



San Marcos

#1 EN EDUCACIÓN
VIRTUAL

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

AUTOR: LCDO. KENNETH ARRONES MORERA

ABRIL 2022



San Marcos

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

Lcdo. Arrones Morera Kenneth. Administración Pública Descentralizada

Editorial: Universidad San Marcos. San José, Costa Rica. 2022.

Total de páginas: 22

Tamaño de hoja: 8.5" x 11".



El contenido de esta obra se ofrece bajo una licencia **Atribución no comercial sin derivados de cc**. El contenido de esta obra puede considerarse bajo esta licencia a menos que se notifique de manera diferente

TABLA DE CONTENIDOS

Administración Pública Descentralizada	4
Grados de autonomía.....	5
Autonomía de gobierno o política.....	5
Autonomía organizativa o plena.....	5
Tutela administrativa o dirección intersubjetiva	6
Potestad de planificación.....	7
Potestad de dirección.....	7
Potestad de coordinación	8
Potestad de control.....	8
Potestad de evaluación de resultados.....	9
Entes que componen la Administración Pública descentralizada ..	9
Los entes públicos territoriales.....	9
Entes públicos menores funcionales o institucionales.....	10
Entes públicos no estatales o corporativos.....	11
Sujetos públicos particulares.....	12
Las empresas públicas.....	13
Los munera pública.....	14
Desconcentración Administrativa	14
Relación de jerarquía.....	15
Desconcentración máxima y mínima.....	19
Desconcentración máxima	20

> PREGUNTA DISPARADORA

¿Para qué funciona el acto administrativo descentralizado?

RESUMEN

La presente lectura repasa el concepto de acto administrativo descentralizado, este surge cuando el acto mantiene autonomía y un margen de independencia o flexibilización, aunque siempre existe un vínculo entre el ente público mayor.

PALABRAS CLAVE

descentralización, autonomía, intersubjetiva, potestad, entes, sujetos públicos, munera pública.

> TRIGGER QUESTION

What does the decentralized administrative act work for?

ABSTRACT

This reading reviews the concept of decentralized administrative act, this arises when the act maintains autonomy and a margin of independence or flexibility, although there is always a link between the larger public entity.

KEYWORDS

decentralization, autonomy, intersubjective, authority, entities, public subjects, public life.



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

Esta constituye el segundo gran bloque que compone la Administración Pública en Costa Rica. **Las funciones públicas originalmente son todas correspondientes al Estado o Ente Público Mayor; sin embargo, con el propósito de lograr un manejo eficiente, eficaz, célere, oportuno y coordinado de las competencias públicas, este se desprende o transfiere de manera definitiva algunas de ellas a otros sujetos de derecho público, denominados entes públicos menores. A ese fenómeno jurídico se le conoce como descentralización administrativa.**

En consecuencia, la descentralización administrativa radica en la creación de entes públicos menores a los cuales se les asigna una competencia específica proveniente del ente público mayor, para que este la ejerza de manera definitiva. **Cada vez que nace (jurídicamente hablando) un ente menor, se encuentra aparejado con un grado de autonomía; es decir, con un margen de independencia o flexibilización de los vínculos que los une con la Administración Centralizada. A la relación o vínculo existente entre el Ente Público Mayor y los entes menores se le denomina: Tutela Administrativa o Dirección Intersubjetiva.**

Para identificar de manera concreta un ente público menor resulta necesario el análisis de la norma orgánica o de origen de este; es decir, debe revisarse con detenimiento la ley que lo creó y verificar aspectos particulares que le den esa naturaleza.

A pesar de no ser taxativas, puede citarse algunas **características** que deben observarse en los **entes públicos menores**, para que adquieran esa categoría, son las siguientes: **1- Debe ser creado por ley o norma superior: no puede en ese caso utilizar un reglamento o norma inferior para crear un ente. 2.- Debe contar con una personalidad jurídica propia; es decir, debe ser una persona jurídica independiente del Estado con capacidad de derecho público y privado sometido solamente a la relación de dirección intersubjetiva. 3- Debe asignársele un patrimonio y competencias propias y exclusivas para el desarrollo de sus funciones y además dotarlo de un grado de autonomía.**

El ordenamiento jurídico costarricense consigna tres distintos grados de autonomía que le son otorgados a los entes públicos menores: 1. Autonomía Administrativa, 2- Autonomía de Gobierno o Política y 3- Autonomía Organizativa. Cada uno de estos grados le confieren un nivel de flexibilización de vínculos distintos al ente que la posee en relación con el Estado.

GRADOS DE AUTONOMÍA

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

Es la más básica de las autonomías y la que menor grado de relajación o flexibilidad ofrece en los vínculos con el ente público mayor. Normalmente, está asignada a las instituciones autónomas (existen excepciones) e implica una libertad a la institución de acción y administración de recursos humanos y materiales; sin embargo, en materia de fijación de objetivos están sujetas a la ley.

Lo anterior halla asidero jurídico en lo establecido en el numeral 188 de la Constitución Política, veamos: “

ARTÍCULO 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión”.

AUTONOMÍA DE GOBIERNO O POLÍTICA

La autonomía de gobierno o política comprende el segundo grado. Es necesario aclarar que entre más alto sea el grado de autonomía que ostente una administración descentralizada, asumirá las potestades de los grados anteriores inmediatos y menos será la fuerza de la tutela administrativa. Así, por ejemplo, se entiende que, si un ente tiene el segundo grado, automáticamente también posee el primero y cuenta con las potestades que ese ofrece.

La autonomía de gobierno trae implícito entonces, además de la posibilidad de administrar sus recursos financieros, materiales y humanos con plena independencia, la potestad de fijar también sus propias metas o fines a alcanzar, eso sí, estos deben estar en concordancia con los determinados en el Plan Nacional de Desarrollo determinado por la Administración Central. Esta autonomía se puede otorgar ya sea por medio de una ley o constitución política. Ejemplos de instituciones que poseen este grado de autonomía son las Municipalidades y la Caja Costarricense del Seguro Social (art. 73 y 169 constitucional).

AUTONOMÍA ORGANIZATIVA O PLENA

Es el tercer y más alto grado de autonomía que el ordenamiento jurídico contempla para una institución descentralizada. Además de reunir todas las potestades que albergan los dos primeros grados. También puede disponer de su organización de manera independiente; es decir, no puede el legislador crear una norma que regule la manera en que se organicen internamente un ente con autonomía de este tipo.

Solamente ha sido asignadas a las universidades estatales: Universidad de Costa Rica, Universidad Técnica Nacional, Instituto Tecnológico de Cartago, Universidad Nacional y Universidad Estatal a Distancia. Obsérvese lo que indica el texto constitucional en ese sentido:

ARTÍCULO 84.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.

La descentralización administrativa se encuentra muy ligada al tema de los grados de autonomía que ostenta cada ente público menor, así como también la tutela administrativa o dirección intersubjetiva; pues son necesariamente elementos complementarios que marcan, en una buena medida, la libertad de actuación y organización que tienen los entes menores para movilizarse dentro del mundo jurídico e incluso político.

TUTELA ADMINISTRATIVA O DIRECCIÓN INTERSUBJETIVA

Costa Rica es un Estado unitario y, desde esa premisa, precisamente adquiere valor la figura de la tutela administrativa. No es propio de este tipo de organización jurídica y política que los entes menores contemplen a plenitud una independencia o “divorcio” del Ente Público Mayor; por ello, es que el Estado se guarda ciertas potestades para lograr un mando coordinado, unitario y con un mismo norte.

La dirección intersubjetiva es una relación de corte horizontal, por medio de la cual, el Ente Público Mayor mantiene ciertos poderes limitados para ejercer sobre los entes públicos menores. Se indica horizontal precisamente porque es incompatible con la jerarquía. El Estado, por tutela administrativa, no puede imponer su voluntad plena sobre los entes menores, sino que debe observar y respetar en todo momento las potestades que se le han reservado para ese fin.

Las potestades que ostenta el Ente Público Mayor sobre los entes menores son:

- 1.- Planificación.
- 2.- Dirección.
- 3.- Coordinación.
- 4.- Control sobre los actos y las personas.
- 5.- Evaluación de resultados.

POTESTAD DE PLANIFICACIÓN

La planificación es posiblemente una de las potestades más valiosas que tiene cualquier Estado para actuar de manera ordenada u organizada. Consiste en la posibilidad que tiene la Administración Centralizada de fijar los grandes objetivos o fines que deben perseguirse y, como finalidad, tiene que orientar las actuaciones públicas en una misma dirección.

A pesar de que existen diversas maneras de planificar, para el Estado el instrumento más valioso en este campo es el Plan Nacional de Desarrollo, cuya elaboración corresponde en gran parte al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Aquí se definen las metas macro políticas, las cuales se pretenden alcanzar y debe ser observado por las Administraciones descentralizadas.

POTESTAD DE DIRECCIÓN

No debe confundirse esta potestad con la posibilidad de dar órdenes o instrucciones a un ente menor, por el contrario, la dirección se constituye en el instrumento básico para materializar la planificación; es decir, los grandes objetivos se establecen en el Plan Nacional de Desarrollo y mediante la dirección se insta al cumplimiento de lo establecido.

Esta potestad se reproduce por medio de lo que se conoce como directrices y pretende orientar y guiar a los entes menores y a la Administración Pública en general, con el fin de garantizar una satisfacción plena de los intereses públicos, para aprovechar de la manera más eficiente y eficaz la utilización de los bienes y los recursos públicos y, además, garantizar integridad y coordinación en el aparato público.

El presidente de la República y el ministro de ramo respectivo emiten las directrices; es decir, por el Poder Ejecutivo en sentido estricto, ello se extrae de lo que se establece en los numerales 26), 27) y de la Ley General de la Administración Pública, al indicar que le corresponde al Presidente “[...] Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;” aspecto que se repite el numeral 27) del mismo cuerpo de normas.

POTESTAD DE COORDINACIÓN

La coordinación es una potestad que viene implícita dentro de la dirección, puede decirse que deriva de la anterior. Tiene como objetivo principal evitar la duplicidad de funciones u omisión de estas entre los distintos entes públicos, con el propósito de garantizar la satisfacción de los principios básicos del servicio público como: eficiencia, eficacia, celeridad, entre otros.

POTESTAD DE CONTROL

La potestad de control que ejerce la Administración Centralizada sobre los entes menores tiene diversas vertientes, puede ejercerse sobre los actos en concreto o sobre las personas. En relación con el primer supuesto, pueden citarse varios ejemplos en los cuales el ente mayor debe aprobar o autorizar las actuaciones del ente menor, como sucede cuando se requiere una aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de los impuestos municipales, o de igual forma, cuando la Contraloría General de la República ejerce sus potestades de control en un proceso de contratación administrativa.

Puede darse también el control sobre las personas; en este caso, radica en la posibilidad que tiene el ente mayor de remover o revocar de sus cargos a quienes integren los órganos directivos de los entes menores o aplicar el régimen disciplinario sobre estos por eventuales faltas cometidas. Un ejemplo de lo anterior es la potestad que mantiene el Consejo de Gobierno de nombrar (y en consecuencia por el paralelismo jurídico de las formas) remover a los directores de instituciones autónomas, cuya designación corresponde al Poder Ejecutivo (artículo 147 inciso 4 de la C.P).

Igualmente, el artículo 98 de la Ley General de la Administración Pública otorga semejantes potestades al Poder Ejecutivo, con el fin de remover al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquel le haya impartido sin dar explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas, la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno.

POTESTAD DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS

La potestad de evaluación de resultados tiene su fundamentación jurídica en lo estipulado en el párrafo segundo del artículo 11 de la Constitución Política, al citar que:

[...] La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

Sirve de herramienta indispensable para determinar el grado de efectividad en el logro de los objetivos, las metas y los fines fijados en los planes. Asimismo, funciona de insumo básico para readecuar y reajustar los respectivos programas. Algunos ejemplos que se ubican son las Contralorías de Servicios de las distintas instituciones o bien, las evaluaciones de desempeño que anualmente se aplican a los funcionarios públicos en general.

ENTES QUE COMPONEN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA

La Administración Pública descentralizada como centro de imputación de poder que es y además con la capacidad de ejercer potestades de imperio en nombre propio, se encuentra compuesta por una serie de entes menores que se clasifican de la siguiente manera:

- 1.-** Entes públicos territoriales.
- 2.-** Entes públicos funcionales o institucionales.
- 3.-** Entes públicos no estatales o corporativos.

LOS ENTES PÚBLICOS TERRITORIALES

De esta manera, los entes públicos territoriales se denominan así, a raíz de que las funciones o las competencias que desarrollan se encuentran limitadas a un espacio geográfico en particular; es decir, no tiene funciones a nivel nacional, sino solo en los espacios cuya competencia territorial les ha sido asignada. Están integrados por la totalidad de las municipalidades del territorio nacional, actualmente se cuentan con 83 de este tipo y su campo de acción es el cantón respectivo.

Encuentran su fundamento constitucional a partir del numeral 168 de la Constitución Política y también se desarrolla de manera mucho más completa en el Código Municipal, Ley N.º 7794 del 30 de abril de 1998. Cuentan con un grado de autonomía de gobierno o política, ello se infiere de lo expuesto tanto en el artículo número 169) constitucional como del numeral 4) del Código precitado.

Veamos en detalle lo que citan los ordinales mencionados:

Constitución Política:

ARTÍCULO 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

Código Municipal:

Artículo 4- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.

Por su parte, las municipalidades gozan del segundo grado de autonomía, es decir, son capaces de fijar sus propias metas u objetivos y de auto gobernarse, además desde luego de contar con la habilitación normativa respectiva para utilizar sus recursos humanos, materiales y financieros de acuerdo con la forma que consideren se satisface de mejor manera los intereses públicos que están llamados a tutelar.

ENTES PÚBLICOS MENORES FUNCIONALES O INSTITUCIONALES

A diferencia de la municipalidades, a estos sí se les ha asignado competencias a nivel nacional, excepto que la ley disponga lo contrario. Su campo de acción es muy diverso y dependerá de la materia en particular de la que se ocupe, como puede ser, manejo de recursos eléctricos, acueductos y alcantarillados, loterías, vivienda y urbanismo, entre otras.

El grado de autonomía que tenga uno u otro dependerá de lo que el legislador dispuso en cada uno de los cuerpos normativos orgánicos, podemos encontrar algunos que contemplan el grado de autonomía de gobierno como la Caja Costarricense de Seguro Social (artículo 73 párrafo 2 de la Constitución Política) o bien, gozan de autonomía administrativa como el caso del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP) (artículo 1 de la Ley 1721)

A su vez, se puede subdividir en dos tipos distintos como los son:

1. Instituciones autónomas
2. Instituciones semi autónomas.

Ambas tienen personalidad jurídica propia, cuentan con patrimonios independientes, y se les ha asignado competencias excluyentes para su ejercicio, básicamente tienen una organización y régimen jurídico similar; no obstante, la diferencia más palpable se encuentra en que las primeras deben ser aprobadas por ley con votación de mayoría calificada. Es decir, dos tercios (38) de los diputados que integran el plenario, mientras que las segundas pueden ser creadas por mayoría simple.

Las hay de origen constitucional como ocurre en el caso de los Bancos comerciales del Estado (art.189.1) Instituto Nacional de Seguros (art.189.2) Patronato Nacional de la Infancia (art.55), Caja Costarricense del Seguro Social (art. 73) o bien, las universidades públicas (art. 84) así como también, desde luego de origen legal.

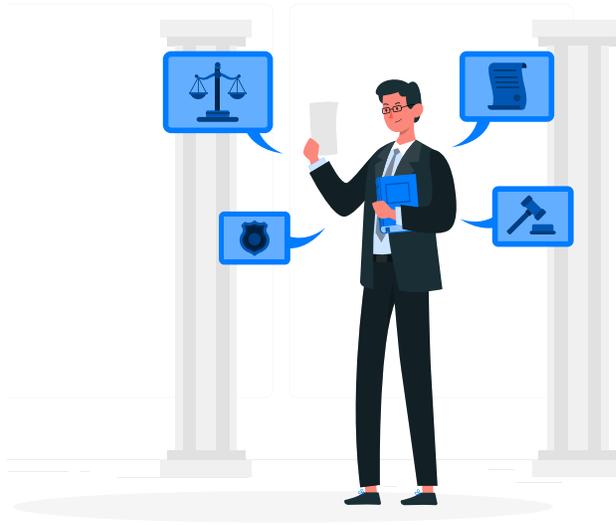
ENTES PÚBLICOS NO ESTATALES O CORPORATIVOS

A pesar de que el nombre otorgado a estos tiende a confundir, lo cierto del caso es que sí forman parte de la administración descentralizada, pero con características especiales. Mayoritariamente, su función responde a temas corporativos o gremiales; es decir, grupos de personas con ciertos vínculos, o fines en común que se unen por imperativo de ley.

La Procuraduría General de la República se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de este tipo de entes en el dictamen PGR-C-102-2008 en el siguiente sentido:

Dictamen PGR C-102-2008:

[...] entes que no se enmarcan dentro del Estado, por lo que se admite que no integran la Administración Pública, pero que están sujetos en mayor o menor medida a un régimen de derecho público en razón de las funciones que desempeñan, pues el legislador les ha confiado una serie de competencias en forma expresa. En ese sentido, son titulares de una serie de potestades administrativas, pero se considera que sus fines son de un interés general menos intenso que el que satisface el Estado. **Lo anterior se explica al tomar en cuenta que, por regla de principio, una característica propia y distintiva del ente público no estatal es que reside sobre una base asociativa, de modo que los intereses que está llamado a tutelar son de carácter grupal o gremial, en donde existe de parte del Estado un legítimo interés en su tutela, aunque, por naturaleza, el ejercicio de esta tutela no la asume directamente, aunque sí la puede supervisar.**



Los entes públicos no estatales tal y como se puede colegir del texto anterior desarrollan una función pública; no obstante, están integrados en su gran mayoría por sujetos de derecho privado, quienes, a su misma vez, en buena medida, pero no total, aportan los recursos financieros necesarios para el sostenimiento de la estructura organizativa del ente.

El ejemplo clásico de este tipo de figuras lo constituye los colegios profesionales, tales como: el de abogados, médicos y cirujanos, veterinarios, ingenieros y arquitectos, enfermeras, contadores públicos, licenciados y profesores, entre otros muchos más.

La razón de existir de los colegios profesionales es básicamente, entre otras desde luego, funcionar como fiscalizadores de las labores que desarrollan los profesionales de determinada materia, siendo que aquellos casos en que este caiga en un ejercicio irregular de su profesión, el colegio respectivo puede aplicar el régimen sancionatorio contra este.

Lo anterior constituye a todas luces una función pública, toda vez que pretende garantizar la calidad de los diversos servicios que prestan los distintos profesionales en las múltiples materias, estableciéndose esto como una garantía a favor de los usuarios.

No obstante, lo anterior, los colegios profesionales están compuestos por sus agremiados, quienes con las cuotas fijadas proporcionan una parte importante de los recursos que son utilizados en el cumplimiento de las competencias públicas que les han sido asignadas por ley. Estos entes mantienen un núcleo de derecho público y eso los hace parte de la Administración.

SUJETOS PÚBLICOS PARTICULARES

Otra categoría de la administración descentralizada lo caracterizan las empresas públicas y los Munera Pública. Las primeras se dedican normalmente al desarrollo de actividad comercial o mercantil por parte del Estado, con una organización similar a la que se emplea en el derecho privado para los distintos tipos de sociedad que se admiten. Permite al Estado intervenir en un sector de la economía desarrollando una actividad industrial, mercantil o agropecuaria con el propósito de satisfacer fines públicos.

LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Se clasifican en tres tipos:

1. Empresa pública-ente de derecho público: son entes públicos menores que desarrollan una actividad industrial o comercial y utilizan la figura de una institución autónoma o semiautónoma. Ejemplos: Bancos, INS, ICE, INCOP, JAPDEVA, INCOFER, JASEC.

En cuanto a su organización, se rigen por el Derecho Administrativo y en lo que respecta a su actividad empresarial por el Derecho Privado. Tiene una doble capacidad de Derecho Público y Privado.

2. Empresa pública- órgano público: son órganos que desarrollan una actividad empresarial, pero están adscritos a un ente público. La ley generalmente les otorga una desconcentración máxima. Ejemplos: (Fábrica Nacional de Licores) FANAL que es un órgano desconcentrado del CNP (Consejo Nacional de la Producción) (Consejo Nacional de la Producción) (Consejo Nacional de la Producción) (Consejo Nacional de la Producción), las tiendas libres de impuestos que son órganos del IMAS y el Consejo Técnico de Aviación Civil.

3. Empresa Pública-ente de Derecho Privado: constituidas por la Administración Pública utilizando las figuras del Derecho Privado, específicamente la sociedad anónima. (artículo 3, párrafo 2° LGAP).

Dentro de esta clasificación se distinguen los siguientes tipos:

Empresa Pública-ente de derecho privado de capital público: cuando el 100% de las acciones pertenecen a una Administración Pública. Ejemplos, Correos de Costa Rica y RECOPE.

Empresa Pública-ente de derecho privado de capital mixto: cuando el 50% o más de las acciones pertenecen a una Administración Pública. Ejemplos RACSA, CNFL, ESPH.





LOS MUNERA PÚBLICA

Son sujetos de derecho privado particulares que ejercen una función pública por un determinado espacio de tiempo, pueden ser a raíz de un acto de habilitación, o bien, como producto de un derecho subjetivo particular nacido de concesiones o contratos en distintos procesos. La función se ejerce privadamente, a nombre propio y por cuenta propia. Algunos ejemplos son: Fedatarios Públicos: Notarios Públicos, Contador Público, Médicos, entre otros. Concesionario de obras o servicios públicos: particular que contrata con una AP la construcción de una obra y su explotación o la prestación de un servicio público y, por tal razón, ejerce funciones o potestades administrativas transitorias, en tanto se mantenga vigente la relación contractual (Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos). Por otro lado, Sacerdotes católicos: en lo que respecta al registro de matrimonios. Auxiliares o Agentes de Aduaneros: autorizados por el Ministerio de Hacienda para la presentación habitual de servicios a terceros, en los trámites, los regímenes y las operaciones aduaneras (art. 33 Ley General de Aduanas).

DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA

Así como por medio de la descentralización administrativa se crean entes menores, por la desconcentración administrativa se crean órganos. Este se convierte en los fenómenos jurídicos para la transferencia de competencias, pero de manera interna. Debe recordarse que la misma Ley General de la Administración Pública en su artículo 1) establece, de manera clara, que esta se halla integrada por entes y órganos. Esta figura encuentra su fundamento jurídico a partir de los artículos 102) a 107) de la misma norma, así como el numeral 83).

Los órganos entonces son el fruto de la desconcentración administrativa y mantienen algunas diferencias básicas en relación con los entes menores que se producen por medio de la descentralización, por ejemplo, aquí se crean órganos que por regla general no son sujetos de derecho público, no tiene personería jurídica propia, sino que están adscritos a algún ente u órgano y actúan en representación de este (a excepción de la personería jurídica instrumental).

El ordenamiento jurídico costarricense contempla diversos tipos de órganos, los hay unipersonales (caso de un funcionario público particular como puede ser un ministro o ministra de gobierno), también los hay colegiados como sucede con las juntas directivas de algunos entes descentralizados, en el cual están integrados por dos o más funcionarios. Adicionalmente existen también el órgano-institución como puede ser el caso de la persona jurídica en sí creada, por ejemplo: Ministerio de Salud o de Trabajo. Finalmente se cuenta también con los órganos con personalidad jurídica instrumental, que son una variedad distinta.

En cuanto a este último constituye un tipo de muy particular de órgano, dado que se crea una persona jurídica distinta del órgano u ente al que está adscrito, pero, solamente en aquellos aspectos desconcentrados, en los demás, se mantiene su relación de jerarquía. Normalmente, se le otorga algún grado de desconcentración, ya sea, máxima o mínima.

Algunos ejemplos de órganos con personalidad jurídica lo son: Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), Servicio Fitosanitario del Estado (SEFITO) ambos adscritos al Ministerio de Agricultura, el Consejo de Transporte Público (CTP) adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, o bien, Comités Cantonales de Deportes y Recreación adscritos a las respectivas municipalidades.

RELACIÓN DE JERARQUÍA

La relación que existe entre órganos es plenamente jerárquica (artículo 101 LGAP) y en consecuencia vertical. El jerarca, debe desempeñar funciones de la misma naturaleza que su subordinado y la competencia del primero debe abarcar la del segundo por el territorio y la materia. Mantiene además la posibilidad de aplicar cualquiera de las potestades que alberga el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública. Citan los ordinales en mención lo siguiente:

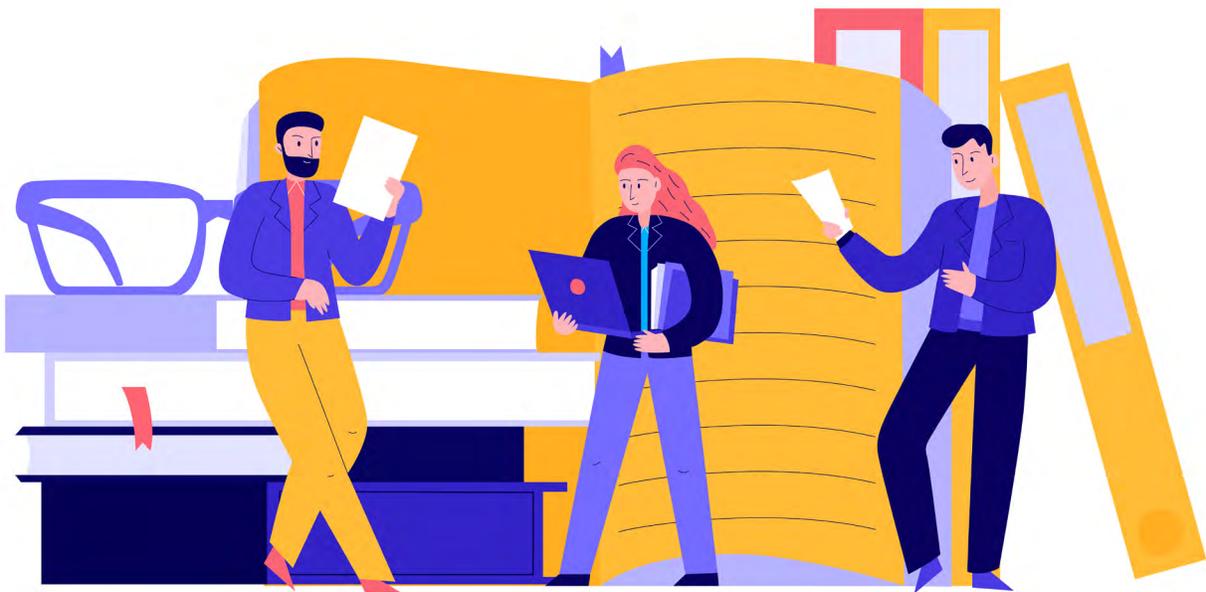
Artículo 101.-Habrà relación jerárquica entre superior e inferior cuando ambos desempeñen funciones de la misma naturaleza y la competencia del primero abarque la del segundo por razón del territorio y de la materia.

DALGUNOS EJEMPLOS DE ÓRGANOS CON PERSONALIDAD JURÍDICA LO SON: SERVICIO NACIONAL DE SALUD ANIMAL (SENASA), SERVICIO FITOSANITARIO DEL ESTADO (SEFITO) AMBOS ADSCRITOS AL MINISTERIO DE AGRICULTURA, EL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO (CTP) ADSCRITO AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

Artículo 102.- El superior jerárquico tendrá las siguientes potestades: a) Dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente; b) Vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos; c) Ejercer la potestad disciplinaria; d) Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo; e) Delegar sus funciones y avocar las del inmediato inferior, así como sustituirlo en casos de inercia culpable, o subrogarse a él ocupando temporalmente su plaza mientras no regrese o no sea nombrado un nuevo titular, todo dentro de los límites y condiciones señalados por esta ley; y f) Resolver los conflictos de competencia o de cualquier otra índole que se produzcan entre órganos inferiores.

Respecto al vínculo de corte jerárquico que caracteriza a los órganos y los entes u otros órganos a los cuales se encuentran adscritos, resulta preciso diferenciar entre la jerarquía propia y las impropias; a su vez, la impropia se subdivide en monofásica y bifásica. En la propia, las facultades de Jerarquía recaen en el órgano superior que comparte funciones de esta, naturaleza con su inferior, y, que su competencia abarca la del inferior por razón de territorio y la materia

Por el contrario, en la impropia no ocurre lo mismo, las competencias del superior no abarcan las del inferior, sino que estas se reducen a la competencia de revisar la legalidad de los actos emitidos por los inferiores en virtud de recurso administrativo, así lo estipula el artículo número 181) de la Ley General de la Administración Pública, léase: “



Artículo 181.- El contralor no jerárquico podrá revisar sólo la legalidad del acto y en virtud de recurso administrativo, y decidirá dentro del límite de las pretensiones y cuestiones de hecho planteadas por el recurrente, pero podrá aplicar una norma no invocada en el recurso”.

Existen dos tipos de jerarquías impropias:

Monofásica: cuando el superior jerárquico impropio pertenece a la misma administración (Tribunales Administrativos).

Bifásica: cuando el superior jerárquico impropio está adscrito a otro poder. Sección tercera del Tribunal Contencioso, respecto de los recursos de apelación contra los acuerdos de los concejos municipales.

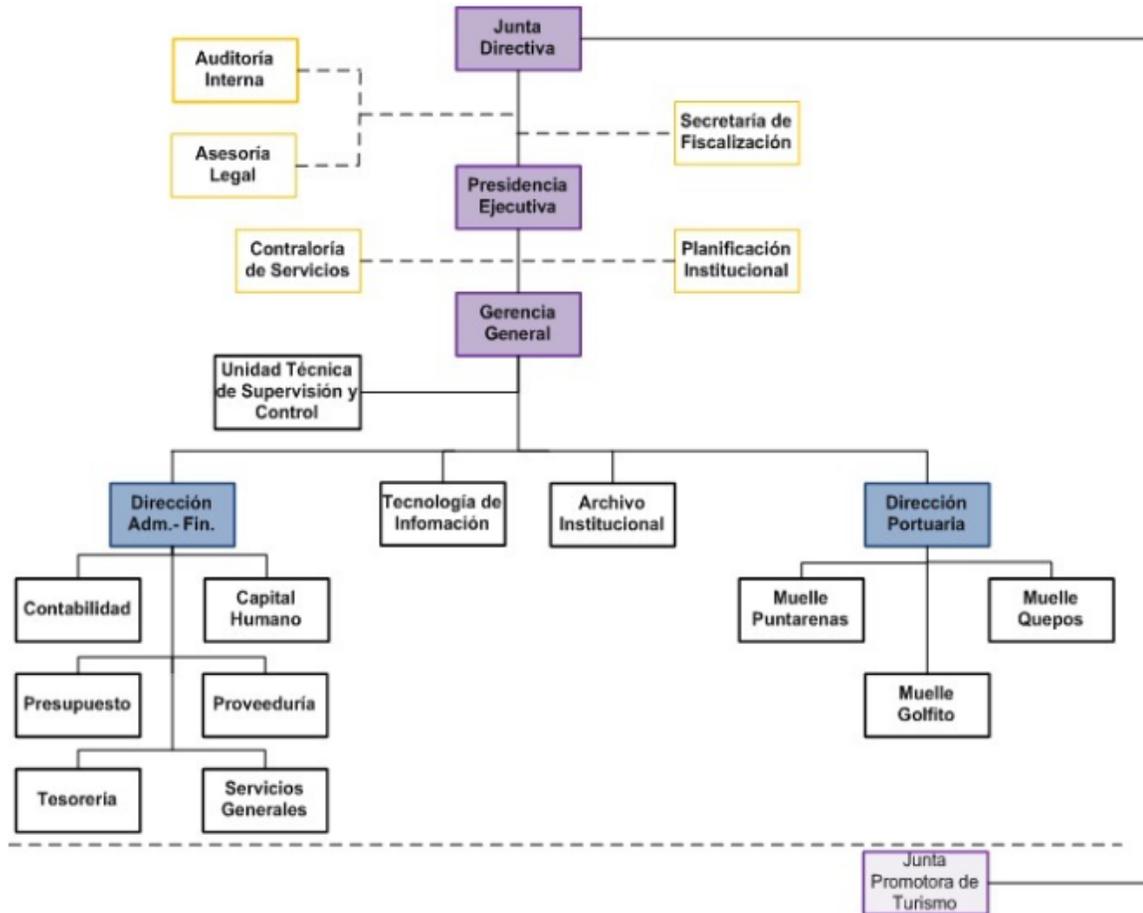
Cabe adelantar aquí en aquellos casos en los cuales la jerarquía sea una de corte bifásico, resulta necesario agotar la vía administrativa (plantear los recursos que caben en contra del acto administrativo) de previo a acudir a la vía judicial, ello por haberse establecido así en el mismo texto constitucional; no obstante, no es el objeto de esta lectura abarcar ese tema de manera profunda a raíz de que está reservado para otro momento.

La desconcentración es la figura idónea para la repartición de competencias internamente en el órgano o ente y, al no implicar el ejercicio de potestades de imperio, es posible transferirlas por medio de reglamento, incluso, la norma por excelencia utilizada para la desconcentración es el reglamento autónomo de organización. Un ejemplo claro son los organigramas administrativos, veamos el relativo al Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico

CASOS EN LOS CUALES LA JERARQUÍA SEA UNA DE CORTE BIFÁSICO, RESULTA NECESARIO AGOTAR LA VÍA ADMINISTRATIVA (PLANTEAR LOS RECURSOS QUE CABEN EN CONTRA DEL ACTO ADMINISTRATIVO) DE PREVIO A ACUDIR A LA VÍA JUDICIAL, ELLO POR HABERSE ESTABLECIDO ASÍ EN EL MISMO TEXTO CONSTITUCIONAL; NO OBSTANTE, NO ES EL OBJETO DE ESTA LECTURA ABARCAR ESE TEMA DE MANERA PROFUNDA

ORGANIGRAMA INCOP

Organigrama



Fuente: página web del INCOP, 2022

De esa imagen se desprenden varios elementos de interés. Debe observarse como en la cúspide del ente se ubica su jerarca supremo, precisamente ocupado por la Junta Directiva, todos los demás que se encuentran por debajo son órganos subordinados, tales como: auditoría interna, asesoría legal, presidencia ejecutiva, contraloría de servicios, entre otros. También se aprecian superiores jerárquicos inmediatos, como ocurre en el caso por ejemplo de la presidencia ejecutiva y la gerencia general, la primera es jerarca inmediata de la segunda.

DESCONCENTRACIÓN MÁXIMA Y MÍNIMA

Si en la dirección intersubjetiva existen los grados de autonomía, en la desconcentración existen los grados de desconcentración. Esto consiste en un margen de flexibilización o disminución de las potestades que el jerarca puede ejercer sobre su subordinado para garantizarle un poco más de libertad a la hora de cumplir con sus funciones. En el caso del territorio costarricense se cuenta con dos grados distintos, máxima y mínima y puede otorgarse ya sea por ley o por reglamento. Sobre esto se pronuncia el artículo 83) punto 1) de la LGAP de la siguiente forma: “ Artículo 83.- 1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento”.

Desconcentración mínima

Todo jerarca tiene por imperativo legal la posibilidad de ejercer, sobre sus subordinados, las potestades que la jerarquía pone a su disposición para efectos de garantizar la buena marcha del órgano o ente que dirige. Dichas potestades están enlistadas en el numeral 102) de la LGAP, en el siguiente sentido:

- a)** Dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente;
- b)** Vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos;
- c)** Ejercer la potestad disciplinaria;
- d)** Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo;
- e)** Delegar sus funciones y avocar las del inmediato inferior, así como sustituirlo en casos de inercia culpable, o subrogarse a él ocupando temporalmente su plaza mientras no regrese o no sea nombrado un nuevo titular, todo dentro de los límites y condiciones señalados por esta ley; y
- f)** Resolver los conflictos de competencia o de cualquier otra índole que se produzcan entre órganos inferiores.

Cuando el órgano cuenta con un grado de desconcentración, lo que sucede es que se sustrae del superior algunas de las potestades expuestas para conservar otras. En el caso de la Desconcentración Mínima pasa cuando el superior no pueda: a) avocar competencia del inferior; y b) revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte. Así lo dispone el artículo 83) inciso 2) de la misma norma: “

2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:

a) Avocar competencia del inferior; y b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte”.

Desde esa lógica, puede comprenderse entonces que las potestades contenidas en el inciso d) del numeral 102 se suprime totalmente cuando al órgano se le ha otorgado una desconcentración mínima; así como se debe inhibir también de avocar (hacer suya una competencia de un inferior) inciso e) del mismo artículo.

DESCONCENTRACIÓN MÁXIMA

Por su parte, la desconcentración máxima amplía esa lista de potestades que se le sustraen al jerarca en su relación con el inferior; de esa manera, no puede el superior ejercer, además de las potestades que le son detraídas en la desconcentración mínima, la potestad de dar órdenes, instrucciones o circulares. Relata en ese sentido el numeral 83) inciso 3):

“3) La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído, además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior”.

A manera de cierre, debe indicarse que la desconcentración se configura en la herramienta ideal para la transferencia de competencias inter orgánicas, lo cual permite al mismo órgano o ente una distribución de funciones de la manera que el jerarca considere oportuna y beneficiosa para la satisfacción del interés público. También, permite satisfacer principios del servicio público como: eficiencia, eficacia, celeridad, entre otras, toda vez que se distribuye de manera ordenada las labores propias de la persona jurídica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Código Procesal Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda. Ley N.º 8508 del 28 de abril del 2006 y sus reformas.

Jinesta Lobo, E. (2009). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 1. Parte General. (2da. Ed.). San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.

Ley General de la Administración Pública. Ley N.º 6227 del 02 de mayo de 1978 y sus reformas.

Procuraduría General de la República. (2007). Dictamen N.º PGR-102-2008.

IMAGENES TOMADAS DE

Imágenes tomadas de www.pixabay.com, www.freepik.com, <https://stock.adobe.com>

**iSOMOS MÁS
QUE UNA U!**

www.usanmarcos.ac.cr

San José, Costa Rica.