



Ley de Reforma de Juntas Directivas Creando Presidencias Ejecutivas

Rama del Derecho: Derecho Administrativo.	Descriptor: Sujetos del Derecho Administrativo.
Palabras Claves: Junta Directiva, Instituciones Autónomas, Presidencia Ejecutiva, Gerencia.	
Fuentes de Información: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha: 05/05/2014.

Contenido

RESUMEN	2
NORMATIVA	2
Ley de Reforma Juntas Directivas de Autónomas Creando Presidencias Ejecutivas	2
Reglamento a la Ley de Presidentes Ejecutivos de las Juntas Directivas del Banco Central de Costa Rica y demás Instituciones Autónomas y Semiautónomas no Bancarias	8
JURISPRUDENCIA.....	13
1. Constitucionalidad de los Artículos 4 y 5 de la Ley 5507	13
2. De la Integración de las Juntas Directivas	30
PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA...35	
1. Funcionarios Sujetos a las Disposiciones Normativas de la Ley 5507 ...35	
2. Diferencias entre el Gerente y el Presidente de las Instituciones Autónomas	38
3. Las Principales Figuras de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas Según la Ley 5507	47
4. Ley 5507 en Cuanto a los Puestos de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas y su Respectivo Reglamento	62

RESUMEN

El presente documento contiene jurisprudencia sobre **Ley de Reforma de Juntas Directivas Creando Presidencias Ejecutivas**, considerando los supuestos de dicha ley y de su respectivo reglamento.

NORMATIVA

Ley de Reforma Juntas Directivas de Autónomas Creando Presidencias Ejecutivas

[Ley de Reforma Juntas Directivas de Autónomas Creando Presidencias Ejecutivas]ⁱ

Artículo 1º.- A fin de que los Ministros de Gobierno dediquen todo su tiempo a las funciones propias de su Cartera, no se les nombrará representantes del Poder Ejecutivo en las directivas de las instituciones autónomas, salvo lo que luego se indicará para el Banco Central de Costa Rica.

Artículo 2º.- Derógase el artículo 26, y se reforman los artículos 22, 25 y 36 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Nº 1552 de 23 de abril de 1953, reformada por la ley Nº 4646 de 20 de octubre de 1970, que se leerán así:

"*Artículo 22.-* La Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, estará integrada de la siguiente manera:

- 1) El Ministro de Hacienda;
- 2) El Ministro de Economía, Industria y Comercio;
- 3) El Director de la Oficina de Planificación;
- 4) Dos representantes de los bancos comerciales del Estado, escogidos por el Consejo de Gobierno entre los nombres que esos mismos bancos sometan a su consideración. Para esos efectos cada banco comercial designará tres personas de las cuales una deberá ser el Gerente; y

5) Dos personas de amplios conocimientos o de reconocida experiencia en el campo de actividades de la Institución, nombrados por el Consejo de Gobierno; de los dos últimos directores se escogerá, dentro del seno de la Junta Directiva, por simple mayoría, un Presidente Ejecutivo, cuya gestión se regirá por las siguientes normas:

a) Será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la Institución y le corresponderá fundamentalmente valor porque las decisiones tomadas por la Junta se ejecuten, así como coordinar la acción del Banco con la de los demás entes del Estado. Asumirá asimismo, las funciones que por ley están reservadas al Presidente de la Junta Directiva, así como las otras que le asigne la propia Junta;

b) Será un funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva; consecuentemente, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, ni ejercer profesiones liberales;

c) Podrá ser removido de su cargo de Presidente Ejecutivo por simple mayoría de los miembros de la Junta Directiva y en caso de remoción tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en su cargo, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo. La remoción acordada por la Junta Directiva implica también la de Director de la Institución, en cuyo caso el Consejo de Gobierno procederá a llenar la vacante de conformidad con el inciso 5)".

"*Artículo 25.*- El cargo de miembro de la Junta Directiva es incompatible con:

1) Los miembros y empleados de los Supremos Poderes, con excepción del Ministro de Hacienda, el Director de la Oficina de Planificación, los funcionarios que los sustituyan en sus ausencias temporales y los que desempeñaren cargos temporales no remunerados;

2) Los gerentes, personeros y empleados del propio Banco;

3) Quienes durante los tres años anteriores hayan sido miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de sociedades financieras privadas o a

la fecha de su nombramiento tengan a sus padres, cónyuges o hijos con esa calidad;

4) Los accionistas o funcionarios de esas sociedades.

Cuando con posterioridad a sus nombramientos se comprobare la existencia previa de una de estas incapacidades, caducará la designación de miembro de la Junta."

"*Artículo 36.*- La Junta Directiva elegirá de su seno, por mayoría de votos, un Vicepresidente, que durará un año en sus funciones, pudiendo ser reelecto."

Artículo 3º.- Refórmase el artículo 4º de la ley N° 4646 de 20 de octubre de 1970, para que se lea así:

"Artículo 4º.- Las Juntas Directivas del Consejo Nacional de Producción, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto de Tierras y Colonización, Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, Instituto Nacional de Seguros, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal e Instituto Mixto de Ayuda Social, estarán integradas de la siguiente manera:

1) Presidente Ejecutivo de reconocida experiencia y conocimientos en el campo de las actividades de la correspondiente institución, designado por el Consejo de Gobierno cuya gestión se regirá por las siguientes normas:

a) Será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución y le corresponderá fundamentalmente velar porque las decisiones tomadas por la Junta de ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya Junta preside, con la de las demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley le están reservadas al Presidente de la Junta Directiva así como las otras que le asigne la propia Junta;

b) Será un funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva; consecuentemente, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, ni ejercer profesiones liberales;

c) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo.

Para la determinación de esa indemnización, se seguirán las reglas que fijan los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo, con las limitaciones en cuanto al monto que ese articulado determina.

2) Seis personas de amplios conocimientos o de reconocida experiencia en el campo de actividades de la correspondiente institución, o con título profesional reconocido por el Estado, de nombramiento del Consejo de Gobierno.

En las Juntas Directivas de instituciones cuya ley orgánica no establece la representación del Poder Ejecutivo, los siete miembros de la Junta serán nombrados

por el Consejo de Gobierno, con iguales requisitos a los señalados en el inciso anterior."

Artículo 4º.- Refórmase el artículo 7º de la Ley de Organización y Funcionamiento del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, N° 4716 de 9 de febrero de 1971, para que se lea así:

"Artículo 7º.- La Junta Directiva estará constituida por siete miembros en la siguiente forma:

a) Por un Presidente Ejecutivo designado por el Consejo de Gobierno, cuya gestión se registrará por las siguientes normas:

1) Será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno, de la institución y le corresponderá fundamentalmente velar por que las decisiones tomadas por la Junta se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya Junta preside, con la de las demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley le están reservadas al Presidente de la Junta Directiva, así como las otras que le asigne la propia Junta;

2) Será un funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva; consecuentemente, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, ni ejercer profesiones liberales;

3) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo;
y

b) Por seis personas de amplios conocimientos o de reconocida experiencia en el campo de actividades de la correspondiente institución, o con título profesional reconocido por el Estado, de nombramiento del Consejo de Gobierno."

Artículo 5º.- Refórmase el artículo 18 de la Ley de Creación del Instituto Mixto de Ayuda Social, N° 4760 de 4 de mayo de 1971, para que se lea así:

"Artículo 18.- La Dirección del IMAS estará a cargo de un Consejo Directivo integrado por:

a) Un Presidente Ejecutivo designado por el Consejo de Gobierno, cuya gestión se registrará por las siguientes normas:

1) Será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución y le corresponderá fundamentalmente velar porque las decisiones tomadas por la Junta se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya Junta preside, con la de las demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley le están reservadas al Presidente de la Junta Directiva, así como las otras que le asigne la propia Junta;

2) Será un funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva; consecuentemente, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, ni ejercer profesiones liberales;

3) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo; y

b) Seis personas de amplios conocimientos o de reconocida experiencia en el campo de actividades de la correspondiente institución, o con título profesional reconocido por el Estado, de nombramiento del Consejo de Gobierno".

Artículo 6º.- Los Gerentes de la institución continuarán siendo los principales funcionarios administrativos.

En las instituciones indicadas, las ausencias temporales del Presidente Ejecutivo, serán suplidas por un Vicepresidente, que tendrá las mismas facultades; de designación de la Junta Directiva de la respectiva institución.

Artículo 7º.- Derógase el artículo 1º y se reforman los artículos 2º y 3º de la ley Nº 3065 de 20 de noviembre de 1962, para que se lean así:

"Artículo 1º.- Derogado."

"Artículo 2º.- Los miembros de las Juntas Directivas de las instituciones autónomas serán remunerados mediante dietas que devengarán por cada sesión a la cual asistan.

Las dietas, en cuanto a su monto, serán determinadas en el presupuesto de cada institución autónoma, pero no podrán exceder de cuatrocientos colones (¢ 400.00) por sesión."

"*Artículo 3º.-* Las Juntas Directivas de las instituciones autónomas no podrán celebrar más de ocho sesiones remuneradas por mes, incluyendo ordinarias y extraordinarias, éstas cuando sean absolutamente necesarias.

Los Presidentes Ejecutivos de las instituciones autónomas no tendrán derecho a devengar dietas como miembros de la Junta Directiva sino que devengarán únicamente un salario fijo, determinado por la Junta Directiva."

(Nota de Sinalevi: Mediante el numeral 1º de la ley N° 5814 del 13 de octubre de 1975, se interpreta auténticamente este artículo en el sentido de que: "... entre las juntas directivas de las instituciones autónomas, a que se refieren los artículos 2º y 3º de la ley N° 3065 de 20 de noviembre de 1962, está la del Instituto Mixto de Ayuda Social y por lo tanto le son aplicables, a esa Junta Directiva, las disposiciones de los artículos 2º y 3º citados")

Artículo 8º.- Refórmase el artículo 9º de la Ley de Creación del Instituto Nacional de Aprendizaje N° 3506 de 21 de mayo de 1965, para que se lea así:

"*Artículo 9º.-* El Consejo Directivo se reunirá ordinariamente, por lo menos una vez por semana; y en forma extraordinaria cada vez que sea necesario. Las sesiones serán convocadas por el Presidente o por el Director Ejecutivo, de oficio o a solicitud de cuatro miembros, por escrito y con doce horas de anticipación, por lo menos. En las sesiones extraordinarias sólo se conocerá de los asuntos contenidos en la convocatoria oficial.

Por cada sesión completa, los miembros asistentes devengarán una dieta que no podrá ser superior a cuatrocientos colones (¢ 400,00) y sólo podrán celebrar ocho sesiones remuneradas cada mes, incluyendo ordinarias y extraordinarias. El quórum se formará con cuatro miembros y los acuerdos se tomarán por mayoría absoluta de votos, excepto en la designación del Auditor."

Artículo 9º.- La presente ley es de orden público, rige a partir del 1º de junio de 1974 y deroga cualquier otra disposición que se le oponga; no obstante el Consejo de Gobierno deberá efectuar los nombramientos que son de su competencia en la segunda quincena del mes de mayo.

Transitorio I.- Los directores de instituciones autónomas que según el sorteo realizado por el Consejo de Gobierno, con base en las disposiciones del transitorio I de la ley N°

4646 de 20 de octubre de 1970, deben continuar en funciones hasta el 31 de mayo de 1978, se mantendrán en sus puestos hasta esa fecha, con excepción de lo que dispone el Transitorio II de la presente ley, en cuanto a la Junta Directiva del Banco Central.

Transitorio II.- Los tres directores de la Junta Directiva del Banco Central que en virtud de las disposiciones contenidas en el Transitorio I de la ley N° 4646 de 20 de octubre de 1970, debían permanecer en funciones hasta el 31 de mayo de 1978 y que de conformidad con la presente ley dejarán sus cargos a partir del 1º de junio de 1974, podrán ser designados por el Consejo de Gobierno para el desempeño de cargos directivos en otras entidades autónomas en las que por ley deban hacerse nombramientos; en el evento de que no se les designare conforme queda dicho, tendrán derecho a que se les pague una indemnización igual a cuatro meses de dietas.

Casa Presidencial.- San José, a los diecinueve días del mes de abril de mil novecientos setenta y cuatro.

Reglamento a la Ley de Presidentes Ejecutivos de las Juntas Directivas del Banco Central de Costa Rica y demás Instituciones Autónomas y Semiautónomas no Bancarias

[Reglamento a la Ley de Presidentes Ejecutivos de las Juntas Directivas del Banco Central de Costa Rica y demás Instituciones Autónomas y Semiautónomas no Bancarias]ⁱⁱ

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA,

En uso de las facultades que les confiere el artículo 140, incisos 3) y 18) de la Constitución Política,

DECRETAN:

El siguiente

Reglamento a la Ley de Presidentes Ejecutivos de las Juntas Directivas del Banco Central de Costa Rica y demás Instituciones Autónomas y Semiautónomas no Bancarias

Artículo 1º.-Ambito de aplicación: El presente Reglamento regula las funciones y atribuciones de los Presidentes Ejecutivos de las Juntas Directivas del Banco Central de

Costa Rica y demás instituciones autónomas y semiautónomas no bancarias, cargos creados por la ley número 5507 de 19 de abril de 1974.

Artículo 2º.-Nombramiento: Salvo la excepción que establece el inciso 5) del artículo 22 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, los presidentes ejecutivos son de nombramiento y remoción del Consejo de Gobierno. En caso de remoción con justa causa, no tendrán derecho a indemnización alguna.

Artículo 3º.-Incompatibilidad del Ministro de Gobierno: Los ministros de Gobierno no podrán ser nombrados en instituciones autónomas, salvo las excepciones de Ley. Para los efectos de la citada ley número 5507 y de este Reglamento, los Ministros de Gobierno dedicarán todo su tiempo a las funciones propias de sus carteras y ramos o sectores. No podrán ser nombrados como representantes del Poder Ejecutivo en las juntas directivas de las instituciones autónomas y semiautónomas mencionadas en el artículo 3º de la ley que se reglamenta, salvo en la Junta Directiva del Banco Central.

Artículo 4º.-Incompatibilidades del Presidente Ejecutivo: Quien desempeñe el cargo de Presidente Ejecutivo en las entidades a que se refiere el artículo 1º de este Reglamento, no podrá ejercer ningún otro cargo ni actividad profesional alguna. Se exceptúan la prestación de servicios como profesor horario en alguna institución de enseñanza superior, hasta un máximo de cuatro horas semanales y la atención profesional de asuntos personales o de su cónyuge, padres o hijos.

Artículo 5º.-El Presidente Ejecutivo y la Representación del Poder Ejecutivo: El Presidente Ejecutivo será el enlace directo entre el Poder Ejecutivo y la institución que representa y será él quien lleve a conocimiento de la Junta Directiva, para su aprobación, las iniciativas de aquel Poder, relacionadas con la definición, formulación y adaptación de la política de Gobierno de la entidad.

Artículo 6º.-Atribuciones y Cometidos: El Presidente Ejecutivo, para efectos de gobierno, es el funcionario de mayor jerarquía, de la respectiva institución. Es el superior jerárquico del Gerente, en los términos en que la Ley General de la Administración Pública, lo establece en sus artículos 101 y 102, en nombre de la Junta Directiva.

El Presidente Ejecutivo tiene a su cargo los siguientes cometidos:

a) Informar a la Junta Directiva sobre las actuaciones de la Gerencia en cuanto al cumplimiento de sus funciones, de suerte que la Junta pueda decidir si actúa colegiadamente en el ejercicio de las potestades aludidas en los artículos 101 y 102 de la Ley General de la Administración Pública.

b) Presidir la Junta Directiva; convocar sus sesiones ordinarias y extraordinarias, con no menos de doce horas de anticipación; elaborar la agenda de tales sesiones; y velar por la pronta y eficaz ejecución de las resoluciones y acuerdos de dicha Junta Directiva, comunicándolos a la Gerencia con las indicaciones y consideraciones adicionales que él considere pertinentes para garantizar y clarificar aún más el espíritu de tales acuerdos y resoluciones de la Junta.

c) Programar las actividades generales que se requieran para realizar la políticas y alcanzar los objetivos de la institución, dentro de los lineamientos de la política general del Estado dictada por el Poder Ejecutivo y el Plan Nacional de Desarrollo, y comunicarlas a la Gerencia como marco de referencia obligado para ésta.

d) Ordenar a la Gerencia una labor sistemática de modernización de la entidad y racionalización del uso de sus recursos, en coordinación con la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República, al efecto dictará las directrices pertinentes.

e) Someter a la aprobación de la Junta Directiva, cualesquiera cambios integrales de organización y administración.

f) Coordinar con el Ministro del ramo y de acuerdo con los lineamientos que el Presidente de la República establezca, las negociaciones tendientes a obtener asistencia técnica y financiamiento, a efecto de cubrir las necesidades que demande la institución.

g) Coordinar con las demás instituciones autónomas y semiautónomas y con el Gobierno Central las políticas, objetivos, planes y programas de la entidad que preside.

h) Dirigir y supervisar la unidad de planificación de la respectiva institución y representar a ésta en los órganos asesores y coordinadores que establece el artículo 12 y concordantes de la Ley de Planificación Nacional número 5525 de 2 de mayo de 1974. Para esto toda institución deberá garantizar la existencia de tal unidad técnica.

i) Formar parte del Consejo de Coordinación Interinstitucional a que se refiere el artículo 19 de la mencionada Ley de Planificación Nacional.

j) Supervisar y evaluar periódicamente los programas de la entidad y, conforme a sus resultados, recomendar a la Junta Directiva lo que estime pertinente para el fortalecimiento, reajuste o terminación de los mismos.

k) Otorgar el visto bueno a los proyectos de presupuesto anual y extraordinarios que se eleven a la Junta Directiva para su aprobación, así como vigilar su correcta ejecución, todo con el fin de asegurar la congruencia de dichos proyectos con la política de la institución.

l) Presentar oportunamente a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, previa aprobación de la Junta Directiva, los proyectos de presupuesto y programas de inversión, así como las solicitudes de financiamiento externo, de conformidad con lo establecido por los artículos 9º y 10 de la Ley de Planificación Nacional.

ll) Proponer a la Junta directiva, en ejercicio de sus funciones superiores de gobierno, la organización técnica y administrativa de la institución, a fin de garantizar la eficaz ejecución de sus políticas. Para tales efectos, el Presidente Ejecutivo deberá contar con el dictamen escrito del Gerente o Director Ejecutivo de la Institución y explicar a la Junta Directiva toda divergencia de fondo con el Gerente sobre este particular, y la Junta decidirá.

m) Reunirse las veces que sean necesarias con el ministro del ramo o el Consejo de Gobierno, cuando fuere convocado al efecto.

n) Las demás que le correspondan como funcionario de mayor jerarquía de la institución en materia de gobierno, así como las que le encomiende la Junta Directiva en su o de sus atribuciones y las que le sean impuestas por mandato de las leyes y reglamentos pertinentes.

Artículo 7º.-Informes del Presidente Ejecutivo: Cada tres meses el Presidente Ejecutivo deberá rendir informes escritos al ministro del ramo, sobre la marcha general de la institución.

Artículo 8º.-Relaciones del Presidente Ejecutivo y el Gerente o Director Ejecutivo: El Presidente Ejecutivo formulará un proyecto de reglamento en el que se definan las funciones y atribuciones del Gerente o Director Ejecutivo de la institución. Para ello solicitará la asistencia de este último.

El proyecto deberá contener las normas necesarias para que las funciones de gobierno y de administración se realicen con eficacia y armonía.

Deberá regular que la relación del Presidente con el restante personal técnico y con la administración general de la institución, sea sólo a través de la Gerencia o Dirección Ejecutiva, y que aquél girará instrucciones a tales niveles técnicos sólo a través de la Gerencia o Dirección Ejecutiva; sin perjuicio de lo dispuesto por el inciso j), o para efectos de obtener información de dicho personal.

El proyecto será conocido, aprobado y puesto en vigencia por la Junta Directiva, a más tardar dos meses después de publicado el presente Reglamento.

Artículo 9º.-El Presidente Ejecutivo y el Auditor: Las auditorías internas son órganos auxiliares de la Junta Directiva para el control contable y financiero de las operaciones de las instituciones autónomas y semiautónomas. El Presidente Ejecutivo tendrá a su cargo la supervisión directa de dicha dependencia.

Artículo 10.-De la Representación Judicial y Extrajudicial: La Junta Directiva de cada una de las entidades autónomas deberá otorgar al Presidente Ejecutivo, a más tardar un mes después de publicado este Reglamento, la representación judicial y extrajudicial de su respectiva institución con las facultades que a los apoderados generalísimos señala el artículo 1253 del Código Civil, sin límite de suma. El Presidente Ejecutivo ejercerá esta representación en el ámbito de gobierno de su representada.

Artículo 11.-Ausencias temporales del Presidente Ejecutivo y Vicepresidentes: En cada una de las entidades autónomas indicadas en la ley, habrá un Vicepresidente nombrado por la Junta Directiva, cuya elección será por un año; puede ser reelecto y sustituirá al Presidente Ejecutivo durante sus ausencias temporales.

Cuando las ausencias del Presidente Ejecutivo deban prolongarse por más de un mes, el hecho deberá ser puesto en conocimiento del Consejo de Gobierno a efecto de que éste decida si designa a un Presidente Ejecutivo interino, hasta por el tiempo que dure la ausencia del titular.

Artículo 12.-Conservación de Derechos y Beneficios: Si el Consejo de Gobierno o la Junta Directiva del Banco Central en su caso, designare como Presidente Ejecutivo a un funcionario de la misma institución, o de otra entidad estatal, éste no perderá por esa razón derechos o beneficios que le correspondan conforme a las leyes laborales, reglamentos de trabajo y disposiciones internas de la institución de donde procede.

Artículo 13.-Rige a partir de su publicación.

JURISPRUDENCIA

1. Constitucionalidad de los Artículos 4 y 5 de la Ley 5507

[Sala Constitucional]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría:

Acción de inconstitucionalidad promovida por el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, representado por Rigoberto Salas Aguilar, mayor, cédula de identidad número 5-082-202, como Secretario General, contra los artículos 4 y 5 de la Ley número 4646 del veinte de octubre de mil novecientos setenta, según texto reformado por la Ley número 5507 del diecinueve de abril de mil novecientos setenta y cuatro (llamada Ley de creación de las Presidencias Ejecutivas), y además contra las normas 6 y 7 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, según reforma introducida por la Ley número 6914 del veintiocho de noviembre de mil novecientos ochenta y tres. Intervinieron también en el proceso el Director Jurídico de la Caja Costarricense de Seguro Social, Oscar Arias Valverde, el señor Presidente de la República, José María Figueres Olsen y la Procuraduría General de la República representada por Román Solís Zelaya.

Resultando:

1. Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las trece horas cuarenta y seis minutos del siete de agosto de mil novecientos noventa y siete, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 4 y 5 de la Ley número 4646 del veinte de octubre de mil novecientos setenta, reformados luego por la Ley número 5507 del diecinueve de abril de mil novecientos setenta y cuatro (llamada, Ley de creación de las Presidencias Ejecutivas), y también de las normas 6 y 7 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, según reforma introducida por la Ley número 6914 del veintiocho de noviembre de mil novecientos ochenta y tres. Alega que la Caja Costarricense de Seguro Social disfruta de una autonomía especial y calificada frente a la autonomía general establecida en la Constitución Política, y señala que el origen y evolución de dicha autonomía puede apreciarse con meridiana claridad en la historia de la institución, que originalmente se concibió como una entidad dependiente del Poder Ejecutivo para luego, con la reforma constitucional llevada a cabo en mil novecientos cuarenta y tres, adquirir amplia autonomía tanto de administración y gobierno como financiera, la cual conservó con la promulgación de la

nueva Constitución Política y no sufrió variación cuando se reformó el artículo 188 de la Constitución Política en mil novecientos sesenta y ocho. Frente a dichas disposiciones constitucionales, la Asamblea Legislativa mediante las normas impugnadas, le impone a la Caja un Presidente Ejecutivo de libre nombramiento y remoción por parte del Consejo de Gobierno, lo que implica una intromisión ilegítima del Poder Ejecutivo en el gobierno autónomo de un ente como la Caja que es especialmente descentralizado por expresa regla constitucional. Para el accionante, la ley que crea el nuevo jerarca (Presidente Ejecutivo) transgrede la autonomía constitucionalmente reconocida a la Institución, al sobreponer al jerarca colectivo constitucional propio de la entidad, cual es la Junta Directiva, un nuevo jerarca unipersonal claramente dependiente del Poder Ejecutivo. Se señala también que la autonomía resulta infringida porque los nombramientos de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social también los hace el Consejo de Gobierno y no como debiera ser, que cada uno de los otros dos sectores involucrados tengan capacidad de nombrar de forma directa los representantes que consideren adecuados. Finalmente, también se reclama que existe discriminación en el artículo 7 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en tanto impide a los trabajadores de la institución poder formar parte de la Junta Directiva.

2. Por resolución de las trece horas cuarenta y un minutos del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y siete, se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, a la Caja Costarricense de Seguro Social y al Poder Ejecutivo.

3. La Procuraduría General de la República rindió su informe en el que apunta en primer lugar la falta de legitimación de los accionantes en relación con todos los puntos reclamados excepto el referente a la prohibición contenida en el artículo 7 de la Ley Constitutiva, en el sentido de que los trabajadores puedan formar parte de la Junta Directiva de la institución. Al respecto indica que la decisión que pueda tomar la Sala respecto a la figura del Presidente Ejecutivo y su interferencia con la esfera de autonomía de la entidad, es completamente ajena al núcleo de intereses del Sindicato accionante.- En cuanto al fondo del asunto, se plantea primero que la autonomía concebida en el artículo 188, lo era originalmente administrativa y además política o de gobierno, situación que varió en mil novecientos sesenta y ocho para permitir una sujeción de los entes descentralizados a las políticas generales del Poder Ejecutivo, principalmente en lo referido a planificación (autoridad presupuestaria) y control político (Presidencias Ejecutivas) que hubieran sido inconstitucionales con el texto original. Cabe entonces cuestionarse si la Caja Costarricense de Seguro Social, a quien el artículo 73 de la Constitución otorga la administración y el gobierno de los seguros sociales, resultó afectada por la reforma al artículo 188 que acaba de mencionarse, tesis que tanto la doctrina como la propia Sala han optado por rechazar, pues han entendido que se trata de "un grado de autonomía distinto y superior al que se define

en los términos generales del artículo 188". Ante ese marco debe confrontarse la figura del Presidente Ejecutivo concebido por las normas discutidas y debe destacarse primero que su nombramiento es del Consejo de Gobierno pero es funcionario de la institución respectiva; no obstante es fundamental observar que a diferencia de los directivos de la institución el Presidente Ejecutivo puede ser removido libremente lo que significa un mayor grado de sujeción a quien lo ha nombrado; en segundo lugar, no resulta cierto que detente una autoridad o jerarquía superior a la de la Junta Directiva dado que es más bien a la inversa. Empero, sí existe una incompatibilidad de la figura del Presidente Ejecutivo con la autonomía especial de que goza la Caja Costarricense de Seguro Social, porque la posibilidad de libre remoción deja ver una relación de confianza más política que jurídica, lo cual se refuerza si se reconoce que la creación de esta figura constituyó un mecanismo adicional para asegurar la dirección política y la coordinación en el funcionamiento del ente por parte del Poder Ejecutivo. El Presidente Ejecutivo es un funcionario dócil frente al Ejecutivo, dada la fragilidad del cargo y tiene una serie de obligaciones para con dicho Poder que destacan la noción de dependencia. Desde tal perspectiva se colige la imposibilidad de coexistencia de las presidencias ejecutivas junto con las autonomías constitucionalmente establecidas al grado de que el mismo legislador no impuso las Presidencias a las Universidades o las municipalidades, pero sí a la Caja Costarricense de Seguro Social con lo que infringe la Constitución Política. En relación con el nombramiento de los Directivos de la Caja, no existe ningún roce constitucional porque de lo que se trata es de la designación del órgano competente para realizar la designación, sin que exista ninguna vinculación ulterior entre el nombrado y quien lo nombró. En este sentido debe recordarse que el propio artículo 147 Constitucional permite que sea el Consejo de Gobierno quien nombre, cuando así sea establecido por el legislador. Pero ni en ese ni en ningún otro precepto se obliga a reconocer a los sectores laboral y patronal el poder de decidir la integración del cuerpo Directivo de la Caja, y si alguna participación se les da es porque el legislador así lo quiso. Ligado con esto, viene la cuestión de la supuesta representatividad que deberían tener los sectores que contribuyen financieramente con la Caja Costarricense de Seguro Social, sin embargo ningún artículo constitucional permite admitir esa tesis y tampoco se está en presencia de una entidad corporativa, es decir concebida como agrupación para la defensa de los intereses de sus miembros. Por el contrario, se trata de una institución netamente estatal creada por la propia Constitución Política y cuyo sostenimiento financiero se ha distribuido en forma tripartita y obligatoria. En el último punto, se señala que sí existe la infracción constitucional reclamada en relación con la discriminación de que son objeto los empleados de la Caja, dado que no existe ninguna justificación suficiente y razonable para excluirlos de la posibilidad de participar como directivos, pues los problemas que podrían ocasionarse con su participación en las cuestiones en que podrían tener interés, puede solventarse de otras maneras, sin que sea absolutamente necesario restringirles sus derechos constitucionales.

4. Oscar Arias Valverde, como Director Jurídico de la Caja Costarricense del Seguro Social contesta la audiencia conferida a la institución y señala que no cabe duda que la Caja disfruta de un nivel de autonomía especial diferente y superior al de las demás instituciones autónomas, pues la reforma que en su oportunidad se hizo del artículo 188 de la Constitución Política no afectó a esta entidad. Sin embargo no existe autonomía organizativa y la Asamblea Legislativa con la normativa impugnada lo que ha señalado es cual será la mínima organización que tendrá la Caja. Esa estructura mínima incluye a la Presidencia Ejecutiva, la Junta Directiva y las Gerencias de división así como algunos otros órganos. Estima el representante de la Caja que la figura del Presidente Ejecutivo es inconstitucional pero no por lo que dice el accionante sino porque se le concibe en las leyes discutidas como el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución. Un Presidente Ejecutivo de la Caja, con tales atribuciones sí implica un menoscabo para la autonomía de gobierno pues, significaría la posibilidad de intromisión del Poder Ejecutivo en la definición de los objetivos de la seguridad social. En conclusión la acción solo es procedente para que se declare inconstitucional el que el Presidente Ejecutivo sea el jerarca máximo de la institución en materia de gobierno. En lo que se refiere al segundo aspecto el artículo 147 de la Constitución autoriza al Consejo de Gobierno a nombrar a los Directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Consejo de Gobierno; esto significa que es la ley la que decide cuales (todos, algunos o ninguno de los directores de la Caja) los que serán nombrados por el Consejo y ello no es inconstitucional porque además de que no existe autonomía organizativa para la Caja, lo cierto es que la participación del Ejecutivo se limita a la designación. En tercer lugar, no encuentra el representante de la Caja, como puede violarse el principio de igualdad pues en realidad se recoge un principio de sana administración que se resume en que una persona no puede ser superior e inferior de ella misma. Agrega que la prohibición se ha interpretado en el sentido que si el empleado designado se desliga de su plaza no hay infracción alguna a la prohibición. La prohibición en resumen no es en cuanto a la posibilidad de ser nombrado sin en cuanto a la ejercer dos posiciones laborales al mismo tiempo.

5. El Presidente de la República, José María Figueres Olsen se apersonó en el expediente y se manifestó contrario a las pretensiones del Sindicato accionante. Comienza por reconocer la particularidad de la autonomía que ostenta la Caja Costarricense del Seguro Social, estima que la cuestión a resolver es si el nombramiento de jefes en la Caja por parte del Consejo de Gobierno es contrario a la autonomía de este ente. Al respecto, el artículo 147 impone al Consejo de Gobierno la obligación de nombrar a los directores de las instituciones autónomas cuya designación corresponda al Poder Ejecutivo, regla de la cual se desprenden claramente dos lineamientos: primero, es el ordenamiento jurídico el que decide a quien corresponde nombrar a los directores de las instituciones autónomas, segundo: en

caso de que el ordenamiento señale al Poder Ejecutivo como encargado de los nombramientos, esta atribución la ejercerá el Consejo de Gobierno (no el Presidente o el Poder Ejecutivo, entendido como el Presidente y el respectivo Ministro); tercero: no se desprende de este artículo ninguna regla que indique que **deben existir** directores de las autónomas que sean nombrados por otros órganos o entidades, pues el artículo 147 no puede interpretarse de esa forma, dado que, como se dijo, podría ser que el ordenamiento decida que **todos** los nombramientos sean hechos por el Poder Ejecutivo, dado que se deja en amplia discrecionalidad al legislador por parte del Constituyente. Claro que **es posible** que existan instituciones cuyos directivos sean nombrados de manera diferente por órganos diferentes al Consejo de Gobierno, pues esto es permitido por el propio artículo 147, pero el hecho de que sea posible no significa que **sea obligatorio**. En el caso concreto, la Ley constitutiva de la Caja en su artículo 6 establece que la Junta Directiva está conformada por nueve personas, todas ellas de nombramiento del Consejo de Gobierno: tres de ellas (entre las que se incluye el Presidente Ejecutivo quien preside la Junta y es miembro de ella) son representantes del Estado, y son libremente nombrados por el Consejo de Gobierno; los otros seis son designados por parte del Consejo a partir de listas confeccionadas mediante mecanismos legales especiales ya que son representantes de los sectores laboral y patronal. Por último, en cuanto al impedimento que para los empleados de la Caja se establece de ser directivos de ella, obedece a una limitación razonable pues tiende a que la Junta Directiva sea independiente y evita entorpecer sus funciones y asegura más bien la autonomía de la institución.

6. La audiencia oral y pública prevista en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional se celebró a las nueve horas del nueve de setiembre de mil novecientos noventa y nueve.

7. En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el magistrado **Mora Mora**; y,

Considerando:

I. Objeto de la impugnación. Para una mejor comprensión del objeto de la impugnación, se estima adecuado, junto con la transcripción de las normas discutidas, una ordenación cronológica de las mismas en razón de que ello ayuda a comprender cuáles son realmente las reglas que están en vigor y que son aplicables al caso. De tal forma, debe indicarse que con la emisión de la Ley número 4646, (llamada Ley 4-3) el veinte de octubre de mil novecientos setenta, se impone –en su artículo 4- una nueva forma para la integración de las juntas directivas de las instituciones autónomas, dentro de las cuales se incluye a la Caja Costarricense del Seguro Social; el texto de esa norma –en el aspecto que interesa- fue el siguiente:

Artículo 4. Las Juntas Directivas del Consejo Nacional de Producción, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto de Tierras y Colonización, Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado, **Caja Costarricense de Seguro Social**, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Nacional de Seguros, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico y Junta Administrativa, Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, estarán integradas de la siguiente manera:

1) Un Ministro de Gobierno designado por el Consejo de Gobierno, quien será miembro ex-oficio de la Junta. El Consejo citado nombrará la funcionario del Poder Ejecutivo que habrá de sustituir al respectivo Ministro en sus ausencias temporales.

2) Seis personas de amplios conocimientos o reconocida experiencia en el campo de actividades de la correspondiente institución, o con el título profesional reconocido por el Estado, de nombramiento del Consejo de Gobierno..."

A partir de esa fecha entonces, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de esa Ley, en el que dejaba derogada o modificada cualquier ley o disposición que se opusiera, debía entenderse que quedaba sin valor el artículo 6 de la Ley Constitutiva de la Caja que disponía anteriormente la forma en que se conformaba la Junta Directiva de la institución. Luego, el diecinueve de abril de mil novecientos setenta y cuatro se promulga la Ley número 5507 (llamada de Presidencias Ejecutivas), la cual realizó los cambios que pretendía, en lo que aquí interesa, simplemente mediante una modificación del citado artículo 4 de la Ley 4646. Concretamente se dispuso:

"Artículo 3. Refórmase el artículo 4 de la Ley Nº 4646 de 20 de octubre de 1970, para que se lea así:

Artículo 4. Las Juntas Directivas del Consejo Nacional de Producción, Instituto Nacional de Vivienda y urbanismo, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto de Tierras y Colonización, Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Nacional de Aprendizaje, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Junta de Administración Portuaria, y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, Instituto Nacional de Seguros, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal e Instituto Mixto de Ayuda Social, estarán integradas de la siguiente manera:

1) Presidente Ejecutivo de reconocida experiencia y conocimientos en el campo de las actividades de la correspondiente institución, designado por el Consejo de Gobierno cuya gestión se regirá por las siguientes normas:

a) Será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución y le corresponderá fundamentalmente velar porque las decisiones tomadas por la Junta se

ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya Junta preside, con la de los demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley están reservadas al Presidente de la Junta Directiva, así como las otras que le asigne la propia Junta;

b) Será un funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva; consecuentemente, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, ni ejercer profesiones liberales;

c) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo.

Para la determinación de esa indemnización, se seguirán las reglas que fijan los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo, con las limitaciones en cuanto al monto que ese artículo determina.

2) Seis personas de amplios conocimientos o de reconocida experiencia en el campo de actividades de la correspondiente institución o con título profesional reconocido por el Estado, de nombramiento del Consejo de Gobierno.

En las Juntas Directivas de instituciones cuya ley orgánica no establece la representación del Poder Ejecutivo, los siete miembros de la Junta serán nombrados por el Consejo de Gobierno, con iguales requisitos a los señalados en el inciso anterior."

De esa manera, puede decirse que el artículo 4 de la Ley 4646 –solamente que con su texto modificado- continuó rigiendo la forma de integración de la Junta Directiva de la Caja. Sin embargo, la situación **cambia expresamente**, cuando se emite la Ley número 6914 del veintiocho de noviembre de mil novecientos ochenta y tres, pues en ella sí se dispone regular en la propia ley constitutiva de la Caja, la forma en que debía integrarse la Junta Directiva de la institución incluyendo por supuesto la figura del Presidente Ejecutivo. Al efecto, en el artículo 2 se dispone lo siguiente:

"Artículo 2. **Restitúyese el artículo 6º de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social**, [el destacado no es del original] cuyo texto será el siguiente:

"**Artículo 6.** La Caja será dirigida por una junta directiva, integrada en la siguiente forma:

1) Un presidente ejecutivo de reconocida experiencia y conocimientos en el campo correspondiente a la Institución, designado libremente por el Consejo de gobierno. Su gestión se regirá por la siguiente normas:

a) Será el funcionamiento de mayor jerarquía para efectos del gobierno de la Institución, cuya Junta Directiva presidirá. Le corresponderá fundamentalmente velar porque se ejecuten las decisiones tomadas por la Junta Directiva, así como coordinar internamente la acción de la Institución, y la de ésta con las demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley están reservadas al Presidente de la Junta Directiva y las otras que le asigne la propia Junta.

b) Será un funcionario de tiempo completo y dedicación exclusiva; consecuentemente no podrá desempeñar otro cargo público ni ejercer profesiones liberales.

c) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo. Para determinar esa indemnización se seguirán las reglas fijadas en los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo, con las limitaciones en cuanto al monto que esos artículos determinan.

ch) Tendrá la representación de la Institución, con facultades de apoderado generalísimo sin limitación de suma. No será necesaria la inscripción de su personería en el Registro Público y bastará únicamente la publicación de acuerdo de nombramiento en "La Gaceta".

2) Ocho personas de máxima honorabilidad de nombramiento del consejo de Gobierno, de acuerdo con las siguientes normas:

a) Dos miembros en representación del Estado, de libre nombramiento, quienes no podrán ser ministros de Estado, o sus delegados.

b) Tres miembros en representación del sector patronal y tres miembros en representación del sector laboral. La escogencia y la designación a que se refiere el inciso anterior se hará en la siguiente forma:

Los representantes del sector serán escogidos de listas de personas, que presentarán al Consejo de Gobierno las cámaras patronales, por medio de la Unión de Cámaras. Los representantes del sector laboral serán escogidos de listas de tres personas, que presentarán al Consejo, de Gobierno las confederaciones sindicales mayoritarias del país, las cooperativas –por medio del Consejo Nacional de Cooperativas- y el movimiento solidarista.

El Consejo de Gobierno escogerá un representante de cada uno de los sectores indicados.

c) El Poder Ejecutivo tendrá facultad para rechazar las listas de candidatos que se le presenten y pedirles de nuevo.

ch) Las entidades que tienen derecho a participar en la elaboración y remisión de las listas de candidatos, deberán estar legal y correctamente inscritas y constituidas, según el caso, por lo menos con dos años de antigüedad."

Además, la citada Ley 6914 dejó expresada de forma clara su intención de ser reformadora y específica en el tema, al incluir en su artículo 7 lo siguiente:

"Artículo 7. En lo no contradicho o reformado por esta ley en cuanto a la Caja Costarricense del Seguro Social, quedan vigentes, las leyes número 5597 (sic) del 19 de abril de 1974 y número 4646 del veinte de octubre de 1970"

Es correcto entender entonces que, a partir de la vigencia de la citada Ley 6914, las números 4646 y 5507, dejaron de ser aplicables, respecto de la forma de integrar la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (excepto, obviamente en lo que no contradijeran o modificaran la ley 6914) y así parece entenderlo la propia Asamblea Legislativa cuando en la Ley de Protección al Trabajador número 7983 del dieciséis de febrero del año dos mil, acude a la reforma del citado artículo 6 de la Ley Constitutiva, ("restituido" por la Ley 6914) para introducir en él una modificación al aparte segundo, respecto de los mecanismos de elección para los restantes miembros de Junta. Con tal variación operada por precitada Ley de Protección al Trabajador, el texto del artículo 6 vigente y aplicable a la integración de la Junta Directiva de la Caja ha quedado de la siguiente forma:

Artículo 6. La Caja será dirigida por una junta directiva integrada en la siguiente forma:

1) Presidente Ejecutivo de reconocida experiencia y conocimientos en el campo de las actividades de la correspondiente institución, designado por el Consejo de Gobierno cuya gestión se regirá por las siguientes normas:

a) Será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución y le corresponderá fundamentalmente velar porque las decisiones tomadas por la Junta se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya Junta preside, con la de los demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley están reservadas al Presidente de la Junta Directiva así como las otras que le asigne la propia Junta;

b) Será el funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva; consecuentemente, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, ni ejercer profesiones liberales;

c) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo.

Para la determinación de esa indemnización, se seguirán las reglas que fijan los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo, con las limitaciones en cuanto al monto que ese artículo determina.

ch) Tendrá la representación de la Institución, con facultades de apoderado generalísimo sin limitación de suma. No será necesaria la inscripción de su personería en el Registro Público y bastará únicamente la publicación de acuerdo de nombramiento en "La Gaceta".

2). Ocho personas de máxima honorabilidad, que serán nombradas así:

a) Dos representantes del Estado, de libre nombramiento del Consejo de Gobierno, quienes no podrán ser Ministros de Estado, ni sus delegados.

b) Tres representantes del sector patronal.

c) Tres representantes del sector laboral.

Los miembros citados en los incisos b) y c) anteriores, se escogerán y designarán conforme a las siguientes reglas:

1. Los representantes del sector patronal y del sector laboral serán nombrados por el Consejo de Gobierno, previa elección efectuadas por dichos sectores, respetando los principios democráticos del país y sin que el Poder Ejecutivo pueda impugnar tales designaciones.

2. En cuanto a los representantes del sector patronal y laboral, corresponderá elegir y designar a un representante al movimiento cooperativo; un representante al movimiento solidarista y un representante al movimiento sindical. El proceso para elegir al representante del movimiento cooperativo será administrado, por el Consejo Nacional de Cooperativas con base en esta ley. El proceso para elegir a los tres representantes del sector patronal será administrado, por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada conforme a la presente ley.

3. La Junta Directiva de la Caja convocará con antelación suficiente a los sectores para que inicien el proceso de elección. El Poder Ejecutivo dispondrá reglamentariamente los procedimientos por aplicar a los procesos de elección, en los cuales solo podrán participar las organizaciones o los entes debidamente inscritos y organizados de conformidad con la ley.

Las elecciones se realizarán en Asambleas de Representantes de los movimientos sindical, cooperativo, solidarista y patronal.

Cada una deberá celebrarse por separado, observando las siguientes reglas:

a) El peso de cada organización del movimiento laboral dentro del total de representantes se determinará en función del número de sus asociados afiliados al Seguro Social. Si se trata de organizaciones patronales, se establecerá en función del número de sus afiliados.

b) En los procesos de elección, no podrán participar organizaciones ni entes morosos en sus obligaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social.

c) Los representantes deberán ser designados por sus respectivas organizaciones, mediante asambleas celebradas conforme a la ley.

d) Las Asambleas de Representantes elegirán a los miembros de la Junta Directiva de la Caja referidos en este inciso, por mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea. Si una Asamblea de Representantes no se reúne, no se celebra dentro del plazo fijado reglamentariamente o no elige al miembro de Junta Directiva respectivo, el Consejo de Gobierno lo nombrará libremente. Si no es elegido por mayoría absoluta de la Asamblea de Representantes, el Consejo de Gobierno lo nombrará de una terna formada por los tres candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la elección. El Consejo de Gobierno no podrá rechazar esta terna.

4. Los miembros de la Junta Directiva de la Institución que representen a los sectores laboral y patronal, serán nombrados por períodos de cuatro años y podrán ser reelegidos."

En cuanto a los demás reclamos, las normas legales que el accionante estima involucradas en la acción son las siguientes: artículo 5 de la Ley número 4646 del veinte de octubre de mil novecientos setenta que indica:

"Artículo 5. Los miembros electivos de la Junta Directiva a que se refiere el inciso 2) del artículo anterior, serán nombrados por el Consejo de Gobierno, por períodos de ocho años, a partir del 1 de junio del año en que se inicie el período presidencial a que se refiere el artículo 134 de la Constitución Política.

Sus nombramientos deben efectuarse en los últimos quince días del mes de mayo del mismo año. La renovación de los directores se hará por mitades de modo que después de cada cambio de Gobierno se procederá a nombrar tres de los Directivos de la Junta Directiva.

Sin embargo, cuando la Ley orgánica de alguna de las Instituciones citadas en el artículo anterior no establezca la representación del Poder Ejecutivo por medio de un Ministro de Gobierno, los siete miembros de la Junta Directiva serán nombrados por el Consejo de Gobierno de acuerdo con el párrafo anterior, renovando después de cada

cambio de Gobierno los tres o los cuatro directores según corresponda, cuyo período de ocho años venza.

Cualquiera de los miembros de las Juntas Directivas puede ser reelecto.

Una vez hecho el nombramiento de los directores y que éstos hayan entrado en funciones, el Consejo de Gobierno no podrá revocarlos si no es con base en la información de la Contraloría General de la República en la que se ponga de manifiesto que hay causa para ello conforme a las disposiciones legales y o reglamentarias correspondientes. En todo caso la sustitución y nombramiento por renuncia, remoción justificada o por cualquier otra causa, se hará dentro del término de quince días y para el resto del período legal, siguiendo las normas establecidas en este artículo.

En el caso de que el Consejo de Gobierno se separe de esta norma, los nombramientos que haga de los nuevos directores son nulos y los que hubieren sido separados de sus cargos sin esa previa información, se mantendrán en sus puestos por el resto de su período legal o hasta que la Contraloría General de la República encuentre que hay lugar a su separación.

En los casos en que la ley orgánica de alguna de las instituciones mencionadas en el artículo anterior indique requisitos especiales para sus directores en relación con su profesión o representación gremial, esos requisitos serán respetados en lo que sean compatibles y aplicables con el procedimientos aquí establecido para sus nombramientos."

Se reclama también contra el artículo 7 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, según reforma introducida por la Ley número 6914 del veintiocho de noviembre de mil novecientos ochenta y tres, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 7. Regirán respecto de dicha Junta las siguientes disposiciones:

a) sus miembros deberán ser personas caracterizadas por su honorabilidad y competencia, versadas en materias económico-sociales y costarricenses naturales o naturalizados con un mínimo de diez años de residencia en el país; y

b. no podrán formar parte de ella:

1) Los miembros o empleados de los Supremos Poderes ni los empleados de la Caja Costarricense del Seguro Social.

2) Los directores, gerentes, subgerentes, personeros, empleados o dueños de la mayoría de las acciones de algún banco.

3) los que estén ligado entre sí por parentesco de consanguinidad o de afinidad hasta el tercer grado inclusive; y

4) los que estén declarados en insolvencia o quiebra o sean deudores de la Caja."

II. Sobre la admisibilidad. Esta acción se presentó por parte del Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, al amparo del artículo 75 párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. A juicio del recurrente son dos las causales de legitimación: la primera porque no existe lesión individual y directa en las normas impugnadas y la otra, por la existencia de un interés de una colectividad determinada, y defendido por un órgano corporativo como lo es el mencionado Sindicato. Las partes han señalado que aunque el reclamo contra la prohibición impuesta a los trabajadores para formar parte de la Junta Directiva sí corresponde a un interés de la corporación accionante, no es admisible la impugnación de la Ley de Presidencias Ejecutivas, dado que no afecta al núcleo de derechos e intereses cuya defensa concreta es la razón de ser de la agrupación. Para esta Sala los argumentos recién citados son válidos y aplicables en este caso a la luz de lo expuesto en la resolución número 02765-98 de las diez horas cuarenta y un minutos del veinticuatro de abril de mil novecientos noventa y ocho, en la cual se indicó respecto de las legitimación de los sindicatos:

"II. LEGITIMACION DE LOS ACCIONANTES.- Tanto el Sindicato de Trabajadores de Japdeva, representado por Danilo Powell Pritchards, como la Asociación de Profesionales de Japdeva, representado por Ramiro Crawford Sterling, expresan que para la interposición de las acciones de las que ahora se conoce, no requieren de la existencia de un asunto pendiente de resolver en el que se invoque la inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considere lesionado; el primero afirma que el Sindicato representa el "interés difuso de los trabajadores de la Institución" y la defensa de los intereses que atañen a la colectividad en su conjunto, sin que exista una lesión individual o directa y el segundo, que la Asociación vela por los intereses de sus asociados y defiende y protege los intereses de Japdeva y por ello representa el interés difuso de los trabajadores y además, en defensa de los intereses de la colectividad en su conjunto. La Procuraduría General de la República, en su informe sobre la acción 05154-97, cuestiona la legitimación del Sindicato accionante, afirmando que más que un interés difuso, se está en presencia de un interés corporativo o gremial y que si bien la Sala ha reconocido la legitimación de las entidades gremiales asociativas para formular acciones de inconstitucionalidad directamente, se requiere, además, que la eventual declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas, modifique de manera favorable las obligaciones, potestades o facultades de los miembros de esa colectividad. Cita una reciente sentencia de la Sala, número 03688-97 de las quince

horas del día primero de julio de mil novecientos noventa y siete, en que se dijo textualmente :

"...para que el interés colectivo legitime a la parte que interpone la acción de inconstitucionalidad, no solo se requiere que lo alegue una organización que representa los intereses de un grupo determinable de personas, sino que debe existir al menos la posibilidad de que la eventual declaratoria de inconstitucionalidad modifique de manera favorable, las obligaciones, potestades o facultades de los miembros de esa colectividad. Es decir, que para acreditar la legitimación por interés colectivo, además de la existencia de un núcleo común de intereses entre los integrantes de la organización, se requiere que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas tenga relación -de incidencia o afectación- con la situación de la colectividad. De ahí que sea imprescindible por parte del que fundamenta su legitimación en la existencia de un interés colectivo, una explicación acerca de la relación que la pretensión de inconstitucionalidad tiene con la situación propia de la colectividad, específicamente con su objeto y patrimonio...

En el caso concreto no se dan estas circunstancias, porque por medio del Decreto impugnado no se modifican, ni para bien ni para mal, las relaciones de los servidores públicos con la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica. La lectura del texto del reglamento nos indica que la materia que se regula no tiene ninguna relación con los fines y objetivos del sindicato y como lo afirma JAPDEVA en su informe (folio 52) "La Comisión estimó en el informe que el decreto reglamentario resultaba violatorio, al menos puede representar una amenaza potencial a la autonomía administrativa constitucionalmente garantizada a la entidad", en realidad lo que se denuncia por los dos sindicatos, es un temor a que el reglamento pueda llegar a afectar la autonomía de JAPDEVA. Es más que evidente, en consecuencia, que en el presente asunto no se trata de defender los intereses y derechos de los agremiados a los sindicatos, sino la integridad institucional, de manera que como lo dice la Procuraduría General de la República, a quien correspondería defenderla es a la propia Institución Autónoma, la que no ha querido o no ha podido hacerlo, limitándose a informar favorablemente sobre la inconstitucionalidad a la Sala al contestar la audiencia. Pero lo cierto es que los sindicatos no pueden invocar un interés difuso, ni la defensa de los intereses que atañen a la colectividad, porque sus actuaciones, a su vez, están limitadas por el artículo 60 constitucional, al señalar que "el fin exclusivo de la sindicalización es obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales" para sus agremiados, principio que se reitera en el artículo 333 del Código de Trabajo, al señalar que "Queda absolutamente prohibido a toda organización social realizar cualquier actividad que no se concrete al fomento de sus intereses económico-sociales", que luego se desarrolla en el artículo 340 idem, nada de lo cual acontece en el caso bajo examen; es decir, los fines de las acciones no son los de defender los intereses y derechos de los trabajadores agremiados, sino la

institucionalidad de Japdeva, lo que no puede hacer una organización social por la vía de la invocación de la defensa de intereses difusos, ni la de los que atañen a la colectividad en su conjunto."

En este nuevo caso, donde el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas pretende tener legitimación para discutir las reglas referentes a la forma en que nombran las personas que ejercen la dirección superior de la institución, los razonamientos expuestos en el fallo transcrito resultan ser plenamente aplicables, en especial los referidos a los límites materiales de actuación que el artículo 60 de la Constitución Política impone a las organizaciones sindicales como la accionante. De tal modo, lo procedente es declarar inadmisibile el reclamo planteado en todos los extremos planteados, con excepción -claro está- del referido a la imposibilidad jurídica establecida en perjuicio de los trabajadores de la institución para formar parte de la Junta Directiva, tema éste último sobre el que la Sala pasa a pronunciarse de seguido.

III. Alegación contra la limitación establecida a los trabajadores de la Caja Costarricense del Seguro Social para forma parte de la Junta Directiva (artículo 7 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social).- La acción planteada se dirige a atacar la prohibición que establece el señalado artículo 7 para que los trabajadores de la institución puedan ser nombrados como miembros de la Junta Directiva. Se alega que esa norma es discriminatoria e irrazonable pues no se beneficia ningún interés público y más bien se lesiona el principio que garantiza la participación ciudadana. Lo que está en juego en este punto es el derecho de acceso a los cargos públicos, tema sobre el que se ha dicho:

"III. Hay que encarar ahora el tema del derecho de acceso a los cargos públicos. A diferencia de lo que sucede en otras latitudes, la Constitución no contiene ningún artículo donde se reconozca de modo expreso la existencia de un derecho fundamental a acceder a las funciones y cargos públicos ... [C]onstantes resoluciones de esta Sala han declarado, expresamente o implícitamente, la existencia de ese derecho como derecho fundamental, entendiéndolo que es un corolario imprescindible e ineludible del principio de igualdad, que impregna diversas disposiciones constitucionales y es el sustrato de diversos derechos de aquella naturaleza, del derecho al trabajo, y, en esencia, del carácter democrático de la comunidad nacional. En consecuencia, apenas es necesario insistir en el reconocimiento del derecho de todos a acceder a los cargos públicos -y no solamente a los de elección popular- en condiciones de igualdad, descontado desde luego el régimen de requisitos aplicable en cada caso...." (sentencia número 03529-96 de las nueve horas del doce de julio de mil novecientos noventa y seis).

Para la Sala, la regla jurídica discutida forma parte de un conjunto de disposiciones relacionadas con situaciones en las cuales el legislador -por presuponer una

incompatibilidad entre los intereses privados del candidato y los de la institución- ha decidido impedir a los afectados su participación como directivos de la Caja Costarricense del Seguro Social, es decir su acceso a ese cargo público, en la inteligencia de que sus prioridades y fines personales pueden no concordar con los de la Institución. Esto significa en particular una restricción del derecho al acceso al cargo de directivo para los empleados de la Caja Costarricense del Seguro Social, de modo que procede examinar su grado de razonabilidad y proporcionalidad, de acuerdo con las nociones que la Sala ha expuesto sobre tales ideas:

"En cuanto al principio constitucional de razonabilidad, que el accionante alega como violado, se refiere, como se dijo en la sentencia número 01739-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos: "... una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida en sociedad". Este principio no se refiere, como lo interpreta el accionante, **al análisis de criterios puramente técnicos**, que no tienen relación con derechos y libertades reconocidas en la Constitución Política. Si el accionante considera que los criterios aplicados en las normas que se cuestionan son erróneos, pueden promover las reformas legales del caso pero no pretender que, a través de una acción de inconstitucionalidad se efectúen dichas reformas" (sentencia número 1550-95 de las quince horas cincuenta y un minutos del veintiuno de marzo de mil novecientos noventa y cinco).

Asimismo se ha ampliado la última noción para señalar que la competencia de esta Sede se limita a excluir del ordenamiento los actos totalmente irrazonables, pero no sustituye ni enjuicia a las autoridades públicas (en este caso la Asamblea Legislativa) en la ponderación de los elementos que pueden hacer una opción más adecuada que otra:

"... debe advertirse que en sentido estricto la razonabilidad equivale a justicia, así por ejemplo, una ley que establezca prestaciones científicas o técnicamente disparatadas, sería una ley técnicamente irracional o irrazonable, y por ello, sería también jurídicamente irrazonable. En este sentido cabe advertir que **no es lo mismo decir que**

un acto es razonable, a que un acto no es irrazonable, por cuanto la razonabilidad es un punto dentro de una franja de posibilidades u opciones, teniendo un límite hacia arriba y otro hacia abajo, fuera de los cuales el escogimiento resulta irrazonable, en razón del exceso o por defecto, respectivamente..."(00486-94 de las dieciséis horas tres minutos del veinticinco de enero de mil novecientos noventa y cuatro).

Para el caso, el legislador debe por un lado, ordenar las normas que regular la representación del sector laboral en la Junta Directiva de la institución, tal como lo establece el artículo 73 Constitucional, pero decide evitar –al mismo tiempo- las posibles interferencias y choques de intereses derivados de la posibilidad de que trabajadores de la institución accedan a los cargos más altos de decisión; más aún tomando en cuenta el carácter de institución autónoma, que como señala el representante de la Caja, hace que las decisiones tengan pocas posibilidades de control. Señala el órgano asesor, aparece claramente desproporcionado y excesivo estipular una inelegibilidad absoluta, como respuesta para evitar los casos concretos en que un empleado pueda tener interés directo en el resultado de una decisión que deba tomar como Directivo; no obstante, y de acuerdo con lo arriba expuesto sobre la razonabilidad y proporcionalidad, se considera que la decisión legislativa, aunque bien podría calificarse de rígida, no excede ese marco de opciones viables que le fija el texto constitucional. De hecho, no existe, como lo señala el representante de la Caja, una prohibición absoluta hacia la persona del trabajador, pues puede acceder al cargo de Directivo simplemente con desligarse de la plaza. De tal modo, la restricción opera única y exclusivamente cuando se ostenta la calidad de empleado de la Caja, lo cual a criterio de esta Sala no puede calificarse de irrazonable ni desproporcionado, con vista de la finalidad de protección a la integridad general que debe desplegar el cuerpo directivo.

IV. Conclusión.- De acuerdo con lo expuesto en los considerandos anteriores, procede declarar inadmisibles las acciones respecto de los reclamos relativos a la existencia de figura de un Presidente Ejecutivo en la Caja Costarricense del Seguro Social, así como de la impugnación contra la forma de elegir los directivos. Por su parte, debe declararse sin lugar la acción en cuanto al sub-inciso 1) del inciso b) del artículo 7 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, por estimarse que la actuación del legislador no resulta irrazonable o excesiva frente a las normas constitucionales aplicables al caso.

Por tanto:

Se declara sin lugar la acción en cuanto se impugna el artículo 7 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social, que impide a los trabajadores de la institución formar parte de la Junta Directiva. En lo restante, se declara inadmisibles. Notifíquese.

Luis Fernando Solano C.

Luis Paulino Mora M.

Adrián Vargas B.

Eduardo Sancho G.

Mauro Murillo A.

Carlos M. Arguedas R.

Susana Castro A.

2. De la Integración de las Juntas Directivas

[Sala Primera]^{iv}

Voto de mayoría

"III. El segundo agravio es el relativo a la cosa juzgada. De previo a cualquier consideración de fondo relativa al caso, es preciso definir el instituto de la cosa juzgada, así como aclarar cuáles son sus efectos. A ese fin debe manifestarse que ya en otras oportunidades la Sala ha hecho pronunciamiento al respecto, señalando, en lo que aquí interesa, lo siguiente: " El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley (...). Corresponde al Poder Judicial además de las funciones que la Constitución señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso administrativas así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie (...). Al resolver en forma definitiva las controversias sometidas a su conocimiento, el Estado, por medio del Poder Judicial, asume y pone en práctica una de las funciones más importantes que le han sido conferidas desde sus orígenes, la jurisdiccional. A las decisiones, que en función de esta potestad se dan, se les ha revestido de dos características fundamentales: inmutabilidad y definitividad absolutas, y solamente en casos excepcionales y establecidos por la ley, estas características pueden ser relativas. Es a esta característica, muy propia de la función jurisdiccional, a la que se le ha denominado, por la doctrina y la jurisprudencia, COSA JUZGADA. Por su medio se determina que la voluntad del Estado, contenida en la ley, es para ese caso concreto definitiva e inmutablemente la que el juez declara en sentencia. La razón de ser de esta institución se encuentra en la necesidad de ponerle fin a los asuntos decididos por sentencia judicial, para impedir su sucesivo replanteamiento, evitar así la incertidumbre en la vida jurídica y darle eficacia a la función jurisdiccional del Estado. Ella hace legalmente cierta la existencia o la no existencia de la relación jurídica que declara y en nuestro medio, solamente las sentencias firmes dictadas en proceso ordinario o abreviado, producen la autoridad y eficacia de la cosa juzgada, así como aquellas otras resoluciones a las que la ley

expresamente les confiera ese efecto (...). Este instituto se encontraba regulado en el Código Civil, en los artículos 721 a 726; ahora lo está en los artículos 162 a 165 del Código Procesal Civil vigente.

VII.- Tiene la cosa juzgada una naturaleza estrictamente procesal, porque es una consecuencia del proceso y la expresión de la voluntad del Estado manifiesta en la ley procesal. Pero sus efectos jurídicos se extienden también indirectamente fuera del proceso y sobre las relaciones jurídicas sustanciales, como una consecuencia de la inmutabilidad de la decisión, que es su efecto directo, con lo cual se produce la definitividad de la certeza jurídica de aquéllas. Ambos elementos, son efectos jurídicos de la cosa juzgada: directo y procesal la inmutabilidad de la decisión; indirecto y sustancial la definitividad del derecho sustancial declarado o de su rechazo o denegación. El primero impone la prohibición a los jueces de entrar a resolver sobre el fondo de las pretensiones objeto de debate y les confiere la facultad de detener la acción ejercitada, ya sea a gestión de parte o de oficio, y a aquéllas el derecho de obtener la suspensión definitiva del proceso ya sea total o parcial, y además la obligación de abstenerse de revivir, mediante otro proceso, esas pretensiones que han sido resueltas positiva o negativamente. El segundo de los elementos otorga definitividad a la declaración de certeza contenida en la sentencia, haciéndola indiscutible en otros procesos, y otorgándole a las partes los mismos derechos y obligaciones que concede el efecto procesal o inmutabilidad. Por esa razón, la cosa juzgada tiene una función o eficacia negativa al prohibir a los jueces decidir de nuevo sobre lo ya resuelto, y una función o eficacia positiva, la seguridad que se le otorga a las relaciones jurídicas sustanciales decididas. El fundamento de la cosa juzgada está en la potestad jurisdiccional del Estado, de la que emana el poder suficiente para imponer los efectos y la eficacia de la sentencia. VIII.- La cosa juzgada está sujeta a dos límites: el objetivo, en razón del objeto sobre el cual versó el proceso y de la causa o título del cual se dedujo la pretensión, y el subjetivo, en razón de las personas que han sido partes en el proceso. El objeto de la pretensión, está referido a lo reconocido o negado en la sentencia ejecutoriada, o sea, la cosa o relación jurídica sobre la cual se aplica su fuerza vinculante. El objeto del proceso lo constituye el derecho reconocido, declarado o modificado por la sentencia, en relación con una cosa o varias cosas determinadas, o la relación jurídica declarada, según el caso. Además la cosa juzgada, en cuanto al objeto se refiere, se extiende a aquellos puntos que sin haber sido materia expresa de la decisión de la sentencia, por ser consecuencia necesaria o depender indispensablemente de tal decisión, resultan resueltos tácitamente, así cuando en una sentencia se ha resuelto sobre un todo del que forma parte la cosa materia de la nueva demanda, existirá sin duda identidad de objeto.

El segundo aspecto del límite objetivo es la identidad de la causa petendi, esta es el fundamento o razón alegada por el demandante para obtener el objeto de la pretensión contenida en la demanda. La causa petendi debe ser buscada

exclusivamente dentro del marco de la demanda, con un criterio amplio que conduzca a su interpretación lógica y uno a su simple tenor literal, ella es la razón de hecho que se enuncia en la demanda como fundamento de la pretensión, y está formada por el conjunto de hechos alegados como fundamento de la demanda, y no por cada uno de ellos aisladamente. El límite subjetivo o identidad de partes, se refiere a los sujetos del proceso, partes en sentido formal, demandantes, demandados y terceros intervinientes, pero hay que tener en cuenta que los causahabientes de las partes a título universal o singular están obligados por la sentencia, de la misma manera que éstas, y es que lo que importa es la identidad jurídica de las partes, no su identidad física." (Véanse, en este sentido, las sentencias N° 93, de las 15:00 horas del 26 de junio, y N° 133 de las 15:15 horas del 14 de agosto, ambas de 1991, así como la número 56 de las 15:05 horas del 31 de mayo de 1995). IV.- En el presente caso, el actor planteó dos procesos; uno en sede laboral y otro, el presente, que se radicó en la jurisdicción contencioso administrativa. El Tribunal Superior de Trabajo, por sentencia N. 216 de las 9 horas del 10 de febrero de 1989, determinó acoger la demanda del actor en los extremos laborales relativos al preaviso, auxilio de cesantía, salarios caídos, y condenó al Instituto Costarricense de Turismo al pago de las sumas relativas a dichos conceptos y así como a ambas costas del litigio. En el presente litigio el actor pretende la anulación de los actos administrativos de despido y sustitución de que fue objeto en el referido instituto, así como el pago de daños y perjuicios correspondientes. Es evidente, entonces, que no resulta procedente la cosa juzgada, pues, como bien lo dispone el artículo 163 del Código Procesal Civil: "Para que la sentencia firme produzca cosa juzgada material en relación con otro proceso, será necesario que en ambos sean iguales las partes, el objeto y la causa". Es decir, sin la identidad de objeto, sujetos y causa, no puede producirse el efecto de la cosa juzgada material. Ahora bien, dicha identidad no se da en cuanto a los objetos de los procesos laboral y contencioso administrativo, que el actor presentó ante los tribunales de justicia. Pues en tanto el primero tendía, en lo esencial, al reconocimiento de sus derechos laborales, el segundo, en general, se estableció, como ya se dijo, para lograr la anulación de determinados actos administrativos. De manera tal que la identidad o igualdad de objetos, que la ley requiere como supuesto de la cosa juzgada material, no se da. Argumenta la representación del Estado que en ambos procesos se deduce la pretensión de salarios caídos y que encontrándose firme la resolución dictada en la jurisdicción laboral, en la cual se estimó dicha pretensión, no se podía reconocer nuevamente dicha pretensión en ninguna otra vía, sin violentar el instituto de la cosa juzgada material. Pero lo cierto es que el Tribunal Superior no otorga al actor el derecho de volver a cobrar lo que ya se le había concedido en sede laboral (caso en el que sí se violaría la cosa juzgada), sino que, en lo que aquí interesa, resolvió condenar al Instituto Costarricense de Turismo al pago "...por concepto de daños y perjuicios únicamente los salarios dejados de percibir incluidos aquellos en especie desde su destitución -veintisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y seis- hasta la fecha

de vencimiento de su nombramiento, partida que se liquidará en ejecución de sentencia, previa deducción de lo ya percibido, al amparo del fallo laboral. Se condena a los demandados al pago de ambas costas". [...]. Esta solución es avalada por la moderna doctrina. Al respecto se ha señalado: "Si se incoa un segundo proceso con idéntico objeto que otro anterior, es claro que, cuanto antes, debe eliminarse ese segundo litigio. Mas si el segundo (o tercero, cuarto, etc.) proceso no es reproducción del primero, pues sus objetos esenciales son distintos, el juez de ese proceso posterior, en el caso de que formen parte del asunto que ha de resolver elementos ya discernidos o decididos en sentencia firme anterior recaída respecto de los mismos sujetos, deberá atenerse al contenido de dicha sentencia, sin contradecir lo dispuesto en ella, sino tomándola, por el contrario, como indiscutible punto de partida. Esta es la llamada función positiva o prejudicial de la cosa juzgada". (Así: Andrés de la Oliva y Miguel Angel Fernández. Derecho Procesal Civil. Madrid. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces., T. II, 1993, p. 164.165. [...]. Además, no debe olvidarse que el Tribunal Superior de Trabajo concedió al actor únicamente un mes a título de salarios caídos (documento a folio 399 f.). De manera tal que no se da, en la especie, el agravio reclamado por el recurrente, relativo a la violación de la cosa juzgada. V.- A mayor abundamiento de razones, téngase presente que la causa jurídica de pedir de los juicios laboral y contencioso administrativo, que planteó el actor ante los Tribunales de Justicia, es en ambos casos diversa. En efecto, la causa jurídica de pedir del presente proceso contencioso administrativo se fundamenta en los artículos "33, 39, 41 y 49 de la Constitución Política, 1 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y siguientes, 120, 128 y siguientes, 158 y siguientes, 216 y siguientes y 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública" (documento a folio 232 f.). En cambio, la causa jurídica de pedir del juicio laboral se fundamentó en los artículos 1, 15, 17, 18, 19, 29, 30, 82 y concordantes del Código de Trabajo; 39, 41 de la Constitución Política y 211 de la Ley General de la Administración Pública". (Documento 266 f.). Ambas causas de pedir tienen, en consecuencia, un fundamento jurídico distinto: la una reposa fundamentalmente en el derecho administrativo, la otra en el laboral. Al ser diversa la causa de pedir, resulta imposible que haya cosa juzgada, pues, como ya se dijo, tal institución sólo procede cuando hay identidad de sujetos, objeto, y causa. Los artículos de la Constitución Política que citan tanto en el proceso contencioso administrativo como en el laboral, se refieren a aspectos generales, tales como el debido proceso y al acceso a la justicia, por lo que al ser comunes en todo proceso, no alteran lo dicho con relación a la causa de pedir. VI. De conformidad con el artículo 3 de la ley N. 5507: "Las Juntas Directivas de ... Instituto Costarricense de Turismo...estarán integradas de la siguiente manera: 1) Presidente Ejecutivo...designado por el Consejo de Gobierno cuya gestión se regirá por las siguientes cláusulas:...c) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo. Para la determinación de esa indemnización, se

seguirán las reglas que fijan los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo, con las limitaciones en cuanto al monto que ese articulado determina". La representación estatal, como ya se dijo, argumenta que el Tribunal Superior, al conceder, por concepto de daños y perjuicios, los salarios dejados de percibir, habría reconocido al actor extremos no amparados por el ordenamiento jurídico costarricense. Pero la Sala estima que dicho agravio no se da en el presente caso. En efecto, téngase presente que el artículo 3, inciso c), de la citada Ley 5507, lo que regula es el "derecho a la indemnización laboral" y nada más. Dicho numeral no impide el pago de otros extremos a título de salarios caídos, sobre todo cuando éstos son consecuencia de la anulación de los actos o disposiciones impugnadas. Al respecto, el Tribunal Superior estimó que la pretensión de reinstalación no procedía por haber vencido ya el período para el cual estaba nombrado el actor, pero consideró que, en este caso, la pretensión se transformaba en pago de daños y perjuicios, los que consistirían en los salarios dejados de percibir desde la fecha de la destitución hasta el momento en el cual se completaba el período por el cual el actor había sido nombrado. Esta tesis encuentra asidero en el ordenamiento jurídico costarricense, específicamente, en el artículo 88, inciso 6), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de conformidad con el cual, en el caso específico del procedimiento relativo a casos de separación de Directores de Entidades Descentralizadas: "La anulación de lo impugnado equivaldrá a la restitución del demandante en su cargo, salvo que ya estuviere vencido el período, caso en el cual se impondrá el pago de daños y perjuicios". Si en el presente caso, el Tribunal Superior consideró inválidos los actos impugnados, de conformidad con los elementos de hecho y de derecho que obran en el expediente, y no siendo posible acceder, por las razones dichas, a la solicitada reinstalación, no otra solución se impone que la de condenar a los demandados al pago de los salarios dejados de percibir por el actor, previa deducción, como ya se dijo, de lo percibido en sede laboral. Ahora bien, consta en autos, según se indicó, que los tribunales de trabajo concedieron al actor únicamente el equivalente a un mes a título de salarios caídos (documento a folio 399 f.), por lo que en sede de ejecución de sentencia se le deben pagar las diferencias respectivas. Al entenderlo así, el Tribunal Superior actuó apegado a derecho y al mérito de los autos, por lo que el agravio reclamado no se da.

VII.- En consecuencia, procede declarar sin lugar el recurso, con sus costas a cargo de la parte que lo promovió."

PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. Funcionarios Sujetos a las Disposiciones Normativas de la Ley 5507

[Procuraduría General de la República]^v

San José, 2 de enero de 1984.

Señor

Lic. Roberto Castro Chaves

Director CORTEL

Estimado señor:

Nos referimos, con la aprobación del señor Procurador General Adjunto de la República, a su atenta comunicación de 5 de diciembre último, mediante la cual consulta a este Organismo su criterio respecto de la aplicación de la Ley 6903 a la Junta Administrativa de CORTEL.

La consulta formulada se refiere: 1.- régimen de aplicación de la Ley 6908 y 2.- naturaleza jurídica de la Dirección Nacional de Comunicaciones.

I. Ámbito de Aplicación de la Ley N° 6908.

La Ley N° 6908, a que usted hace referencia en su consulta, reforma el artículo 2 y adiciona con dos párrafos el artículo 3° de la Ley de Reglamentación de asistencia y dietas de los miembros de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas del Estado, N° 3065 de 20 noviembre de 1962, reformada por Ley N° 5507 de 1984. Dicha Ley resulta aplicable únicamente a las Juntas Directivas de las instituciones autónomas. En efecto, dispone la ley:

Art. 2°: “Los miembros de las Juntas directivas de las instituciones autónomas serán remunerados mediante dietas que devengarán por cada sesión a la que asistan.

El monto de las dietas, será determinado en el presupuesto de cada institución, el cual no podrá exceder de ochocientos colones (800.00) en cada sesión”.

Art. 3°: “Las juntas Directivas de las instituciones autónomas no podrá celebrar más de ocho sesiones remunerados por mes, entre ordinarias y extraordinarias, cuando éstas últimas sean absolutamente necesarias.

Los presidentes ejecutivos de las instituciones autónomas no tendrán derecho a devengar dietas como miembros de las Juntas Directivas sino que devengarán únicamente un salario fijo determinado por la Junta Directiva”.

Ahora bien, las instituciones autónomas son entes descentralizados en razón del fin o servicio asignado por el ordenamiento. Pero, no todo este descentralizado constituye una institución autónoma. En efecto, en nuestro ordenamiento el criterio para determinar si un ente descentralizado constituye una institución; autónoma es un criterio formal: depende del procedimiento de creación. Son instituciones autónomas las previstas en la Constitución: sea porque las establezca expresamente, sea porque, tal y como lo dispone el artículo 189, han sido creadas por ley probada con una mayoría calificada, es decir, por los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa. Es, precisamente, la mayoría requerida para su creación, la que confiere al ente sus notas características y en especial, el régimen autonómico de que gozan.

Como ha dicho la Corte Plena, el artículo 189 de la Constitución es la norma que declara “cuáles entidades tienen aquél carácter (de institución autónoma) exigiendo para tal efecto una mayoría de dos tercios para que puedan crearse otras del mismo género... “Corte Suprema de Justicia, Ses. Ext N° 95 de 17 de noviembre del año pasado. Las instituciones que no hayan sido creadas por mayoría calificada no pueden ser consideradas como autónomas y no les resulta aplicable las disposiciones que expresamente regulan a las autónomas. Ello aún cuando constituyan personas jurídicas, gocen de independencia y tengan capacidad de derecho público.

Ahora bien, corresponde determinar si la Junta Administrativa de CORTEL constituye una “institución autónoma”.

II.- La Naturaleza Jurídica de CORTEL.

La Dirección Nacional de Comunicaciones fue creada como un órgano dependiente del Ministerio de Gobernación, según lo dispuesto la Ley N° 5870 de 11 de diciembre de 1975:

Art. 1°: “Créase la Dirección Nacional de Comunicaciones, la que estará dirigida por una Junta Directiva como órgano dependiente del Ministerio de Gobernación; y se integran bajo ese organismo la Dirección General de Correos y la Dirección General de Telégrafo y Radios Nacionales”.

Dado que el artículo 2° de la Ley Otorga funciones es específicas, podríamos afirmar que la Dirección Nacional de Comunicaciones constituye un órgano con cierto grado de desconcentración. No obstante, estamos en presencia de un órgano que pertenece al Estado y no de un Ente.

En cuanto a la Junta Administrativa de CORTEL, tenemos que la Ley de repetida cita dispuso:

Art.3°: “La Junta Administrativa tendrá personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines de esta ley”.

En cuanto a las dietas estableció:

Art 6°: “Los miembros de la Junta devengarán doscientas colones por cada sesión a la que asistan, con un máximo de ocho sesiones mensuales remuneradas. No proceda el pago de las sesiones que se celebran durante horas comprendidas en las jornadas de trabajo de los funcionarios que integran la Junta. (...)”.

Art. 7°: “El Presidente será el representante legal de la Junta. El Director Nacional de Comunicaciones será su personero ejecutivo y coordinará con cada uno de los directores de las dependencias, en lo que a sus propias funciones se refiere”.

Asimismo, el artículo 5° de la ley establece las funciones que tendrá la Junta; indicando además quién será su representante legal otorgándole rentas propias y autonomía presupuestaria. Las funciones asignadas y la personalidad jurídica expresamente otorgadas por la ley, permiten afirmar que la Junta Administrativa constituye un ente independiente del Estado. Es, pues, un ente descentralizado. No obstante, la Junta no constituye una institución autónoma por cuanto no reúne los requisitos previstos en el artículo 189 de la Constitución, así como tampoco fue la intención del legislador crear una institución autónoma para que administrase las actividades de la Dirección Nacional de Comunicaciones.

Al margen de lo expuesto y dado los criterios presentes en la consulta, consideramos conveniente recordar que la Dirección Nacional de Comunicaciones es un órgano del Ministerio de Gobernación, diferente de la Junta Administrativa; el órgano no puede confundirse con el ente, máximo que en el presente caso, el órgano forma parte de otro ente que es el Estado. En vista de esa diferencia, quien tiene personalidad y presenta una descentralización legal y funcional es la Junta, no la Dirección. Por esa razón, ésta no podrá considerarse un ente descentralizado, aún cuando la ley le hubiese otorgado una desconcentración máxima.

Conclusión.

Por lo antes expuesto, es criterio de este Organismo que:

- a) La Ley N° 6908, publicada en La Gaceta de 24 de noviembre de 1983 se aplica únicamente a los entes descentralizados que pueden considerarse instituciones autónomas.
- b) La Dirección Nacional de Comunicaciones es un órgano dependiente del Ministerio de Gobernación y no un ente autónomo.

c) La Junta Administrativa de CORTEL constituye en ente descentralizado, pero no un ente autónomo, ya que no presenta las condiciones requeridas constitucional y legalmente.

d) Por lo anterior, la Ley N° 6908 relativa a las dietas de los directivos de las instituciones autónomas no puede ser aplicada a la Junta Administrativa de CORTEL siguen rigiéndose por el artículo 6° de la Ley N° 5870.

De usted y atentamente,

Licda. Magda Inés Rojas Chaves
Procuradora Adjunta

2. Diferencias entre el Gerente y el Presidente de las Instituciones Autónomas

[Procuraduría General de la República]^{vi}

11 de agosto, 1995

Ingeniero
Javier Fco. Vargas Rojas
Presidente Ejecutivo
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
S.O.
Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a su oficio N° 969-P.E. , de fecha 22 de mayo del año en curso, mediante el cual hace de nuestro conocimiento lo acordado por la Junta Directiva en Sesión N° 2437. Específicamente, se solicita nuestro criterio en torno al oficio número 111-95, de fecha 10 de mayo de 1995, emitido por el Departamento Legal de ese Instituto. Sobre lo anterior, me permito informarle lo siguiente:

I. Consideración Preliminar.

Cabe indicar que, a los efectos de ejercer la competencia consultiva que legalmente se atribuye a esta Procuraduría General, se prescriben ciertos requisitos de admisibilidad, dentro de los cuales se encuentra que el órgano gestionante acompañe el criterio de la asesoría jurídica sobre el aspecto de su interés (vid. artículos 3, inciso b) y 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley N° 6815 de 27 de setiembre de 1982 y sus reformas).

De lo anterior se desprende que no resulta normal atender gestiones que impliquen pronunciarse sobre el fondo del referido criterio legal, ya que se parte del supuesto de

que tal pronunciamiento viene a representar, de algún modo, la posición jurídica que mantiene el órgano consultante.

En virtud de lo anterior, es preciso dejar sentado, desde ahora, que no nos avocaremos a un estudio del referido oficio N° 111-95. Amén de ello, es oportuno advertir que en éste se realizan consideraciones sobre la situación particular de un funcionario de esa Institución, aspecto sobre el cual tampoco podríamos emitir criterio alguno dada la expresa prohibición contenida en el artículo 5º de nuestra Ley Orgánica, en virtud de que con tal proceder estaríamos invadiendo la esfera propia de la administración activa, quien es la llamada a decidir ante situaciones concretas.

Por ende, y dando por sentado de que en la especie se requiere nuestro criterio en torno a qué plazo debe ajustarse el nombramiento del cargo de Gerente General cuando no se haya aún cumplido el período del anterior titular, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones:

II. Jurisprudencia Administrativa acerca del tema en consulta.

No ha sido ajena a la labor de esta Procuraduría General de la República, la definición de cual deba ser el plazo por el cual sean nombrados ciertos cargos de la Administración Descentralizada de nuestro país. A raíz de esa inquietud, es posible establecer la existencia de una línea jurisprudencial que apunta a definir que en aquellos casos donde se establezca la duración del período, pero no las fechas concretas en las cuales se ejerza el cargo, la eventual sustitución y nuevo nombramiento del titular se computará por todo el plazo que se fije para el mismo. A continuación, nos permitimos transcribir, en lo conducente, los criterios oportunamente vertidos sobre el tema:

Ante una consulta formulada por el INFOCOOP referente a la duda del plazo por el cual se debía realizar el nombramiento del Director Ejecutivo de ese Institución se indicó:

"Para dar cumplida respuesta a tal pregunta resulta ilustrativo y fundamental hacer la distinción entre los nombramientos que legalmente se hallan sujetos a un período fijo y determinado y aquéllos que no están en tales circunstancias.

Como ejemplo típico y representativo de los primeros, tenemos dentro de nuestro ordenamiento jurídico a los diputados, quienes ejercen sus funciones por cuatro años, los cuales se inician un primero de mayo y terminan -ineludiblemente- después de un cuatrienio el día 30 de abril (relación de los artículos 107 y 116 de la Constitución Política). En estos casos, si durante el transcurso del indicado lapso un diputado renuncia, fallece o pierde su credencial, no cabe duda alguna de que quien lo substituya lo hará por el resto del período, ya que resulta jurídicamente imposible que éste permanezca en su cargo más allá del citado 30 de abril.

Diferente situación se presenta con los casos en los que la ley únicamente establece la duración del período de nombramiento, sin que éste tenga fecha determinada y taxativa del inicio de finalización. Cuando se dé esta circunstancia, no existe razón lógica o legal para que -en caso de sustitución antes del vencimiento del período- el nuevo funcionario sea designado únicamente por el lapso que restaba para completar aquél.

En el caso sometido a nuestra consideración por la Junta Directiva de ese Instituto, no nos cabe duda de que estamos ante la segunda de las hipótesis planteadas. En efecto, no existe en la ley que crea el INFOCOOP ninguna norma que ubique el período de nombramiento del Director Ejecutivo entre fechas determinadas, sino que la disposición del artículo 16 simplemente señala que dicho funcionarios será "...nombrado por la Junta Directiva por un período de cuatro años, pudiendo ser reelecto".

De acuerdo con los anteriores elementos de juicio resulta imperativo concluir que, en el caso de sustitución del Director Ejecutivo del INFOCOOP antes del vencimiento del período para el que fue nombrado, la designación del nuevo funcionario que haga la Junta Directiva lo será por cuatro años, de acuerdo con lo establecido por el citado artículo 17 de la ley Nº 5185 de 20 de febrero de 1973." (Dictamen C-131-80 de 13 de junio de 1980)

Por su parte, en el pronunciamiento C-160-82 de fecha 19 de julio de 1982 se indicaba:

"En ausencia de fijación de fecha de inicio y terminación para el desempeño de la función o cargo de Gerente y Sub-Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica; el nombramiento que se haga para suplir renuncia o remoción del titular que se retira sin cumplir el lapso de seis años, no será por el resto del período, sino por un nuevo período de seis años.

Dicho de otra manera: todo nombramiento de Gerente o Sub-Gerente de Instituciones Bancarias, lo será por el lapso de seis años, por no estar señalado en la ley el período de inicio y terminación para la prestación de servicio, dentro de ese lapso, sea que el período no es fijo y determinado."

El anterior criterio fue incluso avalado por la Asamblea de Procuradores de este Órgano Consultivo, ante solicitud expresa de reconsideración, mediante dictamen C-322-82 de fecha 28 de noviembre de 1982.

En fechas más recientes, se ha preservado la línea jurisprudencial indicada supra, al concluirse sobre el tema que nos interesa y relacionado con el nombramiento del cargo de Gerente para el Instituto Nacional de Seguros, lo siguiente:

"... resulta indudable que en aquellos casos en que las leyes establecen exclusivamente la duración de los períodos de nombramientos, sin que se haga alusión expresa a una fecha de inicio y finalización de la función desempeñada, y ante la eventualidad de una sustitución antes del vencimiento del período (por renuncia, pensión, etc.) quien sustituya a un Gerente o Sub-Gerente de ser nombrado por un nuevo período y no por el lapso que restaba para complementar aquél.

La anterior posición de esta Procuraduría General no sólo tiene una razón lógica, sino también jurídica, pues resulta a todas luces procedente admitir que el plazo que consagra el artículo 4º de la ley que regula la actividad de esa entidad es uno solo para todos los efectos, y éste está dado casualmente para evitar que la gestión se pueda ver interrumpida por alteraciones en el status laboral de sus órganos persona. Así las cosas, el acto de sustitución que se da en la especie debe corresponder a un nuevo período el cual no puede ser fraccionado por disposición expresa de la misma ley que nos ocupa.

También es importante hacer notar, que la gestión nacida del acto por el cual se da investidura al funcionario designado para una gerencia, corresponde a una competencia expresamente establecida cuya duración será de 6 años; y ésta como acto reglado por ley que es no se puede ser discrecional. De ahí que la Junta Directiva no podría fraccionar esa competencia en cuanto al tiempo de su duración." (C-125-90 de 3 de agosto de 1990)

Cabe agregar, como última consideración sobre el punto, que la existencia de una normativa que dispusiera que el nombramiento, por sustitución del titular, de un gerente de una específica entidad autónoma deba realizarse por el resto del período legal vendría a ser una excepción que no modificaría, en el fondo, la posición jurisprudencial indicada para la generalidad de los casos.

III. Análisis del Caso.

Para determinar la aplicación de los anteriores conceptos al caso específico del INCOP, debemos atenernos, en primer término, a la normativa que regula su funcionamiento, esto es, la Ley Nº 1721 de 28 de diciembre de 1953 y sus reformas (Ley de Creación del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico). En lo que se refiere al plazo del nombramiento del Gerente General, se dispone en dicho cuerpo normativo lo siguiente:

"De la Gerencia General. Artículo 16.- El Gerente General tendrá a su cargo la administración inmediata del Instituto, será nombrado por períodos de cuatro años, pudiendo ser reelecto, y gozará de facultades suficientes para: (...)

Norma que ha de entenderse modificada, en lo que se refiere al plazo de cuatro años, por lo preceptuado en la Ley N° 4646 de 20 de octubre de 1970 y sus reformas, que prescribe, en cuanto a la clase gerencial de las instituciones autónomas, lo siguiente:

Artículo 6º.- Los gerentes y subgerentes de las instituciones citadas en el artículo 4º de esta ley serán nombrados para períodos de seis años y podrán ser reelectos. Sus nombramientos, así como su reelección, requerirán no menos de cuatro votos favorables de los directores de la Junta respectiva."

Con vista en las anteriores disposiciones, resulta dable afirmar que, en la especie, los supuestos que rigen para el nombramiento del Gerente de esa Institución se enmarcan dentro de la óptica de análisis que motivaron los dictámenes supra citados. Esto es, que ante una situación de similar naturaleza atendiendo el tipo de cargo y la delimitación legal del período por el cual rige su nombramiento, las conclusiones a que se ha arribado en esta Procuraduría General de la República le son plenamente aplicables al INCOP. De tal suerte que, para el nombramiento que interesa, el mismo deberá acordarse por el período de seis años que se indica en la normativa a que se alude líneas atrás.

A mayor abundamiento, nos permitimos agregar otro elemento de convicción acerca del tema consultado. Es posible afirmar que la Ley N° 4646 vino a significar una restructuración total del sector descentralizado de la Administración Pública costarricense. Pero no sólo se preocupó de la clase gerencial, como se tuvo oportunidad de indicar supra, sino que también reguló con claridad lo atinente a los puestos de dirección de las instituciones autónomas. Para los efectos que nos ocupan, resulta especialmente significativo transcribir, en lo pertinente, los requisitos a los cuales debían ajustarse los nombramientos de estos cargos directivos:

Artículo 5º.- Los miembros electivos de la Junta Directiva a que se refiere el inciso 2) del artículo anterior, serán nombrados por el Consejo de Gobierno, por períodos de ocho años, a partir del 1º de junio del año en que se inicie el período presidencial a que se refiere el artículo 134 de la Constitución Política.

Sus nombramientos deben efectuarse en los últimos quince días del mes de mayo del mismo año. La renovación de los directores se hará por mitades de modo que después de cada cambio de Gobierno se procederá a nombrar tres de los directores de cada Junta Directiva.

Sin embargo, cuando la ley orgánica de alguna de las instituciones citadas en el artículo anterior no establece la representación del Poder Ejecutivo por medio de un Ministro de Gobierno, los siete miembros de la Junta Directiva serán nombrados por el Consejo de Gobierno de acuerdo con el párrafo anterior, renovando después de cada cambio

de Gobierno, los tres o los cuatro directores según corresponda, cuyo período de ocho años se venza. Cualquiera de los miembros de las Juntas Directivas puede ser reelecto.

Una vez hecho el nombramiento de los directores y que éstos hayan entrado en funciones, el Consejo de Gobierno no podrá revocarlos si no es con base en información de la Contraloría General de la República, en la que se ponga de manifiesto que hay causa para ello conforme a las disposiciones legales y/o reglamentarias correspondientes. En todo caso la sustitución y nombramiento por renuncia, remoción justificada o por cualquier otra causa, se hará dentro del término de quince días y para el resto del período legal, siguiendo las normas establecidas en este artículo.

En el caso de que el Consejo de Gobierno se separe de esta norma, los nombramientos que haga de los nuevos directores son nulos y los que hubieren sido separados de sus cargos sin esa previa información, se mantendrán en sus puestos por el resto de su período legal o hasta que la Contraloría General de la República encuentre que hay lugar a su separación.(...)" (Subrayado no contenido en el original)

Conteste con lo indicado en nuestra jurisprudencia, se nota con claridad que para éstos cargos en que se ha establecido de modo preciso la fecha de inicio de la función, la sustitución y nombramiento del nuevo titular se hace por el resto del período legal. Además, es necesario resaltar que la disposición transcrita se ubica en el mismo cuerpo normativo que vino a establecer la regulación atinente a los puestos gerenciales. De lo cual podemos concluir que ese distinto trato que se da para los cargos de directivos y gerentes no es gratuito, siendo improcedente aplicar las restricciones de los primeros a los segundos en cuanto al tema de la sustitución por el resto del período. En otras palabras, no es posible hacer extensivo, por vía de interpretación analógica, a la clase gerencial la característica de que los nombramientos que deban hacerse para llenar vacantes de esos cargos en virtud de sustitución anticipada del titular se reputen por el resto del período legal.

Por último, nos permitimos la siguiente digresión: a raíz de la promulgación de la Ley Nº 5507 de 19 de abril de 1974, se vino a introducir la figura del Presidente Ejecutivo como un funcionario más de las instituciones autónomas. Específicamente, se reguló su ámbito de competencia en los siguientes términos:

"Artículo 3. Refórmese el artículo 4º de la Ley Nº 4646 de 20 de octubre de 1970, para que se lea así:

"Artículo 4º.- Las Juntas Directivas del Consejo Nacional de Producción, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Costarricense de Electricidad, Instituto de Tierras y Colonización, Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Nacional

de Aprendizaje, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, Instituto Nacional de Seguros, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal e Instituto Mixto de Ayuda Social, estarán integradas de la siguiente manera:

1) Presidente Ejecutivo de reconocida experiencia y conocimientos en el campo de las actividades de la correspondiente institución, designado por el Consejo de Gobierno cuya gestión se regirá por las siguientes normas:

a) Será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución y le corresponderá fundamentalmente velar porque las decisiones tomadas por la Junta de ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya Junta preside, con la de las demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley le están reservadas al Presidente de la Junta Directiva así como las otras que le asigne la propia Junta;

b) Será un funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva; consecuentemente, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, ni ejercer profesiones liberales;

c) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo.

Para la determinación de esa indemnización, se seguirán las reglas que fijan los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo, con las limitaciones en cuanto al monto que ese articulado determina."

Este mismo cuerpo normativo indicó en cuanto a los gerentes de las instituciones autónomas:

"Artículo 6º.- Los Gerentes de la institución continuarán siendo los principales funcionarios administrativos.

En las instituciones indicadas, las ausencias temporales del Presidente Ejecutivo, serán suplidas por un Vicepresidente, que tendrá las mismas facultades; de designación de la Junta Directiva de la respectiva institución."

La distinción entre las labores que competen al Presidente Ejecutivo y al Gerente de las instituciones indicadas nos permiten concluir que el funcionario encargado de poner en práctica la materia de gobierno -política- dictada por la Junta Directiva lo es el Presidente Ejecutivo, mientras que la labor administrativa descansa en al figura del Gerente.

Esta afirmación resulta importante en tanto que, al estudiarse el tema de la sustitución del gerente por una causal ajena al vencimiento normal del plazo para el cual fue nombrado, no escapa la consideración práctica de la deseable afinidad política que debe mediar entre los miembros de la Junta Directiva y los órganos administrativos inferiores en cada institución autónoma. Sin embargo, con la introducción de la figura del Presidente Ejecutivo, se concluye que esa afinidad es predicable precisamente en la relación que media entre Junta Directiva y Presidente Ejecutivo, mientras que no resulta tan evidente en lo que atañe al Gerente. De tal suerte que, en concordancia con la interpretación realizada en torno al plazo por el cual se nombran los sustitutos de los gerentes de las instituciones autónomas, el hecho de que tales nombramientos sean por un nuevo período legal no viene a incidir directamente sobre la efectiva concreción de las políticas que acuerden los directores de aquellas.

En abono a lo expuesto en el párrafo que antecede, nos permitimos la siguiente cita, de nuestro pronunciamiento C-023-93, de fecha 10 de febrero de 1993.

"D-. La posición del Gerente en la Ley de Presidentes Ejecutivos. Se afirma que la Ley de Presidencias Ejecutivas establece una dualidad jerárquica: por un lado, el jerarca político y por otro, el jerarca administrativo, sea el Gerente. Dispone el artículo 6º de esa Ley:

" los gerentes de la Institución continuarán siendo los principales funcionarios administrativos".

Dicha norma ha sido interpretada como constitutiva de un poder jerárquico del Gerente, oponible al Presidente Ejecutivo. Al respecto, debe tomarse en cuenta que en tratándose de jerarquía no se establece la superioridad jurídica de ese órgano, excluyente de la participación del Presidente Ejecutivo en competencias administrativas: no existe reserva de competencia en favor del Gerente. Es decir, no se estatuye que dicho funcionario es el jerarca superior en lo administrativo. Ello no puede ser así por cuanto si bien la Ley de Presidente Ejecutivos define al Presidente Ejecutivo como un funcionario político, le atribuye funciones administrativas como lo es lo relativo a la ejecución de los acuerdos de la Junta Directiva. Es, como su nombre lo indica, un órgano ejecutivo e incluso la constitución de este órgano tiene como objeto, según se indicó en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, solucionar la falta de ejecutividad de las decisiones políticas adoptadas por las juntas directivas, correspondiéndole entonces, el velar por el cumplimiento de dichas decisiones.

Por otra parte y lo que es más importante debe recordarse la dificultad de establecer una diferenciación tajante entre política o gobierno y administración, la que condujo a OFIPLAN al evaluar la figura del Presidente Ejecutivo a señalar que:

" Se indicó en la Ley de Presidentes Ejecutivos (Nº 5507-74) que el Presidente Ejecutivo sería la máxima autoridad de la institución en materia de gobierno, definiéndose al Gerente de cada institución como la máxima autoridad en materia de Administración. Con esto se intentaba deslindar ambos campos, el político y el administrativo aparentemente, obedeciendo a una vieja distinción de teoría administrativa, según la cual la relación entre política y administración es la misma que entre fines y medios.

Sin embargo, la Ley 5507 y su reglamento (Decreto Ejecutivo Nº 4199-P, promulgado el mismo año), confirieron atribuciones a la Presidencia Ejecutiva que rebasan la mera formulación de "fines", "objetivos" o "políticas" institucionales. Si por un lado se examinan inclusive las atribuciones que corresponden a las Gerencias en algunas de las leyes orgánicas de las instituciones autónomas, y por otro las atribuciones de la Presidencia Ejecutiva señaladas en el Reglamento a la Ley 5507, encontraremos que muchas son similares". OFIPLAN, División de Planes y Política Administrativa: Investigación sobre Presidencias Ejecutivas, (Diagnóstico Preliminar), San José, 1976, p. 7. El subrayado es del original). (...)

Por lo expuesto, la norma en cuestión debe interpretarse no como atributiva de una competencia, sino como señalando que dentro del escalafón de la institución de que se trata, el Gerente –salvo disposición legal en contrario- será el funcionario de mayor rango, solo subordinado, entonces, a la Junta Directiva y al Presidente Ejecutivo. Por lo que ni la Junta Directiva ni el Presidente Ejecutivo pueden emitir disposiciones o actos que lesionen esa posición institucional del Gerente, o que atribuyan en la práctica un mayor rango a otro funcionario ejecutivo, o dejen de lado que es el órgano de comunicación de la jerarquía con el resto de personal."

IV. Conclusión.

De lo expuesto, no queda más que reafirmar el criterio de que, para los puestos gerenciales de la administración descentralizada, ante la sustitución anticipada del titular, el consiguiente nombramiento del nuevo funcionario se entenderá por un nuevo período legal, es decir, por seis años.

Sin otro particular, me suscribo,

Lic. Iván Vincenti Rojas
PROFESIONAL III

3. Las Principales Figuras de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas Según la Ley 5507

[Procuraduría General de la República]^{vii}

**4 de agosto, 2011
C-182-2011**

Ingeniera

Eugenia Vargas Gurdían

Presidenta Ejecutiva

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Estimada señora:

Con la anuencia de la señora Procuradora General de la República, me refiero a su oficio N° PE-110-05-2011 del 10 de mayo de 2011, mediante el cual solicita a este despacho adición y aclaración del dictamen C-40-2011 del 23 de febrero de 2011, específicamente en cuanto a los puntos que pasamos a resumir:

a) ¿Por qué se da curso a la consulta de la Gerencia General, sin contar con el debido criterio legal de la institución, dado que el criterio aportado para dicha consulta fue el de su propia asesora legal?

b) Solicita que se aclare lo manifestado en cuanto a que el cargo de Subgerente sólo opera en ausencia y por delegación expresa de la Gerencia y la Junta Directiva, pues señala que la Presidencia Ejecutiva queda imposibilitada de asignar tareas a ambos cargos (gerencia y subgerencia), y el subgerente se convierte en una plaza con erogaciones salariales y conexas pero sin tareas concretas que amerite la erogación pública correspondiente.

c) A partir del dictamen indicado ¿se entiende que el Presidente Ejecutivo es el “máximo jerarca”, administrativa, funcional y políticamente?

d) ¿Está el Gerente bajo la línea jerárquica del Presidente? ¿hasta dónde y en cuáles circunstancias o materia? ¿Y ante cuáles bajo la Junta Directiva?

e) ¿Debe el Presidente Ejecutivo en relación al Gerente circunscribir su relación a la labor de vigilancia, fiscalización y control?

f) Al señalar el dictamen que la Junta Directiva es el órgano máximo de decisión ¿puede incidir en el nombramiento de funcionarios, como es el del contralor de servicios al tenor de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 34587-PLAN, en concordancia con el artículo 2 del Reglamento de la Contraloría de Servicios del INVU, y no como se venía haciendo que el Presidente Ejecutivo lo nombraba?

g) ¿Implica entonces que el “Jerarca Supremo” es sinónimo de “Máximo Jerarca”, de tal forma que la Junta Directiva pueda asumir las funciones de nombramiento de

comisiones para atender asuntos que son de competencia de la Presidencia Ejecutiva y/o Gerencia General, como son las políticas en cuanto a reorganización, sistemas de financiamiento de proyectos, comisiones interinstitucionales de evaluación de proyectos, trámites administrativos licitatorios, determinación de prioridades, mismos que de acuerdo a las políticas, una vez sustentados deberán ser presentados a la Junta Directiva para que decida sobre ellos, ordene ampliación o lo que considere pertinente.

h) ¿Únicamente la Junta Directiva y el Gerente pueden asignar funciones a la Subgerencia?

i) ¿En caso de que el Gerente nunca o casi nunca se ausente y no asigne funciones al Subgerente, puede la Presidencia Ejecutiva en aras de la mejor y mayor utilización de los recursos públicos asignar tareas al mismo?

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la presente consulta se acompaña del criterio jurídico de la Licenciada Wendy Eugenia Solano, Jefe a.i de la Asesoría Legal del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

1) SOBRE LA ADMISIBILIDAD DEL DICTAMEN C-40-2011 DEL 23 DE FEBRERO DE 2011

El primer aspecto que se plantea, se refiere a la admisibilidad de la consulta que en su oportunidad presentó la Gerente General del INVU, y ante la cual se emitió el dictamen C-40-2011 del 23 de febrero de 2011, toda vez que –a criterio de la ahora consultante- no debió aceptarse el pronunciamiento legal que la acompaña, al tratarse de un criterio de la asesora legal de la Gerencia y no de la Asesoría Legal de la institución.

Al respecto, resulta de importancia citar lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría que establece:

“ARTÍCULO 4º. CONSULTAS: *Los **órganos** de la Administración Pública, por medio de los jefes de los diferentes niveles administrativos, podrán consultar el criterio técnico-jurídico de la Procuraduría; en cada caso, deberán acompañar la opinión **de la asesoría legal respectiva**, salvo el caso de los auditores internos, quienes podrán realizar la consulta directamente.*

(Así reformado por el inciso c) del artículo 45 de la Ley N° 8292 de 31 de julio del 2002, Ley de Control Interno)

De lo anterior, se desprende que existe la posibilidad de que los órganos internos de la Administración consulten a la Procuraduría a través de su jerarca, para lo cual debe aportarse el criterio de la asesoría legal respectiva.

Es claro entonces que la Gerencia General, como órgano interno del INVU, y a través de su jerarca administrativo (Gerente), está facultada por ley para realizar consultas a este órgano asesor, para lo cual debe acompañarse del criterio de la asesoría legal **respectiva**. Nótese que la norma no especifica si se trata o no de la asesoría legal de toda la institución, pues cada órgano de la Administración puede tener una estructura interna muy específica, que no compete analizar a esta Procuraduría, para efectos de otorgar la admisibilidad de una consulta.

Debe tenerse en consideración, que tal como lo ha reconocido la jurisprudencia administrativa de este órgano asesor, la opinión de la asesoría legal no es otra cosa que un estudio tanto normativo como jurisprudencial sobre las interrogantes planteadas, **para que este órgano pueda conocer la visión de la Administración sobre el tema concreto y tener un panorama más claro sobre la interrogante que se plantea**. Sobre este tema, reiteradamente esta Procuraduría ha señalado que: *“permite a este Órgano Asesor analizar la perspectiva que tiene ese **departamento** sobre el tema que interesa; brindando elementos de estudio que se relacionan directamente con la realidad del funcionamiento del órgano. De suerte tal que devenga en un elemento adicional para alcanzar la más adecuada asesoría...”* (Dictamen N° C-151-2002 del 12 de junio del año 2002). (La negrita no forma parte del original)

Nótese entonces, que la importancia del criterio legal, es que a través de él la Procuraduría pueda tener una visión más clara de la problemática existente, para efectos de dar una adecuada asesoría, pero en ningún momento ese criterio resulta vinculante ni determinante para efectos de analizar un tema legal específico.

En algunos casos incluso, este órgano asesor ha evacuado consultas provenientes de administraciones públicas que no cuentan con asesoría legal, o incluso cuando se han presentado criterios jurídicos incompletos, pues el fin último de la Procuraduría es coadyuvar en la importante misión que realizan los órganos de la Administración.

De ahí que no resulta válido el criterio de la Presidencia Ejecutiva del INVU, al considerar que debió rechazarse de plano una consulta de la Gerencia General de esa institución, que se acompañó con el criterio de su asesora legal respectiva. Tampoco es deber de esta Procuraduría valorar conflictos internos en una institución pública, para efectos de determinar cuál criterio legal debe prevalecer sobre el otro.

Es precisamente con ese ánimo de colaboración de esta Procuraduría con la Administración, que se emitió el dictamen C-40-2011, y que procederemos a evacuar las dudas planteadas en esta oportunidad por la Presidenta Ejecutiva del INVU, a pesar de que el criterio legal que acompaña su consulta no se refiere a cada una de las interrogantes planteadas, y por lo tanto es un criterio jurídico incompleto.

2) SOBRE LA ASIGNACIÓN DE FUNCIONES AL SUBGERENTE

El segundo tema que plantea la consultante se refiere a la competencia para asignar las funciones al Subgerente, para lo cual abarcaremos en este apartado tres de las preguntas que se plantean y que tienen relación con este mismo tema, específicamente los puntos b), h) e i) descritos en el primer apartado.

Sobre este tema, en el dictamen C-40-2011 del 23 de febrero de 2011, señalamos en lo que interesa:

“Al respecto, debemos señalar que la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo no hace una referencia extensa sobre la figura del Subgerente, sin embargo, de algunas de sus normas puede extraerse la respuesta a la interrogante planteada.

En primer lugar, el artículo 25 de la Ley Orgánica del INVU, establece como atribución de la Junta Directiva nombrar y remover al Subgerente. Establece dicho artículo en lo conducente:

“Artículo 25.- La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones: (...)

a) Nombrar y remover el Gerente, Subgerente y al Auditor y asignarles sus funciones y deberes dentro de las prescripciones de la presente ley;”

De la norma transcrita se desprende que la Junta Directiva no sólo es competente para realizar el nombramiento y remoción del Subgerente, sino que además debe asignarle funciones y deberes dentro del marco de la ley.

Siguiendo esa línea, el artículo 29 de la Ley indicada, dispone:

*“Artículo 29.- La Junta Directiva designará, con el voto favorable de no menos de cuatro de sus miembros, un Gerente que tendrá a su cargo la administración general del Instituto, de acuerdo con la ley y con las instrucciones que ella le imparta. **Designará en la misma forma, un Subgerente que remplazará al primero en sus ausencias y tendrá además las funciones propias que la Junta Directiva y el Gerente le señalen.** Ambos funcionarios deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los miembros de la Junta Directiva. (La negrita no forma parte del original)*

La anterior norma confirma la potestad de la Junta Directiva de designar al Subgerente, pero además, le otorga en forma expresa a dicho funcionario, la competencia de reemplazar al Gerente en sus ausencias. Aunado a dicha función, el Subgerente tendrá todas aquellas que la Junta Directiva y el Gerente le señalen.

Nótese en consecuencia, que no sólo la Junta Directiva puede asignar funciones al Subgerente, sino que además el Gerente también puede hacerlo, lo cual se refuerza con lo dispuesto en el numeral 31 de la Ley Orgánica del INVU, que establece:

“Artículo 31.- El Gerente será responsable ante la Junta Directiva del eficiente y correcto funcionamiento administrativo de la Institución y tendrá las siguientes atribuciones: (...)

i) Delegar sus atribuciones en el Subgerente o en otros funcionarios del Instituto, salvo cuando su intervención personal fuere legalmente obligatoria; (...)”

Visto lo anterior, la función principal del Subgerente es sustituir al Gerente en sus ausencias, pero además, tendrá asignadas todas aquellas atribuciones que le fijen éste y la Junta Directiva en ejercicio de sus competencias. Asimismo, deberá integrar el Consejo Técnico Consultivo del INVU, en los términos dispuestos en el artículo 37 de la ley Orgánica de la institución.

Dado lo indicado, en el caso específico del INVU, el Subgerente se encuentra bajo la línea de mando del Gerente y de la Junta Directiva, salvo que esté en ejercicio de la suplencia del Gerente, en cuyo caso responderá a la línea de mando de éste según lo ya comentado.

Sin embargo, la potestad disciplinaria con relación al Subgerente, únicamente puede ser ejercida por la Junta Directiva, por cuanto por disposición de ley es el único órgano facultado para realizar el nombramiento y remoción del funcionario. Consecuentemente, cualquier sanción disciplinaria sólo puede ser impuesta por la Junta Directiva como titular de esa potestad”

El criterio anterior es claro, al señalar que a partir de lo dispuesto en los numerales 25, 29 y 31 de la Ley Orgánica del INVU, únicamente la Junta Directiva y el Gerente se encuentran legalmente facultados para asignar funciones al Subgerente.

Nótese que sobre este tema existen normas expresas en la citada ley, que no pueden ser desconocidas por esta Procuraduría en menoscabo de las atribuciones que ha conferido el legislador a los órganos internos del INVU, por lo que no puede reconocerse una atribución a la Presidencia Ejecutiva de dicha institución, que la ley no le otorga.

Si bien esta Procuraduría ha reconocido en otras oportunidades que dentro de la condición de jerarca político de mayor jerarquía del Presidente Ejecutivo, debe reconocerse también atribuciones de naturaleza administrativa que van implícitas a dicha función (ver dictámenes C-155-2004 del 19 de mayo de 2004 y C-126-1999 del 22 de junio de 1999), lo cierto es que esas funciones administrativas no pueden ejercerse en menoscabo de competencias **expresamente** asignadas por ley a otros órganos del INVU, tal como sucede con la asignación de funciones al Subgerente, que ha sido reservada únicamente a la Junta Directiva como jerarca máximo o supremo y al Gerente como jerarca administrativo.

Precisamente en el dictamen C-126-1999 del 22 de junio de 1999 que cita la consultante, se aclaró que las atribuciones administrativas del Presidente Ejecutivo del INVU, son limitadas y accesorias a su actividad de gobierno. Señala dicho criterio en lo que interesa:

*“Ahora bien, lo anterior no debe inducir a error al operador jurídico. **La función administrativa que desarrolla el Presidente Ejecutivo no es su actividad principal, es una consecuencia necesaria, lógica y conveniente del ejercicio de su condición de máximo jerarca en materia de gobierno.***

*En segundo término, la actividad intrínseca, fundamental, principal y la razón del ser de la naturaleza del cargo de Presidente Ejecutivo es la materia de gobierno. Consecuentemente, la actividad de quien ocupa este puesto tiene que estar direccionada a cumplir cabalmente aquellas tareas que se subsumen dentro de la actividad gubernamental, resultando por ello, la actividades que se encuentran dentro de la materia administrativa, acciones coadyuvantes, secundarias y colaterales a las actividades que constituyen la razón ser la figura administrativa. **Desde esta perspectiva, al Presidente Ejecutivo le está vedado el ocuparse de la actividades administrativas como una tarea fundamental o principal, desdeñando, descuidado o relegando por ello las actividades propias de gobierno.** Ahora bien, lo anterior no significa que el Presidente Ejecutivo no puede desarrollar actividades de naturaleza administrativa; **cuando el ordenamiento jurídico así lo impone, debe ejercerlas.** Lo que estamos afirmando es algo muy distinto, y es que el Presidente Ejecutivo debe abocarse al ejercicio de las funciones propias de gobierno sin pretender abarcar otras funciones de tipo administrativo, que no son el resultado de la actividad en la materia de gobierno. (...) (La negrita no forma parte del original)*

Es claro entonces, que tratándose de una función que ha sido expresamente asignada a la Junta Directiva y a la Gerencia del INVU, no podría otro órgano de la institución como la Presidencia Ejecutiva, avocarse dicha atribución.

Diferente es el supuesto en el cual el Subgerente, ante la ausencia del Gerente, pasa a ocupar el cargo de este último en sustitución, pues en ese momento –tal como se reconoció en el dictamen C-40-2011– responderá a la línea de mando del Gerente, sea a la Junta Directiva y al Presidente Ejecutivo, según lo establecido en los numerales 25 de la Ley Orgánica del INVU y 6 del Decreto Ejecutivo 11846-9 del 9 de setiembre de 1980.

De ahí que en materia de gobierno, la Presidencia Ejecutiva sí está autorizada por el ordenamiento jurídico para asignarle funciones al Gerente, no así al Subgerente, cuya asignación de funciones está reservada a la Junta Directiva y al Gerente.

Dado lo anterior, a criterio de este órgano asesor, no podría convertirse la plaza de Subgerente en una erogación salarial sin tareas concretas como señala la consultante, pues existe una obligación legal impuesta a la Junta Directiva y al Gerente, para asignar dichas funciones. Así las cosas, cuando el Subgerente no se encuentre sustituyendo al Gerente en sus ausencias, deberá realizar todas las funciones que le asignen los órganos competentes indicados, que deberán siempre contemplar la mejor utilización de los recursos públicos.

3) SOBRE EL PRESIDENTE EJECUTIVO COMO MÁXIMO JERARCA POLÍTICO

La consultante solicita a la Procuraduría que se aclare a partir del dictamen C-40-2011, si se entiende que el Presidente Ejecutivo es el “máximo jerarca”, administrativa, funcional y políticamente.

Al respecto, debemos apuntar que el dictamen indicado también es claro al señalar que el Presidente Ejecutivo del INVU debe entenderse como máximo jerarca **en materia de gobierno**, tal como lo establecen los artículos 4 de la Ley 5507 del 19 de abril de 1974 y 6 del Decreto Ejecutivo N° 11846-P del 9 de setiembre, aunque no se niega que en ejercicio de tal atribución también puede realizar función administrativa (con las salvedades ya explicadas).

Por otro lado, el jerarca administrativo de la institución es el Gerente, por así disponerlo la Ley 5507 del 19 de abril de 1974, conocida como “Ley de Presidencias Ejecutivas” que señala que “*Los Gerentes de la institución continuarán siendo los principales funcionarios administrativos*”. Lo anterior, sin desconocer que el Gerente se encuentra bajo la línea de mando del Presidente Ejecutivo según lo dispuesto en el numeral 6 del reglamento a dicha ley, y que por tal motivo éste puede girarle instrucciones a aquel.

Por su parte, la Junta Directiva del INVU ostenta la condición de máximo jerarca o jerarca supremo de la institución, a partir de las atribuciones conferidas en los numerales 2, 13 y 25 de la Ley Orgánica del INVU, que le asignan entre otras cosas, la gestión y la dirección general de la institución, y que ponen a responder tanto al Gerente como al Presidente Ejecutivo ante dicho órgano colegiado.

En el dictamen C-40-2011 se explicó este tema, al señalar en lo conducente:

“La introducción de tales potestades del Presidente Ejecutivo generó -en su momento- inquietudes sobre el papel ocupado por las Juntas Directivas de las instituciones autónomas. Por tal razón, este órgano asesor en el dictamen C- 085-1987 del 20 de abril de 1987, indicó con respecto al artículo 6 señalado:

“De la creación de la figura de los presidentes ejecutivos, no se puede colegir una disminución de las atribuciones que ya tenían con anterioridad las juntas directivas y mucho menos de sus competencias administrativas, pues la normativa que crea a estos órganos persona más bien nos demuestra su sujeción (sic) en esta materia a los segundos. De esa manera lo establece el Reglamento de la Ley de Creación de Presidencias Ejecutivas (Decreto Ejecutivo N° 11846-P de 9 de setiembre de 1980)...”

Es claro entonces que la Junta Directiva mantuvo sus competencias administrativas y que el Presidente Ejecutivo respectivo quedó sujeto a sus competencias.

Por otro lado, con respecto a la figura del Gerente, la referida Ley de Presidencias Ejecutivas en su artículo 6 determina que:

“Artículo 6º. Los Gerentes de la institución continuarán siendo los principales funcionarios administrativos. (...)”

Si bien los gerentes tienen un papel fundamental en lo relativo a la administración de la entidad pública, no significa que no se encuentren bajo la línea jerárquica del Presidente Ejecutivo. Al respecto, ha señalado esta Procuraduría:

“Se afirma que la Ley de Presidencias Ejecutivas establece una dualidad jerárquica: por un lado, el jerarca político y por otro, el jerarca administrativo, sea el Gerente... (...)

Esta situación no fue dejada de lado al establecerse en el artículo 8 del Reglamento a la Ley de Presidencias Ejecutivas las relaciones entre estas dos figuras, al señalar:

“Artículo 8º. Relaciones del Presidente Ejecutivo y el Gerente o Director Ejecutivo: El Presidente Ejecutivo formulará un proyecto de reglamento en el que se definan las funciones y atribuciones del Gerente o Director Ejecutivo de la institución. Para ello solicitará la asistencia de este último.

El proyecto deberá contener las normas necesarias para que las funciones de gobierno y de administración se realicen con eficacia y armonía.

Deberá regular que la relación del Presidente con el restante personal técnico y con la administración general de la institución, sea sólo a través de la Gerencia o Dirección Ejecutiva, y que aquél girará instrucciones a tales niveles técnicos sólo a través de la Gerencia o Dirección Ejecutiva; sin perjuicio de lo dispuesto por el inciso j), o para efectos de obtener información de dicho personal.

El proyecto será conocido, aprobado y puesto en vigencia por la Junta Directiva, a más tardar dos meses después de publicado el presente Reglamento.”

De todo lo anterior, puede deducirse que si bien el Gerente es “el principal funcionario administrativo”, se encuentra sujeto a las regulaciones y disposiciones del Presidente Ejecutivo por tratarse del funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno. A su vez, en el caso específico del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Gerente puede recibir instrucciones de la Junta Directiva y ser removido por ésta, por así disponerlo su Ley Orgánica y el artículo 6 inciso a) del Decreto Ejecutivo N° 11846-P del 9 de setiembre de 1980. (...) (La negrita no forma parte del original)

Siguiendo esa línea, este órgano asesor concluyó en el dictamen citado, que *“en el ámbito normativo existen competencias directamente asignadas al Gerente como principal funcionario administrativo, al Presidente Ejecutivo como superior en materia de gobierno, y a la Junta Directiva como jerarca supremo de la institución, por lo que ninguno de dichos órganos podría realizar las funciones del otro.”*

Consecuentemente, la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia y la Junta Directiva tendrán aquellas competencias que estén expresamente conferidas en el ámbito normativo en virtud del principio de legalidad, y a falta de disposición expresa, las competencias residuales deberán ser siempre ejercidas por el máximo jerarca del ente, entendido éste como la Junta Directiva. Sobre este tema, la Sala Constitucional en su sentencia N.º 3683-1994 de las 8:48 horas del 22 de julio de 1994, indicó:

*“...en cualquier entidad de carácter corporativo (como el Estado o los Municipios) **las potestades residuales**, valga decir, las competencias de la entidad que no estén atribuidas expresamente por la Constitución o la ley, según el caso, a un órgano específico, le **corresponde ejercerlas siempre y sin excepción al jerarca, entendiéndose por tal en el sistema democrático al órgano de mayor representación democrática y pluralista**. En el Estado, a la Asamblea Legislativa, en el caso de las Municipalidades al Concejo Municipal, en las Personas Jurídicas Corporativas no estatales, a las Asambleas correspondientes. El valor de éste principio se refuerza con el general de derecho público de que las competencias residuales de toda persona jurídica pública le corresponden al jerarca (**Junta Directiva -si es ésta o su equivalente.**)”* (La negrita no forma parte del original)

Dado lo anterior, corresponderá a la Administración activa del INVU en cada caso concreto, determinar si se trata de una competencia expresamente reconocida en la ley a un órgano específico, o si se trata de una competencia residual, que deberá ser ejercida por la Junta Directiva como superior supremo de la entidad y como órgano de mayor representación democrática y pluralista. Lo anterior, por cuanto esta Procuraduría se encuentra imposibilitada para referirse a casos concretos o sustituir a la Administración en la toma de decisiones.

4) SOBRE LA LÍNEA JERÁRQUICA SOBRE EL GERENTE

En este apartado procuraremos evacuar las siguientes preguntas que plantea la consultante: ¿Está el Gerente bajo la línea jerárquica del Presidente? ¿hasta dónde y en cuáles circunstancias o materia? ¿Y ante cuáles bajo la Junta Directiva? Debe el Presidente Ejecutivo en relación al Gerente circunscribir su relación a la labor de vigilancia, fiscalización y control?

Este tema también fue evacuado en el dictamen C-40-2011 cuya aclaración solicita la consultante. En dicha oportunidad se indicó en un primer momento:

“Por otro lado, y continuando con las funciones expresamente reguladas y encomendadas a la Junta Directiva, el artículo 29 de la Ley Orgánica le otorga la competencia para nombrar el Gerente y Subgerente de la institución. Señala dicho artículo:

“Artículo 29.- La Junta Directiva designará, con el voto favorable de no menos de cuatro de sus miembros, un Gerente que tendrá a su cargo la administración general del Instituto, de acuerdo con la ley y con las instrucciones que ella le imparta. Designará en la misma forma, un Subgerente que remplazará al primero en sus ausencias y tendrá además las funciones propias que la Junta Directiva y el Gerente le señalen. Ambos funcionarios deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los miembros de la Junta Directiva.”

*De la norma anterior, se desprende claramente que el **Gerente** del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, se establece como administrador general del Instituto, pero tanto él como el Subgerente encargado de suplirlo en sus ausencias, **se encuentran sometidos a la Junta Directiva, al establecerse la posibilidad de que ésta les gire instrucciones y además, en el tanto la Junta Directiva tiene potestad para removerlos de sus cargos (artículo 30).** (...)*

Lo anterior se refleja en las atribuciones conferidas al Gerente en el artículo 31 de la Ley Orgánica del INVU, que establece:

*“Artículo 31.- **El Gerente será responsable ante la Junta Directiva del eficiente y correcto funcionamiento administrativo** de la Institución y tendrá las siguientes atribuciones: (...)*” (La negrita no forma parte del original)

De lo anterior, se deduce que del análisis hecho por esta Procuraduría de la Ley Orgánica del INVU, se determinó que el Gerente se encuentra en primer lugar bajo la línea de mando de la Junta Directiva, pues ésta puede no sólo girarle instrucciones, sino además es el órgano competente para removerlo del cargo. Además, el Gerente debe responderle en cuanto al eficiente y correcto funcionamiento administrativo.

Ahora bien, lo ahí señalado no menoscaba las atribuciones que también han sido conferidas al Presidente Ejecutivo sobre el Gerente, a partir de la vigencia de la Ley de Presidencias Ejecutivas y su reglamento, que específicamente en su artículo 6 señala:

*...El Presidente Ejecutivo, para efectos de gobierno, es el funcionario de mayor jerarquía, de la respectiva institución. **Es el superior jerárquico del Gerente...***

Así quedó consignado en el dictamen C-40-2011 que señala:

*“De todo lo anterior, puede deducirse que si bien el Gerente es “el principal funcionario administrativo”, **se encuentra sujeto a las regulaciones y disposiciones del Presidente Ejecutivo por tratarse del funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno. A su vez, en el caso específico del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Gerente puede recibir instrucciones de la Junta Directiva y ser removido por ésta, por así disponerlo su Ley Orgánica y el artículo 6 inciso a) del Decreto Ejecutivo N° 11846-P del 9 de setiembre de 1980.**” (La negrita no forma parte del original)*

Es claro entonces que el Gerente se encuentra bajo la línea de mando tanto de la Junta Directiva como del Presidente Ejecutivo, pues así se dispone en la Ley Orgánica del INVU y en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 11846-P, tal como se explicó en el dictamen cuya aclaración se solicita.

Ahora bien, determinar hasta dónde llega la línea de mando de la Junta Directiva y hasta donde la del Presidente Ejecutivo con relación al Gerente, dependerá de si se trata o no de materia de gobierno, lo cual deberá determinar la Administración activa en cada caso concreto, a la luz de las atribuciones conferidas a cada uno de los órganos en el ordenamiento jurídico.

5) SOBRE EL NOMBRAMIENTO DEL CONTRALOR DE SERVICIOS

La consultante manifiesta que el dictamen C-40-2011 indica que la Junta Directiva es el órgano máximo de decisión, por lo que pregunta si puede incidir en el nombramiento de funcionarios, como es el del contralor de servicios al tenor de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 34587-PLAN, en concordancia con el artículo 2 del Reglamento de la Contraloría de Servicios del INVU, y no como se venía haciendo que el Presidente Ejecutivo lo nombraba.

Esta pregunta no tiene relación alguna con el dictamen que se pretende aclarar, pues en aquella oportunidad no fue planteado el tema de la competencia para nombrar el Contralor de Servicios del INVU. Por lo tanto, se trata de un tema nuevo que debió estar respaldado por el criterio jurídico respectivo, sin embargo éste se echa de menos. Dado lo anterior, procederemos a evacuar la consulta planteada únicamente con el afán de colaborar con la consultante, advirtiendo que para futuros casos, el

pronunciamiento jurídico que acompañe su consulta deberá incluir cada uno de los temas consultados.

Sobre este tema, resulta de relevancia citar lo dispuesto en los artículos 9 y 10 del Decreto 34587-PLAN del 27 de mayo de 2008 y los artículos 1 y 2 del Reglamento de la Contraloría de Servicios del INVU, N° 5694 del 17 de setiembre de 2008, los cuales señalan respectivamente en lo conducente:

*“Artículo 9º—**Creación de las Contralorías de Servicios.** Se crean las Contralorías de Servicios como órganos para promover -con la participación de los usuarios- el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos que brinda el Estado costarricense, las cuales dependerán del máximo jerarca del órgano o ente público al que pertenezca. (...)”*

*“Artículo 10.—**Del (la) Contralor (a) de Servicios.** Las Contralorías de Servicios estarán a cargo de un(a) Contralor(a) de Servicios nombrado(a) por parte del **jerarca institucional**, el cual será por tiempo indefinido y no podrá recaer en un puesto de confianza. Además desempeñará su puesto sin recargo de funciones. (...)”*

*“Artículo 1º—**Contraloría de Servicios.** Créase la Contraloría de Servicios, adscrita al máximo jerarca, para garantizar una comunicación fluida, directa en la toma de decisiones, con el fin de fomentar una cultura de relación óptima entre el INVU y el usuario.*

*La Contraloría de Servicio estará a cargo de un(a) Contralor(a) de Servicios nombrado(a) **por parte del jerarca institucional**, el cual será por tiempo indefinido y no podrá recaer en un puesto de confianza. Además desempeñará su puesto sin recargo de funciones. (...)”*

*“Artículo 2º—**Requisitos del Contralor de Servicios.** La Contraloría de Servicios estará bajo la responsabilidad de un Contralor(a) de Servicios **cuyo nombramiento lo realizará el máximo jerarca** por tiempo indefinido.” (La negrita no forma parte del original)*

De la normativa anteriormente citada, se desprende claramente que el Contralor de Servicios debe ser nombrado por el jerarca institucional, entendido este como el **máximo jerarca** de la institución respectiva.

Dado lo anterior, en cada institución deberá valorarse según la estructura orgánica existente, cuál es el máximo jerarca, para así poder determinar a quién le corresponde la atribución de nombrar al Contralor de Servicios.

En el caso específico del INVU, hemos reiteradamente señalado, tanto en el dictamen C-40-2011 como en esta oportunidad, que el máximo jerarca o jerarca supremo de la

institución es la Junta Directiva, pues además de ser el órgano colegiado de mayor representatividad, la Ley Orgánica de la institución le otorga esa condición, al encomendarle la dirección general y la fijación de políticas del Instituto (artículos 2, 13 y 25).

Así las cosas, la Junta Directiva como máximo jerarca o jerarca supremo de la institución, es la competente para nombrar al Contralor de Servicios del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

6) SOBRE EL JERARCA SUPREMO DE LA INSTITUCIÓN

Finalmente, señala la consultante: *“¿Implica entonces que el “Jerarca Supremo” es sinónimo de “Máximo Jerarca”, de tal forma que la Junta Directiva pueda asumir las funciones de nombramiento de comisiones para atender asuntos que son de competencia de la Presidencia Ejecutiva y/o Gerencia General, como son las políticas en cuanto a reorganización, sistemas de financiamiento de proyectos, comisiones interinstitucionales de evaluación de proyectos, trámites administrativos licitatorios, determinación de prioridades, mismos que de acuerdo a las políticas, una vez sustentados deberán ser presentados a la Junta Directiva para que decida sobre ellos, ordene ampliación o lo que considere pertinente.”*

Como se ha venido adelantando, no corresponde a esta Procuraduría analizar casos concretos, ni sustituir a la Administración en la toma de decisiones. De ahí que ante la consulta que se plantea, debemos señalar que la Administración activa deberá valorar cada caso concreto para determinar si una determinada función se enmarca dentro del campo autorizado legalmente a uno u otro órgano interno del INVU, los cuales en virtud del principio de legalidad, únicamente están autorizados a actuar de acuerdo a lo que esté autorizado por norma legal o reglamentaria.

De ahí que la designación de una competencia determinada, deberá estar contemplada en las diferentes normas del ordenamiento jurídico, e incluso la Junta Directiva dentro de su potestad normativa (artículo 25 inciso f de la Ley Orgánica), puede dictar los reglamentos correspondientes para el adecuado funcionamiento de la institución, asignando a los órganos internos del INVU aquellas funciones que no estén ya contempladas en una norma de rango superior o especial.

En el caso de competencias residuales, tal como indicamos, correspondería al **jerarca supremo o máximo jerarca** de la institución, ejercer esa competencia, aclarando a la consultante que efectivamente ambos conceptos son sinónimos.

En conclusión, deberá estarse a las atribuciones otorgadas legalmente al jerarca político (Presidente Ejecutivo), al jerarca administrativo (Gerente) y al jerarca supremo (Junta Directiva), para determinar si una determinada atribución corresponde a uno u otro.

7) CONCLUSIONES

a) En cuanto a la admisibilidad del dictamen C-40-2011 del 23 de febrero de 2011, debemos señalar que a partir de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría, la Gerencia General del INVU, como órgano interno de dicha institución y a través de su jerarca administrativo (Gerente), está facultada para plantear consultas a este órgano asesor, para lo cual debe acompañarse del criterio de la asesoría legal **respectiva**. La norma no especifica que sea la asesoría legal de toda la institución, pues cada órgano de la Administración puede tener una estructura interna muy concreta, que no compete analizar a esta Procuraduría, para efectos de otorgar la admisibilidad de una consulta;

b) A partir de lo dispuesto en los numerales 25, 29 y 31 de la Ley Orgánica del INVU, únicamente la Junta Directiva y el Gerente se encuentran legalmente facultados para asignar funciones al Subgerente. Si bien el Presidente Ejecutivo por su condición de jerarca político de mayor jerarquía, puede realizar funciones de naturaleza administrativa, esas atribuciones no pueden ejercerse en menoscabo de competencias **expresamente** asignadas por ley a otros órganos del INVU;

c) La plaza de Subgerente del INVU no podría convertirse en una erogación salarial sin tareas concretas como señala la consultante, pues existe una obligación legal impuesta a la Junta Directiva y al Gerente, para asignar dichas funciones. Así las cosas, cuando el Subgerente no se encuentre sustituyendo al Gerente en sus ausencias, deberá realizar todas las funciones que le asignen los órganos competentes indicados, que deberán siempre contemplar la mejor utilización de los recursos públicos;

d) La Presidencia Ejecutiva, la Gerencia y la Junta Directiva del INVU, tendrán aquellas competencias que estén expresamente conferidas en el ámbito normativo en virtud del principio de legalidad, y a falta de disposición expresa, las competencias residuales deberán ser siempre ejercidas por el máximo jerarca del ente, entendido éste como la Junta Directiva;

e) Tal como se indicó en el dictamen C-40-2011, el Presidente Ejecutivo del INVU debe entenderse como **máximo jerarca en materia de gobierno**, (artículos 4 de la Ley 5507 del 19 de abril de 1974 y 6 del Decreto Ejecutivo N° 11846-P del 9 de setiembre); el Gerente será el **máximo jerarca administrativo** (Ley 5507 del 19 de abril de 1974), y la Junta Directiva ostenta la condición de **máximo jerarca o jerarca supremo de la institución** (artículos 2, 13 y 25 de la Ley Orgánica del INVU)

f) El Gerente del INVU se encuentra bajo la línea de mando tanto de la Junta Directiva como del Presidente Ejecutivo, pues así se dispone en la Ley Orgánica del INVU y en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo 11846-P, tal como se explicó en el dictamen cuya aclaración se solicita;

g) Determinar hasta dónde llega la línea de mando de la Junta Directiva y hasta donde la del Presidente Ejecutivo con relación al Gerente, dependerá de si se trata o no de materia de gobierno, lo cual deberá determinar la Administración activa en cada caso concreto, a la luz de las atribuciones conferidas a cada uno de los órganos en el ordenamiento jurídico;

h) En el caso específico del INVU, el máximo jerarca o jerarca supremo de la institución es la Junta Directiva, pues además de ser el órgano colegiado de mayor representatividad, la Ley Orgánica de la institución le otorga esa condición, al encomendarle la dirección general y la fijación de políticas del Instituto (artículos 2, 13 y 25). Así las cosas, la Junta Directiva es la competente para nombrar al Contralor de Servicios del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (artículos 9 y 10 del Decreto 34587-PLAN del 27 de mayo de 2008 y artículos 1 y 2 del Reglamento de la Contraloría de Servicios del INVU, N° 5694 del 17 de setiembre de 2008).

Dejo de esta forma evacuada la consulta relacionada con el dictamen C-40-2011 del 23 de febrero de 2011.

Atentamente,

Silvia Patiño Cruz
Procuradora Adjunta

4. Ley 5507 en Cuanto a los Puestos de las Juntas Directivas de las Instituciones Autónomas y su Respectivo Reglamento

[Procuraduría General de la República]^{viii}

C-126-99

San José, 22 de junio de 1999

Licenciado

Alexander Salas Araya

Presidente Ejecutivo

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Estimado licenciado:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, me es grato referirme a su oficio PE-532-99-C del 31 de mayo del año en curso, a través del cual solicita el criterio de este órgano superior consultivo técnico-jurídico sobre si es necesario que el I.N.V.U. cuente en forma permanente con un Gerente tal y como lo establece la Ley Orgánica de esa Institución. Además, si de conformidad con la Ley número 5507 de 19 de abril de 1974 en concordancia con la Ley Constitutiva del I.N.V.U., Ley número 1788 de 24 de agosto de 1954 y sus reformas, el Presidente Ejecutivo además de ocupar ese cargo puede desempeñar también el cargo de Gerente de la institución. Esta solicitud se hace en ejecución del acuerdo de la Junta Directiva del I.N.V.U., adoptado en la sesión 4861, artículo IV, Inciso 1-A.

I.- ANTECEDENTES.

A.- CRITERIO DEL DEPARTAMENTO LEGAL DEL I.N.V.U. Según el criterio del Licenciado Alvaro Gochi Gómez, en su nota fecha el 12 de mayo de 1999, la Ley 5507 modificó sustancialmente el artículo 31 de la Ley Orgánica del I.N.V.U. y reservó las tareas de jerarca superior, en materia de gobierno, al Presidente Ejecutivo, y la función administrativa, al Gerente.

Que al poseer ambos cargos una naturaleza diferente, el de Presidente Ejecutivo, la materia de gobierno; el gerente, la función administrativa, y al no existir una norma legal que le permita al primero ejercer las funciones del segundo, el Presidente Ejecutivo no puede fungir a su vez como Gerente, ya que el artículo 85 de la Ley General de la Administración Pública señala lo siguiente:

"Artículo 85. 1. Toda transferencia de competencia externas de un órgano a otro o de un servidor público a otro, tendrá que ser autorizado por una norma expresa, salvo caso de urgencia. 2. En toda hipótesis, la norma que autoriza la transferencia deberá tener rango igual o superior al de la que crea la competencia transferida. 3. No podrán hacerse transferencia por virtud de práctica, uso o costumbre".

"Además es importante señalar que el nombramiento del Presidente Ejecutivo, es competencia directa del mismo Consejo de Gobierno, en tanto el cargo de Gerente General, es competencia de la Junta Directiva de la Institución, y sus período para el cumplimiento de sus funciones, en el caso del primero es por un período presidencial de cuatro años, sujeto a ser removido libremente por el Consejo de Gobierno y en el caso del segundo es por seis años y son inamovibles, salvo que a juicio de la Junta y previa información, se hubiere comprobado que no cumple debidamente su cometido y para la remoción esta solo podrá acordarse con el número de votos requeridos para su nombramiento; es decir cuatro de acuerdo con el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Institución".

Concluye el asesor legal, que no es compatible que el Presidente Ejecutivo del I.N.V.U. asuma el cargo de Gerente General de la Institución, toda vez que por disposición legal el primero es el funcionario de mayor rango institucional, fundamentalmente en el manejo de la política institucional, y al otro, le corresponde ser el superior jerárquico a nivel administrativo.

B.- CRITERIOS DE LA PROCURADURIA RELACIONADOS CON EL TEMA.

1.- DICTAMEN C-142-74 DEL 4 DE JULIO DE 1974.

En lo que interesa se indicó:

"(...) En razón de ello, es que en las instituciones autónomas cuya Ley Orgánica respectiva se reforma expresamente, por medio de la citada ley [se refiere a la Ley Nº 5507 de 19 de abril de 1974] , se crea el cargo de Presidente Ejecutivo, que es el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución, a quién corresponde fundamentalmente velar por la ejecución de las decisiones que toma la Junta Directiva, que preside, asumiendo también las funciones del Presidente de la Junta Directiva, así como cualquier otra que le asigne la propia Junta.

La misma ley, en su artículo 6, expresamente dispone que los Gerentes de la Institución continuarán siendo los principales funcionarios administrativos, de tal manera que conservan sus funciones, lógicamente bajo la jerarquía del Presidente Ejecutivo de la respectiva institución".

2.- DICTAMEN C-170-92 DEL 21 DE OCTUBRE DE 1992.

Si bien es cierto este dictamen está referido al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, dado su estrecha relación con el tema que estamos abordando, nos permitimos transcribir parte de sus conclusiones:

"En resumen, al Presidente Ejecutivo se le asignó la materia de gobierno del SNAA y todas sus atribuciones debe estimarse dentro de ese marco. En su relación con el

Gerente, éste debe subordinarse a las directrices, criterios, metas, fines, programas, medios y control que en ejercicio de la función superior de gobierno señale el Presidente Ejecutivo. Sin perjuicio, de la jerarquía funcional respecto de ambos de la Junta del ICAA.

El Gerente debe prestar asistencia al Presidente Ejecutivo en la definición de sus funciones administrativas para que armonicen con las de gobierno del segundo. Misma armonía que debe darse en la labor de ambos como ejecutores de las decisiones de la Junta y representantes del SNAA. Por fin, la Junta continúa siendo el máximo jerarca funcional del SNAA, por lo cual resuelve en última instancia todos los asuntos.

Por lo expuesto, en respuesta a su interrogante, me permito manifestarle que el Gerente en el ejercicio de la actividad administrativa debe subordinarse al Presidente Ejecutivo, cuando éste actúe en ejercicio de su función superior de gobierno del ICAA, sin perjuicio de lo que disponga la Junta Directiva. Aunque, como se dijo el Presidente no puede ejercer potestades de jerarca respecto del Gerente que solo corresponden a la Junta".

Así, pues, la relación jerárquica entre el Presidente Ejecutivo y Gerente sería parcial, no comprensiva de lo administrativo.

3.- DICTAMEN C-023-93 DEL 10 DE FEBRERO DE 1993. En este dictamen se reconsidera, de oficio, el número C-170-92, en cuanto se establece que el Gerente es el jerarca administrativo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. La norma de la Ley 5507, que señala que los Gerentes de la Institución continuarán siendo los principales funcionarios administrativos:

"... debe interpretarse no como atributiva de una competencia, sino como señalando que dentro del escalafón de la institución de que se trata, el Gerente -salvo disposición legal en contrario- será el funcionario de mayor rango, solo subordinado, entonces, a la Junta Directiva y al Presidente Ejecutivo. Por lo que ni la Junta Directiva ni el Presidente Ejecutivo pueden emitir disposiciones o actos que lesionen esa posición institucional del gerente, o que atribuyan en la práctica un mayor rango a otro funcionario ejecutivo, o dejen de lado que ese el órgano de comunicación de la jerarquía con el resto del personal".

La anterior afirmación se sustentada en que el artículo 6 de la Ley 5507 no estatuye que el Gerente sea el jerarca superior en lo administrativo.

"Ello no puede ser así por cuanto si bien la Ley de Presidentes Ejecutivos define al Presidente Ejecutivo como un funcionario político, le atribuye funciones administrativas como lo es lo relativo a la ejecución de los acuerdos de la Junta Directiva".

También se indica, que existe una dificultad para establecer una diferenciación tajante entre la materia de gobierno y la administrativa.

Así las cosas, la relación jerárquica entre el Presidente Ejecutivo y el Gerente sería plena, comprensiva tanto de la materia de gobierno como la administrativa.

II.- NORMATIVA APLICABLE.

A.- LEY NUMERO 1788 DE 24 DE AGOSTO DE 1954 Y SUS REFORMAS. "Artículo 25.- La Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones: (...) d) Nombrar y remover el Gerente, Subgerente y al Auditor y asignarles sus funciones y deberes dentro de las prescripciones de la presente ley".

"Artículo 29.- La Junta Directiva designará, con el voto favorable de no menos de cuatro de sus miembros, un Gerente que tendrá a su cargo la administración general del Instituto, de acuerdo con la ley y con las instrucciones que ella le imparta. Designará en la misma forma, un Subgerente que remplazará al primero en sus ausencias y tendrá además las funciones propias que la Junta Directiva y el Gerente le señalen. Ambos funcionarios deberán reunir los mismos requisitos exigidos a los miembros de la Junta Directiva".

"Artículo 30.- El Gerente y el Subgerente quedarán sujetos a las mismas disposiciones que para los miembros de la Junta establecen los artículos 14 a 23 de la presente ley, en cuanto fueren racionalmente aplicables, dada la naturaleza de sus cargos y el origen de sus nombramientos. Los citados funcionarios serán nombrados por un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Serán inamovibles, salvo que, a juicio de la Junta y previa información, se hubiere comprobado que no cumplen debidamente su cometido. La remoción del Gerente y Subgerente sólo podrá acordarse con el mismo número de votos requeridos para su nombramiento".

(NOTA: TACITAMENTE REFORMADO por ley No.4646 de 20 de octubre de 1970, artículos 6 y 7 y complementado Ley No.5507 de 19 de abril de 1974, artículo 6. Ver Observaciones, opción 3).

"Artículo 31.- El Gerente será responsable ante la Junta Directiva del eficiente y correcto funcionamiento administrativo de la Institución y tendrá las siguientes atribuciones:

a) Ejercer las funciones inherentes a su condición de Administrador General y Jefe Superior del Instituto, vigilando la organización, funcionamiento y coordinación de todas sus dependencias y la observancia de acuerdos de la Junta y de las leyes y reglamentos en general;

b) Suministrar a la Junta la información regular, exacta y completa que sea necesaria para asegurar el buen gobierno y dirección superior del Instituto;

c) Proponer a la Junta normas generales de la política de la Institución que considere oportunas;

ch) Presentar a la Junta para su aprobación el presupuesto anual del Instituto acompañado de un plan de trabajo en cuya elaboración debe intervenir el Consejo Técnico Consultivo; así como los presupuestos extraordinarios que fueren necesarios;

d) Proponer a la Junta la creación del Instituto;

e) Nombrar, promover y remover los empleados del Instituto, concederles licencias e imponerles sanciones, todo de acuerdo con los Reglamentos respectivos y con el Escalafón de Empleados aplicable al personal de la Institución el cual deberá garantizar a dichos empleados condiciones mínimas similares a las que se les garanticen en otras condiciones mínimas similares a las que se les garanticen en otras Instituciones. Para el nombramiento y remoción de empleados de la Auditoría necesitará la autorización previa del Auditor.

No podrá nombrar a quienes estuvieran ligados por parentesco de consanguinidad hasta el tercer grado o de afinidad hasta el segundo, ambos inclusive, con los miembros de la Junta Directiva, con el Subgerente, con el Auditor o con él mismo. No será, sin embargo, causal de remoción de un empleado el que, con posterioridad de su designación, se nombre en dichos cargos a una persona que tenga con él el parentesco mencionado, o que llegue a ser pariente por afinidad de alguno de ellos;

f) Vigilar el correcto desarrollo de la política adoptada por la Junta Directiva, la realización de los planes de trabajo y la ejecución de los presupuestos ordinarios y extraordinarios;

g) Ejecutar o hacer ejecutar los acuerdos y resoluciones que dicte la Junta Directiva. Si estima que son contrarios a las disposiciones legales o a los intereses de la Institución, deberá presentar por escrito sus objeciones, dentro de los ocho días siguientes a aquel en que se dictaren. Si la Junta mantiene su resolución o acuerdo, el Gerente dará cumplimiento a lo resuelto, quedando exento de responsabilidades en el caso;

h) Autorizar con su firma, conjuntamente con el Presidente de la Junta, los valores mobiliarios que emita el Instituto, lo mismo que la Memoria Anual y los otros documentos que determinen las leyes, los reglamentos de la Institución y los acuerdos de la Junta Directiva;

i) Delegar sus atribuciones en el Subgerente o en otros funcionarios del Instituto, salvo cuando su intervención personal fuere legalmente obligatoria;

j) Ejercer la representación administrativa, legal, judicial y extrajudicial de la Institución, con las facultades que para los apoderados generalísimos determina el artículo 1253 del Código Civil; y

k) Ejercer las demás funciones y facultades que le correspondan de conformidad con la ley, los reglamentos del Instituto y otras disposiciones pertinentes".

(NOTA: Este artículo es complementado por el párrafo primero del numeral 6 de la Ley que crea las Presidencias Ejecutivas No.5507 de 19 de abril de 1974).

B.- LEY NUMERO 4646 DE 20 DE OCTUBRE DE 1970 Y SUS REFORMAS. "Artículo 4.- Las Junta Directivas del Consejo Nacional de Producción, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo..., estarán integradas de la siguiente manera:

1) Presidente Ejecutivo de reconocida experiencia y conocimiento en el campo de las actividades de la correspondiente institución, designado por el Consejo de Gobierno cuya gestión se regirá por las siguiente normas: a) Será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución y le corresponderá fundamentalmente velar porque las decisiones tomadas por la Junta se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad cuya Junta preside, con las de demás instituciones del Estado. Asimismo, asumirá las demás funciones que por ley le están reservadas al Presidente de la Junta Directiva así como las otras que le asigne la propia Junta; b) Será un funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva; consecuentemente, no podrá desempeñar ningún otro cargo público, ni ejercer funciones profesiones liberales; c) Podrá ser removido libremente por el Consejo de Gobierno, en cuyo caso tendrá derecho a la indemnización laboral que le corresponda por el tiempo servido en el cargo. Para la determinación de esa indemnización, se seguirán las reglas que fijan los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo, con las delimitaciones en cuanto al monto que ese articulado determina".

"Artículo 6.- Los gerentes y subgerentes de las instituciones citadas en el artículo 4 de esta ley serán nombrados para períodos de seis años y podrán ser reelectos. Sus nombramientos, así como su reelección, requerirán no menos de cuatro votos favorables de los directores de la Junta respectiva".

C.- LEY NUMERO 5507 DE 19 DE ABRIL DE 1974 Y SUS REFORMAS.

"Artículo 6.- Los Gerentes de las instituciones continuarán siendo los principales funcionarios administrativos. En las instituciones indicadas, las ausencias temporales del Presidente Ejecutivo, serán suplidas por un Vicepresidente, que tendrá las mismas facultades; de designación de la Junta Directiva de la respectiva institución".

D.- DECRETO EJECUTIVO NUMERO 11846-P DE 9 DE SETIEMBRE DE 1980, REGLAMENTO A LA LEY DE PRESIDENTES EJECUTIVOS DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA Y DEMAS INSTITUCIONES AUTONOMAS Y SEMIAUTONOMAS NO BANCARIAS.

"Artículo 4º.-Incompatibilidades del Presidente Ejecutivo: Quien desempeñe el cargo de Presidente Ejecutivo en las entidades a que se refiere el artículo 1º de este Reglamento, no podrá ejercer ningún otro cargo ni actividad profesional alguna. Se exceptúan la prestación de servicios como profesor horario en alguna institución de enseñanza superior, hasta un máximo de cuatro horas semanales y la atención profesional de asuntos personales o de su cónyuge, padres o hijos".

"Artículo 5º.-El Presidente Ejecutivo y la Representación del Poder Ejecutivo: El Presidente Ejecutivo será el enlace directo entre el Poder Ejecutivo y la institución que representa y será él quien lleve a conocimiento de la Junta Directiva, para su aprobación, las iniciativas de aquel Poder, relacionadas con la definición, formulación y adopción de la política de Gobierno de la entidad".

"Artículo 6º.-Atribuciones y Cometidos: El Presidente Ejecutivo, para efectos de gobierno, es el funcionario de mayor jerarquía, de la respectiva institución. Es el superior jerárquico del Gerente, en los términos en que la Ley General de la Administración Pública, lo establece en sus artículos 101 y 102, en nombre de la Junta Directiva.

El Presidente Ejecutivo tiene a su cargo los siguientes cometidos:

a) Informar a la Junta Directiva sobre las actuaciones de la Gerencia en cuanto al cumplimiento de sus funciones, de suerte que la Junta pueda decidir si actúa colegiadamente en el ejercicio de las potestades aludidas en los artículos 101 y 102 de la Ley General de la Administración Pública.

b) Presidir la Junta Directiva; convocar sus sesiones ordinarias y extraordinarias, con no menos de doce horas de anticipación; elaborar la agenda de tales sesiones; y velar por la pronta y eficaz ejecución de las resoluciones y acuerdos de dicha Junta Directiva, comunicándolos a la Gerencia con las indicaciones y consideraciones adicionales que él considere pertinentes para garantizar y clarificar aún más el espíritu de tales acuerdos y resoluciones de la Junta.

c) Programar las actividades generales que se requieran para realizar la políticas y alcanzar los objetivos de la institución, dentro de los lineamientos de la política general del Estado dictada por el Poder Ejecutivo y el Plan Nacional de Desarrollo, y comunicarlas a la Gerencia como marco de referencia obligado para ésta.

d) Ordenar a la Gerencia una labor sistemática de modernización de la entidad y racionalización del uso de sus recursos, en coordinación con la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República, al efecto dictará las directrices pertinentes.

e) Someter a la aprobación de la Junta Directiva, cualesquiera cambios integrales de organización y administración.

f) Coordinar con el Ministro del ramo y de acuerdo con los lineamientos que el Presidente de la República establezca, las negociaciones tendientes a obtener asistencia técnica y financiamiento, a efecto de cubrir las necesidades que demande la institución.

g) Coordinar con las demás instituciones autónomas y semiautónomas y con el Gobierno Central las políticas, objetivos, planes y programas de la entidad que preside.

h) Dirigir y supervisar la unidad de planificación de la respectiva institución y representar a ésta en los órganos asesores y coordinadores que establece el artículo 12 y concordantes de la Ley de Planificación Nacional número 5525 de 2 de mayo de 1974.

Para esto toda institución deberá garantizar la existencia de tal unidad técnica.

i) Formar parte del Consejo de Coordinación Interinstitucional a que se refiere el artículo 19 de la mencionada Ley de Planificación Nacional.

j) Supervisar y evaluar periódicamente los programas de la entidad y, conforme a sus resultados, recomendar a la Junta Directiva lo que estime pertinente para el fortalecimiento, reajuste o terminación de los mismos.

k) Otorgar el visto bueno a los proyectos de presupuesto anual y extraordinarios que se eleven a la Junta Directiva para su aprobación, así como vigilar su correcta ejecución, todo con el fin de asegurar la congruencia de dichos proyectos con la política de la institución.

l) Presentar oportunamente a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, previa aprobación de la Junta Directiva, los proyectos de presupuesto y programas de inversión, así como las solicitudes de financiamiento externo, de conformidad con lo establecido por los artículos 9º y 10 de la Ley de Planificación Nacional.

ll) Proponer a la Junta directiva, en ejercicio de sus funciones superiores de gobierno, la organización técnica y administrativa de la institución, a fin de garantizar la eficaz ejecución de sus políticas. Para tales efectos, el Presidente Ejecutivo deberá contar con el dictamen escrito del Gerente o Director Ejecutivo de la Institución y explicar a la

Junta Directiva toda divergencia de fondo con el Gerente sobre este particular, y la Junta decidirá.

m) Reunirse las veces que sean necesarias con el ministro del ramo o el Consejo de Gobierno, cuando fuere convocado al efecto.

n) Las demás que le correspondan como funcionario de mayor jerarquía de la institución en materia de gobierno, así como las que le encomiende la Junta Directiva en su o de sus atribuciones y las que encomiende la Junta Directiva en su o de sus atribuciones y las que le sean impuestas por mandato de las leyes y reglamentos pertinentes".

"Artículo 7º.-Informes del Presidente Ejecutivo: Cada tres meses el Presidente Ejecutivo deberá rendir informes escritos al ministro del ramo, sobre la marcha general de la institución".

"Artículo 8º.-Relaciones del Presidente Ejecutivo y el Gerente o Director Ejecutivo: El Presidente Ejecutivo formulará un proyecto de reglamento en el que se definan las funciones y atribuciones del Gerente o Director Ejecutivo de la institución. Para ello solicitará la asistencia de este último. El proyecto deberá contener las normas necesarias para que las funciones de gobierno y de administración se realicen con eficacia y armonía. Deberá regular que la relación del Presidente con el restante personal técnico y con la administración general de la institución, sea sólo a través de la Gerencia o Dirección Ejecutiva, y que aquél girará instrucciones a tales niveles técnicos sólo a través de la Gerencia o Dirección Ejecutiva; sin perjuicio de lo dispuesto por el inciso j), o para efectos de obtener información de dicho personal. El proyecto será conocido, aprobado y puesto en vigencia por la Junta Directiva, a más tardar dos meses después de publicado el presente reglamento".

III.- SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO.

La consulta se orienta en dos direcciones. La primera, de si es necesario que el I. N.V.U. cuente en forma permanente con un Gerente.

La segunda, de si el Presidente Ejecutivo puede asumir el cargo de Gerente.

A.- DEBE CONTAR LA INSTITUCION CON UN GERENTE PERMANENTE.

De conformidad con el principio de legalidad, técnica de autoridad (1), el ordenamiento jurídico le atribuye potestades a la Administración Pública para que cumpla con los fines que le han sido asignadas. Estas potestades son verdaderos poderes-deberes, de tal manera que cuando se da el supuesto de hecho que prevé la norma, a la Administración Pública no le queda más alternativa que echar mano de esos poderes desplegando la actividad administrativa tendiente a la consecución de los

finés públícos. Dada esta particular, las potestades públícas se caracterizan por ser irrenunciabíles, imprescriptíbles e intransmisíbles.

NOTA (1): "El principio de legalidad de la Administración, como el contenido explicado, se expresa en un mecanismo preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración, precisamente. La legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente. GARCIA DE ENTERRIA (Eduardo) y otro. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Civitas S.A., Madrid-España, Reimpresión de 1980 a la Tercera Edición de 1979, páginas 370 y 371.

De acuerdo con la Ley Orgánica del I.N.V.U., el Gerente es parte de la organización, dirección y administración de la institución. Órgano que el legislador consideró indispensable para la buena marcha de la entidad en el ámbito administrativo, prueba de ello es que así lo explícito en su Ley Orgánica, por lo que, en aras de dar cumplimiento a una decisión expresada por la representación popular, en forma libre y de acuerdo con los procedimientos que prevé el Derecho de la Constitución, la entidad debe ajustarse a ésta y, por consiguiente, tiene que contar con un gerente permanente. En este caso, la Junta Directiva tiene, necesariamente, que respetar la voluntad del legislador, y si éste estableció la figura del Gerente, como un órgano permanente en la organización de la institución, debe echar manos a las atribuciones que el ordenamiento jurídico le otorga para que la institución cuente con un Gerente en forma permanente. La Ley Orgánica del I.N.V.U., artículos 25, inciso d) y 29, le atribuye una potestad a la Junta Directiva de esta institución autónoma, al señalar, como parte de la competencia de este órgano colegiado, el nombrar y remover el Gerente, Subgerente y el Auditor y asignarles sus funciones de conformidad con la ley. Ahora bien, en la forma en que está redactado el artículo 29, la Junta Directiva no goza de una potestad discrecional en el sentido de que el ordenamiento jurídico le permite elegir entre dos o más alternativas, en el caso concreto, de nombrar o no un Gerente, sino, por el contrario, estamos en presencia de la atribución de una potestad reglada que obliga al órgano colegiado a realizar su nombramiento. Al utilizar el legislador, en el artículo 29, el verbo en forma imperativa (designará) está estableciendo a favor de la Junta Directiva una atribución la cual tiene necesariamente que ser ejercida.

Por otra parte, el artículo 6 de la Ley 5507 es categórico al afirmar que, pese a la creación de la figura de los Presidentes Ejecutivos en las instituciones autónomas, los Gerentes continuarán siendo los principales funcionarios administrativos, lo que

reafirma la tesis de que la institución debe contar con este funcionario en forma permanente.

Si la Junta Directiva actuara en otra dirección a la que venimos señalando, es decir, no nombrara a una persona en el cargo Gerente, creemos que se estaría vulnerando el principio de legalidad, en vista de que ese órgano colegiado estaría realizando un acto no autorizado por el ordenamiento jurídico, y lo que es más grave aún, un acto contrario a lo que estableció el legislador.

Ahora bien, en contra de lo que venimos afirmando, alguien podría argumentar que lo permanente es el puesto y no la designación de una persona en él. Es decir, que, bien puede existir la plaza sin que ésta tenga necesariamente que ser ocupada en forma permanente. Consideramos que esta posición no es de recibo porque, desde la óptica del legislador, el desempeño de una persona en este puesto es indispensable en la organización de la entidad, prueba de ello es que así lo reafirmado en dos instrumentos legales, la Ley Orgánica de la institución y la Ley 5507. En segundo lugar, no tendría sentido que, dentro de la relación de puestos de la institución exista una plaza, la cual el legislador ha considerado indispensable para la buena marcha de la entidad en el ámbito administrativo, y que no sea ocupada en forma permanente por una persona que reúna los requisitos que exige la ley.

Por último, no podemos olvidar que la plaza de Gerente forma parte de la estructura básica y esencial de la organización de la institución autónoma, por lo que lo lógico y lo razonable es que sea ocupada en forma permanente, salvo los casos de excepción, en los que la plaza podría estar vacante en un período de tiempo razonablemente corto (2).

NOTA (2): En los casos en que el Gerente renuncia o es destituido y la plaza queda desocupada por unos días mientras se nombra al suplente (artículo 95 de la Ley General de la Administración Pública)..

B.- PUEDE EL PRESIDENTE EJECUTIVO ASUMIR EL CARGO DE GERENTE.

Como tendremos ocasión de ver más adelante, las figuras del Presidente Ejecutivo y del Gerente están estrechamente relacionadas con la actividad de gobierno y de administración que realizan las instituciones autónomas y semiautónomas.

Originalmente, el Constituyente de 1949 le garantizó a las instituciones autónomas la autonomía en materia administrativa y de gobierno. Sin embargo, mediante la reforma parcial a la Constitución Política, Ley número 4123 de 30 de mayo de 1968, se le suprimió la autonomía en materia de gobierno a estos entes, sujetadas a lo que dispusiera la ley en esa materia.

Como bien lo han afirmado algunos expertos en Derecho Administrativo y Constitucional, esta reforma constituye el inicio del proceso de recentralización administrativa, a través del cual, la Administración Pública central recupera una serie de potestades, que el proceso de descentralización administrativa, operado en la Constitución Política de 7 de noviembre de 1949, había trasladado a los entes descentralizados por servicio. A partir de este momento, se van a emitir una serie de leyes(3) que vienen a fortalecer el principio de tutela administrativa(4) a favor de la Administración Pública central, lo que le va a permitir ejercer las potestades de dirección, coordinación, vigilancia y sanción sobre los entes que conforman la Administración Pública descentralizada, con excepción de las municipalidades y las universidades estatales, en vista de los grados de autonomía que le garantiza la Constitución Política a estos entes (artículos 84, 169 y 170).

NOTA (3): Entre ellas la 4646 (Ley 4-3), la 5507 (Presidencias Ejecutivas), la 5651 (Ley de Planificación Nacional), la 6227 (Ley General de la Administración Pública), la ley 6821 (Ley de la Autoridad Presupuestaria), la 6955 (Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público), etc.

NOTA (4): El poder de tutela se subsume dentro de la actividad de gobierno, consiste en la facultad que tiene un órgano, en nuestro medio los órganos constitucionales superiores de la Administración Pública central, de dirigir y coordinar la actividad de los entes que conforman la Administración Pública descentralizada, utilizando, por lo general, de mandatos especiales, comúnmente conocidas como directrices.

A pesar de que las instituciones autónomas perdieron por completo su autonomía en materia de gobierno, quedando sujeta a una serie de leyes que le otorgan importantes potestades a la Administración Pública central, la Constitución Política les conservó y garantizó la autonomía en materia administrativa. En esta actividad, el ente descentralizado por servicio, goza de total independencia, inclusive frente al legislador (5), al cual le está vedado, aun en el ejercicio de la potestad de legislar, penetrar este ámbito de actividad.

NOTA (5): Este criterio no es compartido por la Sala Constitucional en los votos números 919-99, 6345-97 y 3309-94, al señalar que la Asamblea Legislativa sí tiene competencia para imponer por ley limitaciones a las instituciones autónomas en materia administrativa.

A pesar de que respetamos y acatamos el criterio del Tribunal Constitucional, no lo compartimos, ya que la autonomía administrativa es una garantía no sólo frente al Poder Ejecutivo, sino también frente al Poder Legislativo. En este aspecto, nos parece más acertado el criterio de la Corte Plena, quien actuando como juez constitucional, en la sesión extraordinaria del 17 del 21 de mayo de 1985, expresó que: "La Constitución

Política dispone que las Instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa, y entre las Instituciones autónomas incluye a los Banco del Estado. Así las cosas, estos entes gozan de absoluta independencia administrativa; y las únicas limitaciones aceptables en ese ámbito son las establecidas por la propia Constitución".

La Sala Constitucional, en los votos 919-99, 6345-97 y 3309-94, ha establecido la diferencia entre la autonomía de gobierno y la autonomía administrativa. En el primero de ello señaló:

"... Para entender el alcance de la variación [se refiere a la reforma del artículo 188 de la Constitución Política] es indispensable examinar la diferencia entre la autonomía administrativa y autonomía de gobierno. Sin embargo, no hay criterio seguro para establecer tal diferencia y más bien es evidente que el texto original del artículo 188 de la Constitución Política únicamente pretendió, mediante el uso del término 'autonomía de gobierno', relativizar la independencia de estas instituciones. La autonomía, por definición, es administrativa de Derecho Administrativo, de modo que eventualmente lo que podría distinguirse es autonomía administrativa de gobierno y autonomía administrativa de administración. Por otra parte, toda administración implica gobierno, como se ve claramente en el caso de la división de poderes, según la cual el Poder Ejecutivo reglamenta, administra y también gobierna, y esas funciones no pueden distinguirse tan nítidamente como cabría suponer: baste con observar que la reglamentaria no se distingue 'materialmente' por su contenido de la legislativa, y que no es posible administrar sin gobernar, ni lo uno o lo otro sin reglamentar. En este contexto, puede decirse que la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando y, por ende, estableciendo a su vez, medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad".

Más adelante la Sala Constitucional señaló, que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta,

"... toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterla a directrices derivadas de política de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha...".

"Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta le reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría

regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe. B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales deben ser incluidos el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En ese sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones. Este es el concepto que recoge la Ley General de la Administración Pública al establecer la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de las conminaciones. (Artículo 98.5) De allí que establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipo de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Poder Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a un conjunto de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo)".

Pese a la dificultad para diferenciar la autonomía de gobierno de la administrativa, lo cierto del caso es que, en las resoluciones de la Sala Constitucional, encontramos criterios heurísticos que nos permiten, en cada caso, determinar si una actuación de la Administración Pública central está o no invadiendo la autonomía administrativa de una institución autónoma. En la Ley número 5507 vemos una posición del legislador de claro respeto a la autonomía administrativa de las instituciones autónomas. En efecto, en el proyecto de ley que presentó el Poder Ejecutivo denominado " Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, Ley número 1552 de 23 de abril de 1953 y de la Ley número 4646 de 20 de octubre de 1970 (4-3), Presidencias Ejecutivas", el cual se tramitó bajo el expediente legislativo número 5616, no se hacía referencia a los Gerentes de las instituciones autónomas, ni ninguna mención a las materias de gobierno y administrativa. Más bien, parecía que, con su redacción original, el Presidente Ejecutivo sería el funcionario de mayor jerarquía en la institución en todos los ámbitos. A raíz de la consulta constitucional que la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios hizo a todas las instituciones autónomas, de conformidad con el artículo 190 de la Constitución Política, éstas formularon una serie de observaciones al proyecto de ley, entre las cuales se encontraban que: la iniciativa violentaba la autonomía administrativa, al considerar al Presidente Ejecutivo como el funcionario de mayor jerarquía de la institución y que no establecían criterios que permitieran separar

las funciones entre el Presidente Ejecutivo y los Gerentes de los entes descentralizados por servicio (6).

Para evitar los vicios de inconstitucionalidad señalados, los cuales compartimos, y viabilizar el proyecto de ley, los Diputados Valverde Marín y Arroyo Cordero, presentan una moción, la cual, en lo que interesa, agrega que el Presidente Ejecutivo será el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución e incluye un artículo 5, que luego pasará hacer el 6 de la Ley 5507, en el que se indica que los Gerentes de las instituciones continuarán siendo los principales funcionarios administrativos de la institución. Como se observa, con esta redacción, se pretendió obviar el problema de constitucionalidad(7) que señalaron algunas de las instituciones autónomas consultadas y la Unión Costarricense de Cámaras, Asociación y Sindicatos Patronales de la Empresa Privada y se estableció un criterio orientador para deslindar las funciones entre los Presidentes Ejecutivos y los Gerentes.

NOTA (6): El Instituto Nacional de Seguros en el oficio número N- G-74-167 del 15 de febrero de 1974 suscrito por el señor Fidel Tristán Casto, Gerente, en el que comunica el acuerdo firme de la Junta Directiva adoptado en la sesión sesión 5973 de ese mismo día, indica: "La reforma propuesta no toma en cuenta ni resuelve el problema que su promulgación provocaría a los Gerentes y Sub-Gerentes del Sistema Bancario Nacional y de los demás entes autónomos del Estado. Los Gerentes y Subgerentes, máximos funcionarios administrativos en cada banco e instituciones autónomas, tienen a su cargo todos los aspectos administrativos del ente a que sirven. En esa área se desenvuelven sin otra sujeción que la que deben a las leyes y reglamentos y a las disposiciones de su Junta Directiva. Si encima de ellos se coloca a un Presidente Ejecutivo también con funciones administrativas, se produciría una inconveniente duplicidad de funciones y una desjerarquización de los Gerentes y Sub-gerentes que los convertiría en meros e innecesarios asistentes del Presidente Ejecutivo" (folios 29 y 31). El Instituto Costarricense de Electricidad, en el oficio número 5802 del 20 de febrero de 1974, suscrito por Rodrigo Suárez Mejido, en el que se comunica el acuerdo del Consejo Directivo de la Institución, adoptado en la sesión 2603 del 19 de febrero de ese mismo año, se opone a la reforma de la ley 4646, porque no solo atenta contra la autonomía administrativa que está consagrada en la Constitución Política, no obstante la reforma al artículo 188, sino porque pretende variar una organización y una experiencia exitosa y positiva (folios 36, 37 y 38). También el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, en el oficio número 552 del 21 de febrero de 1974, suscrito por Jorge Carballo W., Gerente, argumentó que el proyecto de ley, tal y como estaba redactado, quebrantaba el artículo 188 de la Carta Fundamental (folio 69). Más radical fue la Caja Costarricense del Seguro Social, en la nota del 20 de febrero de 1974, suscrita por Gastón Guardia Uribe, Sub-gerente Administrativo, a través de la cual comunica el acuerdo adoptado por la Junta Directiva, en el artículo 2 de la sesión

4758 del 19 de febrero de ese mismo año, en la que afirma que el proyecto de ley requiere de una reforma parcial a la Constitución Política, dados los grados de autonomía que ésta le otorga a la entidad aseguradora (folio 57). El Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, en la nota del 20 de febrero de 1974, suscrita por Rafael Paris Steffens, Gerente, considera que es necesario definir con mayor claridad las funciones de los Presidentes Ejecutivos y los actuales Gerentes, a fin de evitar la dualidad de mando (folio 48). En igual sentido se manifestaron el Instituto Nacional de Aprendizaje, en la nota del 21 de febrero de 1974, suscrita Sidney Brautigman Jiménez, Presidente de la Junta Directiva (folio 61), el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, en el oficio 178 del 22 de febrero de 1974, suscrito por Armando Arauz Aguilar, Director Ejecutivo (folio 89) y el Instituto Mixto de Ayuda Social, en el oficio número D.E. 108-74 del 25 de febrero de 1974, suscrito por el Presbo. Armando Alfaro Paniagua, Director Ejecutivo (folio 92). Es importante indicar también que, según consta en el folio 48 del expediente legislativo, la Unión Costarricense de Cámaras, Asociaciones y Sindicatos Patronales de la Empresa Privada, en la nota del 21 de febrero de 1974, suscrita por el señor Edmundo Gerli González, considera que la figura del Presidente Ejecutivo que contenía el proyecto violaba directamente el artículo 188 de la Constitución Política, puesto que hacía ilusoria la independencia en materia administrativa de los entes autónomos.

NOTA (7): Tema que aún está vigente en nuestro medio, en vista de la acción de inconstitucionalidad número 5158-97 del 7 de agosto de 1997 presentada contra el artículo 4 de la ley 4646.

La moción fue aprobada en la sesión extraordinaria número 216 de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, celebrada el 11 de marzo de 1974 (folios 191 al 194). En conclusión, con la redacción que se le dio al proyecto de ley, al indicarse que el Presidente Ejecutivo sería el funcionario de mayor jerarquía para efectos de gobierno de la institución y que el Gerente continuaría siendo el principal funcionario administrativo, el legislador respetó la autonomía administrativa que la Constitución Política le garantiza a las instituciones autónomas. Ahora bien, revisado el ordenamiento jurídico vigente tenemos las siguientes particulares además de la anteriormente indicadas. El Presidente Ejecutivo es designado por el Consejo de Gobierno; mientras que el Gerente es nombrado por la Junta Directiva de la institución. El nombramiento del primero no se hace por un plazo fijo, aunque puede ser removido libremente; mientras que en el caso del segundo se nombra por períodos de seis años. En relación con las atribuciones del Presidente Ejecutivo, la Ley 4646 dispone que le corresponde, fundamentalmente, velar porque las decisiones adoptadas por la Junta Directiva de la institución se ejecuten, así como coordinar la acción de la entidad, presidir la Junta Directiva y asumir las funciones propias del presidente de este órgano colegiado. El Reglamento a la Ley de Presidentes Ejecutivos

de la Juntas Directivas del Banco Central de Costa Rica y demás Instituciones Autónomas y Semiautónomas no Bancarias, le asigna otras funciones, unas de naturaleza gubernamental y otras en el ámbito administrativo. Dentro de las primeras están: la programación de actividades generales que se requieren para realizar y alcanzar los objetivos de la institución, coordinar con el ministro del ramo, de acuerdo con los lineamientos que el Presidente de la República establezca, coordinar con las demás instituciones autónomas y semiautónomas y con el gobierno central las políticas, objetivos, planes y programas de la entidad, formar parte del Consejo de Coordinación Interinstitucional a que se refiere el artículo 19 la Ley de Planificación Nacional, otorgar el visto bueno a los proyectos de presupuesto anual y extraordinario que se eleven a la Junta Directiva, presentar al Ministerio de Planificación y Política Económica, previa aprobación de la Junta Directiva, los proyectos de presupuesto y programas de inversión, etc. Dentro de las segundas están: informar a la Junta Directiva sobre las actuaciones de la gerencia en cuanto al cumplimiento de sus funciones (potestad de vigilancia), ordenar a la gerencia una labor sistemática de modernización de la entidad y racionalización del uso de sus recursos, someter a la aprobación de la Junta Directiva cualquier cambio en la organización y administración, supervisar y evaluar los programas de la entidad y proponer a la Junta Directiva la organización técnica y administrativa de la institución (8)

NOTA (8): Algunas de las atribuciones que se le otorgan al Presidente Ejecutivo tiene la característica de que abarca tanto las materias de gobierno y como administrativa. Así las cosas, el hecho de que se les ubique en uno y otro compartimento no significa que se desconozca esa dualidad.

El hecho de que el ordenamiento jurídico reconozca a favor del Presidente Ejecutivo atribuciones de carácter administrativo, en nada afecta su condición de máximo jerarca en materia de gobierno, por la sencilla razón de lo difícil de establecer una diferencia tajante entre la actividad de gobierno y la administrativa, tal y como acertadamente lo ha establecido el Tribunal Constitucional. Además, siguiendo el razonamiento de la Sala Constitucional, en los votos atrás indicados, de que administrar conlleva la labor de gobernar, creemos que también la labor de gobernar implica la función de administrar, de manera tal que, es razonable y deseable, que quien ejercer la máxima autoridad en materia de gobierno también despliegue una actividad administrativa que resulta necesaria, consecuente y conveniente para alcanzar los objetivos y las metas de la institución.

Ahora bien, lo anterior no debe inducir a error al operador jurídico. La función administrativa que desarrolla el Presidente Ejecutivo no es su actividad principal, es una consecuencia necesaria, lógica y conveniente del ejercicio de su condición de máximo jerarca en materia de gobierno.

En segundo término, la actividad intrínseca, fundamental, principal y la razón del ser de la naturaleza del cargo de Presidente Ejecutivo es la materia de gobierno. Consecuentemente, la actividad de quien ocupa este puesto tiene que estar direccionada a cumplir cabalmente aquellas tareas que se subsumen dentro de la actividad gubernamental, resultando por ello, las actividades que se encuentran dentro de la materia administrativa, acciones coadyuvantes, secundarias y colaterales a las actividades que constituyen la razón ser la figura administrativa. Desde esta perspectiva, al Presidente Ejecutivo le está vedado el ocuparse de las actividades administrativas como una tarea fundamental o principal, desdeñando, descuidado o relegando por ello las actividades propias de gobierno. Ahora bien, lo anterior no significa que el Presidente Ejecutivo no puede desarrollar actividades de naturaleza administrativa; cuando el ordenamiento jurídico así lo impone, debe ejercerlas. Lo que estamos afirmando es algo muy distinto, y es que el Presidente Ejecutivo debe abocarse al ejercicio de las funciones propias de gobierno sin pretender abarcar otras funciones de tipo administrativo, que no son el resultado de la actividad en la materia de gobierno.

Con base en lo anterior, consideramos que el Presidente Ejecutivo no puede ejercer el cargo de Gerente. Existen otras dos razones para continuar en la línea de argumentación que hemos adoptado. La primera, es un motivo de orden institucional. La segunda, responde a los principios y valores que informan el sistema democrático costarricense. Dada la complejidad de las tareas de ambos cargos –Presidente Ejecutivo y Gerente-, y el tiempo que se requiere para realizar una labor adecuada en cada puesto, no es conveniente para los intereses de la institución que una sola persona asuma los dos cargos. Salvo casos muy excepcionales, por más preparación y voluntad que tenga una persona, difícilmente podrá cumplir eficientemente ambas funciones. El despliegue de actividad que conlleva el ejercicio de cada uno de los cargos impone, de cara al interés público, que en cada uno de ellos esté un funcionario público que se dedique, en forma exclusiva, a realizar las funciones que derivan del puesto. No en vano la Ley 4646 establece, en el aparte b), inciso 1), del artículo 4), que el Presidente Ejecutivo será un funcionario de tiempo completo y de dedicación exclusiva, con lo que se reafirma la idea de que, por el bien de la institución, es necesario, conveniente y lógico que este funcionario se dedique a desempeñar las labores propias del cargo, y no asumir otras, las cuales también implican una enorme responsabilidad, como son las que se derivan del cargo de Gerente.

La tesis que venimos desarrollando encuentra sustento legal en el artículo 95 de la Ley General de la Administración Pública, que señala que las ausencias temporales o definitivas del servidor pueden ser suplidas por el superior jerárquico inmediato. Empero, acto seguido se indica, que después de transcurrido dos meses de iniciado su ejercicio por él, debe nombrarse al suplente de conformidad con la ley. Esta disposición normativa, nos confirma que el recargo de función dentro de la

organización administrativa debe ser la excepción y no la regla, y por períodos relativamente cortos.

Según el Derecho de la Constitución un principio que informa al sistema democrático costarricense, es el de separación de poderes (artículo 9 de la Constitución Política). Como es de todos conocidos, esta técnica constitucional tiene dos propósitos fundamentales: evitar la concentración del poder y ejercer los frenos y contrapesos entre los órganos fundamentales del Estado. Pese a la crisis que vive este principio, fundamentalmente porque hemos pasado de una democracia liberal a una de partidos políticos, lo cierto del caso es que sigue siendo un presupuesto esencial del Estado social de Derecho.

De este principio se deriva una idea esencial, que constituye un derrotero en toda sociedad democrática, y es el hecho de que, en la organización del poder, la distribución de éste es la regla. Si bien esta idea está radicada en el ámbito del Derecho Constitucional, no podemos desconocer que, por un efecto de irradiación, la misma afecta a todo el sistema costarricense, y dentro de éste a la organización y el funcionamiento de la Administración Pública.

Con base en lo anterior, la distribución del poder debe ser la regla dentro de la organización administrativa, es decir, debe existir una conveniente y lógica relación entre las funciones de la entidad y los puestos que se crean, de tal forma que no se concentre en uno de ellos, o en unos pocos, más funciones de aquellas que son razonables para la buena marcha de la institución. El asignar a un puesto o a un funcionario más atribuciones de las que aconseja la lógica, la conveniencia, la justicia y la técnica administrativa, tiene los efectos perniciosos de afectar el correcto desempeño de la función pública y de crear centro de poder dentro de la institución, que, por lo general, actúan en contra del interés público y dejan en mal predicado los principios éticos que informan el ejercicio de la función pública. Una organización administrativa que responde a los principios democráticos debe evitar la creación de compartimentos de poder, que hagan del ejercicio de la función administrativa una actividad peligrosa no sólo para los intereses de los administrados, sino también para el interés público. Desde esta perspectiva, no es acorde con el principio que informa al sistema, que un funcionario de una institución asuma otros cargos, dándose una acumulación de funciones en una sola persona, lo que conlleva una peligrosa concentración del poder, sobre todo cuando se trata de los dos cargos de mayor importancia de la institución. No hay que perder de vista, que la existencia de ambos puestos, desde una perspectiva más de naturaleza política que administrativa, permiten una sana, conveniente y razonable distribución del poder dentro del ente. Ahora bien, lo anterior no significa que dentro de la organización de la Administración Pública exista "una poliarquía administrativa", ya que con base en la institución de la relación jerárquica el superior posee importantes poderes sobre los funcionarios

inferiores (potestades de nombramiento, mando, vigilancia, disciplinaria, revisión y resolución de conflictos de competencia) lo que le permiten darle unidad de sentido a las acciones de la Administración Pública. Sin embargo, dada las técnicas propias del Derecho Constitucional y Administrativo, tales como: el control del parlamento sobre la actividad de gobierno y de la Administración Pública, el principio de distribución de competencias, la diversidad de órganos y funcionarios, la existencia de controles de legalidad y financiero y la necesidad de justificar toda actuación de la Administración Pública en una norma habilitante, permiten que, pese a que la institución de la relación jerárquica responde a una concepción vertical del ejercicio del poder, no provoque una concentración del poder desmedida. Más bien, constituye una técnica necesaria, indispensable, para que la Administración Pública actúe en forma ordenada y racional en la satisfacción del interés general.

IV. CONCLUSIONES.

a. De conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, el I.N.V.U. debe contar con un Gerente permanente.

b.- El Presidente Ejecutivo no puede asumir el cargo de Gerente.

De usted, con toda consideración,

Lic. Fernando Castillo Víquez
Procurador Constitucional

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

ⁱ ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 5507 del diecinueve de abril de mil novecientos setenta y cuatro. **Ley de Reforma Juntas Directivas de las Autónomas Creando Presidencias Ejecutivas.** Vigente desde 01/06/1974. Versión de la Norma: 3 de 3 del 13/10/1975. Publicada en Gaceta N° 87 del 10/05/1974 y en Colección de Leyes y Decretos: Año: 1974, Semestre: 1, Tomo 2, Página 753.

ⁱⁱ PODER EJECUTIVO. Decreto Ejecutivo 11846 del nueve de septiembre de mil novecientos ochenta. **Reglamento a la Ley de Presidentes Ejecutivos de las Juntas Directivas del Banco Central de Costa Rica y Demás Instituciones Autónomas y Semiautonomas No Bancarias.** Vigente desde: 18/09/1980. Versión de la Norma 1 de 1 del 09/09/1980. Publicada en Gaceta N° 178 del 18/09/1980 y en Colección de Leyes y Decretos: Año 1980, Semestre 2, Tomo 2, Página 380.

ⁱⁱⁱ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 10819 de las catorce horas con treinta minutos del veinticuatro de octubre de dos mil uno. Expediente: 97-005158-0007-CO.

^{iv} SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 123 de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del quince de noviembre de mil novecientos noventa y seis. Expediente: 96-100123-0004-CA.

^v PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 4 del dos de enero de mil novecientos ochenta y cuatro.

^{vi} PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 176 del once de agosto de mil novecientos noventa y cinco.

^{vii} PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 182 del cuatro de agosto de dos mil once.

^{viii} PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 126 del veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve.