

## *BREVE HISTORICIDAD Y ENCUADRE TÉCNICO-JURÍDICO PARA EL EJERCICIO DE LA DIRECCIÓN GUBERNATIVA*

Rolando Bolaños Garita<sup>1</sup>

### TABLA DE CONTENIDO

Resumen . . . . .	435
Abstract . . . . .	436
Introducción . . . . .	436
Fundamentos históricos de la Ley General de la Administración Pública . .	436
Orígenes de la Ley General de la Administración Pública . . . . .	437
Incidencia de la Ley en el engranaje de la Administración Pública . . . . .	439
Conclusiones . . . . .	444
Bibliografía . . . . .	446

### RESUMEN

La capacidad de dirigir un Aparato Estatal, independientemente del país del que se trate, ostenta una serie de particularidades que deben ser entendidas por los funcionarios públicos de todos los estratos, tanto por aquellos ubicados en el ápice jerárquico político, como por los se hallan en niveles más operativos o de carrera administrativa. En el caso de Costa Rica, aun existiendo todo un marco referencial de naturaleza teórica, jurídica, técnica y, si se quiere, socio-histórica, el ejercicio de la dirección gubernativa no termina de consolidarse, por lo que un breve abordaje sobre algunas de las consideraciones que circundan dicha temática, se espera que resulte de utilidad para todos aquellos involucrados en las decisiones gubernamentales, al igual que a investigadores y estudiosos de la fenomenología propia de la Administración Pública.

*PALABRAS CLAVE:* ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DIRECCIÓN GUBERNATIVA, SERVICIO PÚBLICO.

---

<sup>1</sup> Candidato a Doctor en Ciencias de la Administración por la UNED; Profesor de la Universidad de las Ciencias y el Arte, Sede en Heredia; Tutor de Proyectos de Graduación en la UNED; publicaciones varias en revistas especializadas.

## ABSTRACT

The ability to direct Public Administration, independently of which country we're talking about, must be understood by civil servants of all levels, for example, maximum level of political hierarchy, and operative and management levels too. Costa Rica has a legal, technical and historical framework that provides for the exercise of a proper and effective public direction. We expect that this short approach will become usefully to all kinds of persons involved in public management, as well as researchers and students of this topic.

**KEYWORDS:** PUBLIC ADMINISTRATION, GOVERNMENTAL DIRECTION, PUBLIC SERVICE.

## INTRODUCCIÓN

El ejercicio de la dirección gubernativa en el Estado costarricense, ha sido un tema de sólido y amplísimo abordaje por parte del Dr. Johnny Meoño Segura a través de sus libros, investigaciones académicas, artículos en revistas científicas y en diarios de circulación nacional. No obstante, el presente aporte se circunscribe a detallar cierto nivel de historicidad, así como las dimensiones técnicas y jurídicas que circundan la activación de mecanismos para la mejor dirección de las instituciones públicas.

De lo anterior, puede inferirse que el enfoque de este aporte es de naturaleza descriptiva, con tintes exploratorios, considerando que llevamos a cabo recolección de información que va desde el expediente legislativo que razonó la aprobación de la Ley General de la Administración Pública 6227 (LGAP), hasta los instrumentos normativos de carácter reglamentario que evocan, algunos solo en apariencia no así en esencia, las capacidades explícitas del Poder Ejecutivo para dirigir efectivamente todo el Aparato Estatal.

Reiteramos que nuestra intención no radica en hacer réplica de la prolija cosecha analítica y prescriptiva que el Dr. Meoño ha logrado sobre el tema, a pesar de ser nuestro marco referencial, sino más bien presentar elementos que esperamos vengán a lograr una mejor interpretación causal del fenómeno de la dirección pública, que como él mismo ha aclarado, no termina de ser comprendido por los dirigentes políticos de turno y mucho menos activado.

## FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El hecho de que nuestra Administración Pública base sus acciones en lo que llamamos el *Principio de Legalidad*, no es algo casuístico o fortuito, sino que encuentra su razón de ser en los principios de convivencia democrática que nuestros habitantes establecieron, los cuales se arraigan desde el tiempo de la antigua República Federal Centroamericana y lo que hoy conocemos como *Estado de Derecho*, el cual Pacheco lo presenta de la siguiente manera:

“Es característica de nuestras sociedades democráticas y pluralistas el que se viva lo que se conoce como Estado de derecho. Es decir, que existan normas que regulen la acción pública de los funcionarios del Estado y a las cuales éstos deben ajustar rigurosamente sus decisiones, sus actos. Los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que están autorizados por ley y deben hacer todo lo que la ley los obliga a hacer. Aun quienes hacen las leyes, están sometidos a ellas, mientras éstas estén vigentes. Este límite legal es una garantía para los habitantes del país, pues los protege de actos arbitrarios, realizados al margen de la ley.” (2007:183)

Así, entonces, el Principio de Legalidad en Costa Rica tiene su fundamento en el artículo 11 de la Constitución Política y su homólogo

de la Ley General de la Administración Pública 6227, los cuales se transcriben a continuación:

Artículo 11 Constitucional:

“Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir con los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, como 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.”

Artículo 11 de la LGAP:

“1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.”

En cuanto a las instituciones sujetas a dicho principio, el último de estos cuerpos legales en su artículo primero aclara el espectro de acción:

“Artículo 1º-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.”

## ORÍGENES DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Al recorrer brevemente algunos libros sobre historia patria, se denota que ha existido una tradición por la formación de nuestros profesionales en el campo del Derecho; de hecho, varios de nuestros expresidentes del siglo XX fueron abogados e igualmente diputados. Aparte de reconocer dicha tradición, resulta importante considerar también que las sociedades democráticas basan su accionar en el respeto a las leyes, mismas que en teoría son la expresión legal de la voluntad popular a través de representantes comunales en un estrato legislativo o cámara de representación, que en nuestro caso sería la Asamblea Legislativa.

Consideramos que dicha tradición fomentó la construcción de un proyecto de ley que en el momento histórico vino también a yuxtaponerse con la necesidad de que la Administración Pública en todo su conjunto basara su accionar en un marco único, por lo que en abril de 1978 se promulga la Ley General de la Administración Pública 6227. Pero debe aclararse que dicho proyecto de ley fue incluso propuesto y aprobado en primer y segundo debate desde la Administración del expresidente, Prof. José Joaquín Trejos Fernández, y archivada, ya que no gozó, finalmente, de aprobación en tercer debate. No obstante, es rescatada por los exdiputados José Miguel Corrales Bolaños y Rodolfo Piza Escalante.

Dice un viejo adagio que para comprender el presente y planificar el futuro debe recorrerse el pasado, por lo que conviene hacer, aunque sea brevemente, un análisis de la génesis de la ley en mención desde su expediente legislativo 7571.

Indica la justificación para reavivar el proyecto de ley lo siguiente:

“De todos es conocida la necesidad que tiene el país de un ordenamiento congruente y completo sobre la organización y sobre la actividad de la Administración Pública. Todos los ciudadanos que se enfrentan cada día al teje y maneje de la Administración sienten esa ausencia de normas que rijan la conducta de la

Administración y que guíen a los particulares en sus actos ante ella.”(Expediente Legislativo 7571)

De lo anterior, se desprende que la ley tenía dos fines principales en particular: 1) la necesidad de que las diferentes instituciones que componen el universo de la Administración Pública basaran su accionar en un solo marco legal, lo que permitiría unificar muchos de sus actos para con los administrados<sup>2</sup> e incluso para con el resto de tales instituciones; 2) la necesidad de que los administrados identificaran la forma en que pudieran conducirse para con los actos que determinara la Administración Pública y que les resultaran incluso contrarios a sus derechos. Por razones obvias del presente trabajo, únicamente se ahondará en lo relativo al primero de los objetivos de dicho cuerpo legal.

Continúa la justificación del proyecto indicando:

“El proyecto de Ley General de la Administración Pública intenta el equilibrio entre la seguridad del ciudadano y la eficiencia de la Administración, esto es entre lo que los autores del proyecto denominan “la prerrogativa y la garantía”, como una meta altamente deseada, que debe ser necesariamente medida y pensada, no solo por los abogados litigantes que representan el punto de vista del ciudadano, sino también por los profesionales en derecho que sirven la función pública y por técnicos de la ciencia de la Administración, para que ese balance entre la garantía y la prerrogativa no se rompa en perjuicio de las partes, que en definitiva lo será de ambas.”

2 El administrado, según lo conceptualiza Jorge Enrique Romero Pérez (2008), deviene de un término inherente al Derecho Administrativo, que posee derechos y deberes respecto de la Administración Pública, en una dimensión del Derecho Público global. Específicamente para el campo de las Ciencias Administrativas, y siguiendo la línea de Romero Pérez, administrado se homologa a cliente, usuario, particular, consumidor, dependiendo del servicio y actividad a que esté dedicada finalmente la institución.

“...Podemos afirmar que el proyecto de Ley General de la Administración Pública, tiende a formular los principios generales de la organización y la conducta del Poder Ejecutivo y los demás entes públicos, constituyendo, sin lugar a dudas, uno de los proyectos más especializados que se han redactado en los últimos tiempos.”(Expediente Legislativo 7571)

Tal y como puede valorarse en las actas del expediente legislativo de referencia, la Comisión encargada de formular el proyecto se componía de eminentes juristas de la época, tanto así que el mismo se redactó sobre la base de un anteproyecto de Eduardo Ortiz Ortiz, exdecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, e incluso la promulgación de la ley se concebía como “*paso primero de una progresiva codificación del Derecho Administrativo Costarricense.*”

Resulta interesante analizar que si bien la justificación del proyecto hacía referencia al importante uso que tendría dicho cuerpo legal tanto para los abogados litigantes en la esfera de lo privado, como para los abogados ubicados en la función pública; se menciona tímidamente el uso que los “técnicos” de las Ciencias Administrativas harían de la ley, ya que como se reitera, la idea del proyecto era de igual manera legalizar los principios administrativos de “organización” y “dirección”.

El hecho de que la Comisión redactora del proyecto se integrara exclusivamente por especialistas en Derecho y careciera de especialistas en las Ciencias Administrativas, consideramos que esto restó impacto a lo que pudo haber sido la manera de legalizar el resto de principios del Proceso Administrativo, o sea, Planificación, Control y Evaluación. No obstante, lo relativo a éstos se plasma hasta cierto punto en otros cuerpos legales, pero se reitera que desde la ley 6227, bien se pudo haber obtenido un marco legal más integral desde las Ciencias Administrativas, las cuales son las que dan cimiento y cuerpo a cualquier organización pública o privada.

No podemos desaprovechar la oportunidad de indicar que tal y como indican Viquez y Chaves (1985), la Comisión redactora, con muy buen tino, sí hizo consulta al Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), a fin de que analizara desde el punto de vista operativo dicho proyecto y determinar, así, si su puesta en práctica podía llevarse a cabo sin causar problemas o perturbaciones al conglomerado de la Administración Pública. Según el texto de consulta, desafortunadamente una “falla de tipo administrativo” ocasionó que no pudiera conocerse la valoración del ICAP y, por ende, que se enriqueciera el proyecto de marras, sobre todo, y como bien indican dichos autores, para determinar si efectivamente éste más bien ocasionaría un entramamiento en el funcionamiento del Estado.

#### INCIDENCIA DE LA LEY EN EL ENGRANAJE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Apegándonos a la realidad, se analizarán entonces los instrumentos legales con que cuentan los jerarcas políticos para la dirección pública, misma que irradia desde el Poder Ejecutivo hacia la Administración Central y hacia las instituciones descentralizadas, creadas estas últimas al amparo del artículo 188 de la Constitución Política, y como mecanismo de dirección técnico-política necesario para mantener la unidad en la acción del Estado.

En cuanto a la capacidad de dirección gubernativa que ostentan el Presidente de la República y sus Ministros a través de la LGAP, se cuentan los siguientes artículos:

“Artículo 26.-El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:

...b) 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;

c) Dirimir en vía administrativa los conflictos entre los entes descentralizados y entre éstos y la Administración Central

del Estado; (interpretado por Resolución de la Sala Constitucional N° 3855-93 de las 9:15 horas del 12 de agosto de 1993).”

“Artículo 27.-

1. Corresponderá a los ministros conjuntamente con el Presidente de la República las atribuciones que les señala la Constitución y las leyes, y dirigir y coordinar la Administración, tanto central como, en su caso, descentralizado, del respectivo ramo.”

“Artículo 98.-

1. El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, 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.”

“Artículo 99.-

1. Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.”

“Artículo 100.-

1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y

sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar su inobservancia

2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias.”

Sobre el concepto de Directriz, el Decreto Ejecutivo 14184-PLAN, ampliamente señalado por Meoño en sus obras y denominado *“Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. Organización del Subsistema”*, establecía las características de la misma, estipulando en su artículo 41,

“Artículo 41.-Las directrices que emitan el Presidente de la República, el Poder Ejecutivo como tal, o el Ministro con aprobación del Presidente de la República, serán elaboradas por escrito con copia obligada al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para su adecuado seguimiento y serán asimismo publicadas en el Diario Oficial para su necesaria comunicación pública y deberán cumplir los siguientes requisitos de contenido y forma:

- a) Se referirán a los entes sometidos legalmente a la dirección gubernativa;
- b) Deberán enmarcarse dentro de los objetivos y funciones legales de los entes dirigidos y motivarse con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo cuando esté formalmente promulgado por el Poder Ejecutivo, o en el respectivo Programa de Gobierno y en los Planes Regionales y Sectoriales cuando también estén formalmente promulgados;
- c) Deberán concretar política gubernamental, en forma de objetivos, metas, prioridades y lineamientos de política;
- d) Deberán asimismo indicar, cuando sea posible, los plazos y términos en que se espera razonablemente que se logren los resultados que se desean;
- e) Deberán, cuando corresponda, indicar las principales acciones o modificaciones

organizativas y administrativas que los entes del Sector en conjunto deberán adoptar, para lograr la mejor integración de sus esfuerzos, o indicar lo mismo para cada ente en particular, sin que esto signifique potestad del Poder Ejecutivo para tener injerencia directa en la gestión administrativa del ente; y

f) Llevarán numeración corrida desde 1 hasta el número que se alcance al término de cada Administración, indicando fecha y nombre o siglas del sector respectivo (i. e., Directriz N9 1, Sector Agropecuario y de Recursos Naturales Renovables, o SARNR, Nov. 1982).

Más específicamente, sobre la Directriz establece la Procuraduría General de la República lo siguiente:

“...puede afirmarse que las directrices son actos de racionalización y facilitación de la acción administrativa. Las directrices buscan asegurar la coherencia de la acción administrativa y de prevenir o limitar el riesgo de contradicciones en dicha acción, tomando en cuenta la gran cantidad de entes públicos que conforman la Administración Pública y la diversidad y complejidad de sus funciones.”

No obstante, a pesar de esa potestad de dirección por parte del Poder Ejecutivo para con las instituciones descentralizadas, ésta tiene un límite con base en la misma autonomía en materia de administración de la que gozan las instituciones aludidas.

Sobre dicha potestad y el límite de su alcance, la Sala Constitucional estableció en su Resolución 3309-94 lo siguiente:

“III.-

*La autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas constituidas en el Título XIV de la Constitución, es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, mas no frente a la ley en materia de Gobierno. Antes de la reforma operada al artículo 188 de la*

*Constitución, no era posible someter a las instituciones autónomas a la política general del Estado en cuanto a las materias puestas bajo su competencia, pues la Constitución establecía:*

*“Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.”*

*Luego de la reforma introducida por Ley # 4123 del 30 de mayo de 1968, el texto es este:*

*“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.”*

*Esto quiere decir que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica:*

*a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de*

*la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central.*

X.-

*Esta norma de la ley impugnada, resulta pues, plenamente constitucional en la medida en que se interprete y aplique correctamente; es decir, en tanto la actuación de la Autoridad Presupuestaria permanezca en el campo, el diseño y posterior ejecución de las directrices generales sobre política, pero no desde luego en la medida en que su aplicación interfiera en la ejecución concreta de esas directrices. El carácter general de esta función significa que la Autoridad Presupuestaria no puede, dentro de su competencia, dar órdenes concretas o someter a aprobación los actos específicos de ejecución que son parte de la autonomía administrativa de esas entidades. Todo esto sin perjuicio de fiscalizar el cumplimiento de esas directrices y si ellas se inobservan proceder de conformidad con su ley y con la General de la Administración Pública. En estas condiciones, no opera la inconstitucionalidad alegada.”*

*“Si, como se dijo, las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, posibilitando al Poder Ejecutivo a fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución, puede el Ejecutivo o el legislador válidamente, -como se indicó supra-, girar directrices generales a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo)*

En otra Resolución de dicho Tribunal, se termina de aclarar lo relativo a lo establecido en el artículo 188 constitucional sobre las instituciones descentralizadas y su relación con el Poder Ejecutivo e indicándose:

*“La autonomía de las llamadas “instituciones autónomas del Estado”, que fue uno de los dogmas más ardorosamente levantados por la Asamblea Constituyente de 1949, se consagró, en su texto original, en los siguientes términos:*

*“Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.*

*“Posteriormente ese texto fue reformado por Ley #4123 del 30 de mayo de 1968, en el siguiente sentido:*

*“Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno”.*

V.-

*Como puede verse, la modificación consistió en retirar de la esfera de autonomía garantizada constitucionalmente de este tipo de entes la de gobierno, sujetándola, a partir de ese momento, a la ley. Para entender el alcance de la variación es indispensable examinar la diferencia entre autonomía administrativa y autonomía de gobierno. Sin embargo, no hay un criterio seguro para establecer tal diferencia y más bien es evidente que el texto original del artículo 188 de la Constitución Política únicamente pretendió, mediante el uso del término “autonomía de gobierno”, relativizar la independencia de estas instituciones. La autonomía, por definición, es administrativa -de Derecho Administrativo-, de modo que eventualmente lo que podría distinguirse es autonomía administrativa de gobierno y autonomía administrativa de administración. Por otra parte,*

*toda administración implica gobierno, como se ve claramente en el caso de la división de poderes, según la cual el Poder Ejecutivo reglamenta, administra y también gobierna, y esas funciones no pueden distinguirse tan nítidamente como cabría suponer: baste con observar que la reglamentaria no se distingue “materialmente” -por su contenido- de la legislativa, y que no es posible administrar sin gobernar, ni lo uno o lo otro sin reglamentar. En este contexto, puede decirse que la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando -y, por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad. Esto puede entenderse mejor si se recuerda que la modificación del artículo 188 de la Constitución fue más alusiva que fundamental en aras de relativizar un mito de autonomía institucional que obstaculizaba la eficacia vincular de la Planificación nacional del desarrollo, si bien no quedó del todo claro que, debía aprobarse por ley.*

Los criterios legales antes transcritos nos han servido para ubicarnos sobre la potestad del Poder Ejecutivo sobre las instituciones descentralizadas creadas con fundamento en el artículo 188 Constitucional.

Pero regresando al antiguo Decreto 14184-PLAN, nótese cómo el mismo resultaba ser la piedra angular para implementar la orientación política, administrativa y legal para con las instituciones descentralizadas, y como éste se engarza perfectamente con lo resuelto por la Sala Constitucional, brindando incluso orientación a los Ministros de Gobierno, sobre la forma y el fondo de las Directrices que debían emitir.

Aún más, dicho instrumento técnico-jurídico sentaba las bases para una correcta Dirección Pública mediante Sectores de acción administrativa actuando desde dos sectores principales: 1) Sectores Sociales (Sector Salud, Sector Educación Pública, Sector Trabajo y Seguridad Social, Sector Vivienda y Asentamientos Humanos y Sector Cultura y Recreación) y 2) Sectores Económicos (Sector Desarrollo Agropecuario y Recursos Naturales Renovables, Sector Economía y Comercio, Sector Industria, Energía y Minas, Sector Obras Públicas y Transportes y Sector Finanzas y Crédito Público).

Hasta este punto, debe hacerse un obligado paréntesis para analizar dos aspectos fundamentales, en primera instancia, dicho decreto tiene fundamento en tres cuerpos legales: la Constitución Política, LGAP y Ley de Planificación Nacional, por lo que según ésta última, los Sectores bien pueden cambiar con base en las necesidades socioeconómicas del momento y, por supuesto, en la existencia de los Ministerios en ese instante, ya que si se llegara a crear por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Rural, pues bien podría existir el Sector de Desarrollo Rural, el cual a su vez agruparía a todas aquellas instituciones que por su naturaleza jurídica<sup>3</sup> se dispongan a la consecución de mejora

3 Cuando hablamos de naturaleza jurídica, el término necesario de rescatar es "Actividades". Para clarificar éste, recurrimos a su precursor Johnny Meoño Segura:

*"El concepto de Objetivos o Funciones Legales adquiere así toda su validez política y organizativa para el ente y para el país. Por eso, consideramos que deben constituir el punto de partida de todo esfuerzo de dirección y planificación integrales, sea de largo, de mediano o de corto plazo, o bien para todo esfuerzo de organización o transformación institucional, de presupuestación, o de cualquier otra naturaleza. Además, son dichos objetivos o funciones legales los que delimitan, conjuntamente con las competencias asignadas al respectivo ministerio o ente en cada ley de creación –cuando se dan estas diferenciaciones–, la naturaleza correcta de las ACTIVIDADES que deben ser objeto de ordenamiento por parte del respectivo Ministro rector, a través de las METAS y TIPOS DE MEDIOS que dicho Ministro conjuntamente con el Presidente de la República según Art. 27.1 de la LGAP y en particular del Art. 99 de la misma Ley, debe de*

en las condiciones de las comunidades más alejadas de la capital.

En segundo lugar, durante la Administración Arias Sánchez (2006-2010), en uso de las mismas facultades que dieron pie al decreto 14184-PLAN e incluso basándose en él mismo, se emitió el Decreto Ejecutivo 33151-MP denominado Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, el cual, si bien venía a actualizar las instituciones que componían los diferentes Sectores, se alejaba de aquellos que creó el Decreto 14184-PLAN, tanto así, que posteriormente, se emite un nuevo Reglamento Orgánico mediante Decreto Ejecutivo 34582-MP-PLAN, el cual derogó el primero de dichos Decretos, perdiéndose, finalmente, el instrumento dinamizador para la orientación a los Ministros Rectores de Sector, sobre cómo emitir Directrices.

Dos aspectos que consideramos dignos de rescatar de este último Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, son los relacionados con las Rectorías plasmadas en su artículo 4, así como las directrices intersubjetivas según su artículo 8.

Aparece entonces una definición que no deja de ser importante, muy a pesar de ser reconocida y aplicada en nuestro país desde mediados de los años 70 según los trabajos de Meoño Segura<sup>4</sup>, la cual es la de Rectoría, yuxtaponiéndose ésta de manera perfecta con el término de Sectores, pues la primera corresponde a la definición de potestades que se tiene sobre

*imponer mediante DIRECTRICES formalmente emitidas ante los órganos políticos superiores de esas Administraciones sujetas a dicha dirección política ministerial en cada sector o campo de actividad política."*

4 Para afirmar lo anterior, hemos procedido a valorar, entre otros, los siguientes documentos: ¿Cuánto por un país de primer mundo?; Descentralización Integral para el desarrollo de Costa Rica. Un necesario diagnóstico modelístico, página 300; Aspectos jurídicos, políticos e institucionales para una estrategia integral y viable de desarrollo ambiental, página 23; Programa de Reforma del Estado, páginas 15-17; Introducción al análisis de la Burocracia Pública, páginas 174-175; todos ellos referenciados debidamente en el apartado de Bibliografía.

estos últimos. Establece por lo tanto dicho Reglamento:

“Artículo 4º—Rectorías. Entiéndase por rectoría la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con el ministro del ramo para definir y conducir las estrategias y las políticas públicas de cada sector y asegurarse que éstas sean cumplidas.

Para lograr esto, el Poder Ejecutivo deberá coordinar, dar seguimiento y evaluar los resultados de las diferentes actividades que realicen las instituciones de cada sector para ejecutar las políticas públicas sectoriales.

En determinadas materias de especial interés para el Estado, como salud, educación y seguridad pública, la rectoría del Poder Ejecutivo, como forma de acción estatal, puede extenderse al ámbito privado de conformidad con la ley.”

“Artículo 8º—Directrices intersubjetivas. La directriz general intersubjetiva es un mandato dictado por el Poder Ejecutivo para:

- a) Ordenar, orientar, dirigir, vigilar, programar, planificar y coordinar la actividad de las instituciones de un sector con la administración central y el resto de la administración descentralizada, con el fin de satisfacer los intereses generales, de fiscalizar y rendir cuentas sobre los fondos públicos asignados para el cumplimiento de sus fines, imponiéndoles las metas y los tipos de medios que habrán de emplear para realizarlas.
- b) Asegurar la unidad de acción por parte de las instituciones públicas para una gestión administrativa armónica y coherente, así como el cumplimiento efectivo de los fines y cometidos públicos asignados a las instituciones que conforman el respectivo sector, de acuerdo al orden jurídico vigente.
- c) Ejercer control tutelar preventivo o sucesivo, cuando lo disponga expresamente la ley, mediante autorizaciones o aprobaciones, sobre los actos dictados por los entes públicos descentralizados pertenecientes al sector.

d) La dirección intersubjetiva no crea una relación jerárquica entre el rector y el dirigido y, en consecuencia, no podrá el rector dictar órdenes, instrucciones o circulares.

e) Para estos exclusivos efectos, las instituciones descentralizadas, así como las empresas públicas y entes públicos no estatales, se relacionan con la administración centralizada a través del respectivo Ministro Rector del sector al que pertenecen.”

De este último, se rescata la orientación que brinda a los sujetos de la Administración Pública sobre:

- El fin que persiguen las directrices,
- La claridad que brinda a los jefes al retomar lo establecido por la Sala Constitucional sobre la no relación jerárquica entre el rector y el ente sujeto de dirección,

Pero, a pesar de lo indicado y transcrito anteriormente, definitivamente, para una comprensión integral de la temática de la dirección gubernativa, considerando aristas tanto administrativas como jurídicas, conceptuales e incluso igualmente históricas, el lector deberá cumplimentar lo aquí detallado con por ejemplo: el Capítulo 3 de la obra *Administración Pública. Teoría y Práctica*, EUCR, San José, 1986; *Evolución, actualidad y proyecciones del modelo político-institucional costarricense*, IICE-UCR-, San José, 2005; *El modelo-país en la Constitución Política y en unas pocas leyes superiores: marco referencial ineludible para lograr una mejor investigación académica y un real desarrollo nacional*, IICE-UCR-, San José, 2008; Apartado 3 del libro *Guía para un excelente Gobierno y... para un ciudadano menos indolente*, IICE-UCR-, San José, 2008; todos ellos del Dr. Meoño Segura.

## CONCLUSIONES

Según lo presentado y analizado supra, es innegable el hecho de que debió hacerse un mejor abordaje del Decreto de creación

del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial 14184-PLAN y no solo derogarlo íntegramente, ya que pudo rescatarse mucho de lo plasmado en éste y ajustarlo a las nuevas disposiciones, para así obtener un Decreto Ejecutivo de mejor proyección e integridad. Un instrumento de este tipo siempre debe buscar que los Ministros Rectores de un Sector puedan eliminar contradicciones o redundancias de los actos administrativos públicos y, a la vez, desarrollar políticas públicas integrales, evitando o minimizando la duplicidad, inconsistencia y superposición de las mismas, asegurando aquellas que sean prioritarias y apuntando siempre hacia la cohesión y coherencia entre ellas.

No debe dejarse de lado que como bien señaló la Sala Constitucional, la reforma al artículo 188 de la Constitución Política se da en razón de la inexorable necesidad de someter, a las entidades autónomas, a los criterios de *Planificación Nacional*, entiéndase: la Ley de Planificación Nacional 5525 y la consiguiente potestad establecida al Presidente de la República y al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, para guiar todo el engranaje público hacia el mejor cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional de Planificación, y sobre todo, hacia la consecución del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>5</sup>

Todo lo anterior nos permite inferir que desde la promulgación, hasta la consiguiente activación de la Ley 6227, se encuentra implícito un “interés público”, el cual a su vez se ve cristalizado a través de un “servicio público”, que más focalmente lo denotamos en los artículos 4, 113 y 114 de dicha norma al estipular:

*“Artículo 4º.-La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la*

*igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.”*

*“Artículo 113.-*

*1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.*

*2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.*

*3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.”*

*“Artículo 114.-*

*1. El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.*

*2. Sin perjuicio de lo que otras leyes establezcan para el servidor, considérese, en especial, irregular desempeño de su función todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasione trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados.”*

Esta relación simbiótica entre interés y servicio público, la detalla Romero Pérez de la siguiente manera:

“Así, pues, el Estado no tiene justificación ni legitimidad cuando sirve a los gobernantes, contra los intereses de los administrados. El soberano es el pueblo. Los gobernantes son simples administradores de la cosa pública; y, son responsables de su gestión ante el pueblo. Tal es la postura del liberalismo político generado en la Revolución francesa.

5 Para un mejor detalle sobre la sujeción de los entes públicos al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, puede consultarse el Dictamen C-125-2003 de la Procuraduría General de la República.

A su vez, la acepción “público”, implica que la satisfacción de intereses generales es el fin exclusivo del servicio público; y, que todo servicio público, está ligado en última instancia, con la autoridad pública.” (Romero, 1983:34)

Sucintamente, la dirección gubernativa no es un elemento cosmético incluido en la LGAP de manera casuística, sino que lleva detrás todo un afán de interés y servicio en favor del pueblo que, como bien apunta Romero Pérez, toma sus bases desde la misma Revolución Francesa.

Por lo tanto, y engarzándose con lo anterior, aprovechamos para citar a otra jurista costarricense, Magally Hernández Rodríguez, quien reafirma que la emisión de Políticas Públicas, que en nuestro caso costarricense sería a través de la emisión de Directrices<sup>6</sup> con base en la LGAP, tiene una base eminentemente social al indicar:

“En todo proceso de políticas públicas, y por supuesto, en cada una de las etapas que conforman este proceso, subyacen y permean los valores, los paradigmas y referenciales de los actores y la sociedad para la cual dirigen esas políticas. Estar conscientes de esta relación, nos proporciona un marco más completo, tanto para el análisis, como la acción y evaluación de políticas públicas.” (Hernández, 2007:85)

Es posible que dichas consideraciones hayan sido olvidadas por los jerarcas políticos de los últimos cinco años, ya que, no nos explicamos, tal y como fue detallado en un apartado superior, la derogación de un instrumento orientador como el Decreto Ejecutivo 14184-PLAN, que solo puede venirse a sumar a los argumentos variopintos para considerar actualmente al Aparato Estatal como un tinglado indispensable de comandar con mayor firmeza, para lograr así una gobernabilidad efectiva.

6 Según el andamiaje teórico-conceptual y analítico provisto por Meoño Segura.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Legislativa. Expediente Legislativo N° 7571: Proyecto de Ley General de la Administración Pública. Mimeografiado.
- Hernández, M. 2007. Fisuras, desafíos y mutaciones del Estado de Derecho y el Derecho Público. -1 ed. —EUCR. San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 2011. ¿Cuánto por un país de primer mundo? Periódico La Nación. Viernes 15 de abril de 2011.
- Meoño, J. 2008. Descentralización Integral para el desarrollo de Costa Rica. Un necesario diagnóstico modelístico. Revista de Ciencias Económicas. 26 (2): 279-345.
- Meoño, J. 2008. Aspectos jurídicos, políticos e institucionales para una estrategia integral y viable de desarrollo ambiental. Revista de Ciencias Económicas. 26 (1): 13-54
- Meoño, J. 2008. Guía para un excelente Gobierno y... para un ciudadano menos indolente. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 2008. El modelo-país en la Constitución Política y en unas pocas leyes superiores: marco referencial ineludible para lograr una mejor investigación académica y un real desarrollo nacional, IICE-UCR-, San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 2005. Evolución, actualidad y proyecciones del modelo político-institucional costarricense, IICE-UCR-, San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 1990. Programa de Reforma del Estado. Autoridad Presidencial de Reforma del Estado. San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 1986. Administración Pública. Teoría y Práctica—2 ed. —EUCR. San José, Costa Rica.
- Meoño, J. 1980. Introducción al análisis de la Burocracia Pública. -1 ed. —EUCR. San José, Costa Rica.
- Pacheco, F. A. 2007. Introducción a la Teoría del Estado. -8. reimp. de la 2.ed.— EUNED: San José, Costa Rica.

- Procuraduría General de la República. 2003. Dictamen C-125-2003, disponible en [http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_repartidor.asp?param1=PRD&param6=1&nDictamen=11814&strTipM=T](http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_repartidor.asp?param1=PRD&param6=1&nDictamen=11814&strTipM=T), consultado el 18 de marzo de 2009.
- Procuraduría General de la República. 1999. Opinión Jurídica OJ-043-1999, disponible en [http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_repartidor.asp?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10121&strTipM=T](http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_repartidor.asp?param1=PRD&param6=1&nDictamen=10121&strTipM=T), consultado el 02 de febrero de 2009.
- Romero, J.E. 2008. Estado: estructura y funciones. *Revista de Ciencias Jurídicas*. 116: 111-138.
- Romero, J.E. 1983. El servicio público. Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. 1997. Resolución 6345-97 de las ocho horas del doce de octubre de 1997, disponible en [http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur\\_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=82442&strTipM=T](http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=82442&strTipM=T), consultado el 1 de setiembre de 2008.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. 1994. Resolución 3309 de las quince horas del 5 de julio de 1994, disponible en [http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur\\_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=81035&strTipM=T](http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=81035&strTipM=T) consultado el 17 de marzo de 2008.
- Uvalle, R. 2011. Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática. *Revista Reforma y Democracia*. 50:167-190.
- Viquez, R y Chaves, X. 1985. Principio de legalidad en la Ley General de la Administración Pública. Editorial Alma Mater. San José, Costa Rica.

