

ACTA N° 166

N° 166.— Centésima sexagésima sexta acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente, a las quince horas del día trece de octubre de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Doctor Rodríguez. Presentes los señores Diputados Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios; Vargas Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Montiel, Gamboa, Volio Jiménez, Brenes Gutiérrez, Arias Bonilla, Jiménez Quesada, González Herrán, Baudrit Solera, Fournier, Facio, Monge Álvarez, Valverde, Esquivel, Acosta Jiménez, Brenes Mata, González Flores, Guido, Madrigal, Dobles, Castaing, González Luján, Trejos, Montealegre, Herrero, Gómez, Volio Sancho, Leiva, Ruiz, y los suplentes, Castro Sibaja, Rojas Vargas, Lobo García, Elizondo, Rojas Espinoza, Chacón Jinesta y Carrillo.

Artículo 1°.— Se leyó y aprobó el acta de la sesión anterior.

Artículo 2°.— El Representante HERRERO presentó moción “para que se altere el orden del día, para que esta Asamblea solicite a la Junta de Gobierno el envío del Decreto-Ley No. 38 del doce de octubre de mil novecientos cuarenta y nueve”.

El señor HERRERO explicó los motivos que lo han llevado a presentar la moción anterior. Indicó que mediante ese Decreto-Ley la Junta convoca a los vecinos de Sarchí de Grecia a un plebiscito, con el objeto de que decidan si aceptan erigirse en cantón independiente. La creación de un nuevo cantón —dijo— no se justifica. En Grecia existen otros distritos más fuertes económicamente que el de Sarchí, como Tacaes.

Además, la creación del nuevo cantón de Sarchí no se ajusta a lo aprobado ya por la Asamblea en lo que se refiere a esta materia. Añadió que la Municipalidad de Grecia, la más perjudicada con la medida arbitraria de la Junta, a pesar de sus repetidos intentos, no ha sido oída por ésta.

Sometida a votación la moción del Representante Herrero, fue aprobada.

El Diputado VOLIO SANCHO pidió a la Mesa que se incorporara al acta de la sesión anterior la carta que ha entregado para su lectura a la Secretaría, por medio de la cual contesta al señor Zeledón Brenes, de quien se leyó una comunicación en la sesión del martes once de los corrientes.

Artículo 3°.— Se continuó en la discusión del capítulo sobre la Hacienda Pública.

El Diputado ARIAS BONILLA presentó “moción de revisión de la votación negativa anterior relacionada con el nombramiento de Tesorero Nacional”. Explicó los propósitos de la revisión planteada expresando que se había aprobado en la sesión anterior una moción presentada por él respecto a la creación de la Tesorería Nacional. Sin embargo, se desechó otra en relación con el nombramiento del Tesorero y Subtesorero. De pasar la revisión, presentará a la consideración de la Cámara una nueva fórmula para sustituir el artículo desechado.

Fue aprobada la revisión.

El Diputado ARIAS BONILLA presentó moción para que el artículo sobre el cual prosperó la revisión se lea del modo siguiente: “La Tesorería estará a cargo de un Tesorero Nacional y de un Subtesorero. Estos funcionarios gozan de independencia en el ejercicio de sus atribuciones, y éstos serán regulados por la ley. Los nombramientos se harán en Consejo de Gobierno por cuatro años, y sólo podrán ser removidos por justa causa.”

Sometida a votación la moción anterior, fue aprobada.

No habiendo más mociones presentadas sobre el Título de la Hacienda Pública, la fracción Social Demócrata presentó moción para que fuese creado un nuevo Título, con el nombre de "Las Instituciones Autónomas", el cual constaría de un Capítulo Único, con los tres siguientes artículos:¹

Artículo 1°.- Las Instituciones Autónomas del Estado, gozarán de autonomía funcional y tendrán responsabilidad propia.

La autonomía funcional les confiere a dichas instituciones, independencia en materia de Gobierno y administración: las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia, sólo podrán emanar de sus Juntas Directivas, y ninguna podrá serles impuesta por el Poder Ejecutivo ni desconocida por él; su funcionamiento se ceñirá exclusivamente al mandato de las leyes y al de sus reglamentos internos.

La responsabilidad propia les impone a sus Directores la obligación de actuar conforme a su criterio en la dirección de las funciones puestas bajo su competencia, dentro de lo dispuesto por las leyes y reglamentos respectivos, así como la obligación de responder por su gestión en forma total e ineludible.

Artículo 2°.- Son Instituciones Autónomas:

- 1.- El Banco Central y los demás miembros del sistema bancario nacional;
- 2.- Las instituciones y seguros del Estado; y
- 3.- Los demás organismos que la ley determine.

Artículo 3°.- No podrá discutirse en la Asamblea Legislativa, ningún proyecto de ley relativo a materias encomendadas a una Institución Autónoma, sin que la respectiva Institución haya rendido dictamen al respecto. Dicho dictamen deberá incluirse y publicarse, obligatoriamente, como uno de los considerandos de la ley que se aprueba.

El Representante FACIO BRENES expuso las razones que tienen para pedir la creación de un nuevo Título en la Constitución Política respecto a las Instituciones Autónomas.

Señores Diputados:

Confieso que no es sin temor que venimos a presentar esta moción. Y digo que no es sin temor porque sabemos de la fobia que padecen algunos señores Representantes por las Instituciones Autónomas. Pero, sin que nos preocupe en lo personal una presunta derrota en esta materia, hemos creído nuestra obligación procurar el que se incorpore al texto constitucional el régimen de las autonomías, haciendo todos los esfuerzos necesarios. Nuestra primera razón, de orden formal, es que la Asamblea Constituyente ha reconocido en no pocos artículos de los ya aprobados, la existencia de las Instituciones Autónomas. En el que se habla de las incompatibilidades de los candidatos a Presidente y a Diputados, se habla de los Directores y Gerentes de las Instituciones Autónomas; en el que se refiere al juicio contencioso-administrativo, se extiende esta jurisdicción al caso de los actos ilegales de las Instituciones Autónomas; en uno reciente sobre la Contraloría, se afirma que corresponderá a ésta aprobar los presupuestos de las Instituciones Autónomas; en el que establece los seguros sociales, se establece que éstos serán dirigidos por una Institución Autónoma, y no recuerdo en cuántos lugares más. Luego, si la Asamblea se ha referido con tanta regularidad a dichas instituciones, limitándose con ello a aceptar una realidad nacional, parece lógico que en alguna parte de la Constitución se defina la autonomía y se den algunas otras reglas sustantivas sobre la misma. La segunda razón es de fondo; importa aprovechar la oportunidad de estarse elaborando

una nueva Carta Política para constitucionalizar el principio de las autonomías, largamente vivido por el país al margen, si no de espaldas a la Constitución de mil ochocientos setenta y uno, para consagrar así la estabilidad de un sistema que ha producido muy buenos frutos en el país y dejarle indicado al legislador de mañana las vías para extenderlo.

Nótese bien lo dicho: no se trata de una invención; se trata de algo que el país ha vivido con éxito y beneficios por un período de treinta y cinco años. Pues, en efecto, en mil novecientos catorce, uno de nuestros más grandes Presidentes, uno de los más visionarios, fundó un Banco del Estado al cual le concedió el status de la autonomía. Por Decreto-Ley No. 16 de nueve de octubre de mil novecientos catorce, el Presidente González Flores fundó el Banco Internacional de Costa Rica, en cuyo artículo octavo se dejó dicho que "los miembros de la Junta Directiva desempeñarán su cometido con absoluta independencia del Poder Ejecutivo, y serán por lo mismo los únicos moralmente responsables por la administración del Banco. Por igual razón pesa sobre ellos cualquier responsabilidad legal que conforme a las leyes del país pueda atribuírseles. Serán inamovibles salvo el caso de que llegare a ejercitarse contra ellos alguna responsabilidad legal. El Poder Ejecutivo no tendrá intervención alguna en la administración del Banco. La Secretaría de Hacienda se limitará a vigilar la marcha general del establecimiento." Según esa disposición que me he permitido leer, el Banco Internacional quedó constituido como una institución autónoma, es decir, independiente del Ejecutivo en materia de gobierno y administración, y regentada por un organismo pluripersonal inamovible, totalmente responsable en lo legal y lo moral por su gestión. Parecida solución, aunque no en términos tan precisos, se adoptó con el Banco Nacional de Seguros en mil novecientos veinticuatro; y otro tanto se hizo en mil novecientos treinta y seis con el Banco Nacional de Costa Rica, al reorganizarse el antiguo Banco Internacional; en el mismo año con el Banco de Seguros, al hacérselo también objeto de reorganización; y, finalmente, en mil novecientos cuarenta y dos y mil novecientos cuarenta y tres, al establecerse la Caja Costarricense de Seguro Social. Las características de todos estos nuevos organismos han sido: personalidad jurídica propia, dirección pluripersonal; presupuesto propio; poderes reglamentarios y disciplinarios; fines limitados; aptitud para autodeterminar su política. Y ¿qué resultados ha tenido el régimen? Excelentes, por lo menos tratándose de las instituciones que fueron establecidas sin una finalidad política, ya que la Caja de Seguro, por las circunstancias en que nació, nació sometida a cierta inclinación política que contribuyó a desprestigiarla un poco y a deteriorar sus servicios. Las autonomías, pues, son una realidad, y una realidad provechosa en el país. Pero si no le damos asidero constitucional, quedarán en la misma situación ambigua y dudosa en que hasta la hora han vivido. Pues la verdad es que ellas se desarrollaron, como lo decía antes, de espaldas a la Constitución. La Carta del setenta y uno no preveía ninguna posibilidad de descentralización administrativa, su régimen era de jerarquía presidencialista, única, conforme se desprende de su artículo ciento nueve, inciso primero, según el cual "son deberes y atribuciones del Poder Ejecutivo nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, y a cualesquiera de los otros empleados de su Dependencia". De acuerdo, pues, con esa carta, el Presidente era el foco único de jerarquía, y en sus manos estaba nombrar y remover libremente a todos los empleados, desde Secretarios de Estado hasta abajo de la Administración Pública. ¿Cómo entonces, pudieron nacer instituciones con directivas inamovibles a las que se confiaba el gobierno exclusivo de una institución, con independencia total del Ejecutivo, y absolutamente responsables de su gestión? ¿Cómo? Pues a pesar del texto Constitucional. Creemos llegada la hora y presentada la oportunidad para corregir ese absurdo,

y para darle cabida jurídica en nuestra Constitución al régimen vivido por tantos años y con tanto éxito, de las instituciones autónomas. A eso tiende el primer artículo de nuestra moción. El segundo declara cuáles son las instituciones autónomas, limitándose a darles carácter de tales en el texto constitucional, a las instituciones que siempre lo han sido en Costa Rica, y con respecto a las cuales no podemos imaginarnos siquiera la posibilidad de que trabajaran dentro de otro status: los Bancos del Estado y las instituciones aseguradoras del mismo. Declaramos, además, que también aquellas otras a las que la ley venga a otorgarles el carácter de tales, abandonando la enumeración que hacia el proyecto de mil novecientos cuarenta y nueve. Y no porque hayamos dejado de creer que las otras instituciones allí indicadas deban dejar de ser autónomas, sino porque como ha sido objeto de críticas últimamente el que la Junta de Gobierno las haya declarado formalmente tales no queremos que se crea que deseamos congelar una situación jurídica que es bueno sea discutida con libertad por la próxima Asamblea Legislativa. En cuanto al artículo tercero, mediante él lo que se busca es obligar al cuerpo esencialmente político que es el Congreso, a escuchar la voz de las instituciones autónomas en aquellos asuntos que las afecten.

El Representante ORTIZ manifestó algunas dudas e hizo observaciones sobre la moción en debate que tiende a crear un Título sobre Instituciones Autónomas. El problema para mí se presenta en una forma seria –dijo– al dotar a ciertas instituciones de una independencia de tal magnitud y envergadura, que prácticamente las convierte en pequeños Estados dentro del Estado. Instituciones así concebidas, cuya autonomía funcional les confiere “independencia en materia de gobierno y administración” y cuyas decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia “solo podrán emanar de sus Juntas Directivas, y ninguna podrá serles impuesta por el Poder Ejecutivo ni desconocida por él”, traerían, a no dudarlo, conflictos con la política general del Gobierno en materia económica, por ejemplo. Si la política del Ejecutivo en materia económica o educacional se orienta del modo a o b, las Instituciones Autónomas, que gozan de absoluta independencia podrían adoptar otra política distinta a la del Estado, con los naturales perjuicios para la vida del país. Vendría el caos. Se les está dando a estas instituciones autónomas un vigor en sus Juntas Directivas, una independencia tan absoluta, que obstaculizarán la marcha general del Gobierno, si no se plegan a la política del Estado. Aclaró, que su posición no podía entenderse en el sentido de que fuese enemigo de las instituciones autónomas. Al contrario, considera que algunas actividades sólo podrán desarrollarse con entera satisfacción, si se las encomienda a instituciones independientes al margen de los vaivenes de la politiquería, apartadas de la influencia política del Poder Ejecutivo. Lo que no acepta es que la autonomía de estas instituciones se otorgue en la forma amplísima como lo proponen los señores del Social Demócrata en sus mociones, en las cuales el Poder Ejecutivo viene a ser prácticamente un subordinado de esas instituciones. Tendrá que hacer lo que le ordenen tales instituciones. No ha sido partidario de que se le resten tantas facultades al Poder Ejecutivo, quien es el que orienta la política general del Gobierno. Está de acuerdo en aceptar la creación de un nuevo Título, siempre y cuando la autonomía de esas instituciones sea reducida a la parte administrativa, para que se manejen con absoluta independencia respecto a las influencias políticas, pero no ir más allá en perjuicio evidente del Estado. Para una cuestión de una órbita de mayor o menor comprensión de atribuciones. En un momento dado las instituciones autónomas se convertirán en amos económicos.

El señor TREJOS manifestó que la definición de autonomía contenida en el artículo primero del proyecto presentado por la fracción Social Demócrata, es demasiado amplia. En esta materia –dijo– no puede generalizarse hasta ese extremo. Hay mayor o menor autonomía para las distintas instituciones, de acuerdo con la ley. Luego, en el artículo segundo ya se establece constitucionalmente un Banco Central y otros miembros del sistema bancario nacional. Con sólo este artículo ya la Asamblea Constituyente estaría sancionando la nacionalización bancaria, la que, de acuerdo con el criterio expuesto aquí en otras ocasiones, debe ser ampliamente discutida y estudiada por la próxima Asamblea Legislativa. Por esas razones, no votará la moción para crear un nuevo Título en la Constitución.

El Licenciado ESQUIVEL manifestó que aún cuando no padecía de esa fobia en contra de las instituciones autónomas, ya que a veces las estima necesarias, no votará tampoco la moción para crear un nuevo Título en la Constitución, por cuanto lo considera absolutamente innecesario, ya que la existencia de las instituciones autónomas queda consignada en la Constitución que se emite, en una serie de artículos que hablan explícitamente de las mismas. Además, no es partidario –como lo ha demostrado en todas las ocasiones– de cercenar tanto las atribuciones del Ejecutivo, creando pequeños Estados dentro del Estado, como se ha dicho con sobrada razón por parte del señor Ortiz. Tampoco ha estado de acuerdo en limitar las amplias atribuciones de la Asamblea Legislativa, la máxima representación nacional, que se integra por el voto popular de los costarricenses. El artículo tercero que proponen los señores del Social Demócrata representa un nuevo cercenamiento de las facultades legislativas de las que tiene que disfrutar, de un modo irrestricto, la representación popular.

El Diputado FACIO, a nombre de sus compañeros, en vista de las objeciones del señor Trejos respecto al inciso primero, artículo segundo, pidió a la Mesa que lo variara en los términos siguientes: “Los Bancos del Estado”. Luego se refirió a algunas apreciaciones del Representante Ortiz, así:

“Me ha extrañado mucho lo dicho por el Diputado Ortiz. Porque la crítica que nos endereza a los mocionantes, es la crítica que justamente le conviene a él. Afirma que la moción busca crear una especie de corporativismo o de estatismo, que puede poner en peligro las libertades del régimen democrático, cuando precisamente lo que busca el régimen de las autonomías es descentralizar las funciones económicas fundamentales del Estado en términos tales que el crecimiento administrativo propio del mundo moderno no implique una extensión correspondiente del poder político del Ejecutivo. La tesis según la cual el Presidente, o el Ejecutivo, deben tener todas las atribuciones en última instancia; la teoría según la cual el Presidente debe ejercer la jerarquía única de la Administración, esa es la teoría estatista o totalitarizante; la de las autonomías, la que busca multiplicar los jefes para evitar la concentración de poder y de recursos, es la tesis democrática. Y así lo demuestra la propia experiencia nacional, a la que me he referido antes, y la experiencia de los países extranjeros grandes y pequeños organizados democráticamente. Pareciera que el Diputado Ortiz quisiera que los bancos fueran dependencias del Ministerio de Hacienda, y que los institutos de seguros obedecieran las órdenes de funcionarios reclutados por razones políticas y no técnicas. El peligro de tal actitud, no sólo para las libertades del Estado democrático, sino también para la debida eficiencia de los nuevos servicios que en el mundo moderno se le van atribuyendo al Estado, no es para ser exaltada.

Pero debo también referirme a otro error del señor Ortiz: su idea de que la autonomía implica independencia total del Ejecutivo; la implica sí en el aspecto funcional; es decir, el

Ejecutivo, como Ejecutivo; el Presidente o los Ministros, no pueden como lo dice la moción primera, imponerle sus decisiones a la institución autónoma ni dejar de acatar la resuelto por ella. Pero la independencia en el sentido de desligamiento completo no existe en el régimen de las autonomías, ni podría existir. Al respecto me permito recordar al compañero señor Ortiz que, según el texto ya aprobado por la Asamblea, es del resorte del Consejo de Gobierno el nombramiento de los Directores de las Instituciones Autónomas. Esa facultad de nombrar establece la necesaria coordinación entre la Administración Central y la institución.

Además, hay funcionarios ejecutivos que, por ley deben tener asiento en las Directivas de las Instituciones Autónomas, es decir serán miembros ex-oficio de las mismas, tal como actualmente ocurre en el Consejo Directivo del Departamento Emisor, en que el Ministro de Hacienda tiene su asiento, sin que eso implique subordinación del Consejo al Ministro ni al Ejecutivo, sino tan sólo la condición para que se establezca la coordinación de cuya ausencia se duele, sin fundamento alguno, el señor Ortiz. Voy a permitirme darle lectura al artículo cincuenta y dos de la Ley del Banco Nacional de Costa Rica, que incluye muy bien los principios de autonomía funcional y de coordinación con la Administración Central que, lejos de ser opuestos, son complementarios. Dice ese artículo: "Los miembros del Consejo (Directivo del Departamento Emisor), desempeñarán su cometido con absoluta independencia de cualquier influencia extraña, por cuya razón serán personalmente responsables de su gestión en el manejo del Departamento Emisor y pesará sobre ellos cualquier responsabilidad que conforme a las leyes deba atribuírseles. Los organismos representados en el Consejo (Junta Directiva General del Banco, Poder Ejecutivo, Bancos Comerciales), no tendrán intervención alguna en el funcionamiento del Departamento Emisor, y sólo podrán hacer conocer en el Consejo sus puntos de vista y sus opiniones por medio de sus propios representantes, quienes, cumplida esa misión, tendrán absoluta libertad para proceder conforme a su conciencia y a su propio criterio". (Reforma según Ley No. 15 de nueve de noviembre de mil novecientos cuarenta y cinco). Finalmente quiero dejar contestada la crítica del señor Ortiz de que las autonomías quiebran la unidad de la política estatal, con unas palabras contenidas en la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución de mil novecientos cuarenta y nueve, palabras que deben tenerse como aplicables a las mociones en debate, ya que estas mociones han encontrado su origen en aquel proyecto: "El proyecto ofrece soluciones distintas, según se trate de Instituciones cuya acción sea de carácter nacional y, por su naturaleza, exclusiva del Estado –por ejemplo, la Banca Central, los organismos de regulación de precios y de fomento de la producción, etc.– y de aquéllas que prestan servicios de carácter industrial o comercial... Para las primeras, el proyecto acepta que sean dirigidas por una mayoría de funcionarios del Poder Ejecutivo, que ocupen cargos relacionados con la institución respectiva; no hay otra solución, ya que sería inadmisibles que esas instituciones pudiesen actuar en contradicción con la política del Gobierno Nacional". Ahora bien: esto se refería al proyecto del cuarenta y nueve que entraba en los detalles de nombramiento de los Directores; de pasar nuestras mociones, que eliminan todo ese aspecto del problema, serán las leyes corrientes las que vengán a organizar todo eso, y las leyes tendrán el cuidado de hacerlo de manera que las Instituciones Autónomas, como es de lógica tan elemental que casi sobra decirlo, no pueden actuar en contradicción con la política del Gobierno Nacional."

El Diputado MONTEALEGRE se opuso a la creación del Título propuesto. Expresó que la Cámara se había opuesto a la creación de un Capítulo sobre Garantías Económicas formulado

por don Luis Felipe González, el cual fue rechazado, a pesar de su magnífica intención, con el objeto de no crearle dificultades al próximo gobierno. Por esa razón, no votará la moción que se propone. Por otra parte, considera que una materia tan complicada e importante, como es la que se refiere a las Instituciones Autónomas del Estado, tiene forzosamente que ser estudiada con gran amplitud, para que se dicte una ley adecuada. No es posible, por la premura del tiempo, incorporar a nuestra Constitución un nuevo Título sobre Instituciones Autónomas, que no merecerá el estudio debido. Es tarea que no le corresponde a la Asamblea Constituyente sino a los futuros Congresos.

El Representante FOURNIER manifestó que en repetidas ocasiones se les ha criticado de una marcada tendencia estatista. Ahora que tratan de limitar precisamente las atribuciones exageradas del Estado, se les critica también. Nuestra actitud –dijo– al presentar a la Cámara el grupo de mociones que hemos formulado sobre Instituciones Autónomas, ha sido la de salvar la responsabilidad que nos incumbe, para que en el futuro no se nos acuse de haber permitido ese desarrollo y vigor del Estado, que llega hasta anular al individuo. No es otra cosa lo que se pretende con las Instituciones Autónomas, las cuales cumplen el propósito de limitar, en cierto modo, las ilimitadas atribuciones de los modernos Estados. Por otra parte, como ya lo dije en otra ocasión, al enterarme de la nacionalización bancaria llevada a cabo por la actual Junta de Gobierno, si deseamos que esa medida resulte beneficiosa para el país, es necesario dotar a las Instituciones Bancarias del Estado de una independencia absoluta, que las ponga al margen de las influencias de la política. De otro modo, la nacionalización de la Banca Particular resultará un fracaso. No es posible dejar esas Instituciones al arbitrio de los vaivenes de la política. Es fundamental consagrar su autonomía en el texto constitucional, para librarlas de intervenciones extrañas y malsanas.

El Diputado ARIAS BONILLA se manifestó de acuerdo con la moción planteada para que sea creado un nuevo Título. Empezó diciendo que en contra de las Instituciones Autónomas, que han creado muchos países, existe en Costa Rica una prevención por cuanto se tiene la preocupación de que la autonomía las aparta completamente del engranaje de la administración, en perjuicio del Estado. Eso se ha debido a la falta de un estudio cuidadoso sobre la materia. En el país funcionan varias instituciones autónomas. Hace poco tiempo la Cámara aprobó la autonomía de la Universidad por una amplia mayoría. Agregó que el Proyecto del cuarenta y nueve, en esta materia, lo había alarmado un poco, pues muchos de sus extremos eran inadmisibles. Sin embargo, tal y como han sido redactadas las mociones propuestas, muy bien pueden aprobarse, sin temores de ninguna clase. Es necesario que la Constitución consigne estos postulados de gran importancia para la vida del país y que en ninguna forma entrabarán la marcha del próximo gobierno, ni de ningún otro. Al contrario, si incorporamos esos principios a la Carta que estamos emitiendo, le haremos un gran beneficio al país, constitucionalizando la autonomía de las instituciones bancarias del Estado, que le sirven a la nación, siempre y cuando laboren al margen de las influencias políticas. Los Bancos del Estado –continuó diciendo– le han prestado a los países donde se han establecido grandes beneficios, cuando han estado apartados de la política, ajenos a las influencias del Poder Ejecutivo. De otro modo, han resultado un evidente mal para la comunidad. Cuando el Banco Internacional se creó en Costa Rica, uno de los propósitos principales de su fundador, don Alfredo González Flores, fue el de dotarlo de autonomía, para que se manejara con absoluta independencia del Ejecutivo, como medio de ganarse la confianza del país. A esa medida se le dio la suficiente publicidad. De esta manera, el Banco Internacional, que fue creado con escasos millones de colones, bien pronto ganó la confianza del país,

progresando cada vez más, hasta llegar a ser lo que ha sido. Los tropiezos de ese Banco se han debido a las intervenciones del Ejecutivo, que se han operado en algunas administraciones. Si su independencia hubiera contado con el respaldo constitucional, como ahora se propone, a no dudarlo que la institución hubiera rendido mayores beneficios al país. Añadió que si ahora no se lleva a la Constitución la autonomía de los Bancos del Estado, podría fácilmente sobrevenir la desconfianza tanto en el interior como fuera del país. Además, de aprobarse la moción en debate, no se va a consagrar en la Constitución la nacionalización bancaria, ya que se ha modificado la redacción original del inciso segundo, artículo segundo. Será la próxima Asamblea Legislativa la que en definitiva decida sobre este debatido asunto de la nacionalización de la Banca Particular. Si yo fuera miembro de esa Asamblea —expresó luego— trataría por todos los medios de lograr que se restableciera en Costa Rica la banca privada, para beneficio del país. Para garantizar más aún la autonomía de las instituciones bancarias del Estado, es fundamental que sus Juntas Directivas actúen con absoluta independencia del Ejecutivo. Además, si a sus miembros se les responsabiliza, es claro que tienen que actuar independientemente al margen de toda influencia de carácter político. Tampoco puede existir el temor de que esas instituciones autónomas orienten su política económica en un sentido contrario a la general del Gobierno, ya que sus Juntas Directivas van a ser nombradas por el Ejecutivo. También van a actuar de acuerdo con sus reglamentos y leyes constitutivas, que dicta la Asamblea Legislativa. Seguidamente manifestó que lejos de hacerle un beneficio al futuro gobierno al oponerse a consignar en la Constitución los postulados que se proponen, se les estará haciendo un perjuicio. El artículo primero no hace más que consagrar lo que en la práctica ha vivido el Banco Nacional. En cuanto al artículo tercero, sugirió a sus proponentes que lo variaran en el sentido de que toda ley que venga a crear una nueva Institución Autónoma, necesite el voto, cuando menos, de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El Diputado ORTIZ de nuevo intervino en el debate para aclarar algunos puntos que expuso en su intervención anterior. Comenzó diciendo que la elevada dialéctica del Licenciado Arias Bonilla había transformado el problema, presentándolo como enemigo de las Instituciones Autónomas y el Licenciado Fournier como de acuerdo con que la política influya en estas instituciones. Nada más lejos de la verdad. Indicó que, tal y como lo había dicho, no es enemigo irreconciliable de las Instituciones Autónomas. Se ha opuesto a la definición tan amplia del artículo primero, que coloca a estas instituciones frente al Estado. Para él lo esencial de la autonomía es el de otorgarles a esas instituciones la posibilidad de administrarse independientemente, lejos de toda influencia política. Pero de eso a que el Ejecutivo no tenga la más mínima participación en su línea de acción, existe una diferencia sustancial. Tampoco está pretendiendo que la política se meta en las instituciones bancarias del Estado. Ha atacado la autonomía en la forma amplísima en que la define el artículo primero. La autonomía de la voluntad en Derecho Civil, no es irrestricta.

El señor TREJOS intervino nuevamente en el debate. Manifestó que estaría de acuerdo en la amplitud de la autonomía que otorga el artículo primero, pero exclusivamente para amparar a las Instituciones Bancarias del Estado. La definición que se propone es muy amplia para que abarque a todas las instituciones autónomas creadas y que en el futuro pudieran llegar a crearse. A cada Institución Autónoma se le debe señalar su grado de autonomía propio.

El Diputado LEIVA expresó que en la moción en debate sólo se declaran autónomos los Bancos del Estado, así como las Instituciones aseguradoras del Estado. Si se está de acuerdo en que los Bancos del Estado, para cumplir mejor su cometido, deben gozar de autonomía,

es lógico llevar a la Constitución ese principio. El artículo primero establece la autonomía con que ha venido funcionando el Banco de Seguros, hoy Instituto Nacional de Seguros. No hay nada nuevo. El artículo no hace más que llevar a la Constitución algo que se ha vivido en la realidad por parte de algunas instituciones del Estado. Agregó que carecía de fundamento la afirmación de que el Poder Público no tendrá oportunidad de participar en la orientación de las Instituciones Autónomas, ya que será la ley la que venga a decir en qué forma actuarán esas instituciones. El Poder Público tiene medios para indicarle a una Institución Autónoma la forma, por ejemplo, en que orientará su política económica. Por todas esas razones votará la moción que propone la creación de un nuevo Título sobre Instituciones Autónomas.

El Diputado GONZÁLEZ HERRÁN también se manifestó de acuerdo con la moción planteada, pues conceptúa de gran interés para el futuro económico del país que se le dé autonomía a determinadas Instituciones, como los Bancos del Estado, para ponerlas al amparo de las influencias del Ejecutivo. No se colocan frente al Estado, ya que es la Asamblea Legislativa la encargada de dictarles sus propias leyes orgánicas.

Sometida a votación la moción Social Demócrata para que fuese creado un nuevo Título en la Constitución, sobre Instituciones Autónomas, fue aprobada.

En consecuencia, se discutió el artículo primero del proyecto de mociones presentado por la fracción Social Demócrata.

El Diputado FACIO indicó que si los señores Representantes examinaban el texto de las leyes de creación de los Bancos del Estado y de las instituciones públicas de seguros, encontrarían fórmulas similares, idénticas en cuanto al fondo, de la que se haya en debate. Recordó que las autonomías donde han encontrado máximo desarrollo en la América; es en el Uruguay, país modelo democrática y administrativamente. Que la Constitución del Uruguay contiene un extenso Título sobre el régimen autonómico, y que la doctrina se ha desarrollado en forma prestigiosa. Que desea, para contestar definitivamente las dudas del señor Ortiz, darle lectura a un párrafo de la obra del Doctor Jiménez de Aréchaga sobre Instituciones Autónomas, donde se define en forma precisa qué es lo que caracteriza la esencia de las autonomías. El párrafo es el siguiente: "No habría autonomías si los actos de los Entes Autónomos pudieran ser reformados por alguien, por cualquier autoridad pública, simplemente por razón de mérito. Es de la esencia de nuestro régimen autonómico que el mérito, la conveniencia, la oportunidad de las decisiones, solamente puede ser apreciada por los gestores del servicio". Esa es también, concluyó el Licenciado Facio, según se desprende de las leyes y de la experiencia vivida, la esencia del régimen autonómico costarricense, y no debe haber entonces reparos para consagrarlo así en la Constitución.

El Representante VARGAS FERNÁNDEZ planteó algunas observaciones a la redacción que se formula. Indicó que la definición propuesta es muy amplia y redundante. Repite una serie de conceptos. Se dice, por ejemplo, que las Instituciones Autónomas del Estado gozarán de autonomía funcional. Si son Autónomas, es lógico que desempeñarán sus funciones con independencia. Luego se pasa a establecer lo que se entiende por Autonomía funcional. Seguidamente se dice que su funcionamiento se ceñirá exclusivamente al mandato de las leyes. Es natural que una institución del Estado se maneje de acuerdo con la ley. También se define lo que se entiende por responsabilidad de sus Directores. Considera que nada de esto puede ser materia constitucional. La redacción bien podría simplificarse bastante.

Los proponentes decidieron acoger varias observaciones formuladas al artículo primero, cuya redacción variaron en los términos siguientes: Artículo Primero.— "Las Instituciones Autó-

nomas del Estado gozarán de independencia en materia de gobierno y administración y sus Directores tendrán la obligación de responder por su gestión en forma total e ineludible.”

Puesta a votación la moción anterior, fue aprobada.

Se discutió luego el artículo segundo que sus proponentes variaron del modo siguiente:

Artículo segundo.— “Son Instituciones Autónomas:

1°.— Los Bancos del Estado;

2°.— Las instituciones aseguradoras del Estado; y

3°.— Los nuevos organismos que la Asamblea Legislativa determine por no menos de dos tercios de votos.”

Puesta a votación la moción anterior, fue aprobada.

En relación con el artículo tercero, los Representantes ARROYO, VARGAS FERNÁNDEZ y ESQUIVEL se manifestaron en desacuerdo. El primero expresó que no era posible continuar restándole atribuciones a la Asamblea Legislativa, obligándola a consultar a todas las instituciones autónomas del Estado. La Asamblea integra de su seno, distintas Comisiones que tienen la obligación de consultar y documentarse en la debida forma respecto a asuntos que le son encomendados. Si se presenta un Proyecto de Ley relacionado con una Institución Autónoma, es lógico que se consultará a esos organismos. El segundo —señor VARGAS FERNÁNDEZ— indicó que la moción en debate introduce un nuevo sistema, ya que si la Institución Autónoma no rinde el dictamen respectivo, la Asamblea Legislativa no podrá conocer del Proyecto de Ley. El tercero —señor ESQUIVEL— manifestó que no votará ninguna moción que venga en detrimento de las facultades de la Asamblea Legislativa, la máxima representación del pueblo en nuestro sistema político, obligándola hasta incluir en los considerandos de la ley que se apruebe, el Dictamen de la Institución Autónoma. Se está irrespetando la majestad de la Asamblea Legislativa con una medida de esta naturaleza.

El Diputado FACIO expresó que en verdad tenía razón el compañero Vargas Fernández en su crítica. No fue la intención de los redactores del artículo esa que señaló el señor Vargas. El artículo quedó un tanto oscuro debido a la reducción a la que se vieron forzados, con el objeto de sintetizar en tres artículos, lo esencial respecto a las Instituciones Autónomas.

El Representante CHACÓN JINESTA sugirió a los proponentes que cambiaran la redacción del artículo 3° por la siguiente: “Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una Institución Autónoma, la Asamblea Legislativa deberá oír la opinión de aquella.”

El señor FACIO a nombre de sus compañeros decidió retirar su moción para darle curso a la redacción formulada por el compañero Chacón, la cual puesta a votación, fue aprobada.

El mismo señor FACIO, a instancias del señor Guido, presentó moción para que un nuevo artículo se lea así: “Las Instituciones Autónomas deberán publicar por lo menos una vez al año informe sobre sus actividades y su situación financiera.”

El Diputado CHACÓN JINESTA expresó que la moción anterior era típicamente reglamentaria. El proponente decidió retirarla.

La fracción Social Demócrata presentó moción para que fuese creado un nuevo Capítulo en la Constitución sobre Servicio Civil, que conste de los siguientes artículos: Primero.— Un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servicios, los cuales serán desempeñados con un criterio técnico y por el personal estrictamente necesario.

Segundo.— Con las excepciones que esta Constitución y el Estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán

ser removidos de sus puestos por las causales de despido justificado que expresa la legislación de Trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta absoluta de fondos o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos.

Cuando no les esté vedado por esta Constitución, los servidores públicos pueden ejercer actividades electorales, excepto durante las horas de trabajo, y no podrán ser perjudicados por su independencia política.

Tercero.– Toda reforma al Estatuto de Servicio Civil requerirá la aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El Representante CARRILLO explicó los propósitos de la moción que proponen. Es ya una realidad de esta Asamblea –dijo– que el Servicio Civil se creará en Costa Rica en un futuro no muy lejano, con lo cual se llena una aspiración largamente sentida en el país. Al estatuto de la función pública se llegará gradualmente, de acuerdo con lo aprobado por la Asamblea. Se estableció que la institución del Servicio Civil en nada afectará los planes de reorganización administrativa del próximo gobierno, ya que la Ley de Servicio Civil, en virtud de un Transitorio aprobado, sólo empezará a entrar en vigor a partir de noviembre de mil novecientos cincuenta. Añadió después que el extenso articulado que traía el Proyecto del cuarenta y nueve sobre esta materia, lo han reducido a lo estrictamente indispensable, en vista del poco tiempo que le queda a la Asamblea. En el nuevo proyecto presentado tan sólo han consignado, en una forma condensada, los postulados esenciales del estatuto de la función pública.

Sin haberse votado la moción Social Demócrata respecto a la creación del nuevo Capítulo sobre Servicio Civil, por lo avanzado de la hora, el señor Presidente suspendió la sesión a las diecinueve horas.– Marcial Rodríguez C., Presidente.– Fernando Vargas Fernández, Primer Secretario.– Gonzalo Ortiz Martín, Segundo Secretario.

Notas

¹ El proyecto de Constitución elaborado por la comisión redactora que para tal efecto nombró la Junta de Gobierno le dedica ocho artículos a las instituciones autónomas del Estado. Prácticamente todas las actividades importantes que realiza el Estado, en los campos de la banca, la salud, el transporte, la generación eléctrica, la agroindustria y la construcción de viviendas de interés social, se colocan bajo la órbita de esta nueva figura de las instituciones autónomas que en otros países de América Latina –Uruguay y Chile, principalmente– han alcanzado un alto nivel de desarrollo y eficiencia. A los redactores del proyecto siempre les preocupó la exagerada injerencia del Presidente en todos los órdenes de la vida nacional, sistema excesivamente centralizado que propicia la Constitución de 1871. El Diputado Facio –el más firme defensor de las instituciones autónomas– lo declara así: “La Constitución del 71 no preveía ninguna posibilidad de descentralización administrativa su régimen era de jerarquía presidencialista, única... De acuerdo, pues, con su Constitución, el Presidente era el foco único de jerarquía, y en sus manos estaba nombrar y remover libremente a todos los empleados, desde Secretarios de Estado hasta abajo, de la administración pública...” Facio, que es pragmático, se da cuenta que en la Constituyente no va a pasar el texto del proyecto y, con su capacidad de síntesis, lo reduce a lo esencial, que concreta en la moción que se discute, en la que los ocho artículos del proyecto se disminuyen a tres. Y logra el milagro, salvando así el título relativo a las instituciones autónomas.

Facio probablemente no habría logrado el “milagro” sin el inesperado apoyo que su propuesta recibe del Diputado Arias Bonilla, del ala más conservadora de la Constituyente, quien se aparta del criterio de sus compañeros de fracción para respaldar la incorporación del régimen de las instituciones autónomas a la nueva Carta Política, “siempre y cuando laboren al margen de las influencias políticas”.

² Como en el caso anterior, la fracción Social Demócrata ha tenido que ceder para que la Constitución incorpore un nuevo título, compuesto por tres artículos, sobre el Servicio Civil. En el proyecto de Constitución, desechado por la mayoría de la Constituyente, la institución del Servicio Civil consta de cinco extensos artículos, de aplicación inmediata al promulgarse la nueva Carta Política, por lo que la próxima administración –presidida por Ulate– estaría con las manos atadas para despedir y nombrar a los empleados públicos, pues los nombrados por la Junta estarían amparados al servicio civil y no podrían ser removidos libremente por las nuevas autoridades. Ulate, alarmado por esa situación, gira instrucciones precisas a sus Constituyentes más cercanos para que eso no ocurra. Facio y compañeros, enterados de la oposición de Ulate, están de acuerdo en que el nuevo gobierno pueda “nombrar y remover libremente a todos los funcionarios de su dependencia, incluso a los directores y gerentes de las instituciones autónomas y a los integrantes de las juntas y organismos oficiales, cuyos nombramientos hubieran sido hechos con anterioridad a la fecha de vigencia de esta Constitución, aun cuando tales designaciones lo fueren por período fijo”, según se establece en un artículo transitorio aprobado más adelante. A cambio, los Social Demócratas amarran el voto de la mayoría para incorporar a la nueva Carta Política la institución del servicio civil, gesto que los enaltece pues actúan para salvaguardar el principio por encima de los intereses personales. Ulate, hay que reconocerlo, cumple su promesa, empeñada a los Social Demócratas, y promulga durante su gobierno la Ley del Servicio Civil que a partir de entonces cubre a los servidores públicos.