

INTRODUCCIÓN AL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE Y SU ORGANIZACIÓN

INTRODUCCIÓN AL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE Y SU ORGANIZACIÓN

¿QUÉ ES EL SECTOR PÚBLICO?

Cuando se vive en sociedad es imposible desligar su existencia de la palabra Estado. El Estado nació para suplir las necesidades de los habitantes de un determinado territorio, necesidades que en un inicio podían ser de defensa y una organización burocrática básica.

Entonces, la vida en sociedad genera necesidades distintas, necesidades que surgen de su propia naturaleza, en ocasiones dichas necesidades tienen relación con el modelo político, la religión, las costumbres, pero lo importante a tener en cuenta es que estas necesidades (surgidas de los ideales inmersos en la colectividad) conllevan al nacimiento de una organización, que superando los esfuerzos de los individuos y tomando en cuenta las necesidades primordiales de la colectividad, realiza actividades para: a) resguardar el orden interno y la defensa (a través de cuerpos de policía o ejército como en otros países), b) la resolución de conflictos (por medio de los Tribunales de Justicia); c) la organización del sufragio (en el Tribunal Supremo de Elecciones), d) la creación de normas que regulen la convivencia en sociedad e impongan sanciones a las conductas dañinas (Asamblea Legislativa) y muchas otras que podemos reconocer en nuestra Constitución Política y que son encargadas a la primera línea entidades que conforman ese llamado Estado (En nuestra Constitución Política tenemos las universidades públicas, la Caja Costarricense de Seguro Social, la protección a las cooperativas, etc.), actividades que superan claramente las posibilidades uno o varios individuos en forma aislada.

Lógicamente ese llamado “Estado” requiere de una organización, es decir, de entidades que ejerzan las acciones en forma coordinada (por el Poder Ejecutivo), para satisfacer esas necesidades básicas de la sociedad, lo que logra a través de la administración de los recursos que esa misma sociedad les suministra. Dicho grupo de Instituciones (que además de las existentes en la Constitución Política incluyen las que hayan sido creadas por leyes), conforman lo que denominamos el Sector Público Costarricense.



ESTADO



NECESIDADES PÚBLICAS



HABITANTES DE LA REPÚBLICA



LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El llamado Estado, es la primera y mayor entidad de todas. Es una creación que nace primero en la práctica del diario convivir, de una organización de personas, que reconocen la existencia teórica de una persona mayor a todos ellos y encargada de velar por sus intereses, dentro de un determinado territorio.

Claramente en Costa Rica, el reconocimiento del Estado se realizó por medio de un documento en el que se fijaron las más importantes pautas para la convivencia y organización, este documento es la ley principal de la que se derivan todas las demás. Desde nuestra independencia de España, en el año 1821, hemos contado con varios documentos, pero la ley principal que rige en nuestro país es nuestra llamada Constitución Política de la República de Costa Rica, y se firmó en el año 1948.

Esta norma por su importancia es también denominada la “carta magna”, y toda la legislación costarricense debe respetarla y cumplir las normas y los principios que contiene o se derivan de ella. También esta ley primigenia es la que permite reconocer al Estado como la primera persona jurídica existente, de ahí que el Estado es llamado también el Ente Mayor. El término Administración Pública involucra al Estado pero también a otras entidades que surgen de él como ayuda para sus labores, de esta persona jurídica mayor, surgen otras personas jurídicas menores que realizan acciones de administración para velar por las necesidades de las personas que conviven en territorio del Estado. El término administración pública podemos definirlo como “el conjunto de entes públicos que conforman la organización administrativa de un ordenamiento jurídico determinado. Ese grupo se encuentra conformado grosso modo, por el ente público mayor o Estado y todo el resto de los entes públicos menores que han sido creados por un acto de imperio -normativo- del primero.” (Ernesto Jinesta Lobo, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, p. 32). De ahí que podríamos hablar no de una, sino de varias administraciones públicas.



Podemos encontrar una definición de administración pública en una ley que rige para todo el Estado, es una norma general que contiene principios básicos y de regulación de las actuaciones del Estado y sus entes menores, esta ley se denomina "Ley General de la Administración Pública". En su texto la define como:

“

La administración pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

-(Ley General de la Administración Pública, art. 1º)

”

Otra ley que contiene una definición de Administración Pública es el Código Procesal Contencioso Administrativo, que nos refiere:

“

Artículo 1.

(...)

(...)

3) Para los fines de la presente Ley, se entenderá por Administración Pública:

a) La Administración central

b) Los Poderes Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando realicen funciones administrativas.

c) La Administración descentralizada, institucional y territorial, y las demás entidades de Derecho Público.

-(Ley No. 8508 del 28 de abril del 2006, Código Procesal Contencioso Administrativo.)

”

Así es que el denominado sector público está conformado claramente por el Estado y los demás entes públicos.

Tenemos entonces que el Estado es el denominado ente público mayor, también se puede denominar Administración Pública Central, o Sector Público Centralizado.

SECTOR PÚBLICO CENTRALIZADO

Este sería el Estado propiamente dicho, ha sido definido:

“

Se trata de un ente territorial a fin general o universal, puesto que, debe atender todos los intereses públicos y satisfacer los fines públicos de la comunidad en todo el territorio nacional.

- Jlnesta Lobo, Ernesto, p. 34.

”

En este encontramos a los poderes de la República, Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones, y los órganos especiales y desconcentrados de estos.

- El Poder Ejecutivo lo conforman...
- El Poder Judicial
- El Poder Legislativo
- El Tribunal Supremo de Elecciones

Su actual conformación se detallará en la unidad 2, cuando se analicen los organigramas de estas entidades.

SECTOR PÚBLICO DESCENTRALIZADO

La Administración Pública Descentralizada o el Sector Público Descentralizado, está formado por aquellos entes menores, que son denominados así, al haber sido creados por un acto del Estado, sea por medio de una ley o de la misma Constitución, para atender fines de carácter especial que, de no existir el ente menor, sería competencia del ente mayor satisfacerlas.

El ejemplo más claro de esta descentralización son las municipalidades, que son verdaderos gobiernos locales. Sobre estos entes menores, el ente mayor ejerce lo que se denomina una “tutela administrativa”, esto significa que puede:

“

En el marco de una relación de confianza, al orientar, de forma general, su actuación para lograr una mayor coherencia y unidad en la satisfacción de los intereses públicos y de evitar la duplicidad de funciones.

- Ernesto Jinesta Lobo, p.....

”



Esto lo ejerce por medio de unas potestades especiales, v.gr. planificación o programación.

La descentralización administrativa,

“

Surge para evitar la congestión y el colapso de la Administración Central o del Estado para esa forma, agilizar el aparato o maquinaria administrativa.

- Jinesta Lobo, Ernesto, p. 37.

”

La descentralización consiste entonces, en la existencia (en el ámbito de la organización administrativa), de una serie de entes públicos menores distintos del Estado, que tienen encomendada la realización de fines públicos específicos. Para ello, requiere de una personalidad jurídica especial, un patrimonio propio, una competencia exclusiva lo que priva al Ente Público Mayor de intervenirla.



MINISTERIO Y ÓRGANOS ADSCRITOS

Los ministerios son un órgano constitucional, se encuentran referidos en el artículo 141 de la carta magna y claramente establece que su existencia es para “el despacho de los negocios” del Poder Ejecutivo. En este sentido, se utiliza la palabra negocios en su acepción más general de “actividades”. El ministro o ministra son los jefes o cabezas de estos entes. Estos funcionarios son de libre nombramiento por parte del Presidente, es decir, son funcionarios de confianza y su remoción se da por simple acuerdo del Poder Ejecutivo.

Estos órganos sólo pueden ser creados por ley, particularmente, tenemos que su primera y principal conformación se encuentra en la Ley General de la Administración Pública, es la ley que regula la actividad de toda la Administración del Estado, en ausencia de una norma especial o individualizada, y esta refiere respecto:

Artículo 21.-

1. Los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado serán: El Presidente de la República, los Ministros, el Poder Ejecutivo y el Consejo de Gobierno.
- 2.- El Poder Ejecutivo lo forman: El Presidente de la República y el Ministro del ramo.

Artículo 23.-

1.- Las carteras ministeriales serán:

- a) Presidencia;
- b) Relaciones Exteriores y Culto;
- c) Gobernación y Policía;
- ch) Ministerio de Justicia y Paz;

(Así modificada su denominación por el artículo 2° de la ley N° 8771 del 14 de setiembre de 2009)

- d) Seguridad Pública;
- e) Hacienda;

- f) Agricultura y Ganadería;
- g) Economía, Industria y Comercio;

(Así reformado este inciso por el artículo 15 de la Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente y Energía N° 7152 de 5 de junio de 1990)

- h) Ambiente y Energía.



(Así reformado el inciso anterior por el artículo 6° de la Ley "Traslado del Sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología" N° 9046 del 25 de junio de 2012. El artículo 11 de la ley afectante modifica además la denominación del Ministerio en la forma vista)

i) Obras Públicas y Transportes;

j) Educación Pública;

k) Salud;

l) Trabajo y Seguridad Social;

m) Cultura, Juventud y Deportes (*);

(*) (Nota: Según el dictamen C-023 de 31 de enero 2007, de la Procuraduría General de la República, este inciso se encuentra derogado parcialmente en forma tácita por la Ley Crea Instituto del Deporte y Recreación (ICODER) y su Régimen Jurídico, No. 7800 de 30 de abril de 1998, en lo que respecta a "Deportes", en este caso debe leerse "Cultura y Juventud").

n) Planificación Nacional y Política Económica;

ñ) Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones.

(Así adicionado el inciso ñ por el artículo 104 de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del MICIT (Ministerio de Ciencia y Tecnología), N° 7169 del 26 de junio de 1990. Posteriormente, este mismo inciso fue reformado por el artículo 6° de la Ley de Traslado del Sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología", N° 9046 del 25 de junio de 2012. El artículo 11 de la ley afectante modifica además la denominación del Ministerio en la forma vista)

(El párrafo 1 de este artículo, referente a la enumeración de las carteras ministeriales, fue así reformado por el artículo 11 de la Ley de Reestructuración del Poder Ejecutivo, N° 6812 de 14 de setiembre de 1982)

y las demás que establezca la ley. Esta indicará en detalle la competencia y organización de cada Ministerio.

2. El Presidente de la República podrá designar Ministros de Gobierno sin Cartera, así como recargar dos o más Carteras en un solo Ministro, o nombrar para desempeñarlas a los Vicepresidentes y a Ministros sin Cartera.

Como se puede ver de este artículo, es por medio de los Ministerios que el Poder Ejecutivo realiza su actividad mayor, son órganos especializados y que tienen una estructura para llevar a cabo las diferentes actividades de gobierno, siempre dentro del mismo ente mayor. El Ministro es quien representa a la entidad, y

Artículo 28.-

1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.
2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:
 - a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio;
 - b) Preparar y presentar al Presidente de la República los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones, órdenes y demás actos que deban suscribir conjuntamente relativos a las cuestiones atribuidas a su Ministerio;
 - c) Remitir a la Asamblea Legislativa, una vez aprobados por el Presidente de la República, los proyectos de ley a que se refiere el inciso anterior;
 - d) Agotar la vía administrativa, resolviendo recursos pertinentes, salvo ley que desconcentre dicha potestad;
 - e) Resolver las contiendas que surjan entre los funcionarios u organismos de su Ministerio;
 - f) Plantear los conflictos de atribuciones con otros Ministerios o con las entidades descentralizadas.
 - g) Disponer los gastos propios de los servicios de su Ministerio, dentro del importe de los créditos autorizados, e instar del Ministerio de Hacienda el trámite de los pagos correspondientes;
 - h) Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio;
 - i) Presentarse los ministros rectores de las instituciones cuyos presupuestos son dictaminados por la Asamblea Legislativa, cada año durante el mes de setiembre y en la fecha en que fueren convocados, ante la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de esta Asamblea, a rendir un informe sobre la ejecución del presupuesto de su institución, correspondiente al ejercicio fiscal en curso. En esa misma comparecencia, deberán justificar el proyecto de presupuesto que se analiza para el siguiente período fiscal. Ambas intervenciones deberán basarse en el cumplimiento de objetivos y metas precisos.
(Así adicionado el inciso anterior por el artículo 1º de la ley N° 7646 de 5 de noviembre de 1996.
 - j) Las demás facultades que les atribuyan las leyes.

(Corrida la numeración del inciso anterior por el artículo 1º de la ley N° 7646 de 5 de noviembre de 1996, que lo traspaso del anterior inciso i) al j) actual)



Los Ministerios se ayudan de otros órganos llamados adscritos, mediante los cuales, delegándoles funciones especiales,

Según la Procuraduría General de la República, entidad que está conformada como la abogada del Estado y también es el órgano asesor técnico-jurídico de la administración pública, tenemos que:

"En cuanto al concepto de adscripción, la Procuraduría en otras oportunidades ha manifestado al respecto que "desde el dictamen N. 055-87 de 10 de marzo de 1987 ha sido

ADSCRIBIR AGREGAR UNA PERSONA AL SERVICIO DE UN ORGANISMO O DARLE UN DESTINO DETERMINADO.

clara la posición de la Procuraduría en cuanto que el término "adscripción" no tiene un significado propio en el Derecho Adminis-

trativo. Lo que no ha impedido que sea utilizado para designar una determinada relación con una organización mayor, tanto si se refiere a los entes como a los órganos. Precisamente por eso, la adscripción debe ser establecida por el legislador, por lo que no puede derivar de una interpretación de los fines coincidentes del ente con respecto a otro ente."

(El resaltado no es del original) (Dictamen de la Procuraduría C-174-2001 de 19 de junio de 2001).

En ese sentido, resulta conveniente rescatar la definición del concepto "adscribir" contenida en el Diccionario de Derecho Público de Fernández Vázquez, el cual señala que tal término significa: "Agregar una persona al servicio de un organismo o darle un destino determinado. Es muy frecuente en la Administración Pública. (...) El adscrito conserva su vínculo, incluso presupuestario, con el organismo al cual pertenece, es decir con el organismo de origen."

(FERNÁNDEZ VÁZQUEZ (Emilio). "Diccionario de Derecho Público". Editorial Astrea. Buenos Aires, 1981. Pg.38)." (Dictámen C-053-2003, 25 de febrero del 2003)



Como detalle especial a comentar, indicamos que la descentralización requiere de una personalidad jurídica especial, un patrimonio propio, una competencia exclusiva. Los órganos adscritos pueden gozar también de una personalidad jurídica, pero se le denomina personería jurídica instrumental, que para aclarar su concepto podemos citar:

“

Con relación a la personalidad jurídica instrumental de estos órganos, la Procuraduría General de la República ha sostenido, que si bien la Sala Constitucional no ha tomado una posición clara y unívoca en sus resoluciones con respecto al tema (En ese sentido los Votos N°6240-93, 3513-94, 4681-97 y 9530-99), este tipo de personalidad en definitiva no puede considerarse que se equipara a la creación de entes descentralizados, sino que más bien se trata de una "personalidad parcial, no plena, que le permite a los órganos actuar en un ámbito restringido (desconcentrado) como si fueran personas jurídicas diferentes al ente público al que pertenecen.

”



INSTITUCIÓN AUTÓNOMA

Las instituciones autónomas, como lo refieren los artículos 188 y 189 de la constitución política, conforman parte del llamado sector público. Algunas fueron creadas por la misma Constitución Política, como los bancos comerciales del estado, el Instituto Nacional de Seguros, el Patronato Nacional de la Infancia y la Caja Costarricense de Seguro Social, así como las universidades públicas, estas instituciones, que desarrollan labores o competencias específicas gozan de una protección especial, ya que únicamente mediante una reforma de la Constitución puede ser variada su naturaleza o pueden ser disueltas.

El resto de las instituciones autónomas son creadas por medio de una ley, y su mecanismo de creación también les asegura una cierta protección, ya que para esto se requiere de una votación no menor a dos tercios del total de los diputados de la Asamblea Legislativa. Es claro entonces que resultan de difícil creación y consecuentemente de difícil modificación, asegurando así el propósito para el cual fueron creadas.

Estas instituciones tienen autonomía de gobierno o administrativa, es decir, pueden fijarse sus propias metas, objetivos o fines, encontrándose únicamente sujetas a la misma ley que las creó.

Esto no quiere decir que pueden hacer lo que quieran sin que exista posibilidad de parte del gobierno de intervenir en algún grado en su actividad. La misma Ley General de la Administración Pública, establece formas de dirección y coordinación para estos entes, es importante recordar que esta ley es de aplicación para toda entidad que no cuente con una ley especial e incluso si la tuvieran, en los casos en que esta ley especial no pueda abarcar todas las situaciones que se presenten, la Ley General de la Administración Pública, se utiliza en forma supletoria, es decir, para llenar los vacíos que contiene la ley especial.

Tenemos entonces que estas instituciones son especiales y cuentan:

- 1) Con una competencia especial para la cual se les dota de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- 2) Con una protección especial al ser de difícil creación y modificación
- 3) Autonomía de gobierno o administrativa pudiendo fijarse sus propias metas, objetivos y fines.

INSTITUCIONES SEMIAUTÓNOMAS

Las semiautónomas, son aquellas instituciones creadas mediante ley, pero que no requieren para su formación de la votación calificada de la Asamblea Legislativa, es decir, no requieren de los dos tercios de los diputados para su creación. Como bien lo refiere este autor

“

La práctica legislativa de crear instituciones con la denominación “semiautónomas” nació para eludir el requisito exigido por la Constitución Política de la votación calificada.

- Ernesto Jinesta Lobo.

”

En la práctica, al no prohibir ninguna ley o la misma Constitución Política la creación de entidades similares a las instituciones autónomas por ley simple, se adoptó esta forma para evitar los entuertos que pueden tomar las iniciativas para la creación de entidades autónomas.

Al final, la diferencia reside en su forma de creación, no en sus fines y objetivos de ayuda a las gestiones del Estado.

Las entidades autónomas y semiautónomas comparten entonces:

- a) Tienen una competencia especial para la cual se les dota de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- b) Tienen autonomía de gobierno o administrativa pudiendo fijarse sus propias metas, objetivos y fines.

Su diferencia básica es el mecanismo de creación y el nivel de protección con que cuentan para efectos de su actividad.



EMPRESAS PÚBLICAS

Mediante estas instituciones, la Administración Pública central o descentralizada, interviene en un sector del mercado o economía desarrollando una actividad industrial, mercantil o agropecuaria, siempre para la satisfacción de intereses públicos.

Mediante su implementación, se intenta cumplir con el principio constitucional contenido en el artículo 50 de la Constitución Pública, que ordena “El Estado procurará el mayor bienestar de todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.”

El dueño de estas empresas es el Estado o una Administración Pública (central o descentralizada), mantiene el control y a pesar de buscar el lucro o la obtención de ganancias, sus fines son claramente la satisfacción de intereses públicos.

Ejemplos de estas son Consejo Técnico de Aviación Civil que a través de una unidad denominada “empresas comerciales” administra los servicios públicos conexos en el Aeropuerto Juan Santamaría (restaurantes, bares, ventas de artesanías, etc.)

Y las tiendas libres que son órganos del Instituto Mixto de Ayuda Social,



EMPRESA PÚBLICA NO ESTATAL

Estas entidades, entendemos que fueron creadas para evadir el control que la ley exige de las entidades de Derecho Público. Claramente el Estado puede formar empresas, y siempre sus fines serán los de satisfacer intereses públicos.

“

Normalmente son sociedades anónimas comunes y corrientes constituidas a la luz del Derecho Privado...

-p. 192. Ernesto Jinesta Lobo.

”

En algunas el 100% de las acciones pertenece al Estado, en otras se provee un 50% y son denominadas de capital mixto, y en otras.

La consecuencia del mayor o menor porcentaje accionario por parte del Estado en estas empresas, reside en el control de los fondos, que puede ser supervisado por la Contraloría General de la República.

Ejemplos de este tipo de empresa lo son Radiográfica Costarricense S., y la Compañía Nacional de Fuerza y Luz Sociedad Anónima, Refinadora Costarricense de Petróleo y Corporación Bananera Nacional (CORBANA).



BIBLIOGRAFÍA OBLIGATORIA

Jiménez, W. (2008). *La Reforma Administrativa. La reforma del Estado y la Privatización de Instituciones, empresas y programas públicos*. Costa Rica: EUNED. ISBN 9789968310901

BIBLIOGRAFÍA DE CONSULTA

Arenilla, M. (2011). *Crisis y reforma de la Administración Pública*. España: Editorial Netbiblo. ISBN 9788497455169

Bautista, O. (2007). *La ética en la gestión pública: Fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos*. Tesis. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. ISBN 9788466931380

Gabín, M. (2009). *Administración Pública*. (2ª. ed.). España: Ediciones Paraninfo ISBN 9788497327251

Hernández, S. (2012). *Introducción a la Administración*. (5ª. ed.). México: McGraw Hill. ISBN 9781456205430

Ministerio de Planificación. (2007). *Manual explicativo de los organigramas del sector público costarricense*. Costa Rica: Mideplan. ISBN 97899777730257

Ministerio de Planificación. (2010). *Sector Público Costarricense y su organización*. Costa Rica: Mideplan. ISBN 9789977730509

Ministerio de Planificación. (2011). *Estructuras organizacionales*. Costa Rica: Mideplan. Recuperado de: <http://www.mideplan.go.cr/>

Münch, L. (2009). *Administración: gestión organizacional, enfoques y proceso administrativo*. México: Pearson. ISBN 9786074423891

The logo for ILUMNO is displayed in white, uppercase letters on a bright orange rectangular background. The background of the entire page is a dark blue geometric pattern of overlapping triangles, with a large, semi-transparent dark blue circle centered in the middle.

ILUMNO