí contra el abuso del poder.
- Incrementar las capacidades del Estado costarricense para ejecutar políticas económicas y sociales efectivas que promuevan el desarrollo humano.
- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en todas las esferas gubernamentales.
- La adecuada coordinación entre los Poderes Públicos y la articulación de políticas que contribuyan a superar problemas de acceso, calidad, oportunidad y pertinencia de los servicios públicos.
- Actualización de la normativa que regula los procesos electorales con miras a fortalecer la representación.
- La ampliación de los espacios de participación ciudadana y las capacidades inclusivas del Estado.

#### *4. Dinámica y metodología de trabajo*

La Comisión inició sus deliberaciones el 19 de junio de 2012 y se extendieron hasta inicios de enero del 2013. En la primera sesión, se estableció la dinámica de trabajo consistente en dos sesiones por semana (martes y jueves a partir de las 16 horas y hasta las 19 horas) bajo la coordinación del Sr. Francisco Antonio Pacheco Fernández.

En lo sustantivo, se aprobó articular el trabajo de esta Junta o Comisión de expertos en torno a los siguientes temas:

1. Relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo.
2. Asamblea Legislativa.
3. Poder Ejecutivo y Administración Pública.
4. Poder Judicial y Sala Constitucional.
5. Seguridad Jurídica y Tramitomanía Administrativa.
6. Relaciones Sociedad y Estado.

A su vez, estos temas se desagregarían en subtemas a efectos de ordenar el debate y precisar las propuestas de la Comisión. En una actitud abierta a la comunidad nacional, se estableció un mecanismo de audiencia para actores relevantes así como de recepción de propuestas institucionales y de la ciudadanía. Las consultas serían tanto formales (de la Comisión como tal) e informales (por parte de cada miembro).

Con miras al ordenamiento de las deliberaciones, se acordó jerarquizar los problemas y propiciar un mínimo común en lo referente a diagnóstico y propuestas de solución compartidas. A su vez, cada miembro de la Comisión fijó su posición en particular que como tal se refleja en el documento (Ver secciones 5 y 6). Para ello, se recurrió a la inclusión, posterior al número de recomendación y entre paréntesis, del primer apellido de quienes suscriben tesis o matices diferenciados (sección 5) y una sección específica de recomendaciones individuales complementarias (sección 6).

En cuanto al alcance de las reformas por proponer, la Comisión tuvo consenso en cuanto a las siguientes premisas:

- Reformar únicamente lo que es necesario reformar para lograr el objetivo pretendido.
- No perder tiempo en reformas estéticas.
- No dilapidar tiempo en propuestas para resolver problemas resueltos en la práctica.
- No propiciar reformas que conduzcan a la ingobernabilidad o que impidan tomar de decisiones (administrativas o legislativas).
- No dispersar la representatividad legislativa y promover la construcción de consensos y mayorías.
- No inmiscuirse en el terreno del diseño de políticas públicas.
- Fortalecer la gobernabilidad democrática, permitiendo a las autoridades representativas y a las mayorías legislativas, dar cumplimiento a los mandatos de los electores, respetando, en todo caso, la Constitución, las leyes de la República, los derechos humanos y los derechos de las minorías.

## 5. *Propuestas de la Comisión*

Esta sección compendia el producto de las deliberaciones sostenidas durante seis meses bajo la forma de propuestas para la toma de decisiones y la acción social. Las propuestas van anteceditas de una serie de planteamientos, de cuestiones de principio, seguida del señalamiento de aspectos críticos que se presentan en nuestra vida política y representan o son traducibles en problemas concretos (P). Seguidamente, vienen las propuestas o recomendaciones de introducir cambios o reformas, como respuesta a esos problemas concretos (R). A modo de notas al pie se incluyen sugerencias de textos concernientes a las reformas normativas vislumbradas por la Comisión.

Para fines expositivos los seis ejes temáticos ya mencionados, se agruparon en dos grandes bloques temáticos: i) Poderes del Estado y ii) Estado, administración pública y sociedad.



## I. EN RELACIÓN CON LOS PODERES DEL ESTADO

---

### *Eje 1: Relaciones Poder Ejecutivo – Poder Legislativo*

#### **Cuestiones de principio**

- Las relaciones fluidas entre estos dos poderes son esenciales para el funcionamiento del sistema democrático. Para lograrlo, se requiere una mejor distribución de sus potestades y responsabilidades políticas.
- En todo caso, se requiere mantener un equilibrio cuidadoso en lo que atañe a las atribuciones de cada uno de los poderes.
- Los equilibrios políticos actuales tienen mucho menos estabilidad que en el pasado, lo que obliga a construir la legitimidad gubernamental de manera permanente y no solo con base en los resultados de las elecciones.

#### **Aspectos críticos**

En esta materia encontramos seis puntos críticos o problemas (P) que generan o pueden llegar a generar situaciones difíciles, entramamiento del sistema político y, eventualmente, parálisis o lentitud en la toma de decisiones.

- P1. La gobernanza democrática debe ser posible aún cuando el control del Poder Ejecutivo y del parlamento corresponda a partidos de signo contrario o, incluso, cuando en el Poder Legislativo ningún grupo logre obtener la mayoría de escaños. Esto se agrava con la dispersión de fuerzas entre numerosos grupos sociales y políticos. Deben crearse los mecanismos institucionales necesarios para la resolución del conflicto y para que la Presidencia de la República pueda concentrarse en la dirección del Gobierno y del Estado.
- P2. Cuando la labor de la Asamblea Legislativa se muestre reiteradamente ineficaz o inadecuada, deben buscarse las vías para agilizar la resolución de los conflictos institucionalmente.
- P3. En la Asamblea Legislativa no existen suficientes mecanismos sistemáticos y efectivos de crítica y control político, en relación con el Poder Ejecutivo.
- P4. En materia de procedimientos legislativos, no es posible dar prioridad al trámite de determinados proyectos escogidos por las fracciones, incluidas las minoritarias y que los lleve hasta su aprobación o rechazo en plazos razonables.
- P5. El Poder Ejecutivo no cuenta con la posibilidad de que la Asamblea Legislativa conozca con prioridad proyectos de su máximo interés y los lleve hasta su aprobación o rechazo en plazos razonables.
- P6. El Poder Ejecutivo está marginado de participar en referendos de carácter legislativo, no político-electorales, lo que lo sitúa al margen de decisiones de gran trascendencia nacional, incluso respecto de proyectos de ley que ha propuesto a la Asamblea Legislativa.



## Recomendaciones

Se necesita introducir mejoras al sistema presidencialista vigente, gracias a elementos innovadores que le brinden suficiente flexibilidad para afrontar un entorno cambiante, salvaguardar la gobernanza democrática y hacer efectivo el control político. Para lograrlo, se propone:

### *En cuanto a los asuntos relacionados con el Presidente y el Ministro de la Presidencia*

- R1. Fortalecer la figura del Ministro de la Presidencia, quien deberá tener entre sus funciones fundamentales y bajo la dirección de quien ocupe la Presidencia de la República: a) la coordinación del gabinete, b) las relaciones con la Asamblea Legislativa, y c) una participación central en los procesos de interpelación ordinarios y frecuentes en la Asamblea Legislativa<sup>1</sup>.

El Presidente de la República deberá someter el nombre del Ministro de la Presidencia a la Asamblea Legislativa para que en un plazo de diez días hábiles pueda ésta aprobar su nombramiento. Vencido el plazo, se tendrá por aprobada su designación, sin perjuicio de la aplicación del mecanismo de censura previsto en la Constitución. En caso de rechazo, el Presidente deberá proponer otro candidato al cargo.

- R2. Garantizar en la Constitución y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa el trámite preferencial y la decisión de hasta tres proyectos prioritarios del Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias. Estos proyectos deberán someterse a votación a más tardar tres meses después de su remisión por el Poder Ejecutivo. Salvo que el Poder Ejecutivo renuncie al plazo, cinco días hábiles antes de cumplirse los tres meses, deberá efectuarse la votación del proyecto en el estado en que se encontrare. Si no hubiese sido dictaminado, la votación se hará sobre la versión remitida originalmente. Vencido el plazo de tres meses, la Asamblea Legislativa no podrá conocer de ningún asunto hasta que complete la votación del Proyecto del Ejecutivo.
- R3. Garantizar, mediante las reformas jurídicas necesarias, la participación del Presidente y los miembros del Poder Ejecutivo en el debate público previo a los referendos cuando no se refieran a materia político-electoral.

### *En cuanto al control político*

- R4. Que durante los períodos de sesiones legislativas, el Ministro de la Presidencia comparezca ante el Plenario de la Asamblea, al menos dos veces al mes, de conformidad con lo que disponga el Reglamento Legislativo. Ahí, presentará un resumen de la acción del Gobierno y de sus propuestas legislativas y podrá ser interpelado por los diputados sobre los asuntos que le competan. Podrá hacerse acompañar de los otros Ministros, en relación con los temas de la interpelación.
- R5. Las comparencias del Ministro de la Presidencia deberán regirse por reglas claras y fijas, relativas a temas, duración y procedimientos determinados. Las preguntas, según se recomienda, deberán formularse y ser comunicadas de previo y ha de disponerse de tiempos cortos para preguntas y respuestas.

---

<sup>1</sup> En concreto, se sugiere la adopción de una reforma al artículo 141 de la Constitución Política para que se lea así: Para el despacho de los negocios que corresponden al Poder Ejecutivo, habrá los ministros de Gobierno que determine la ley. El Presidente designará un Ministro de la Presidencia, quien bajo la dirección del Presidente, estará encargado de la coordinación del Gobierno y de las relaciones con la Asamblea Legislativa.

- R6. Se recomienda mantener el sistema actual de interpelación para los otros ministros y la censura con efectos limitados, en su caso.

### *En materia de equilibrio entre poderes y censura*

- R7. Establecer la censura constructiva al Gobierno. En caso de aprobarse la moción general de censura, el Ministro de la Presidencia y los Ministros de Gobierno presentarán su dimisión ante el Presidente de la República, quien deberá proponer un sustituto al cargo del Ministro de la Presidencia y, en consecuencia, se revisará la configuración del Gobierno.
- R8. Para mantener el equilibrio entre ambos poderes, el Presidente, si lo considerara conveniente, como respuesta al voto de censura, podrá solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones que convoque a elecciones legislativas anticipadas. El TSE deberá convocarlas para el octavo o noveno domingos siguientes. En caso de elecciones anticipadas, los Ministros podrán ejercer sus funciones hasta su efectiva sustitución y los diputados se mantendrán en sus cargos hasta su juramentación y serán sustituidos por los Diputados electos para el resto del período legislativo.
- R9. La facultad del Presidente de la República de solicitar al TSE la convocatoria anticipada de elecciones legislativas podrá ejercerla razonadamente, cuando considere que la labor legislativa es ineficaz o que entorpece la marcha del país.

R9 bis. (Jiménez): No está de acuerdo en que el Presidente de la República, por la vía de decreto de manera directa, ni aun de forma indirecta por medio del acto de impulso para la intervención del TSE, se pueda disolver el Parlamento; tampoco es factible que se haga por criterios subjetivos de oportunidad o conveniencia ni por acto de represalia aun cuando éste sea motivado.

R9 quáter. (Piza): No está de acuerdo con la propuesta. En su lugar propone: El Presidente de la República podrá plantear ante la Asamblea Legislativa, la responsabilidad general de su Gobierno, respecto de un proyecto de ley, un paquete de proyectos de ley o de su programa de gobierno. La Asamblea Legislativa deberá conocer inmediatamente y hasta por cinco sesiones consecutivas, de la moción planteada por el Presidente de la República. Si se tratare de un proyecto de ley o de un paquete legislativo, la Asamblea Legislativa deberá votarlos, en primera lectura, en la quinta sesión. En este caso, el proyecto o el paquete deberán haber sido presentados a la Asamblea Legislativa al menos dos meses antes del planteamiento presidencial. En caso de rechazo de la propuesta gubernamental, el Ministro de la Presidencia y los ministros de Gobierno presentarán su dimisión ante el Presidente de la República, quien deberá proponer un sustituto al cargo de Ministro de la Presidencia de conformidad con el artículo 141 de la Constitución, o solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones que convoque a elecciones legislativas anticipadas. El Tribunal deberá convocarlas para el octavo o noveno domingo siguiente a la solicitud, siempre y cuando haya transcurrido al menos un año desde la última elección general y la elección se pueda desarrollar al menos un año antes de la próxima elección general ordinaria. En caso de rechazo de la propuesta gubernamental o de elecciones anticipadas, los Ministros podrán ejercer sus funciones hasta su efectiva sustitución y los diputados se mantendrán en sus cargos hasta un mes después de celebrada la votación y serán sustituidos por los Diputados electos para el resto del período legislativo.

R10. El voto de censura que hará caer al Ministro de la Presidencia y al resto de los Ministros de Gobierno sería adoptado: 1) por dos terceras partes de los votos de los diputados que integran la Asamblea Legislativa (De la Cruz, Jiménez, Urcuyo y Volio), o bien, 2) por mayoría absoluta (Pacheco y Piza).

### **En cuanto a la gobernanza**

R11. El voto de censura al Gabinete no surtirá sus efectos mientras la Asamblea Legislativa no apruebe la nueva integración que le proponga el Ejecutivo; de no pronunciarse en el plazo de diez días hábiles, se dará por aceptado.

R12. En aras de no afectar la gobernanza del país, tanto la censura integral del Gabinete como su disolución, no podrán ser votados durante el primer año ni en el último año del mandato del Gobierno.

R13. Se permitirá la reelección consecutiva del Presidente de la República por un único período presidencial.

R13 bis. (Jiménez): No está de acuerdo con la reelección consecutiva del Presidente. En su lugar está de acuerdo con la reelección presidencial alternativa respetándose el lapso de dos períodos de por medio.

R13 ter. (Piza): No está de acuerdo con la reelección consecutiva del Presidente de la República en el marco del sistema vigente. En el marco de un sistema más parlamentario, donde exista un Primer Ministro y los Ministros deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa, estaría de acuerdo.

R14. El período de los Diputados electos en elecciones anticipadas, vencerá al celebrarse nuevas elecciones.<sup>2</sup>

R14 tbis. (Volio): Considera que no es conveniente adoptar estas instituciones sin antes haberse adoptado la reelección consecutiva de los diputados y haber transcurrido al menos 12 años.

## **Eje 2: Poder Legislativo. Dinámica, procedimientos y reglamentación**

### **Cuestiones de principio**

- La sociedad costarricense requiere de un Poder Legislativo efectivamente representativo, con capacidad deliberativa y capaz de crear acuerdos relevantes y oportunos que conduzcan al desarrollo humano.
- Por otra parte, es indispensable darle cabida en la Asamblea a diputados que, por su vocación y trayectoria, representen los intereses de las distintas comunidades del país y, al mismo tiempo, a aquellos que, por las mismas razones, tienen una visión más amplia de los problemas nacionales, particularmente, de lo más complejos.
- Es imperativo reformar el sistema electoral para mejorar la representación y para permitir la formación de mayorías parlamentarias que hagan viable el gobierno del Estado.

<sup>2</sup> Artículo 144 *in fine* y 121.25 *in fine*. En caso de censura general o de elecciones anticipadas, el resto de los Ministros censurados podrán ejercer sus funciones hasta su efectiva sustitución y los diputados se mantendrán en sus cargos hasta un mes después de celebrada la votación y serán sustituidos por los diputados electos para el resto del período legislativo.

## Aspectos críticos

En esta área, la Comisión encontró ocho puntos críticos que generan o pueden llegar a generar situaciones problemáticas, parálisis o lentitud en la toma de decisiones.

- P7. La representación numérica de los costarricenses en la Asamblea Legislativa se ha reducido en virtud del crecimiento de la población. La ciudadanía se queja de la lejanía de sus representantes, de su ausencia –cada vez mayor- y del poco conocimiento de sus necesidades.
- P8. La calidad de la Asamblea Legislativa requiere ser elevada, pues los problemas crecen en complejidad constantemente.
- P9. El trabajo de los diputados es disperso, pues se ven forzados a atender un número demasiado grande de comisiones y a cumplir obligaciones de otra naturaleza que los alejan de sus funciones esenciales.
- P10. No se cumplen en tiempo las obligaciones fundamentales para la vida del Estado, tal como ocurre con los nombramientos de funcionarios de la más alta importancia.
- P11. El marco normativo vigente favorece la discontinuidad de la vida parlamentaria y desaprovecha la experiencia adquirida por los diputados por haberse eliminado la reelección consecutiva.
- P12. Además de romperse totalmente la continuidad de las sesiones legislativas por la finalización de los periodos, también son frecuentes las interrupciones por las rupturas de quórum.
- P13. El funcionamiento de la Asamblea Legislativa se ve entorpecido por procedimientos poco racionales, excesivamente complejos y que propician la ineficacia y la ineficiencia en la producción de leyes.
- P14. No existe un régimen de garantías para las personas investigadas en las comisiones especiales de investigación legislativas.

## Recomendaciones

Se necesita introducir reformas en lo relativo a integración y funcionamiento de la Asamblea Legislativa, gracias a elementos que mejoren la representación geográfica e incrementen la calidad. Dentro de ellos, resulta fundamental renovar el reglamento legislativo. Para lograrlo, se propone:

### *En cuanto a la eficiencia del funcionamiento de la Asamblea*

- R15. Se propone ampliar los periodos de sesiones legislativas a seis meses cada uno y cambiar el orden actual, de manera que cada gobierno aproveche un periodo de sesiones extraordinarias que iniciaría el día ocho de mayo y terminaría el día treinta de noviembre de cada año.
- R16. Para la apertura de las sesiones y para las votaciones, la Asamblea Legislativa deberá contar con la presencia, al menos, de la mayoría absoluta de sus miembros, salvo para el caso de las decisiones que requieran mayoría calificada. Para las deliberaciones, no se requerirá quórum.
  - R16 bis. Volio propone que para la apertura de las sesiones y deliberaciones no se requiera mayoría alguna porque estarían previamente convocadas para toda la legislatura, mayoría que sería tan sólo exigible para las votaciones.
  - R16 ter. Piza aclara que, dado que se rebaja la exigencia de quórum para las votaciones, la “mayoría simple” deberá superar la mitad de los votos de la mayoría calificada (dos tercios del total de diputados).

- R17. Para la elección del Directorio Legislativo se procederá mediante voto por papeleta y la distribución de los puestos se realizará proporcionalmente.
- R17 bis. (Pacheco y Urcuyo): Difieren en cuanto a la proporcionalidad obligatoria.
- R18. Para la conducción de los debates en el plenario legislativo, se distinguirá tan solo entre mociones de orden o de trámite y de fondo. Las mociones de orden serán estrictamente de naturaleza procedimental o bien para presentar apelaciones. Se asignarán 5 minutos a la defensa de las mociones de orden y cinco minutos para la argumentación de la Presidencia. En el plenario se admitirán mociones de fondo. Las actuales mociones de reiteración solo podrán plantearse como nuevas mociones de fondo. Un Proyecto de Ley aprobado en Primer Debate, solo podrá reenviarse a una nueva discusión de Primer Debate por razones excepcionales y por acuerdo de mayoría calificada. En la nueva discusión solo podrán conocerse los temas que motivaron el reenvío.
- R18 bis. (Volio) Propone que, además, el Reglamento de la Asamblea Legislativa sea dividido en dos etapas: A) La Etapa Preparatoria, en la que se elaborarán los proyectos de ley, B) La etapa decisoria en el Plenario, en la que se aprobarán las leyes. Ninguna moción ni decisión tomada en la Etapa Preparatoria será vinculante en la Etapa Decisoria. Para ello, ha presentado un proyecto de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa que se incluye como anexo.
- R19. Las fracciones podrán defender las mociones de fondo, sin importar su número, planteadas por los miembros de su fracción en el Plenario hasta por veinte minutos en total, sin perjuicio de que complementen sus argumentos por escrito, para dejarlos constando en actas. No se discutirán en el Plenario, mociones referidas a redacción y estilo, las que pasarán a la Comisión de Redacción.
- R20. Para la discusión general del proyecto, se establecerán plazos estrictos y proporcionales por diputado y por fracción en el uso de la palabra, a efectos de agilizar la actividad parlamentaria en el plenario. Concretamente, se recomienda como máximo, cinco minutos en el uso de la palabra para cada diputado y diez minutos adicionales por fracción, sin perjuicio del derecho de cada diputado y fracción de ceder su tiempo y del derecho de cada Diputado o Fracción de complementar sus argumentos por escrito, para dejarlos constando en actas.
- R21. Garantizar el trámite preferencial, hasta la decisión final, de un proyecto prioritario seleccionado por cada fracción parlamentaria en la sesión ordinaria de cada legislatura. Estos proyectos deberán someterse a votación en un plazo no mayor a tres meses después de su escogencia como prioritario por cada fracción. Salvo que la Fracción proponente renuncie al plazo, al cumplirse los tres meses, se suspenderá la discusión y se procederá de inmediato a la votación del proyecto de ley dictaminado en Comisión o, a falta de dictamen, del proyecto propuesto originalmente. Mientras no se vote el proyecto no se podrá conocer de ningún otro proyecto de ley, salvo la aprobación de los Presupuestos de la República y otros actos legislativos que requieran aprobación en un plazo determinado. En caso de existencia de varios proyectos de ley prioritarios, el orden de votación corresponderá al cumplimiento del plazo, y si coinciden en tiempo varios proyectos de ley, el orden se determinará conforme al número de diputados de cada fracción legislativa.
- R22. Establecer plazos para la votación de nombramientos de autoridades públicas que competen por mandato constitucional a la Asamblea Legislativa. Una vez vencido el plazo, la Asamblea Legislativa no conocerá de otros asuntos mientras no se realice la votación.
- R23. En el caso de los proyectos de ley con plazo para su aprobación o cuando la discusión ha sobrepasado los tiempos promedio, el Presidente de la Comisión podrá aplicar los límites temporales para el uso de la palabra aplicables en el Plenario.

- R24. Los dictámenes de Comisión sobre proyectos deberán presentarse en los cinco días hábiles siguientes a la votación.
- R25. Sólo los funcionarios públicos o quienes actúen en nombre y representación de la Administración Pública o del Estado podrán ser objeto de investigación por la Asamblea Legislativa, a partir de una nítida diferenciación entre competencia jurisdiccional e investigación parlamentaria y los resultados de ésta última no serán vinculantes y pueden revisarse en la vía judicial.
- R26. Permitir el ejercicio del derecho de defensa y garantizar la comparecencia de la persona investigada, para referirse a las conclusiones y recomendaciones relacionadas con ella.
- R27. Definir y delimitar plazos de votación para los dictámenes de las comisiones legislativas de investigación.

### *En cuanto a la integración de la Asamblea y su calidad*

- R28. Adicionar a las listas provinciales una lista de diputados nacionales, que será igual para todo el país, con una visión más centrada en los asuntos de conjunto, llevando el número total de diputados entre 81 y 87, para un total de 24 a 30 diputados de lista nacional<sup>3</sup>.

R28 bis. (Jiménez): La Asamblea Legislativa debe mantener su actual tamaño de 57 Diputados. Considera indispensable aplicar la contención del gasto público, para lo que también es importante tomar en cuenta la crisis económica y financiera a nivel mundial. Y con la implementación de reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa, el desempeño de los diputados debe ajustarse cumplidamente a los principios del servicio público.

R28 ter. (Piza): La lista de diputados nacionales debe ser de 18 diputados, para un total de 75 diputados (57 provinciales o por distritos electorales y 18 nacionales).

R28 quáter. (Urcuyo): Aumentar el número de diputados. Este se determinará una vez estudiadas las posibles configuraciones del sistema electoral. Estos estudios deberán incluir: a) número de candidaturas por circunscripción, b) método de adjudicación de escaños, y c) dimensiones de las circunscripciones.

- R29. Debe considerarse la posibilidad de establecer distritos electorales sustentados en el diseño provincial vigente y salvaguardando la representación de las minorías. Para garantizar la representación de minorías, en las circunscripciones de menos de cinco diputados el subcociente ha de reducirse al 10%.

R29 bis. Urcuyo no está de acuerdo en la reducción del subcociente, por cuanto el nuevo sistema de mayoría en las circunscripciones no requiere de ello.

R29 ter. Piza propone que, mientras se definen los distritos electorales sustentados en el diseño provincial, de los 11 diputados actuales de la provincia de Alajuela, 3 se asignen a la Zona Norte (cantones de San Carlos, Upala, Los Chiles y Guatuso), que de los 18 diputados actuales de San José, se asignen dos diputados para el cantón de Pérez Zeledón y uno para los cantones rurales de

---

<sup>3</sup> Artículo 106.- Los Diputados tienen ese carácter por la Nación. La Asamblea Legislativa se compone de ochenta y un Diputados, cincuenta y siete electos por provincias o por distritos electorales dentro de cada provincia, en proporción a los electores de cada una de ellas y veinticuatro o treinta electos por lista nacional.

la provincia; y que de los 5 diputados actuales de la provincia de Puntarenas, se asignen 2 a los cantones de la Zona Sur (Buenos Aries, Corredores, Coto Brus, Golfito y Osa).

R30. Permitir la reelección consecutiva de diputados, estableciendo, de preferencia, un límite al número de períodos consecutivos.

R30 bis. (De La Cruz y Volio): Proponen que la reelección sea ilimitada.

R30 ter (Piza y Urcuyo). Consideran que debe restringirse a dos períodos.

R30 quáter. (Jiménez): Dada la posible reelección de diputados para el ejercicio de la carrera parlamentaria, la escogencia de éstos –y de toda elección popular para optar a puestos públicos- no deberá hacerse en listas cerradas, sino que debe darse la posibilidad al elector de escoger directamente a sus representantes de las listas de partidos políticos y de las asociaciones y fundaciones cívicas conforme a la ley. En cuanto a la carrera parlamentaria, está de acuerdo en fijar un tope de cuatro periodos como límite para la eventual reelección de diputados.

### Eje 3: Corte Suprema de Justicia y Sala Constitucional

- Cuestiones de principio
- Debe garantizarse una interacción adecuada del Poder Judicial con los otros poderes de la República, sin sacrificar por ello su independencia. Todo esto para garantizar la justicia pronta y cumplida.
- El Poder Judicial y, particularmente la Corte Suprema de Justicia, deben concentrarse en sus funciones jurisdiccionales esenciales.
- Es fundamental para la eficacia y el funcionamiento equilibrado de la justicia penal la separación clara y permanente entre quienes juzgan y quienes investigan y acusan. Por otra parte, los órganos encargados de las dos últimas funciones, deben estar sometidos al prudente control de la Corte Suprema de Justicia.
- Independientemente de los plazos de prescripción, debe garantizarse que los individuos sean acusados o bien, sobreseídos, en plazos razonables y no penda indefinidamente sobre ellos, como una amenaza prolongada la posibilidad de ser acusados.
- La madurez de nuestro Estado de derecho exige mantener la unidad de la justicia constitucional y evitar la jurisprudencia contradictoria en perjuicio de la seguridad jurídica.
- La justicia constitucional debe mantener e incrementar su calidad en todo momento.

### Aspectos críticos en relación con el Poder Judicial

- La Corte Suprema de Justicia se ocupa de demasiados asuntos administrativos que no deberían ser de su competencia.
- La Corte Suprema de Justicia carece de un instrumento permanente que le permita ejercer la acción vigilante sobre órganos cuya participación es fundamental para el cumplimiento de la justicia



pronta y cumplida en materia penal, fundamentalmente en relación con el Ministerio Público, el OIJ y la Defensa Pública.

- No resulta conveniente que los defensores públicos, los jefes del Ministerio Público y los funcionarios del OIJ, alternen sus funciones, con las propiamente judiciales. La especificidad en las funciones de cada sector debe protegerse.

### ***Sobre la gestión administrativa del Poder Judicial***

- R31. Se deberán aprobar cambios generales en el Poder Judicial para que los Magistrados se ocupen de impartir justicia sin involucrarse en temas de microadministración.
- R32. Los jefes del Ministerio Público, el OIJ y la Defensa Pública deberán presentar, para su aprobación o no, de informes semestrales ante la Corte Plena.
- R33. Las investigaciones del Ministerio Público deberán tener plazos razonables para su conclusión, taxativamente determinados por ley. Los plazos actuales y los de los casos de tramitación compleja deberán reducirse, independientemente de los plazos de prescripción de los delitos investigados.
- R34. Los fiscales, los defensores públicos, los jefes del Ministerio Público y los funcionarios del OIJ deberán seguir una carrera profesional específica y no podrán desempeñarse alternando como jueces penales mientras ejerzan el cargo.

R34 bis. (De la Cruz, Urcuyo y Volio): Además de la regla de la R34, esa restricción se debe mantener hasta un año después de haber dejado el cargo.

### ***Aspectos críticos en relación con la Sala Constitucional***

- Existen problemas en relación con la organización de la justicia constitucional.
- Saturación de los asuntos bajo conocimiento de la Sala Constitucional.
- El uso de la consulta de constitucionalidad por los diputados en algunos casos puede desnaturalizar esta institución y puede propiciar que la Sala Constitucional incurra en asuntos estrictamente legislativos.
- Deben buscarse equilibrios entre los derechos individuales y los derechos generales de la población.

Encontramos cuatro problemas centrales:

- P15. El volumen de asuntos que se someten a la Sala Constitucional es excesivo y ello afecta la calidad de la justicia constitucional. La inmensa mayoría de casos que conoce esta Sala corresponden a recursos de Amparos y Hábeas Corpus. Por esto, el problema debe abordarse considerando este hecho.
- P16. En los procesos de amparo, la suspensión automática de los actos impugnados y en las acciones de inconstitucionalidad de los procesos judiciales, puede causar grave daño a los intereses públicos y privados.

- P17. Existe el riesgo de que las relaciones entre poderes se vean afectadas con motivo de las consultas legislativas de constitucionalidad, inclusive en casos en que el criterio de la Sala Constitucional ni siquiera obligue a la Asamblea.
- P18. Dificultades por parte del Poder Ejecutivo y en general de la Administración Pública, para darle ejecución a los fallos de la Sala Constitucional, cuando estos se refieren a derechos “prestacionales” pues su cumplimiento dificulta el cumplimiento de prioridades y de otras obligaciones públicas de interés general.

## Recomendaciones

### *En cuanto a la organización de la Sala Constitucional*

- R35. Crear Tribunales de Amparo y Hábeas Corpus para que la Sala Constitucional se concentre efectivamente en acciones y consultas de constitucionalidad, en resolver conflictos entre poderes y en dictar jurisprudencia en materia de libertades y derechos fundamentales.

R35 bis. (Jiménez) Ampliar la Sala Constitucional a nueve magistrados divididos en tres salas o secciones de tres magistrados cada una para conocer los recursos de Amparo y de Hábeas Corpus, conociendo y resolviendo, en pleno, la Sala Constitucional, el resto de asuntos que le competen, incluyendo el supuesto de apelación relacionada exclusivamente con materia penal. También debe ampliarse la competencia de la Sala Constitucional en pleno, para que conozca y resuelva de las acciones objetivas y directas interpuestas por la Contraloría (en lo de su competencia); Procuraduría; Defensoría o Fiscalía, para unificar la jurisprudencia dictada por las secciones de la jurisdicción constitucional. En lo que respecta a las medidas cautelares pueden ser adoptadas de oficio o a gestión de parte de manera motivada por las tres secciones de la jurisdicción constitucional, sin perjuicio de hacerlo también la Sala en pleno en materias de su competencia.

R35 ter. La Comisión considera que en caso de que no se apruebe la creación de Tribunales de Amparo y Hábeas Corpus, debería, subsidiariamente, aprobarse la propuesta del primer párrafo del R35 bis. Jiménez, de manera subsidiaria, acepta la tesis propuesta por la mayoría en la R35, sin perjuicio de adoptar la propuesta de apelación y de control por acción directa conforme a lo señalado en R35 bis.

- R36. Contra las resoluciones de los Tribunales de Amparo y Hábeas Corpus cabrá un recurso de apelación calificada o de “*certiorari*”, ante la Sala Constitucional, con el objeto de que ésta pueda: a) sentar jurisprudencia, b) unificarla y c) garantizar el derecho al debido proceso.

### *Con respecto al efecto suspensivo en el amparo y la acción de inconstitucionalidad*

- R37. Eliminar la suspensión automática de pleno derecho de la ejecución de los actos administrativos y de la aplicación de las leyes impugnadas, dispuesta en los artículos 41 y 81, párrafo 2, de la Ley de Jurisdicción Constitucional. Las medidas cautelares en los casos de Amparo o de Habeas Corpus pueden ser adoptadas de oficio o a gestión de parte por la Sala en pleno o por el Magistrado Instructor, en cuyo caso serán revisadas por la Sala Constitucional en pleno, quien decidirá sobre las mismas.
- R38. En cuanto a las consecuencias de la admisión a trámite de las acciones de inconstitucionalidad, se recomienda que la Sala tenga la potestad de decidir entre las siguientes posibilidades: a) suspender la norma impugnada para todos los casos relacionados con su eventual resolución; b) suspender la norma impugnada para el caso que sirve de base para la acción de inconstitucionalidad; c) suspender

la norma impugnada para el caso concreto dimensionando sus efectos para otros casos iguales o similares. Además, podrá adoptar las medidas cautelares que considere necesarias.

### ***En relación con el control de constitucionalidad***

R39. El control de constitucionalidad de las Leyes será sustantivo y de procedimiento. En cuanto al procedimiento de aprobación legislativa, se realizará con base en los siguientes principios: 1) sólo procederá durante los cuatro años posteriores a la entrada en vigencia de la ley; 2) el parámetro de control del procedimiento será la Constitución y del reglamento legislativo sólo en cuanto desarrolle las normas constitucionales; 3) el control por violación del principio de conexidad sólo procederá cuando no se compruebe la publicidad de los cambios aprobados durante la tramitación legislativa.

R39 bis. (Piza): El control del procedimiento legislativo no tendrá plazo de caducidad, sin perjuicio de la competencia de la Sala Constitucional de dimensionar hacia el futuro la declaratoria de inconstitucionalidad por violaciones al procedimiento legislativo.

R39 ter. (Jiménez): Para la interposición de la acción de inconstitucionalidad no existirá plazo de caducidad ni de prescripción; no obstante, en el evento de que la respectiva acción sea interpuesta en el plazo del año a partir de la vigencia de la norma impugnada, los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad serán *ex ante*, y en caso de que la interposición del proceso se haga vencido el plazo del año, los efectos de la declaratoria serán *ex post*.

R39 quáter. (Volio): El plazo de caducidad deberá ser de un año.

### ***En relación con la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad***

R40. Eliminar la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad.

R40 bis. (Jiménez): Mantener tal consulta facultativa solo en materia de procedimiento conforme a la Constitución y al reglamento legislativo en todo aquello que la desarrolle; aumentando a quince de los cincuenta y siete diputados, como mínimo, para su procedencia.

R40 ter. (Piza): Mantener la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad ajustándola en los siguientes aspectos: a) aumentar el número de diputados necesarios para realizar la consulta al 25% (actualmente 15 Diputados), b) el control de constitucionalidad será sustantivo y de procedimiento, c) el parámetro de control del procedimiento será la Constitución y el reglamento legislativo en lo que la desarrolle, d) el control por violación del principio de conexidad sólo procederá cuando no se compruebe la publicidad de los cambios aprobados durante la tramitación legislativa, e) en los proyectos de ley con plazo para su aprobación, en caso de vencer el mismo, la consulta no suspenderá la aprobación y publicación de la ley por lo que se tramitará como acción de inconstitucionalidad.

### ***En cuanto a derechos “prestacionales” y Administración pública***

R41. La Sala Constitucional al conocer y resolver los procesos relativos al desarrollo de derechos “prestacionales” tomará en cuenta las capacidades y condiciones objetivas del Estado en general y de las administraciones públicas en particular, para hacerlos efectivos.

R41 bis. (Volio). La Sala Constitucional no debe tener la competencia de transformar los derechos sociales económicos y culturales en derechos de acción individual e inmediata, porque se crea una

enorme carga financiera para la Administración Pública y una grave desigualdad en favor las personas beneficiadas con el caso concreto. Las convenciones internacionales suscritas por el país no otorgan un derecho individual de acción en esta materia.

### **Otras reformas a los procesos judiciales**

R42. Se recomienda la introducción de la oralidad en todos los procesos judiciales.

R42 bis. (Piza). Además, deberán impulsarse las siguientes reformas a los procesos judiciales:

a) En los procesos civiles, agrarios y laborales deben establecerse jueces de resolución inmediata que resuelvan oralmente, al iniciarse el proceso y con la comparecencia de las partes, sobre la controversia planteada; quienes podrán dictar resolución sobre el fondo o, en su lugar, establecer medidas cautelares ejecutorias. La resolución podrá ser apelada y revisada por los tribunales y por el procedimiento ordinario. En caso de apelación, cuando se haya dictado resolución de fondo, está se ajustará y se le dará carácter de medida cautelar.

b) Deben penalizarse más o, alternativamente, fijarse en el límite superior de la pena, los delitos dolosos donde se aplique violencia sobre las personas, independientemente de la cuantía de lo sustraído o de la naturaleza principal del delito.

c) Deberán revisarse y simplificarse los procesos de ejecución de sentencias.

R43. Debe aprobarse legislación que autorice la imposición de multas en procesos administrativos, civiles o del derecho privado, en sustitución de sanciones penales por delitos menores o culposos. Deben despenalizarse los errores humanos o de orden administrativo donde no exista dolo, para aprobar por Ley, en su lugar, multas o sanciones administrativas o, al menos, sustituir las penas de prisión por multas o sanciones alternativas o pecuniarias para transgresiones menores del ordenamiento jurídico.

R43 bis. (Jiménez): Se aparta del anterior criterio y en su lugar propone que en materia penal deba darse la armonización y equilibrio legal entre delitos y penas. Y en lo respecta al ejercicio de la competencia administrativa se mantiene con el contenido y alcance de los artículos 19 y 124 de la Ley General de la Administración Pública, sin impedir que la Administración pueda iniciar procedimientos sancionatorios e incluso dictar sanciones por dolo o culpa grave de los funcionarios investigados, lo que en todo caso puede ser objeto de control jurisdiccional para el dictado de sentencias con carácter de cosa juzgada material.

R44. Se recomienda retomar el principio del juez natural en todas las actividades jurisdiccionales del Estado, sin perjuicio de los mecanismos alternativos de conflictos. Toda imposición de sanciones administrativas, lo que no excluye la materia electoral, debe cumplir con los parámetros del debido proceso y podrá ser recurrida ante los tribunales de justicia.

R45. Se recomienda reformar la Ley de Expropiaciones para agilizar la entrada legítima en posesión de la administración activa en el plazo de dos meses desde la declaratoria de interés público, la notificación a los afectados y el depósito del avalúo administrativo, lo anterior sin perjuicio de que el juez de expropiación pueda resolver asuntos relacionados con el régimen de nulidad.

### *Eje 4: Administración Pública*

#### **Cuestiones de principio**

- El diseño institucional debe reforzar la capacidad del Poder Ejecutivo y de las administraciones públicas, en general, para cumplir sus funciones de manera oportuna y eficiente así como para evaluar el resultado e impacto de sus políticas y acciones.
- El sistema institucional debe racionalizarse, para evitar duplicidades y lograr interacciones oportunas y apropiadas entre entes y órganos administrativos que se muestran desarticulados y que pueden llegar a actuar de manera contradictoria.
- La Asamblea Legislativa debe mantener y renovar instrumentos que le permitan orientar el gasto y el endeudamiento públicos, no sólo del Gobierno Central de la República sino también de las demás instituciones del Estado, de manera eficaz y debe reforzar la calidad de sus decisiones con el apoyo efectivo de la administración pública.
- La lentitud y las complicaciones excesivas en los trámites administrativos afectan negativamente, tanto la actividad pública como la privada. Un Estado moderno debe sistematizar y uniformar, en lo posible, los procedimientos administrativos y evitar dilaciones indebidas en perjuicio de los ciudadanos.
- El Estado debe aprovechar los avances tecnológicos al máximo, para el desempeño de sus funciones y aumentar su eficiencia.
- El Estado debe estar dotado de funcionarios públicos cuya actividad se realice con conocimiento, experiencia, profesionalismo y responsabilidad. Su estatus jurídico debe considerar las particularidades de sus funciones. Por eso, las normas que regulen su desempeño deben ser, en la medida de lo posible, de aplicación general para todos los funcionarios y deben introducir estándares adecuados de remuneración y de desempeño, sin desigualdades injustas.
- Los funcionarios deben actuar conforme al principio de legalidad y a los principios del servicio público.
- Los controles, si bien son imprescindibles, cuando no están bien concebidos entorpecen y hacen lenta la ejecución de las obras públicas y las conductas administrativas, innecesariamente.
- Los órganos de control no deben asumir funciones propias de la administración activa; hacerlo desborda sus funciones específicas y produce un desbalance en materia de distribución de competencias.
- La evaluación de resultados que realizan órganos administrativos de control, en campos ajenos a sus funciones legalmente establecidas, se aparta de la orientación constructiva que debe caracterizar a los entes y órganos públicos. El énfasis debe estar en la mejora de las funciones y servicios públicos y no en juzgar.
- Los órganos administrativos de control no deben invadir ni impedir la aplicación legítima de los criterios de oportunidad o conveniencia por parte de las administraciones activas para la satisfacción de los intereses públicos.
- La valoración política que realiza la ciudadanía sobre la institucionalidad pública, sobre su diseño, su acción y las conductas de los actores públicos son indispensables, pues aseguran la transparencia y permiten rectificar o descubrir posibilidades para mejorar la gestión.
- Los procedimientos y resoluciones de los órganos de control no pueden sustituir ni sobreponerse a la acción de los órganos judiciales y deben respetar los derechos de los ciudadanos y de los funcionarios.

- Al adoptar nuevas normas, se prescinde, fácilmente, del análisis de los efectos financieros, legales y procedimentales que comporta su aprobación. Ello atenta contra la necesaria simplificación de trámites y el cumplimiento de los propósitos que se concibieron inicialmente y produce, incluso, efectos negativos.

### Aspectos críticos

En esta área encontramos doce puntos críticos que están generando o pueden llegar a generar situaciones problemáticas, como entramamiento de las funciones gubernamentales, ineficiencia de la administración, parálisis o lentitud en la toma de decisiones, sobreposición o desbordamiento de funciones que afecten los órganos del Estado. Esos puntos críticos son:

- P19. Las relaciones de la Contraloría General de la República con la Asamblea Legislativa no corresponden estrictamente a lo establecido por las disposiciones constitucionales que la definen como un órgano auxiliar suyo.
- P20. Los controles previos se han convertido, muchas veces, en un obstáculo para la ejecución de obras o de acciones imprescindibles para el desarrollo del país y para el cumplimiento de las funciones propias de las administraciones públicas. Lo anterior no supone que se eliminen esos controles sino que se ordenen con base en criterios de eficiencia y racionalidad.
- P21. Los dictámenes de algunos órganos de control, particularmente los de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República, pueden debilitar y paralizar los actos de la administración activa con consecuencias perjudiciales para los intereses públicos. Por ello, debe garantizarse que se fundamenten únicamente en criterios jurídicamente válidos. Además, contra los mismos en muchos casos, no cabe recurso alguno de manera directa, al ser parte del procedimiento administrativo en la formación del acto administrativo final. Existe el agravante de que se ejecutan en ocasiones como dictámenes o criterios vinculantes, aunque la administración activa esté en desacuerdo o los rechace, incluso por criterios técnicos, en el ejercicio legítimo de la discrecionalidad administrativa.
- P22. Se ha desvirtuado la naturaleza de la CGR mediante la aprobación de leyes específicas. Se le han ido añadiendo funciones atípicas que van desde responsabilidades tales como aprobar reglamentos propios de la administración activa hasta potestades en materia de la estructura y cumplimiento de programas de instituciones. En virtud de ello, la CGR tiene que abarcar demasiados asuntos, hecho que le crea una carga innecesaria de trabajo y origina interferencias con las otras administraciones, funciones que no son propias de sus competencias de control y fiscalización, las que según dispone nuestra Constitución Política, deben ejercerse, fundamentalmente, en tres áreas: en materia hacendaria, en lo relativo a presupuestos y en la contratación administrativa.
- P23. La organización y actividad administrativas del país no debe prohiar la confusión de funciones. Esto se pone en evidencia en los órganos de fiscalización —particularmente la Contraloría General de la República—, pues muchas veces se ocupan de asuntos de oportunidad o conveniencia, desbordando así, los límites normales de sus funciones de control e invadiendo las propias del Poder Ejecutivo y de las administraciones públicas.
- P24. La aprobación de los presupuestos de la República constituye una excelente ocasión de racionalizar, no simplemente el gasto público, sino la organización y el funcionamiento del Estado. La imposición de límites máximos o mínimos de gasto para determinadas actividades, puede convertirse en útil instrumento para mejorar las funciones del Estado.

- P25. Sin embargo, esos límites deben tener extrema flexibilidad para permitir la adaptación de la acción estatal a nuevas circunstancias sobrevenidas.
- P26. Las instituciones autónomas están fuera de los controles presupuestarios que ejerce la Asamblea Legislativa y no existen procedimientos eficientes que permitan ponerles límites, encausar el endeudamiento o la orientación del gasto público.
- P27. Existe un debilitamiento de la orientación ministerial respecto de muchos entes descentralizados y órganos desconcentrados (por ejemplo, las así llamadas instituciones u órganos adscritos a los ministerios o instituciones públicas). No se ejerce una dirección jerárquica ministerial efectiva. En ciertos casos, el vínculo con el ministerio al que pertenecen es prácticamente nulo o muy débil. La necesidad de articulación con vistas a que el Gobierno pueda imprimirles una orientación determinada, debe ser reconocida y reforzada.
- P28. No se ha puesto al servicio de los procedimientos de contratación administrativa la tecnología más moderna, de manera suficiente. Por otra parte, asuntos muy similares se gestionan de manera diversa y los requisitos y formalidades no son uniformes en casos en que deberían serlo. Estos procedimientos deben modernizarse, simplificarse y racionalizarse para que el Estado pueda responder a las demandas de la población con mayor rapidez y eficiencia.
- P29. El empleo público presenta grandes problemas. Existe un sistema salarial desigual y, por lo tanto, injusto, que afecta a muchos funcionarios, especialmente cuando realizan funciones similares. El sistema de las convenciones colectivas aplicado al sector público, se presta también, para distorsiones y desigualdades. Los nuevos funcionarios, al carecer de antigüedad, se encuentran en una situación de desventaja notoria y ello dificulta su contratación. Jurídicamente hay ambigüedad por el doble carácter, administrativo y laboral con que se aborda el empleo público.
- P30. El traslado de nuevas competencias a las municipalidades no debe desligarse de recursos específicos para su ejercicio ni de su capacidad para hacerles frente. Por otra parte, la transferencia de recursos debe ocurrir en función de objetivos precisos y de interés nacional.

## Recomendaciones

Se necesita introducir cambios en el sistema administrativo del país, particularmente en materia de controles, para racionalizarlos, agilizarlos y hacerlos más eficientes, sin perjuicio de la transparencia, de la rectitud y del orden que deben privar en los asuntos públicos. Para lograrlo se formulan las siguientes propuestas:

### *En cuanto al carácter de órgano auxiliar de la Contraloría*

- R46. Se recomienda reforzar el carácter de órgano auxiliar de la Asamblea Legislativa que le corresponde a la Contraloría. Como parte de este refuerzo, le corresponderá asignar funcionarios técnicos especializados para apoyar el trabajo legislativo.
- R47. El jerarca de la Contraloría deberá comparecer ante la Asamblea Legislativa cuando sea convocado por ésta y al menos con ocasión de la presentación del informe semestral sobre sus actividades, que obligatoriamente someterá a su consideración.
- R48. El informe semestral de sus actividades, presentado por el Contralor, según se recomienda, deberá ser conocido y votado por la Asamblea Legislativa, en el mes siguiente a su entrega. Si el informe es rechazado, podrá aplicarse lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 183 de la Constitución.



R48 bis. Urcuyo propone ampliar el artículo 183 de la Constitución Política para que después de ineptitud y procedimientos incorrectos se agregue: ineficiente e ineficaz gestión en sus funciones.

- R49. Además de lo relativo al cumplimiento de los artículos 176 y siguientes de la Constitución Política, en relación con los proyectos de Presupuestos de la República, a la Contraloría le corresponderá emitir, antes de la aprobación de los proyectos de ley, un dictamen cuantitativo y cualitativo, de carácter no vinculante que se ocupará de los siguientes aspectos:
- Analizar y proyectar el impacto presupuestario que tendría el proyecto de ley en caso de llegar a aprobarse.
  - Medir su impacto regulatorio, es decir, el relativo a trámites nuevos o más gravosos que se impondrían a los ciudadanos con su aprobación.
  - Indicar cuáles “derechos adquiridos” crea o reconoce el proyecto de ley analizado.

### *En cuanto a los procedimientos de control*

- R50. Salvo en materia de control de la Hacienda Pública, de aprobación de Presupuestos o de Contratación Administrativa, los controles se harán *ex post* no *ex ante*.
- R51. Deberán revisarse los procedimientos preparatorios que conducen a una contratación administrativa, a lo interno de las administraciones, pues la misma Contraloría considera que se incluyen requisitos sin fundamento legal. Esto complica y alarga los procedimientos injustificadamente. Se recomienda sistematizar los procedimientos, depurarlos de requisitos inadecuados y, en la medida de lo posible, uniformarlos.
- R52. Salvo cuando se trate de materias de hacienda pública propiamente dicha (incluyéndose la revocación de actos declaratorios de derechos subjetivos), de presupuestos y de contratación administrativa, los dictámenes de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República no deben ser vinculantes para las Administraciones Públicas y tendrán carácter de “dictámenes de órganos consultivos”, razón por la cual la decisión de separarse de su criterio debe ser motivada, tal como lo dispone el artículo 136.1.c, de la Ley General de la Administración Pública.
- R53. Las facultades de control y fiscalización de la Contraloría cabrán solo por razones de legalidad, no así por criterios de oportunidad o conveniencia cuando estos sustituyan las competencias propias de la administración activa.
- R54. (De la Cruz, Pacheco y Volio): Recomiendan revisar la definición tan amplia de hacienda pública que emplea la Contraloría General de la República, en el sentido de protección de los fondos públicos en sentido estricto.
- R54 bis. (Jiménez, Piza y Urcuyo). No están de acuerdo con esta recomendación.
- R55. El ámbito de las competencias de la Contraloría será únicamente las funciones que la Constitución le atribuye. La ley se limitará a desarrollarlas. Se recomienda modificar el artículo 184, inciso 5 de la Constitución.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En concreto, se propone modificar el inciso 5) del Artículo 184 de la CP (texto a suprimir destacado entre paréntesis y negrita):

**Artículo 184.-**

*Son deberes y atribuciones de la Contraloría:*

...5) Las demás que esta Constitución o las leyes establezcan “para desarrollar deberes y atribuciones que aquella le asigna”.

### *En cuanto a funciones administrativas de la Contraloría*

- R56. Cuando la Contraloría tenga competencias de fiscalización o tenga que aplicar o recomendar sanciones, deberá respetar el derecho al debido proceso. Sus resoluciones no son de naturaleza judicial y por ello no tienen el carácter de cosa juzgada material.
- R57. Cuando sus dictámenes se refieran a situaciones concretas, debe escucharse a los afectados o involucrados sobre sus conclusiones preliminares antes de rendir sus recomendaciones o conclusiones.
- R58. Sus resoluciones o dictámenes podrán recurrirse de manera autónoma en tanto tengan efectos propios como actos separables, por tratarse de actos de incidencia directa en el ámbito de los derechos e intereses ciudadanos y públicos.
- R59. Las funciones a cargo de la Contraloría General de la República, relativas a evaluación de la acción gubernamental y de otros entes públicos, en los casos no comprendidos anteriormente, deben permitirse, regulándolas y delimitándolas. Para eso deberá reformarse el Reglamento de Evaluación de la Contraloría.
- R59 bis. (Volio). Deben eliminarse porque se considera materia propia –interna– de la Administración Pública. Ello incluye la derogatoria del Reglamento de Evaluación dictado por la Contraloría General de la República.

### *En lo relativo a entes descentralizados y la organización sectorial*

- R60. Los entes descentralizados, según se recomienda, formarán parte del sector que se determine por Decreto Ejecutivo, para efectos de ejercer el Poder Ejecutivo las potestades de dirección que le asignan la Constitución y la Ley. Cada sector será coordinado por un Ministro Rector. El Presidente de la República y el ministro correspondiente, serán responsables de dar cumplimiento a este principio.
- R61. (De la Cruz, Jiménez y Volio) Se propone la eliminación de las juntas directivas de las instituciones autónomas y en su lugar, como órgano jerárquico máximo, quedará a cargo de un Presidente Ejecutivo con las gerencias necesarias, conforme a la ley, para la ejecución de las políticas adoptadas.
- R61 bis. (Pacheco, Piza y Urcuyo) Consideran que no deben eliminarse las juntas directivas de las instituciones autónomas, pero recomiendan que se distingan mejor las acciones propias de la Administración, de las potestades para dictar políticas institucionales generales, que es lo que corresponde a una Junta Directiva.
- R62. Los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas deberán cumplir, según la ley dictada al efecto, con los requisitos profesionales, técnicos y de probidad necesarios para la dirección y funcionamiento de cada entidad. Su nombramiento será del Consejo de Gobierno y responderán directa y personalmente por su gestión.
- R63. (De la Cruz, Jiménez y Volio): Se recomienda la derogación de la Ley del 4-3 y la Ley de Presidencias Ejecutivas. Para el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Presidente Ejecutivo tendrá un órgano social colegiado y asesor para la toma de decisiones, cuyos criterios no serán vinculantes y cuyos miembros actuarán *ad honórem*, conforme a lo que se disponga a nivel reglamentario.
- R63 bis. (Pacheco, Piza y Urcuyo). No suscriben la recomendación anterior.

R64. El incumplimiento de las Directrices dictadas por el Poder Ejecutivo, en sentido estricto, será conocido por el Consejo de Gobierno, quien podrá adoptar medidas correctivas y podrá disponer la destitución de los jerarcas institucionales de nombramiento gubernamental.

Las disposiciones de las recomendaciones anteriores, no rigen para las Municipalidades, las Universidades públicas, las entidades públicas no estatales, ni para los Bancos Públicos.

R64 bis. (De La Cruz, Pacheco y Volio): Además, de cara al cumplimiento de metas nacionales como la construcción de infraestructura y la ejecución de programas que sobrepasen el territorio del cantón debe modificarse la Constitución para permitir la promulgación de directrices dictadas por el Poder Ejecutivo para las Municipalidades.

R65. En aras de la eficiencia y probidad administrativa y la disminución del gasto público para la pronta satisfacción de los intereses públicos, se recomienda la profunda reestructuración de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). En el caso de este Ministerio, considerar el eventual cierre del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), el Consejo de Seguridad Vial (COSEVI) y el Consejo de Transporte Público (CTP), conforme al ordenamiento jurídico.

### ***En lo relativo a los Presupuestos Generales de la República y la racionalización del Estado***

R66. La Asamblea Legislativa podrá aprobar, por mayoría simple, presupuestos anuales o plurianuales de acuerdo con las necesidades y prioridades del gasto público.

R67. En el caso de los Presupuestos plurianuales, la Asamblea Legislativa podrá aprobar únicamente las partidas que sean una modificación del presupuesto vigente. En las partidas que no sean plurianuales, será necesaria la aprobación anual de las partidas correspondientes.

### ***En cuanto a los órganos desconcentrados: dirección jerárquica ministerial y unidad presupuestaria***

R68. Es indispensable simplificar la organización del Poder Ejecutivo con el fin de agilizar la administración pública. La organización interna de los Ministerios será competencia del Poder Ejecutivo conforme al inciso 18 del artículo 140 de la Constitución.

R69. Los órganos desconcentrados podrán ser reorganizados por Decreto Ejecutivo, respetando los límites y competencias determinadas por Ley en relación con el Ministerio al que pertenecen. Los entes públicos podrán también reorganizarse por reglamento autónomo. La reorganización no podrá afectar los derechos de terceros, ni derechos adquiridos del personal, ni podrán crearse o modificarse potestades de imperio, ni las demás materias reservadas a la Ley.

R70. Los fondos asignados por ley y las asignaciones presupuestarias para los órganos desconcentrados de los Ministerios e Instituciones Autónomas, serán parte del presupuesto del ente al que pertenecen, quien podrá proponer su reasignación, garantizándoles las partidas necesarias para su funcionamiento, en el Proyecto de Presupuesto.

R71. El Ministro competente podrá dictar directrices vinculantes para los órganos desconcentrados de su Ministerio y los Jerarcas en relación con los órganos desconcentrados de las entidades descentralizadas. Las directrices administrativas no deben entenderse como instrucciones o circulares y no podrán dar órdenes para resolver asuntos concretos o pendientes de resolución.

Se excluyen de estas recomendaciones, los tribunales administrativos creados por Ley y la Procuraduría General de la República.

### ***En cuanto a los principios generales de la función pública y el servicio civil para todo Sector Público***

- R72. Debe buscarse la mayor uniformidad en materia de remuneraciones en todo el sector público, para evitar distorsiones y distinciones injustificadas entre funcionarios públicos que realizan funciones equivalentes. Se propone avanzar hacia el sistema de remuneración única, que deberá respetar los derechos adquiridos de todos los funcionarios del Sector Público. Subsidiariamente, las únicas remuneraciones complementarias y anuales se otorgarán en función del cumplimiento de índices de productividad.
- R73. Se recomienda introducir en el Estatuto del Servicio Civil, procedimientos descentralizados de nombramientos, ascensos y disciplinarios para agilizar el funcionamiento de la administración en esta materia.
- R74. La relación de empleo público debe regularse como una relación de servicio público, de naturaleza estatutaria. La negociación colectiva o el reconocimiento unilateral por parte de la Administración de beneficios a sus servidores, no podrán afectar en lo sustancial esta naturaleza estatutaria y solo podrán ser adoptados por el Poder Ejecutivo o por los superiores jerárquicos supremos de las instituciones descentralizadas. La ley regulará la manera de otorgar nuevos beneficios.
- R75. Deben establecerse por ley los procedimientos de la negociación colectiva y sus límites, dentro del marco de las regulaciones del empleo público que deberán comprender los siguientes principios:
- a) Con las convenciones colectivas en el sector público no podrán beneficiarse ni directa ni indirectamente a los jerarcas institucionales.
  - b) Las Convenciones colectivas deberán sujetarse al respectivo contenido presupuestario.
  - c) Deberán sujetarse a los límites del ordenamiento jurídico.
  - d) Las modificaciones de las convenciones podrán ser totales o parciales y estarán sujetas a las mismas condiciones aquí señaladas.
  - e) No podrán firmarse antes de que la Contraloría General de la República valore su impacto presupuestario futuro.
  - f) Deberán ser ratificadas por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social en el caso de los Ministerios y órganos desconcentrados del Poder Ejecutivo. En el caso de las instituciones descentralizadas, deberán contar con la aprobación de la Contraloría General de la República.
  - g) Los límites señalados no serán aplicables cuando el convenio o convención, sean específicamente aprobados por la Asamblea Legislativa, por el procedimiento de aprobación de las leyes.
  - h) Estos límites serán aplicables también, al reconocimiento unilateral de derechos adquiridos. La Procuraduría General y la Contraloría deberán velar por el cumplimiento de esos límites.

### **En cuanto a la contratación administrativa**

- R76. En materia de contratación administrativa deberá adoptarse el sistema de contratación electrónica. Las excepciones deben ser motivadas.
- R77. Se podrán aprobar carteles estándar o tipo con condiciones generales aplicables a casos iguales o similares. Estos carteles deberán ser previamente publicados. Sólo en los casos en que establezcan excepciones o reglas especiales, serán impugnables; sin perjuicio de que en la apelación de la adjudicación, se puedan aducir nulidades absolutas en su aplicación o cuando se trate de la impugnación de conductas que tengan efectos propios.
- R77 bis. Volio considera que los carteles tipo previamente publicados no deben ser impugnables durante el proceso de contratación.
- R78. Se recomienda que las Administraciones Públicas procedan en un plazo máximo de dieciocho meses a partir de la adopción de estas recomendaciones:
- a) A establecer y publicar catálogos de equipos y suministros uniformes, aplicables a todas las administraciones.
  - b) A establecer, publicar y aplicar carteles uniformes según categorías de bienes y servicios.
  - c) A establecer y seguir reglas y plazos para la definición de necesidades de contratación y reglas aplicables a la asignación presupuestaria por categorías.
  - d) A publicar, con al menos dos meses de anticipación, las necesidades de contratación ordinaria y previsible de cada administración contratante, para el año o semestre siguiente.

En todos los casos anteriores, las excepciones deben ser motivadas específicamente.

- R79. El procedimiento administrativo de contratación, no deberá pasar por más de tres oficinas de la administración activa (contratante). En caso que se necesiten criterios técnicos de diversas oficinas, las Administraciones, al definir la necesidad y asignar el presupuesto para la contratación, deberán conformar el equipo técnico asignado a esa contratación. En caso de no contar con personal técnico especializado, deberán contratarlo antes de iniciar el procedimiento pues en todo momento deberá garantizarse la eficiencia en el mismo.
- R80. Las vicisitudes y controversias que puedan plantearse durante la ejecución del contrato administrativo o a su finalización, deberán resolverse preferiblemente por arbitraje técnico y jurídico; sin perjuicio de las nulidades que puedan decretar la Contraloría General de la República o los tribunales. La potestad de fiscalización en materia de contratación administrativa de principio a fin no sólo corresponde a la administración activa, sino también a la CGR y a los tribunales de lo contencioso administrativo donde incluso existen los mecanismos de conciliación. En caso de existencia de cláusula de arbitraje se respetará su procedimiento
- R80 bis. Volio opina que no debe intervenir la CGR ni los tribunales comunes cuando existe en el contrato una cláusula arbitral, porque el artículo 43 de la Constitución Política permite a toda persona física o jurídica, privada o pública, someter sus diferencias a un proceso arbitral.
- R81. La Contraloría General de la República solo podrá anular, con motivación fundada técnica y jurídicamente, carteles o adjudicaciones por razones de nulidad absoluta, no así por criterios de oportunidad. Esos mismos criterios serán aplicables para anular o declarar desierta una contratación administrativa, una vez iniciada.

## **En cuanto a las municipalidades**

R82. En virtud de las dificultades para dar pleno cumplimiento al artículo 170 de la Constitución Política y su transitorio, se recomienda encontrar una solución que contemple:

- a) No despojar al Poder Ejecutivo de sus competencias de manera general.
- b) La posibilidad de transferir recursos a las municipalidades para fines específicos en función de competencias y servicios de interés público que se presten a la población local según contratos de gestión.
- c) El principio de no traslado de competencias sin recursos.
- d) En relación con los ingresos municipales propios se seguirá el principio de la autonomía en la definición del gasto.

R82 bis. Volio considera que debe reformarse el artículo 170 de la Constitución Política con el propósito de eliminar la obligación de transferir a las municipalidades competencias del Poder Ejecutivo de manera obligatoria, porque lo debilitará aún más. Se debe permitir la transferencia de fondos del presupuesto nacional sin la obligación de transferir competencias. Se debe permitir la transferencia de fondos y competencias temporales de las instituciones autónomas también, para el cumplimiento de metas específicas.

R82 ter. Volio y De La Cruz consideran que la Constitución Política debe permitir la promulgación de directrices del Poder Ejecutivo hacia las municipalidades, cuando se trate de ejecutar proyectos regionales de infraestructura o de prestación de servicios (p.e. agua, salud, seguridad), para lo que será obligación adaptar los presupuestos municipales para cumplir esas metas regionales o nacionales.

## **Eje 5: Seguridad jurídica y trámites administrativos**

### **Cuestiones de principio**

- El Estado tiene la obligación de crear un ámbito general de seguridad jurídica brindado confianza a la ciudadanía en cuanto a la observancia y el respeto de la aplicación de normas válidas y vigentes.
- La supresión de la tramitomanía innecesaria y el desarrollo de expedientes electrónicos comprenden elementos inherentes a una administración pública moderna, eficiente y eficaz.

### **Aspectos críticos**

El exceso de trámites y los procedimientos irracionales afectan a las personas que acuden a las oficinas públicas. Esto se agudiza con la falta de respuesta o la resolución inoportuna de los asuntos bajo consideración. Los administrados se sienten, a merced de una administración poco sensible a sus necesidades y los trámites, a pesar de los esfuerzos por simplificarlos, siguen siendo uno de los puntos más débiles de la administración pública. Los efectos negativos de este hecho, se manifiestan, no sólo en la inconformidad generalizada de la gente, sino en el progreso material del país.

## Recomendaciones

### ***Simplificación de trámites, contención de su crecimiento y control del impacto negativo de las regulaciones: debe limitarse y racionalizarse la tramitomanía***

- R83. De previo a la aprobación de cualquier Decreto o Reglamento, deberá existir un órgano técnico de la Presidencia encargado de emitir un dictamen sobre su impacto presupuestario y regulatorio. El Dictamen no deberá ser vinculante y, en caso de urgencia, podrá ser posterior.
- R84. Sin perjuicio del principio de reserva de Ley, los requisitos que se exijan a los ciudadanos para los trámites administrativos, solo podrán establecerse por Decreto del Poder Ejecutivo o Reglamento del órgano jerárquico máximo de la respectiva entidad descentralizada, sin que tales requisitos sean contrarios al ordenamiento jurídico ni de imposible cumplimiento.
- R85. No se deberán exigir certificaciones o constancias sobre información que figure en los registros de la Administración Pública. La solicitud o trámite por parte del interesado, harán presumir su anuencia para que la Administración pueda recabar la información que conste en cualquier departamento u oficina pública.
- R86. Las certificaciones o constancias requeridas para trámites administrativos serán gratuitas.
- R87. El interesado debe acudir a una sola ventanilla para cualquier trámite. En caso de que se exijan, además, autorizaciones o aprobaciones de entes descentralizados, Municipalidades y Colegios Profesionales, o por exigencias de control interno, solo podrá exigirse acudir a un máximo de tres ventanillas para trámites en total.
- R88. El “Silencio Positivo” otorgado de pleno derecho deberá ser aplicable en los casos de autorizaciones, licencias, permisos y aprobaciones, salvo que la Ley disponga expresamente lo contrario. En ningún caso, será aplicable la analogía como justificación para no aplicar el silencio positivo.
- R89. La anulación de la autorización, licencia, permiso o aprobación otorgada en virtud del silencio positivo, solo procederá por el proceso jurisdiccional de lesividad o por nulidad absoluta evidente y manifiesta cuando corresponda, para lo que se aplicará los artículos 173 y concordantes de la Ley General de la Administración Pública y el Código Procesal Contencioso Administrativo.
- R90. Los funcionarios que entraben, impidan o contradigan la ejecución de las actividades autorizadas o aprobadas por silencio positivo, serán responsables personalmente por los daños y perjuicios que se causen.
- R91. Cuando no proceda aplicar el silencio positivo, se recomienda aplicar los siguientes principios:
- Al vencimiento del plazo, el interesado podrá instar a la administración a dar respuesta específica y motivada a su petición. Esta dispondrá de un plazo máximo de 3 días hábiles para hacerlo.
  - Vencidos los plazos, se revierte la carga de la prueba en contra de la Administración activa. Para denegar la autorización, el permiso, licencia o la aprobación, la Administración debe probar específicamente que lo solicitado era ilegal.
  - En caso de incumplimiento de los plazos o de las disposiciones por la administración activa, se iniciará el procedimiento sancionatorio contra los funcionarios presuntamente responsables, con participación en este procedimiento de la parte afectada.



- R92. En materia municipal, se propone la revisión integral del Código que la rige para una mejor y más clara definición de las competencias del Concejo Municipal y las de la Alcaldía, de manera que las políticas generales sean competencia del Concejo y las competencias administrativas queden a cargo de la Alcaldía (por ejemplo, aprobación de permisos, licencias, patentes, autorizaciones); sin perjuicio de las competencias del Concejo en materia de apelaciones. Esta revisión debe contemplar la búsqueda de mayor claridad de las competencias del Tribunal Contencioso Administrativo en materia de apelación no jerárquica y se propone derogar el párrafo final del artículo 173 de la Constitución para que se elimine la apelación de jerarquía impropia ante este Tribunal.
- R93. Se recomienda acelerar el avance hacia la administración digital, de manera que los trámites administrativos se simplifiquen y se puedan desarrollar en línea, y permitir a los usuarios gestionar sus trámites y solicitudes por medios digitales. Se recomienda además que La Gaceta Electrónica sea de acceso gratuito.

## **Eje 6: Relación Sociedad – Estado**

### **Cuestiones de principio**

- Una democracia moderna y robusta requiere de la confianza de la ciudadanía en sus postulados e instituciones.
- El combate a la corrupción resulta un tema inagotable por naturaleza. Obviamente, se debe evitar la impunidad. Sin embargo, se requiere también restaurar la confianza —tan deteriorada— de la población, en el sistema institucional y político, gracias más a medidas concretas que a decisiones espectaculares cuyo efecto consiste en aumentar la sensación de deterioro y a frustrar expectativas poco realistas. Es especialmente perjudicial la tendencia a creer que la solución es aumentar delitos artificiosamente para conductas que normalmente, desde el punto de vista moral o penal, no serían conductas delictivas. Es necesario, además, que el diseño institucional desincentive la corrupción e incentive la acción administrativa necesaria para enfrentarla.
- El combate a la pobreza debe ser una acción prioritaria de todo gobierno y escapa, en general, al diseño institucional. No obstante, a pesar de que parecería ajeno a los asuntos que nos ocupan, algunas de sus aristas sí están ligadas a los procedimientos administrativos y a la forma de fijar y aplicar políticas en la materia, destacando la falta de articulación de los esfuerzos en esta materia, aspecto subrayado por diversos actores de la comunidad nacional.

### **Aspectos críticos**

- P31. El clima de opinión pública revela una creciente desconfianza, una pérdida de credibilidad de la ciudadanía en la democracia y en el desempeño de las instituciones de gobierno y los tribunales de justicia. Resultados adversos en la lucha contra la desigualdad y la pobreza junto con el flagelo de la corrupción contribuyen a este deterioro de la confianza en la democracia.
- P32. La sociedad costarricense ha perdido espacios de encuentro y diálogo social capaces de impulsar acuerdos en tópicos trascendentales del desarrollo.

## Recomendaciones

### Creación del Consejo Económico y Social

R94. Instituir la figura del Consejo Económico y Social con representación de actores del sector público y de la sociedad civil como órgano de consulta y deliberación sobre temas de interés nacional y el trazado de los Planes Nacionales de Desarrollo en una perspectiva de largo plazo. MIDEPLAN operaría como Secretaría Técnica de esta instancia cuyos acuerdos informarán decisiones ulteriores de política pública y la adopción de los instrumentos normativos correspondientes.

Respecto a la naturaleza y alcances de esta instancia, se propone que: a) sus decisiones no sean vinculantes, b) la consulta no sea obligatoria, c) que bajo ninguna circunstancia, asuma o sustituya competencias de los Poderes del Estado o de los órganos e instituciones públicas, d) solo podrá conocer asuntos que le sean sometidos por los Poderes del Estado y únicamente en el ámbito delimitado por estos, e) su funcionamiento será ad honorem, f) no formará parte de los Poderes, entes u órganos públicos y sus funciones serán estrictamente deliberativas, g) la ley o decreto que lo convoque definirá la organización, fines y procedimientos para su conformación y funcionamiento, garantizando la mejor representatividad de la sociedad.

### Diseño institucional y recomendaciones para el combate a la pobreza

R95. En materia de políticas sociales resulta particularmente necesario mantener los principios de discrecionalidad en la definición y de no discrecionalidad en su aplicación, antes mencionados. Para lograr esto último, se deberá aplicar reglas objetivas, para alcanzar a las poblaciones meta.

R95 bis. Piza y De La Cruz proponen que: En materia de políticas sociales y de asignación de beneficios por las Administraciones Públicas, la Ley y los Decretos Ejecutivos o Reglamentos generales de las instituciones competentes definirán las reglas generales para alcanzar a las poblaciones meta, pero la asignación de beneficios será reglada y no podrá aplicarse discrecionalidad ni discriminación alguna en su ejecución.

R96. El Consejo de Gobierno, con el apoyo de la Defensoría de los Habitantes y del Ministerio de Planificación, deberá revisar el diseño institucional del área social del Estado, la aplicación de políticas sociales y su impacto sobre la distribución de la riqueza y la pobreza; para:

- a) Establecer límites a aquellas que resulten regresivas, por apoyar desproporcionadamente a los deciles de la población con ingresos superiores.
- b) Establecer una rectoría programática en materia de lucha contra la pobreza y mecanismos claros de articulación y coordinación interinstitucional.
- c) Eliminar duplicidades institucionales en la prestación de servicios sociales para lo que se deberían unificar instituciones o al menos aumentar su grado de coordinación y complementariedad.
- d) Revisar las asignaciones derivadas de leyes o disposiciones que crean un destino específico de ciertos impuestos o fondos públicos, para reforzar los ingresos del Estado en el campo de la lucha contra la pobreza.

R96 bis. Jiménez propone un inciso e) adicional: Todas las instituciones del Estado en régimen de competencia y los bancos públicos, deberán contribuir con los planes sociales del Gobierno mediante algún monto o porcentaje económico determinado por ley, en relación a los posibles

excedentes de ganancia que generen en un año económico. Se recomienda que, en caso de malversación o desvío de los fondos asignados, o por incumplimiento de metas, cabría la responsabilidad personal del Presidente de la República, sin perjuicio de otros funcionarios.

### ***Acción vecinal***

R97. Con miras a favorecer la vinculación de la Administración Pública con los ciudadanos bajo la tesis de la democracia participativa se recomienda retomar la inclusión del título concerniente a la “Acción Vecinal” en el Código Municipal, que posibilita al vecino de una circunscripción cantonal a requerir al Concejo de ésta, la adopción de conductas necesarias en la defensa de los bienes, derechos, competencias e intereses de la respectiva Municipalidad a nivel administrativo y ante la jurisdicción contencioso administrativa. Se aclara que tal instituto procesal fue excluido de la Comisión revisora del Código Procesal Contencioso Administrativo (CPCA) por criterios únicamente de oportunidad a fin de evitar, en su momento, la consulta obligada a todas y cada una de las municipalidades del país, dada la urgencia de aprobación del CPCA.

R97 bis. Volio no está de acuerdo. Esta regla fue excluida del Código Procesal Contencioso Administrativo.

## **6. Recomendaciones complementarias a título individual de los miembros de la comisión**

### ***Casilla en blanco en los procesos electorales***

RA1. (De la Cruz y Piza): Se recomienda establecer en las papeletas electorales una casilla en blanco como voto válido para que los electores puedan expresar su disconformidad con las propuestas o candidaturas partidarias.

### ***Participación ciudadana y revocatoria de mandato presidencial y legislativo***

RA2. (Jiménez y Piza): Recomiendan ampliar la participación ciudadana por medio del referéndum para que el cuerpo electoral decida sobre la eventual revocatoria de mandato del Presidente y Vicepresidentes de la República de manera conjunta y de la totalidad de los diputados de la Asamblea Legislativa a fin de que se proceda con una nueva elección popular, con las limitaciones y requisitos que establezcan la Constitución y las Leyes.

### ***En cuanto a la competencia de la Sala Constitucional para conocer de normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público (Artículo 10 de la Constitución)***

RA3. (Volio): Es necesario delimitar la competencia de la Sala Constitucional para que conozca la inconstitucionalidad de las normas de jerarquía legal o supra legal, pero no de las normas de jerarquía inferior. Estas serían revisadas por la jurisdicción contencioso administrativa creada en el artículo 49 de la Constitución Política. Esta solución contribuye a separar la jurisdicción constitucional de la jurisdicción contencioso administrativa.

RA4. (Volio): Excluir de la competencia de la Sala Constitucional la revisión del mérito de los actos políticos dictados en ejercicio de potestades constitucionales exclusivas ni los actos de relación entre poderes. Distinguir la jurisdicción constitucional de la jurisdicción laboral y contencioso administrativa.

## Administración Pública

RA5. (Jiménez): Deberá reforzarse la debida aplicación de los principios del servicio público en toda la actuación de los entes y órganos del Estado, con establecimiento de sanciones y penas contra el funcionario incumpliente con tales principios que forman parte del principio de legalidad a niveles constitucional y ordinario.

RA6. (De la Cruz y Piza): En cuanto a las instituciones autónomas, el Presupuesto General de la República podrá fijar límites máximos al crecimiento presupuestario y al empleo público (plazas y porcentajes del gasto institucional) y los mínimos de inversión en infraestructura y equipamiento. Los presupuestos de las instituciones autónomas no podrán contradecir esos límites, por cuyo acatamiento velará la Contraloría General de la República.

RA6 bis. (Piza y Jiménez): Deberá, además, establecerse un límite constitucional al endeudamiento público y un límite porcentual al déficit fiscal. Sin perjuicio de la aplicación del estado de necesidad o emergencia, por mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa, podrá autorizarse expresamente su superación, pero en ese caso la autorización deberá incluir:

- a) Cláusulas de aplicación obligatoria que limiten los gastos no esenciales.
- b) Cláusulas que establezcan obligaciones porcentuales de subejecución presupuestaria.
- c) Cláusulas que limiten la aplicación de exoneraciones o subsidios no exigidos directa y expresamente por Ley.
- d) Cláusulas que establezcan reglas de contención del crecimiento del empleo público y de los beneficios reconocidos.
- e) Cláusulas que determinen las acciones para enfrentar el impacto de los disparadores del gasto público, incluyendo las pensiones con cargo al presupuesto nacional, las decisiones judiciales de impacto presupuestario y el reconocimiento de derechos adquiridos de impacto presupuestario.
- f) Cláusulas que resguarden prioritariamente las inversiones públicas en infraestructura y en ciencia y tecnología.

## Diseño Institucional y lucha contra la corrupción

RA7. (Piza): Sin perjuicio de las leyes y disposiciones que establecen responsabilidades por actos contrarios a la ley; la definición y regulación de las políticas públicas para la prestación de servicios, bienes o beneficios públicos, corresponderá a las Administraciones Públicas de acuerdo con la Ley y los Decretos Ejecutivos o Reglamentos generales de las instituciones competentes; pero la aplicación de esas políticas y la asignación de bienes, beneficios o servicios públicos será reglada y no podrá aplicarse discrecionalidad ni discriminación alguna en su ejecución. Toda persona estará legitimada judicial y administrativamente para impugnar actos discriminatorios o discrecionales en la asignación de bienes, servicios o beneficios por parte de las Administraciones Públicas. Todo acto, bien, beneficio o servicio público deberán ejecutarse transparentemente. La Administración Pública deberá publicar o disponer un acceso electrónico con un listado con los servicios, bienes o beneficios otorgados, con el nombre de todos los beneficiarios de los mismos.

### *Acción conjunta de Poderes del Estado y población penitenciaria*

RA8. (Jiménez y Piza): En un plano de actuación conjunta entre los poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo, deberá darse solución al grave problema de la actual sobrepoblación penitenciaria conforme a las adaptaciones legales del caso.

## **Anexo 1: Fragmento del Discurso presidencial sobre el Estado de la Nación del 1ero. de mayo del 2012 que origina la conformación del grupo**

Señor Presidente, señoras diputadas y señores diputados:

He presentado ante ustedes y ante mi pueblo los principales resultados de estos dos años de gobierno. Mis esfuerzos y decisiones, y también los de mi equipo de gobierno, se han dirigido a seguir construyendo la Costa Rica próspera, solidaria y segura que soñaron los fundadores de esta patria, y por la que trabaja cada costarricense.

En cada una de las metas que nos propusimos alcanzar hemos avanzado, aunque sabemos que nuestro pueblo exige más. A pesar de limitaciones y barreras, los logros son palpables; aunque no siempre hemos sido capaces de comunicarlos a la gente.

En la consecución de muchos de estos logros, hemos contado con la participación de diversos actores políticos y sociales, a quienes hemos reconocido su actitud patriótica y constructiva. Pero existen aún importantes retos a enfrentar, muchos de ellos postergados por años, que demandan el esfuerzo colectivo de todas y todos.

Ustedes, señoras diputadas y señores diputados, al igual que los honorables magistrados y magistradas y todos quienes ocupamos las más altas posiciones de decisión política, judicial y administrativa, tenemos enormes responsabilidades hacia nuestro pueblo, y estamos llamados al liderazgo constructivo.

Por esto, al rendir cuentas, también deseo invitarlos a una profunda reflexión sobre el estado de nuestra institucionalidad democrática.

Costa Rica es un país admirable y admirado. Nuestro pueblo es esforzado, inteligente, abierto y leal. Está a la vista. Miremos hacia las mujeres campesinas e indígenas que se levantan desde la marginalidad para crear pequeñas empresas que les abran a sus hijos un mejor futuro. Tengamos en cuenta a los jóvenes profesionales que se destacan como ingenieros, economistas o biólogos en las industrias de punta. Recordemos a los funcionarios públicos que, a pesar de añejas rutinas burocráticas, cada día tratan de brindar mejores servicios. Reconozcamos a los empresarios que exploran oportunidades, asumen riesgos e invierten para crear riqueza; y no olvidemos al inmigrante que, al buscar mejores oportunidades en nuestra patria, se suma a la tarea por mejorarla.

Ese pueblo es Costa Rica, y Costa Rica somos todas y todos. Gracias a su empeño, que se hunde en lo más profundo de nuestra historia, tenemos una patria de la que nos sentimos orgullosos y que es capaz de avanzar cada vez más.

En medio de esos avances, sin embargo, muchos costarricenses muestran escepticismo o se sienten frustrados con el estado de la nación. En particular, con el funcionamiento de nuestra democracia. No es la existencia de uno u otro problema lo que molesta a los ciudadanos, sino la dificultad de las instituciones para resolverlos. A nuestro pueblo no le preocupa asumir responsabilidades, sino desconocer en nombre de qué y para qué hacer sacrificios. En nuestra vida privada, las respuestas están a la vista de cada uno; es en la vida pública donde se acumulan las preguntas.

Admitámoslo con sinceridad: nuestro Estado no está respondiendo con eficiencia y oportunidad a las expectativas y demandas ciudadanas. Ante esto, la ciudadanía opta por alejarse de nuestros llamados; se aparta de la vida pública y hasta llega a dudar de la democracia y de las intenciones de sus representantes.

Las instituciones públicas tienen cada vez más problemas para cumplir con sus mandatos y para tomar las decisiones que nuestro pueblo demanda. Hoy, la responsabilidad de impulsar y tramitar leyes la comparten los tres Poderes del Estado, en procesos que se vuelven confusos e interminables, y en donde el veto de las minorías termina por imponerse a la voluntad de las mayorías democráticamente electas.

El necesario balance de poderes hemos terminado convirtiéndolo en un juego en el que, al final, nadie gana; como consecuencia, todos perdemos. Esto no es sostenible.

A esos problemas de diseño institucional se unen factores que los agravan, como el fraccionamiento y calidad de nuestra representación política.

Estas circunstancias se conjugan para que, en vez de potenciar la iniciativa y el vigor de nuestro pueblo, a menudo lo frenemos; para que, en vez de avanzar con agilidad, nos paralice la eterna manipulación de los procesos; para que, en lugar de generar inspiración, produzcamos duda, escepticismo e indignación.

En medio de estos problemas, algunos grupos se sienten con derecho a sustituir a la autoridad o arrogarse su representatividad, con absoluto desdén por la democracia. Algunos intereses gremiales y corporativos buscan apoderarse de la agenda pública en detrimento del interés general, y acuden alegremente a las medidas de hecho para sustituir los mecanismos de nuestro Estado de Derecho.

Estamos atrapados en una dinámica que, lejos de acercarnos a las soluciones, nos aleja de ellas y nos conduce a una pérdida de legitimidad de nuestras instituciones y a un deterioro de nuestra seguridad jurídica.

Hagamos un alto en el camino. Detengamos esta guerra de recriminaciones, mezquindades, miopía y obstrucción y, a modo de tregua, abramos las compuertas al debate responsable y, sobre todo, a la búsqueda de soluciones.

En algún momento y por algún lado, debemos empezar a abordar estos problemas. Les sugiero que sea lo antes posible y por los temas más acuciantes.

He decidido convocar a un ilustre grupo de ciudadanos que nos presenten en el corto plazo una propuesta para avanzar hacia mayores niveles de funcionalidad y calidad de nuestra democracia. Sus consejos y recomendaciones deberán vertirse en propuestas concretas que nos permitan conducir un debate acotado y con consecuencias prácticas. La composición de este grupo y los alcances de su misión, los estaremos dando a conocer próximamente.

Ya he afirmado, que los políticos y gobernantes tenemos altas cuotas de responsabilidad y que debemos estar dispuestos a asumirlas. Pero también hay otros actores importantes a quienes les alcanza la responsabilidad por el futuro de nuestra nación. Me refiero a los líderes académicos, gremiales, empresariales, profesionales y comunales. También, a quienes inciden diariamente en definir y orientar la discusión pública.

En este sentido, el papel de los medios de comunicación es fundamental, me satisface que Costa Rica tenga medios diversos, dinámicos, competitivos, independientes y críticos. Nunca haré nada por limitarlos. La democracia los necesita.



Esa necesidad se fundamenta no solo en la importancia de su crítica, sino, también, en la calidad de sus informaciones, la seriedad de sus análisis, la probidad de sus métodos y fuentes, y la humildad para reconocer errores cuando se cometen.

Con respeto y espíritu democrático, hoy quiero invitarlos a que reflexionen también sobre el ejercicio de sus tareas; a que se pregunten si están reflejando adecuadamente el país que los cobija o apenas pequeñas partes de él; si están contribuyendo al debate responsable o a reproducir recriminaciones estériles; si están enaltecendo o erosionando la democracia de la cual dependen para su existencia.

También pido a cada ciudadano y ciudadana de este país, que se interrogue sobre sus deberes cívicos y cómo cumplirlos mejor. Les pido que sean generosos con la Costa Rica que todas y todos compartimos y que, gracias a todas y todos, puede ser cada vez mejor. Se los pido por nuestra democracia, porque la democracia sin responsabilidad ahoga la libertad.

## Anexo 2: Audiencias concedidas y documentos recibidos por la Comisión

### Audiencias

Fecha	Sesión	Audiencia
03-07-2012	5	Comparecencia de Luis Paulino Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia para el análisis del tema Tribunales – Poder Judicial.
10-07-2012	7	Comparecencia del Sr. Jorge Vargas Cullell, sociólogo y analista de temas nacionales.
24-07-2012	10	Participación de los señores Mario Carazo Zeledón y Arturo Fournier Facio, del Consejo de Defensa de la Institucionalidad, enfocada en temas de gobernabilidad.
Julio 2012		Reunión con el Sr. Víctor Emilio Granados Calvo, Presidente de la Asamblea Legislativa.
09-08-2012	13	Comparecencia del Sr. Amando González Rodicio, abogado y periodista.
13-08-2012		Visita al Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, Sr. Luis Antonio Sobrado y Encuentro con magistrados electorales de República Dominicana y Panamá.
16-08-2012	14	Comparecencia de la Sra. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República, acompañada por el Sr. German Brenes, de Contratación Administrativa; la Sra. Amelia Jiménez, de Fiscalización Evaluativa y Operativa, y el Sr. Luis Diego Ramírez, del departamento Jurídico.
28-08-2012	15	Comparecencia de los Sres. Mario Redondo en su condición de integrante de la Comisión de Eficiencia Administrativa (CEA) establecida por Ley No. 5525 y la Sra. Laura Fernández funcionaria de MIDEPLAN miembro de la CEA y vinculada al tema de reformas en materia del empleo público.
20-09-2012	21	Comparecencia de la Sra. Silvia Solís Rodríguez-Sedano, exasesora parlamentaria
23-10-2012	29	Comparecencia de los señores Jaime Molina y Miguel Schyfter de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)
25-10-2012	30	Sr. Alberto Cañas. ExPresidente de la Asamblea Legislativa y ExMinistro de Cultura, Juventud y Deportes.

## Documentos recibidos

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2002). *Dictamen afirmativo de mayoría. Ley orgánica de la administración pública*. Expediente N. 14.483. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2011). *Ley de reforma de la jurisdicción constitucional*. Expediente N. 17.743. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2011). *Proyecto de ley. Reforma de los artículos 106, 107, 108, 113 y 117 de la Constitución Política*. Expediente N. 18.331. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2011). *Proyecto de acuerdo. Reforma parcial del Reglamento de la Asamblea Legislativa*. Expediente N. 18.141. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2011). *Proyecto de acuerdo. Reforma parcial del Reglamento de la Asamblea Legislativa*. Expediente N. 18.127. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2012). *Proyecto de acuerdo. Reforma parcial del Reglamento de la Asamblea Legislativa*. Expediente N. 18.400. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2012). *Proyecto de acuerdo. Reforma parcial del Reglamento de la Asamblea Legislativa*. Expediente N. 18.401. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Acuerdo de reforma al reglamento legislativo para racionalizar la creación de nuevos órganos y entes públicos y establecer la medición de impactos fiscales de los proyectos de ley*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Proyecto de ley para ampliar la fiscalización del congreso sobre los ingresos y gastos de los entes autónomos, semiautónomos, empresas públicas y demás instituciones descentralizadas*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Proyecto de ley para perfeccionar la rendición de cuentas*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Berrocal, Fernando. *Propuestas de reformas políticas*. Disco compacto.
- Comisión Interinstitucional (2011). *Proyecto de Ley. Reforma parcial y adición a la ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública, ley N. 8422, de 6 de octubre de 2004*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR). (Varios años). *Memoria Anual. 2007-2011*. San José, Costa Rica. San José: CGR.
- Contraloría General de la República (CGR). (2012). *Presupuestos públicos 2012. Situación y perspectivas*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR). 2012. (PDF). *Resumen sobre las principales causas que influyen en la activación y aplicación del régimen de responsabilidades*. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR). 2012. *Informe final de gestión (período 2004-2012)*. San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR). *Controles previos externos: una discusión nacional impostergradable*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR). *Informes de contratación administrativa*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR). *Informes sobre concesiones*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR). *Informes sobre empleo público*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Contraloría General de la República (CGR). *Informes sobre pobreza y desarticulación o duplicidad del Estado*. (CD-ROM). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Hacienda (2011). *Clasificador institucional del sector público*. (PDF). San José, Costa Rica.

- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2012). *Estado de situación en materia de salarios y remuneraciones del sector público costarricense*. Documento para discusión. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). (2012). *Productos elaborados por la CEARE-CEA*. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Ley Orgánica de las Administraciones Públicas*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Ley General de la Relación Pública de Servicio*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Ley Marco de Planificación, Presupuestación y Evaluación en la Función Pública*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa* (PDF). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Ley sobre las jerarquías de los entes descentralizados institucionales y los órganos de descentralización máxima*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Ley que Institucionaliza la Organización Sectorial*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Reforma al Reglamento Legislativo para darle Plazo Razonable a la Aprobación de Empréstitos*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Ley para ampliar la fiscalización del congreso sobre los ingresos y gastos de los entes autónomos, semiautónomos, empresas públicas y demás instituciones descentralizadas*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Reforma al Reglamento Legislativo para Racionalizar la Creación de Nuevos Entes u Órganos Personas*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Reforma al Reglamento Legislativo para Racionalizar la Toma de Decisiones*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). *Anteproyecto de Ley para Perfeccionar la Rendición de Cuentas*. (PDF). San José, Costa Rica.
- Ordóñez, Jaime (editor) *¿Hacia Dónde Va Costa Rica? Sistema Político y Escenarios de Gobernabilidad Democrática para la Próxima Década 2010-2020*. Varios autores, PNUD, KAS, ICG, ISBN: 978-9968-9693-5-2, San José, 2008, págs. 167 a 215
- Piza Rocafort, Rodolfo. (2012). *Diseño institucional: contexto, problemas y propuestas*. San José, Costa Rica. Ver también, **Capacidad Institucional y Políticas Públicas**, en Academia de Centroamérica, San José, 2009
- Piza Rocafort, Rodolfo, et al. *Informe Final de la Comisión para la Reforma del Sistema Político costarricense*, nombrada por el Expresidente Miguel Angel Rodríguez. La Gaceta, Imprenta Nacional, octubre de 2001.
- Piza Rocafort, Rodolfo, "Gobernabilidad Democrática, Presidencialismo, Parlamentarismo y Sistema Político en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, San José, Asamblea Legislativa, 2008, Volumen 16, #3, diciembre 2008, Págs. 102 a 205. También en *¿Hacia Dónde Va Costa Rica? Sistema Político y Escenarios de Gobernabilidad Democrática para la Próxima Década 2010-2020*. Varios autores, editor Jaime Ordóñez, PNUD, KAS, ICG, ISBN: 978-9968-9693-5-2, San José, 2008, págs. 167 a 215
- Programa Estado de la Nación. *Cd-rom con el catálogo de publicaciones del Programa*.

- 
- Urcuyo, Constantino. (1998, Diciembre). Por un mejoramiento de las relaciones ejecutivos-parlamentos en Iberoamérica. En: *Revista Parlamentaria*, p.265.
  - *Vía Costarricense. Iniciativas para avanzar hacia el Bien Vivir.*