

En efecto, no obstante las diferencias existentes entre los distintos ordenamientos jurídicos latinoamericanos, en la forma de concebir las instituciones, lo que identifica internamente su Derecho agrario —por lo que permite a algunos afirmar que existen tantos Derechos agrarios como países—, desde una óptica estrictamente de Derecho comparado se puede afirmar que en América Latina éste existe con claras características que lo diferencian de los demás. Baste partir de la división —sobradamente conocida y seguida, de René David (128)— de la existencia de distintas familias jurídicas en el mundo, para darse cuenta que dentro de la misma Familia Romano Germánica constituida por América Latina y algunos países de la Europa Occidental, en el continente (sobre todo por la influencia indígena de las instituciones jurídico-agrarias) se puede afirmar su autonomía por una notable diferencia entre lo que sería el *Derecho agrario latinoamericano* y el *Derecho agrario de la Europa Occidental*, pues existen toda una serie de particularidades que permiten afirmar su identidad en los términos expresados.

Es por ésto que la mejor forma de iniciar el planteamiento de la teoría general parece ser por medio del método comparativo. Por esta vía no solo se enfrentan los juristas a un interesante planteamiento en virtud del cual pueden interpretar mejor —desde un marco más completo— su propio ordenamiento jurídico, que como tal es el producto histórico de lo que sucede en los demás países latinoamericanos, sino que, con una visión más amplia de la realidad latinoamericana, se facilita aún más tomar conciencia de la necesidad de implementar al estudio del Derecho agrario todo el planteamiento de teoría general.

## DE LA DESCENTRALIZACION A LA RE-CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA (1968-1984)

Dr. Jorge Enrique Romero Pérez

Catedrático  
Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

(128) DAVID, R., *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, supra nota 2.

## SUMARIO:

*Resumen.* I. Preámbulo. - II. Reforma al artículo 188 de la Carta Magna de 1949. - III. La ley del "4/3" (Nº 4646 del 29 de octubre de 1970). - IV. Ley de Presidencias Ejecutivas (Nº 5507 del 10 de mayo de 1974). V. Ley de autoridad presupuestaria (Nº 6821, del 26 de noviembre de 1982). VI. Ley general de la administración pública (Nº 6227, 28 de abril de 1978). VII. Un caso especial de aparente descentralización: las empresas públicas. - VIII. Ley de emergencia. - IX. Ley sobre enriquecimiento ilícito. - X. Reglamento a esta ley. - XI. Ley de planificación nacional. - XII. A modo de conclusión. - XIII. Referencias bibliográficas.

### Siglas más usadas:

- UCR Universidad de Costa Rica
- RCJ Revista de Ciencias Jurídicas
- RJ Revista Judicial
- SJ San José
- CR Costa Rica
- RUCR Revista de la Universidad de Costa Rica
- RC Revista de la Contraloría General de la República
- IIE Instituto de Investigaciones Económicas.

**RESUMEN:** En este trabajo analizaremos someramente el proceso por el cual, a partir de 1968 al presente, el país ha entrado en una corriente centralizadora y presidencialista, que refuta y se contrapone a la descentralización administrativa, política e institucional de la Carta Magna de 1949 y de los hechos de la década de 1940 que redundaron en la guerra civil de 1948; y, en la puesta en vigencia de esa Constitución Política. De ahí que el actual modelo político e institucional es centralizador, nuevamente, pero con estilos y rumbos diferentes a la centralización de la Carta Magna de 1871 con Tomás Guardia (cf. Rosés, Eduardo *Tomás Guardia y la formación del Estado en Costa Rica*, San José: RCJ, Nº 48, 1983).

## I. PREAMBULO.

Después de la lucha por la descentralización administrativa y contra los abusos del presidencialismo centralizador, heredado de la Constitución Política de 1871, se puso en práctica ese sistema descentralizador durante los gobiernos de Ulate (1949-1953), Figueres (1953-1958), Mario Echandi (1958-1962), Orlich (1962-1966), José Joaquín Trejos (1966-1970), Figueres (1970-1974), Oduber (1974-1978), Carazo (1978-1982), Luis Alberto Monge (1982-1986).

Hay que hacer la observación que durante el gobierno de Trejos (1966-1970), las críticas a la descentralización abundaron, en el sentido de que las instituciones autónomas eran archipiélagos anárquicos, que iban cada uno por su lado, no había planificación, ni coordinación ni acción conjunta del Estado, y ello redundó en el debilitamiento de la descentralización y el inicio del proceso de *re-centralización*.

Se trata de un proceso de centralización administrativa distinto al anterior de 1949, pero igualmente presidencialista. Por ello se puede hablar de un proceso *recentralizador*; o sea se "repite" el proceso pero cualitativa y cuantitativamente en forma y fondo diverso. (Cf. el estudio de Jorge Calderón sobre la *recentralización administrativa* en nuestro país, que se publicará en un próximo número de esta revista).

## II. REFORMA AL ARTICULO 188 DE LA CARTA MAGNA DE 1949.

Ya, Facio Brenes en la Asamblea Nacional Constituyente había expresado que los entes autónomos, tenían a su cargo funciones técnicas, que antes desempeñaba el Poder Ejecutivo; que diversas instituciones autónomas existían con el objeto de librar aquellas funciones a los vaivenes de la política<sup>1</sup>.

Bien expresa Murillo que a las instituciones autónomas se les puede definir desde dos ángulos:

- a) *formal*: entes descentralizados creados directamente por la Constitución Política, o creados por ley especial, expresa o implícitamente, como tales, y con mayoría reforzada de votos, al tenor del artículo 189 de la Carta Magna<sup>2</sup>.

1 Cf. FACIO, Rodrigo, *Exposición en la Asamblea Nacional Constituyente*, acta Nº 97, T. II, pf. 405, y p. 408, 1952.

2 MURILLO, Mauro, *La descentralización administrativa en la Constitución Política de 1949*. (San José, Revista de la Contraloría Nº 24, 1978) p. 408.

- b) *Sustancial o material*: ontológicamente, es decir, por su propia naturaleza o en función de los servicios públicos asignados u otro criterio diferenciador. Realmente, aquí no hay un criterio exacto para definir las, ya que de acuerdo a la creación de la Constituyente estos entes pueden tener a su cargo cualquier función.

Murillo apunta, entre otras cosas que los constituyentes no definieron el problema de los grados de autonomía ni tampoco dieron una conceptualización material de tales entes<sup>3</sup>. Sin embargo, habría que apuntar que el problema que tenían entre manos los constituyentes era más político que jurídico. No se trataba de profesores de derecho administrativo discutiendo sobre la *autonomía administrativa*, sino de representantes de tendencias políticas unidas frente al régimen de los "ocho años", (1940-1948, Calderón-Picado), pero una vez finalizada la guerra civil y expulsados del poder público "los comunistas y los calderopicadistas" (según la expresión de los ganadores de esa guerra), se enfrentan para definir las reglas del juego del bloque en el poder reestructurado.

El constituyente Ortiz Martín, criticó en el seno de la Constituyente la forma en que el Partido Social Demócrata proponía la autonomía<sup>4</sup> e incluso como definitivamente quedó en la Carta Magna, con ese razonamiento:

El problema de darle tanta autonomía a ciertas instituciones que serán Estados dentro del Estado; se le restan muchas facultades al Poder Ejecutivo, a tal grado que queda hecho un subordinado o esas entidades descentralizadas<sup>5</sup>.

El constituyente Trejos también consideró que era muy amplio el sentido de esa autonomía. Asimismo Esquivel habló contra esa amplia descentralización, indicando que existen grados de autonomía<sup>6</sup>.

Facio les responde diciendo que la tesis democrática de la descentralización impide que el Poder Ejecutivo, con el crecimiento de las fun-

3 MURILLO, idem., pp. 283 a 287.

4 Las instituciones autónomas del Estado gozarán de autonomía funcional y tendrán responsabilidad propia. La autonomía funcional les confiere a dichas instituciones independencia en materia de gobierno y administración. Las decisiones sobre las funciones puestas bajo su competencia sólo podrán emanar de sus Juntas Directivas y ninguna podrá serles impuestas por el Poder Ejecutivo, ni desconocida por él. La responsabilidad propia les impone a sus Directores la obligación de actuar conforme a sus criterio en la dirección de las funciones puestas bajo su competencia, dentro de lo dispuesto por las leyes y reglamentos respectivos, así como la obligación de responder por su gestión en forma total e ineludible. (T. III, Actas cit., acta N° 166, p. 465).

5 Acta N° 166, cit., p. 467.

6 Idem., p. 472.

ciones públicas se haga más fuerte, dentro del esquema presidencialista y centralizador de la Carta Magna de 1871. Cabalmente, la tesis totalitaria es la que acepta que el Poder Ejecutivo se haga más fuerte y concentre más poder<sup>7</sup>.

Diez años más tarde, en 1959, Facio Brenes expresó su preocupación por la coordinación de dichos entes, al decir que lo que "el régimen de autonomía pretende es bien claro: permitir la ampliación administrativa y técnica del Estado en una época cuyos problemas requieren su creciente participación en la vía económica y social; pero evitando que tal ampliación se traduzca en un peligroso acrecentamiento de la autoridad política del Estado y en una deficiente acumulación de nuevas funciones en manos del Poder Ejecutivo. Pareciera ser ésta la lógica respuesta institucional del *Estado democrático* ante la demanda perentoria, por parte de la comunidad y la técnica, de nuevos y complejos servicios públicos, y así lo ha reconocido la doctrina (como por ejemplo Justino Jiménez de Aréchaga en *La Constitución Nacional*, T. VII, organización taquigráfica Medina, Montevideo, 1947)<sup>8</sup>.

Facio Brenes agregó que ese recomendable proceso de descentralización de la función pública, "se ha echado un poco al olvido la necesidad de *coordinación*; y, especialmente cuando se piensa en términos de *planificación*, este aspecto del régimen autonómico se revela con caracteres de verdadera seriedad"<sup>9</sup>.

Por lo que atañe concretamente a la reforma del artículo 188 en 1968, se dijo que los entes autónomos no podían seguir como "moro sin señor" y que era necesaria la reforma para sujetarlas a una planificación vinculante u obligatoria y darse grados de autonomía<sup>10</sup>.

Esta reforma no suprimió la autonomía en materia de gobierno del todo, ya que lo que hizo fue quitarle el respaldo constitucional que tenía, expresa Murillo<sup>11</sup>; el problema consiste en que sin ese respaldo esa autonomía queda en nada, ya que una ley que se pudiera dar no tendría ese fundamento constitucional y no sólo no lo tendría, sino que claramente la Carta Magna lo quitó, en favor de su sujeción completa al Poder Legislativo.

7 Ibidem.

8 FACIO BRENES, Rodrigo, *Planificación económica en régimen democrático*, San José, Revista de Ciencias Sociales N° 4, 1959, p. 54.

9 FACIO, idem.

10 Actas del plenario de la Asamblea Legislativa, de la Ley N° 4123 de 1968, sesión extraordinaria N° 53 del 27 de marzo de 1968.

11 MURILLO, Mauro, cit., p. 280 (*Descentralización administrativa...*).

CONSTITUCION POLITICA

ART. 188 - 1949	ART. 188 - Reforma 1968
Las instituciones autónomas gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.	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.

Cabalmente la ley de planificación N° 3087 del 31 de enero de 1963, contenía una disposición de vinculación discrecional al plan nacional; por ello en la reforma de 1974 (ley N° 5525) propone una planificación vinculante para el sector público. Empero, en la realidad no existe planificación. Por una serie de razones políticas, extrajurídicas y organizacionales de planificación del sector público no deja de ser más que todo una petición de principio. Y, ello con todo y que la Oficina de Planificación, desde el gobierno de Figueres —a partir de 1970— ha venido haciendo un esfuerzo sostenido por crear una conciencia en los políticos y en los agentes públicos acerca de la urgente necesidad de planificar y de reformar —en profundidad— todo el sistema de la administración pública<sup>12</sup>.

III. LA LEY DEL "4/3" (LEY N° 4646, GACETA DEL 29 DE OCTUBRE DE 1970.

Por esta ley el Presidente Figueres refrenda una legislación que implica un co-gobierno en los entes descentralizados. Así, cuatro directores serán del Partido Liberación Nacional (PLN) que ganó las elecciones y el Partido que le sigue en votos, que es el Partido Unificación Nacional (PUN), quien pondrá tres directores en tales entes.

La emisión de esa ley politizó más el control sobre la administración pública descentralizada y ello le causó una lesión importante a la independencia administrativa de las citadas entidades, lo cual se unió al golpe que ya habían recibido con la reforma constitucional del numeral 188 de la Carta Magna en 1968.

<sup>12</sup> Ello quedó probado con la cantidad de publicaciones que ha hecho OFIPLAN desde su creación en 1963, fundamentalmente a partir de 1970, luego con los planes de reforma administrativa de 1978. Además ha llevado a cabo una tarea de convencimiento tenaz en seminarios, talleres, etc. Sin embargo, la realidad del Estado ha sido negativa a todos estos esfuerzos y lo logrado en planificación ha quedado en el papel, en forma de leyes, reglamentos, decretos, circulares. La explicación de este fenómeno social queda a otro estudio y escapa a las intenciones de este trabajo.

Los móviles de arreglo político que dieron lugar a la promulgación de esa ley podrían sujetarse a unas posibles especulaciones, sin embargo, por lo pronto diremos que el resultado de ello (que es lo que interesa a los efectos de este trabajo) fue dar marcha atrás en el tecnicismo y apoliticidad de aquellos entes, al volverlos a poner bajo los "vaivenes de la política electoral"<sup>13</sup>.

IV. LEY DE PRESIDENCIAS EJECUTIVAS (LEY N° 5507, GACETA DEL 10 DE MAYO DE 1974).

Por esta ley en las instituciones descentralizadas se nombra, por el Consejo de Gobierno (órgano del Poder Ejecutivo) un presidente ejecutivo, siendo así el funcionario de mayor jerarquía del ente (materia de gobierno) y el gerente (cuando existe) será el principal funcionario administrativo (materia de mera administración). Se trató así de dividir lo que era materia política institucional (el Presidente Ejecutivo, la tendrá a su cargo) y lo relativo al campo de la mera administración del ente (a cargo del gerente, cuando hay)<sup>14</sup>.

Las funciones del Presidente Ejecutivo son: *nombrado el gerente de 603 el buen consejo del Presid*

- a) Ejercer las funciones propias de Presidente de la Junta Directiva.
- b) Programar actividades de la entidad, dentro de los lineamientos de la política general del Estado dictada por el Poder Ejecutivo y el Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- c) Modernizar la organización y actividad de la entidad.
- d) Coordinar con la Presidencia de la República las negociaciones de la entidad sobre asistencia técnica y financiación.
- e) Coordinar con las demás administraciones los planes y programas de la entidad.
- f) Dirigir a la unidad interna de planificación y representarla.
- g) Formar parte del Consejo de coordinación inter-institucional de planificación.
- h) Supervisar y evaluar los programas de la entidad.
- i) Otorgar el "visto bueno" a los proyectos de presupuesto, y vigilar su ejecución, todo para fines del cumplimiento de la política de la institución.

<sup>13</sup> Cf. nuestro estudio *Descentralización administrativa. El caso del Banco Central* (San José: RCJ N° 43, pp. 173 a 177, 1981).

<sup>14</sup> MURILLO, Mauro, *Sobre Presidentes ejecutivos* (San José: Revista de la Contraloría General de la República —RCGR— N° 18, 1974, p. 18). Asimismo la tesis de grado en derecho sobre el *presidente ejecutivo*, 1984; de Julieta Bejarano, *in toto*.

- j) Servir de enlace con la Oficina de Planificación Nacional en relación con las atribuciones de ésta relativas a la aprobación de programas de inversiones y de solicitudes de financiamiento externo.
- k) Establecer la organización técnica y administrativa necesaria para garantizar la ejecución de políticas del ente, con la asistencia o colaboración del gerente.
- l) Reunirse con el Presidente de la República o con el Consejo del Gobierno cuando fuere convocado.
- ll) Las demás que le encomiende la Junta Directiva en uso de sus atribuciones (art. 6 del *Reglamento de las Presidencias Ejecutivas* Decreto Ejecutivo, 4199-p de 1974, Gaceta del 10 de octubre de 1974).

La ley, propiamente hace un resumen de esas atribuciones, al mandar que el Presidente Ejecutivo, tiene a su cargo:

- i) Ejercer función de gobierno, respecto de la cual es el funcionario de mayor jerarquía.
- ii) Velar por el cumplimiento de los acuerdos de la Junta Directiva.
- iii) Coordinar la actividad del ente con los demás del Estado.
- iv) Ejercer las funciones propias de presidir la Junta Directiva; y
- v) Las otras que le asigne la propia Junta Directiva<sup>15</sup>.

Esta ley, cuando se conoció en el Poder Legislativo su proyecto respectivo, se justificó argumentando que era necesaria una coordinación de esas entidades con el Poder Ejecutivo y que además se requería un funcionario ejecutivo que pusiera en práctica lo decidido por la Junta Directiva<sup>16</sup>. Sin embargo, lo cierto del caso es que ya existía una corriente centralizadora y presidencialista, como ideología compartida por los partidos políticos mayoritarios del país, que ya disfrutaban del poder público, en cualquiera de sus niveles (administración central, descentralizada y local o municipal) o en varios a la vez. De esa forma el gerente pasó a ocupar un segundo lugar en el ente; y, el Presidente Ejecutivo ocupó la jerarquía máxima en la institución.

Este sistema de Presidencias Ejecutivas ha servido al partido político que gana las elecciones presidenciales para centralizar el poder público y fortalecer el presidencialismo y el Poder Ejecutivo, por tanto.

Claramente a partir de la reforma del numeral 188 de la Carta Magna en 1968, se hace más patente la acción política de los representan-

<sup>15</sup> Artículos 1, 2 y 3 de la Ley N° 5507/74.

<sup>16</sup> MURILLO, cit., pp. 15 y 16.

tes de la clase dominante de nuestro país (cuya representación articulada políticamente son los partidos políticos) para centralizar el poder y darle al Poder Ejecutivo la fuerza institucional requerida para convertirlo en el más fuerte de todos los Poderes Públicos. Por ello, se puede decir que estamos en presencia de una clara tendencia presidencialista y centralizadora.

## V. LEY DE AUTORIDAD PRESUPUESTARIA (1982).

La autoridad presupuestaria, que lesiona la autonomía administrativa y fortalece el centralismo del Poder Ejecutivo, fue creada —ilegalmente— por decreto 10855 del 19 de noviembre de 1979 (Gaceta del 4 de diciembre de ese año).

Según el dictamen de mayoría, que compartimos, (expediente legislativo N° 3879 de 1982) las limitaciones en materia de gobierno a las instituciones descentralizadas, sólo pueden establecer por Ley. Ese decreto tiene dos aspectos: a) la autoridad presupuestaria, que sólo por Ley puede hacer, que tiene a su cargo un papel de coordinación en el Estado, y b) el fondo de compensación financiera que choca con la Carta Magna y es inconstitucional, al lesionar el art. 188 de ella, permitiendo que el Poder Ejecutivo entre "a saco en los institutos autónomos y disponga ilegalmente de sus recursos colocados en cuentas corrientes de los bancos" (sic, dictamen cit.).

Esta ley de la autoridad presupuestaria, promulgada para poner a derecho a esta autoridad, tiene como número el 6821 rigiendo a partir de su publicación en La Gaceta N° 228 del viernes 26 de noviembre de 1982.

Esta comisión que constituye esa autoridad, está formada por el Presidente del Banco Central, el Ministro de Hacienda, quien la presidirá, y el Ministro de Planificación (art. 4).

Divide esa ley a la administración pública, en tres sectores: financiero no bancario, financiero, bancario, y sector no financiero (art. 2). Esta autoridad establece las directrices de la política presupuestaria del sector público en lo relativo a inversión, salarios, y endeudamiento (art. 1).

A propósito de la instauración de esta autoridad, se ha afirmado que sus integrantes se han convertido en los "zares de la economía del país", debido al poder político y económico que tienen. Empero, carecen de la visión sobre aspectos macro de la política económica y se han involucrado en el detalle y la pequeñez de problemas de corto alcance.

Se trata de una ley muy amplia que le otorga un poder ampliado a esta comisión, de tal suerte que la descentralización administrativa, en punto importante a la economía de los entes respectivos, queda en el papel.

El fundamento de políticas estatales centralistas y presidencialistas, a nivel de argumentación, es que la crisis económica del país urge de medidas fuertes y de control por parte del Ejecutivo. Lo cierto del caso, es que este proceso centralizado viene desde 1968 y a lo largo de estos años, hasta el presente, el ritmo centralizador es cada vez mayor. En nuestro criterio un Poder Ejecutivo muy fuerte y que rompa el equilibrio entre los Poderes Públicos es antidemocrático y propenso a la dictadura, formalmente, legitimada.

## VI. LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA (1978).

Esta ley fue utilizada por el gobierno de Rodrigo Carazo (1978-1982) para lesionar la independencia administrativa de los entes descentralizados. Esto a la par de la índole personalista y arbitraria de este gobierno en otros campos, le dio a esa Administración un tono francamente ilegal y violador del ordenamiento jurídico.

Tanto la tutela administrativa como la dirección política le permiten al Poder Ejecutivo tener facultades para darle una orientación general al rumbo de la Administración Pública. Empero ello no significa que pueda dictarle medidas concretas que tiene que llevar a cabo el respectivo ente descentralizado como lo pretendió ese gobierno mediante las denominadas "directrices"; que no eran tales, ya que no se trataba de pautas de carácter general, sino de actos administrativos concretos que la administración descentralizada tenía que tomar.

X El pretexto fue el artículo 26, inciso b) de la citada ley, que expresa aquella tutela y dirección política supracitadas, cuando afirma que el Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva la dirección y la coordinación de las tareas de Gobierno y de la Administración Pública en su conjunto (la central y la descentralizada).

El tono centralizador y arbitrario de ese gobierno lo llevó a lesionar la descentralización administrativa, cuyo ejemplo, entre otros, puede ser el hecho de que las reuniones del "autónomo" banco central se hacían en la Casa Presidencial, actuando el Presidente de la República (Carazo) como el jerarca sin apelación y con plenas prerrogativas. Esta ley se publicó en la Gaceta N° 102, del 30 de mayo de 1978.

## VII. UN CASO ESPECIAL DE APARENTE DESCENTRALIZACION: LAS EMPRESAS PUBLICAS.

Las empresas públicas, con CODESA (Corporación Costarricense de Desarrollo S. A.) se da una aparente descentralización respecto del Poder Ejecutivo o central. Sin embargo, ello no es así. Al contrario, esas empresas sirven para la acumulación y reproducción del capital en el sector de la burguesía nacional que tiene el control del Estado, ya sea en forma directa o indirecta.

De ahí que en el fondo, se trata de una centralización material o sustancial, ya que el control de ellas lo tiene el Poder Ejecutivo.

Como bien lo expresa Mylena Vega: "Interesa el estudio del Estado en Costa Rica entre 1974 y 1978, centrandolo el interés en la institución estatal más representativa del período: CODESA". Efectivamente, la constitución de esta empresa forma parte del proceso de rearticulación del bloque en el poder<sup>17</sup>.

Esas empresas públicas (CODESA<sup>18</sup> y sus subsidiarias, v. gr.) son empresas mercantiles con funciones derivadas de su capacidad de obtener empréstitos nacionales e internacionales, dar avales a otras empresas, promover otras firmas mercantiles, etc. Es decir, se trata de personas jurídicas del mundo comercial actuando como si se tratara de entes privados, sin controles efectivos.

En el período legislativo de 1982, varios diputados mostraron interés por someter a fiscalización a las empresas públicas ante las denuncias públicas y cada vez más intensas de corrupción administrativa, (durante el gobierno de 1978 a 1982) generadas por esa ausencia de controles. Empero, el proyecto de ley está en trámite en la Asamblea Legislativa y no se sabe qué suerte irá a correr.

La Ley de Administración Financiera de la República (LAFR) y la Ley de Administración Pública no tienen competencia para controlar esas empresas, ya que no hay norma expresa que así lo indique.

Lo que sí se puede indicar es que en la Asamblea Legislativa hay varios proyectos de ley orientados a poner bajo el control del derecho administrativo a tales empresas públicas.

## VIII. LEY DE EMERGENCIA (N° 6955, 1984)

Esta normativa se denomina ley para el equilibrio financiero del sector público y tiende a establecer controles sobre las finanzas del ámbito público.

Establece una comisión de reordenamiento hacendario, ya nombrada y que está funcionando con el objetivo de establecer cuáles son las prioridades en materia hacendaria y las reformas legales, a lo largo y ancho del ordenamiento jurídico.

17 VEGA, Mylena. *El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial* (San José: tesis de grado en sociología, 1980, UCR, p. 1). Bloque en el poder: unidad contradictoria de clases y fracciones políticamente dominantes bajo la égida de la fracción hegemónica, en Poulantzas, Nicos. *Las clases sociales en el capitalismo actual* (México: Siglo XXI, 1976, p. 26). Cf. ESPINOZA, Juan Rafael *Introducción al estudio del Estado capitalista* (San José: tesis de grado en derecho, UCR, 1977, cap. IV).

18 Cf. nuestro estudio citado sobre CODESA y el de Mylena VEGA *La nueva forma de intervencionismo estatal en Costa Rica en la década del setenta: CODESA* (San José: Ciencias Económicas, Vol. III, N° 2, 1983, pp. 31 a 45). También Sojo Ana, *Estado empresario, lucha política en Costa Rica* (San José: EDUCA, 1984, in toto).

Regula los presupuestos del Poder Central, descentralizado y de las empresas públicas. Esta ley presenta una serie de lagunas, contradicciones y vacíos legales propios de normas elaboradas por técnicos y operadores de la Administración Pública que no son abogados, lo cual hace de esta normativa un conglomerado de artículos sin ubicación ni orden alguno.

Se está redactando un *reglamento* de esta ley, que es posible que cuando este trabajo salga a la luz pública ya estará vigente.

Con esta ley de emergencia se ha limitado aún más el poder descentralizado y se ha reforzado la centralización y el presidencialismo, ya que la autoridad presupuestaria, el Ministerio de Hacienda y otras oficinas del Poder Central tienen en su poder los mecanismos de control y sujeción de los entes descentralizados en general.

En este caso el argumento ha sido la crisis económica, fiscal y tributaria, pero lo cierto del caso es que esa centralización tiene sus antecedentes en la década de los años 60, cuando se empezó a criticar fuertemente el sistema de descentralización que existía en el país. Ese estado de cosas ha traído como consecuencia un acentuado y marcado centralismo político e institucional, que en nada favorece al sistema democrático y a los principios saludables de la descentralización administrativa.

#### IX. LEY SOBRE EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS (Nº 6872, 1983)

Esta legislación tiene el sano propósito de atacar de lleno el problema de la corrupción administrativa y de obligar a los agentes públicos a contribuir al saneamiento de la cosa pública.

La experiencia que se tiene con esta ley no es amplia, pero —sin duda— tiene un claro efecto político ante la ciudadanía, pues muestra un esfuerzo por solventar el problema citado.

Le da una serie de controles al órgano fiscalizador de la hacienda pública, pero se mantiene el problema de funciones y tareas, con facultades y potestades que se le dan a la Contraloría sin el contrapeso necesario de sujetar a controles e instancias jurídicas a esta dependencia del Poder Legislativo,<sup>19</sup> porque de lo contrario se tendría una sede de poder institucional sin fronteras, controles ni restricciones.

Tiene esta ley sujeciones para todo el aparato estatal a partir de la fiscalización e instrumentos legales de la Contraloría, que van más allá de la mera verificación de la sana administración.

<sup>19</sup> Cf. MURILLO, Mauro *Naturaleza jurídica de la Contraloría General de la República* (San José: RCJ, Nº 49, 1984).

#### X. REGLAMENTO A LA LEY Nº 6872.

Mediante este *reglamento* se trató de regular la aplicación de la ley sobre enriquecimiento ilícito pero este reglamento ejecutivo sin duda excede sus límites como tal norma reglamentaria, con la consecuencia respectiva. Además de que hay que hacer la observación que la Contraloría carece de potestad reglamentaria, siendo este reglamento nulo al ser emanado por un órgano incompetente para tal efecto. (Cf. *Gaceta* del jueves 20 de octubre de 1983).

#### XI. LEY DE PLANIFICACION NACIONAL (Nº 5525, 1974)

Mediante esta ley se tiende a uniformar criterios sobre el funcionamiento del Estado y darle bases consistentes a la planificación en el sector público, haciendo obligatoria la planificación sectorial, territorial y regional, en el desglose normativo sucesivo que esta ley ha tenido. Sin embargo, a pesar de que se dispone una planificación vinculante para el sector público e indicativa para el sector privado, lo cierto de la situación es que la planificación, por diversas razones, no ha operado en la realidad a pesar del esfuerzo de varios funcionarios públicos, de Ofiplan (ahora Midiplan) y otras pocas instancias públicas.

Planificación ha existido en el papel, pero no en la realidad del Estado. Hay muchos diagnósticos hechos por Midiplan que muestran por qué no se da esa planificación, y que la hemorragia de normas jurídicas han quedado en La Gaceta, para no ser aplicadas.

#### XII. A MODO DE CONCLUSION.

1. Las fracciones de nuestra burguesía, simbólicamente representadas, a nivel político, en los partidos políticos mayoritarios se han puesto de acuerdo acerca de la necesidad de la centralización y del presidencialismo, como forma de ejercer un dominio más claro y directo sobre la maquinaria del Estado, cuya red de instituciones autónomas planteaba el problema del control de parte del Ejecutivo y de la burguesía como un todo.

2. La formación de sindicatos públicos y de la existencia de convenciones colectivas en el sector estatal, enfrentó al Poder Ejecutivo (y a la burguesía con sus fracciones hegemónicas) a la urgente necesidad de retornar al centralismo y al presidencialismo. Y esto no es una tónica solo del Partido Liberación Nacional, sino también de los grupos políticos que aglutinan fracciones burguesas adversas a aquellas que están ubicadas en el partido verdiblanco.

3. La realidad del Estado empresario es incuestionable y ha fortalecido sectores de la clase dominante que han controlado el sector de empresas públicas. Pero, las reglas del juego están por hacerse y la burguesía, como clase, tiene interés en que esas reglas sean conocidas y aplicadas.

4. En este intento de epílogo de nuestro trabajo se ha planteado todo ese proceso centralizador y presidencialista, lo que ha traído como uno de los efectos, el debilitamiento del Poder Legislativo y de la democracia electoral, republicana y de la formal soberanía popular, a la vez que pone en jaque el concepto relevante de la democracia pluripartidista, abierta y de respeto a las minorías.

5. En ese sentido el futuro parece marcar un endurecimiento del Poder Ejecutivo, en virtud de su fortalecimiento, y una disminución de las garantías democráticas en el país. La tendencia así es hacia la robustez del Estado y la debilidad de la sociedad y de los administrados. Estados fuertes; y, sociedades y administrados débiles. Esto significa una tendencia oligárquica y antidemocrática, negadora de las garantías y libertades públicas y por supuesto negadora de los derechos humanos.

6. Este reto lo tiene la sociedad costarricense. El problema consiste en la forma en que se le enfrentará y tratará de solucionarlo.

7. Por lo que respecta al uso de la expresión "instituciones autónomas" cabe decir que no existen, salvo las universidades, y los entes autónomos territoriales (uno por cada cantón) llamados "municipalidades". (Cf. nuestro estudio *La quiebra del Estado liberal oligárquico y la descentralización administrativa de 1949*, tesis de maestría en sociología, UCR, 1983).

8. La derechización creciente en Centroamérica, en parte como réplica al gobierno izquierdista de Nicaragua, también contribuye al fortalecimiento del Poder Ejecutivo y a la reducción política, e institucional del espacio democrático en nuestro país. Ello implica una traducción en el nivel político de la crisis económica, con el inminente peligro de que una irreversible crisis política de efectos incalculables.

9. Se debe hacer la observación que la Contraloría General de la República carece de potestad para promulgar reglamentos, siendo nulos aquellos emitidos por ese órgano, ya que no tiene potestad reglamentaria.

10. En la gaceta del jueves 20 de setiembre de este año, se publicó el reglamento al título 2º de la ley para el equilibrio financiero del sector público, regulando las pensiones y el pago de prestaciones a los empleados del Estado, así como también en lo relativo a las plazas nuevas, entre otras cosas. Este reglamento consta de 23 artículos (Decreto ejecutivo N° 15656-H).

### XIII. BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

BEJARANO, Julieta *El poder jurídico del presidente ejecutivo en el nuevo concepto de descentralización administrativa* (San José, UCR, Facultad de Derecho, tesis de grado, 1984.)

CALDERON, Jorge *La recentralización administrativa en Costa Rica* (San José: inédito, 1984).

ESPINOZA, Juan *Introducción al estudio del Estado capitalista* (San José: tesis, Derecho, UCR, 1977)

FACIO, Rodrigo *Planificación económica en régimen democrático* (San José: Revista de Ciencias Sociales, N° 4, 1959, UCR) *La Constitución Política de 1949 y la tendencia institucional* (San José: Revista de la UCR, N° 13, 1966)

MURILLO, Mauro *Sobre Presidentes Ejecutivos* (San José: Revista de la Contraloría, N° 18, 1974) *La descentralización administrativa en la Constitución Política* (San José: Revista de la Contraloría, N° 24, 1978)

ORTIZ, Eduardo *La autonomía administrativa costarricense* (San José: RCJ, Nos. 8 y 9, 1967) *La descentralización pública* (San José: tesis de grado, Derecho, UCR, 1956) *Costa Rica: Estado social de derecho* (San José: RCJ, N° 29, 1976) *La responsabilidad del Estado en Costa Rica* (San José: RCJ, N° 1, 1963). *El orden jurídico administrativo* (San José: Revista del Colegio de Abogados, N° 162-163, 1960). *De la descentralización pública* (San José: Revista del Colegio de Abogados, N° 127-128, 1956).

POULANTZAS, Nicos *Las clases sociales en el capitalismo actual* (México, Siglo XXI, 1976)

ROMERO PEREZ, Jorge Enrique *Descentralización administrativa: el caso del Banco Central* (San José: RCJ, N° 43, 1981) *CODESA: empresa pública* (San José: RJ, N° 20, 1981. *Organización del Estado costarricense a partir de 1949* (San José, RCJ, N° 49, 1984).

SOJO, Ana *El Estado empresario, lucha. Política en Costa Rica*. (San José: EDUCA, 1984). *¿Crisis del Estado empresario?* (San José: IIE, UCR, 1982). *La trayectoria financiera de CODESA (1975-1982)* (San José: IIE, UCR, 1984). *Empresa estatal y desarrollo económica en América Latina* (San José: IIE, UCR, 1982) *Morfología de la política estatal en Costa Rica y crisis económica* (San José: IIE, UCR, 1984).

VEGA, Mylena *El Estado costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la fracción industrial* (San José: tesis de grado, Sociología, UCR, 1980) *La nueva forma de intervencionismo estatal en Costa Rica en la década de los años setenta: CODESA* (San José: Revista de Ciencias Económicas, N° 2, Vol. III, 1983) *La política de CODESA durante los periodos de 1974-1978; 1978-1982; y, de junio de 1982 a diciembre de 1983* (San José: IIE; UCR; 1984). *Efectos de la política de inversiones de CODESA; 1974-1978* (San José: IIE; UCR; 1983).

y  
FERNANDEZ, Oscar *La creación de CODESA* (San José: IIE, UCR; 1982).