

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en [www.cotino.net](http://www.cotino.net).

**“Una aproximación al proyecto de Ley Orgánica de la administración pública de Costa Rica”, en Revista Iberoamericana de Administración Pública (RIAP), Nº 7 (julio-diciembre de 2001), págs. 237-258.**

## **Una aproximación al proyecto de Ley Orgánica de la Administración pública de Costa Rica**

***Lorenzo Cotino Hueso\****

### **Sumario**

I. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y DE REFORMA DEL ESTADO EN EL QUE SE INSERTA EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; II. LA JUSTIFICACIÓN POLÍTICO-JURÍDICA DEL PROYECTO; III: LOS CONTENIDOS BASILARES DE LA LEY A LA LUZ DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO; IV. UNA VALORACIÓN GENERAL DEL PROYECTO TANTO DESDE EL PUNTO DE VISTA POLÍTICO COMO DE LA TÉCNICA JURÍDICA; V. UNA VALORACIÓN PARTICULAR DE LOS CONTENIDOS DEL PROYECTO; VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

---

\* Para comentarios o sugerencias puede dirigirse a [Lorenzo.Cotino@uv.es](mailto:Lorenzo.Cotino@uv.es). El autor quiere dejar constancia de que el presente estudio se ha realizado en el marco de su actividad como investigador de la unidad de apoyo del Instituto Nacional de Administración Pública así como en el marco del proyecto de investigación subvencionado “Las garantías no jurisdiccionales de los derechos constitucionales respecto de la actuación administrativa” (referencia GV99-95-1-08), al cual pertenece.

## I. El marco constitucional y de reforma del Estado en el que se inserta el proyecto de Ley orgánica de la Administración pública

La Presidencia de la República de Costa Rica<sup>1</sup> (febrero 1998-febrero de 2002) ha impulsado una intensa labor legislativa relativa a la Administración, prosiguiendo la línea de la reforma del Estado y sus instituciones emprendida desde años anteriores<sup>2</sup>. Dicho impulso legislativo se ha articulado básicamente a través de dos proyectos de ley: la Ley de transferencia de competencias y fortalecimiento de los gobiernos locales y la Ley orgánica de Administración pública, sobre la cual versa este estudio, cuyo último proyecto conocido es de agosto de

---

<sup>1</sup> Como referencias que pueden situar al lector que desconoce algunos elementos básicos sobre este país, cabe indicar que Costa Rica es una República democrática que se independizó de España en 1821, su población (3.7 mill/h), que es básicamente indoeuropea (96%) y cuenta con minorías afroamericana, amerindia y oriental, es homogéneamente católica. Su renta per cápita es de 6.700\$ (España 18.000\$). Su territorio es una décima parte del de España y se divide en ocho regiones administrativas. Se puede efectuar una consulta rápida sobre diversas perspectivas de este país por medio de la inserción de "Costa Rica" en el buscador de información básica mundial sito en [http://publ.ac.uk/link/five/wor. Html](http://publ.ac.uk/link/five/wor.Html) (25/10/2001). Una visión genérica actualizada puede encontrarse en el informe anual de la CIA sobre Costa Rica (año 2000), *CIA World Factbook 2000: Costa Rica*, en <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/geos/cs.html> (25/10/2001).

<sup>2</sup> Cabe señalar que existe un Área de Modernización del Estado en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) el cual se propone suministrar a las instituciones del Sector Público una serie criterios y líneas básicas orientados al mejoramiento de las entidades públicas, que contribuyan a la renovación institucional. En este sentido la Ley 7668, del 9 de abril de 1997, Ley Marco para la Transformación Institucional y Reformas a la Ley de Sociedades Anónimas Laborales, publicado en la Gaceta n°88 de 8 de mayo de 1998 (desarrollada por Decreto Ejecutivo N° 26893-MTSS-PLAN) vino a establecer un marco general a ese proceso de transformación, de manera que –según se afirma- incluyó en la legislación un "conjunto de reglas mínimas para regular la transformación institucional, la transferencia de actividades y servicios al sector privado bajo la pretensión de garantizar un proceso de transformación y modernización institucional ordenado, humano y transparente."

Desde el punto de vista de reforma legal, entre las leyes más significativas aprobadas en la última década en el ámbito administrativo, cabe destacar la Ley n° 7494 del 2 de mayo de 1995 de Contratación Administrativa, la Ley 7496 del 3 de mayo de 1995 de Expropiaciones, la Ley 7767 que Adiciona el Estatuto del Servicio Civil (regulación de los puestos de confianza), de 24 de abril de 1998, también, la Ley 7762 General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos de 22 de mayo de 1998. Esta información se desprende de *Lineamientos para la reforma institucional*, en [http://www.mideplan.go.cr/Modernizacion/reforma/lineamientos\\_indice.htm](http://www.mideplan.go.cr/Modernizacion/reforma/lineamientos_indice.htm) (16/10/2001), en concreto en el apartado (marco legal), así como de *Reformas legales a la composición y funcionamiento del sector público de 1995 a 1999*, en [www.marcolegal.go.cr/reformas%20entes.htm](http://www.marcolegal.go.cr/reformas%20entes.htm) (12/10/2001).

2001<sup>3</sup>. Cabe señalar que en este último proyecto ley se han asumido los elementos del proyecto de la Ley de transformación del sector público no estatal<sup>4</sup>. De otra parte, en septiembre de 2001 ha sido aprobada la Ley 8131 de Administración financiera de la República y Presupuestos públicos<sup>5</sup>.

Con carácter previo parece conveniente hacer una exposición de lo más llamativo –desde una perspectiva española- de la regulación constitucional del Gobierno y la Administración de Costa Rica, siquiera de forma telegráfica-

Hay que indicar que la Constitución liberal democrática de 1949<sup>6</sup> – reformada en numerosas ocasiones- es incluso más extensa que la española (197 artículos), con una significativa atención respecto del

---

<sup>3</sup> Estos proyectos pueden consultarse en formato word en [www.marcolegal.go.cr](http://www.marcolegal.go.cr) (24/10/2001). A diferencia de las iniciativas a través del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), estas iniciativas legislativas parten de la directa actividad de la Vicepresidencia segunda de la República, que es la que ha recibido el encargo presidencial.

De otra parte, entre las iniciativas legislativas puede citarse también el proyecto de ley de ordenamiento territorial integral costarricense, de 28 de octubre 1999. Este proyecto es el más significativo en el ámbito del sector público de los que se incluyen en *Informe sobre proyectos de Ley que afectan la regulación y composición del Sector Público*, en [www.marcolegal.go.cr/ Informe%20entes.htm](http://www.marcolegal.go.cr/Informe%20entes.htm) (22/10/2001).

<sup>4</sup> El texto del proyecto de marzo de 2001 puede aún verse en [www.marcolegal.go.cr/epne2001.doc](http://www.marcolegal.go.cr/epne2001.doc) (15/11/2001)

<sup>5</sup> Su texto puede verse en [http://www.nacion.com/ In\\_ee/ESPECIALES/leyes/presupuestos.html](http://www.nacion.com/In_ee/ESPECIALES/leyes/presupuestos.html)

<sup>6</sup> Su texto vigente tras la reformas habidas hasta el 31 de octubre de 2001 puede consultarse en <http://www.nexos.co.cr/cesdepu/nbdp/copol2.htm> (15/11/2001).

Desde el punto de vista político-constitucional, Costa Rica es un Estado constitucional liberal-democrático de corte presidencial y unitario con régimen bipartidista, la Unidad Social Cristiana (PUSC) y el Partido Liberación Nacional (PLN) concentran el voto con claridad. Las próximas elecciones presidenciales son el 3 de febrero de 2002, por lo que –al momento de finalizar el presente estudio- nos encontramos en pleno proceso electoral, al parecer el tema de la seguridad pública domina la agenda política.

Tras diez Constituciones en el siglo XIX –la más duradera la de 1882, con reformas de 1924-, y tras el texto de 1943, el extenso texto vigente es de 1949, esta Constitución procede del llamado *Pacto Ulate-Figueres* y ha sido reformada en numerosas ocasiones, pese a que el procedimiento de reforma no es en modo alguno flexible. Las reformas más recientes son las relativas al artículo 170 (reforma 8106, de 3 de junio de 2001) y 172 (reforma 8105, de 31 de mayo de 2001).

Puede accederse a información diversa sobre el país desde este punto de vista jurídico político en la página de *Cervantes virtual* dedicada al constitucionalismo latinoamericano, en concreto, un mapa de enlaces sobre el país puede seguirse en [http://www.cervantesvirtual.com/ portal/ constituciones/enlaces.Shtml](http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/enlaces.Shtml) (25/10/2001).

Poder Ejecutivo y la Administración. Entre sus aspectos particulares contrastables con nuestro texto constitucional puede señalarse: la expresión contraria a las prácticas monopolizadoras (art. 46); la prohibición constitucional de deducir del salario de funcionarios sus "deudas políticas" (art. 96); la posible convocatoria extraordinaria de la Asamblea legislativa por el Ejecutivo (art. 118); la prohibición de la Asamblea de "dar votos de aplauso respecto de actos oficiales" (art. 122); la prohibición a funcionarios públicos de "violar el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República", con responsabilidad imprescriptible (art. 134); la regulación constitucional de dos vicepresidencias de la república (art. 135); asimismo, para alcanzar la Presidencia o Vicepresidencia se requiere una legitimación de más del 40% del sufragio expresado en urnas. En materia presupuestaria destaca la existencia de un Departamento especializado que prepara el proyecto presupuestario, este Departamento es nombrado por el Presidente por seis años (esto es, por dos años más que el Presidente mismo), en todo caso el Presidente tiene la última palabra en el proyecto. Cabe señalar asimismo la existencia de dos instituciones constitucionales: la Contraloría General de la República, con "independencia" administrativa, para vigilancia de la hacienda (arts. 183-184) y la Tesorería Nacional (art. 185).

Con carácter más general destaca la amplia regulación del régimen tanto del Presidente como de los Ministros (arts. 139-146), así como la del Consejo de Gobierno (art. 147). Es particularmente llamativa la regulación constitucional de la responsabilidad del Ejecutivo (arts. 148-151), a saber, la particular del Presidente, la del Presidente con cada ministro individual y la de los que hayan adoptado los acuerdos del Consejo de Gobierno (lo cual recuerda nuestra regulación penal de órganos colectivos).

Obviamente, contrasta desde nuestro punto de vista el sistema "regional" costarricense en el marco del carácter fuertemente unitario del Estado. Este sistema en principio trae causa de nuestra Constitución de 1812. Hay una distribución administrativa en provincias, cantones y distritos, con posibles distribuciones especiales. Los intereses y servicios de cada cantón están a cargo del Gobierno municipal con legitimación popular y un funcionario ejecutivo que puede vetar los acuerdos<sup>7</sup>. Se reconoce constitucionalmente la autonomía

---

<sup>7</sup> No obstante, puede entenderse que esta figura ha sido suprimida. Así, el Decreto Ley 7794 de 30 de abril de 1998 que reforma el vigente Código Municipal, entre otras medidas elimina de la figura del gobernador y el Jefe Político como ejecutivo municipal. Sobre esta reforma DURÁN DE JAGER, P., "El fortalecimiento municipal en

municipal, que parece haberse reforzado tras la reciente reforma constitucional de 3 de junio de 2001 que garantiza cierta suficiencia financiera para los entes locales (art. 170)<sup>8</sup>.

También, y como se verá se trata de un dato importante respecto al presente objeto de estudio, hay un título compuesto por tres artículos específicamente dedicado a las “instituciones autónomas” que “gozan de independencia administrativa” y que el proyecto de ley pretende reducir a sus mínimos constitucionales.

Por último, cabe acentuar la acogida normativa del principio de la “eficiencia de la Administración” (art. 191), la expresión de la “idoneidad” (no mérito y capacidad) del servicio civil, así como la garantía de inamovilidad (art. 192). Destaca también la exigencia constitucional de declaración de bienes para el Presidente de la República, los Ministros de Gobierno, así como para “los funcionarios que manejen fondos públicos” (art. 193).

Pues bien, en este marco constitucional y de reforma del Estado sucintamente expuesto, es en el que se inserta el proyecto de Ley orgánica de la Administración pública costarricense que a continuación se expone.

## II. La justificación político-jurídica del proyecto

Las referidas iniciativas legislativas relativas a la reforma administrativa –en particular la ley de la Administración que centra el interés de este estudio- tienen su origen en la “Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública

---

Centroamérica” (pág. 6), contenido de la conferencia presentada en el seminario organizado por FEMICA (Federación de Municipios del Istmo Centroamericano) bajo el título “Análisis de los paradigmas de la descentralización y el federalismo”, Guatemala en julio de 2001, en [www.femica.org.gt](http://www.femica.org.gt) (19/10/2001).

<sup>8</sup> Así, si el texto de este artículo únicamente decía que “Las corporaciones municipales son autónomas.”, su versión más reciente es la que sigue:

“Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.”

Costarricense” de enero de 2000<sup>9</sup>, a cargo del Dr. Rodolfo Saborío Valverde, (quien ha dirigido las investigaciones e informes relativos al proyecto de ley). En este documento se afirman las necesidades a las que se pretende dar respuesta, del mismo quizá llame la atención a la vista de un lector español la intensidad con la que se subraya el carácter unitario del Estado, que es la forma de Estado constitucionalmente proclamada. No hay que olvidar que Costa Rica es un asentado Estado unitario en el que –desde el punto de vista territorial- no existe ni siquiera tradición desconcentradora, así como, obviamente, descentralizadora.

No obstante, esta intención de subrayar la unidad no trae causa de voluntad alguna de debilitar a la Administración periférica y a los entes locales. Se incide en el carácter unitario del Estado con la intención de dar respuesta a la continua fragmentación, atomización e incoherencia del aparato del Estado de las últimas décadas que lo han llevado a la pérdida de unidad de la acción estatal<sup>10</sup>. Tales déficits son resultado de un largo proceso de crecimiento del sector público a través de entes que se generaron, básicamente, buscando los beneficios en gestión de personal y flexibilidad presupuestaria. Sin embargo, el proceso de génesis de estos entes regulada no homogéneo ni planificado lleva a afirmar a Saborío que “la Administración Pública costarricense es un conjunto incoherente y asistemático de órganos e instituciones nacidos en su mayor parte al calor de la presión de grupos de intereses particulares. Esto ha dado como resultado una hipertrofia institucional en la que impera el desperdicio de recursos, la total falta de rendición de cuentas y una cada vez más marcada insatisfacción de los usuarios.”<sup>11</sup> Lo cierto es que resulta sencillo apreciar la complejidad del

---

<sup>9</sup> Ver, con este título, SABORÍO VALVERDE, Rodolfo, documento original de 28 páginas (9147 palabras), enero de 2000, en [www.marcolegal.go.cr/modelo.doc](http://www.marcolegal.go.cr/modelo.doc) (24/10/2001).

Desde una perspectiva menos formal y más directa como lo es propio a un artículo periodístico, los rasgos esenciales de las necesidades y fines de la reforma pueden verse en SABORÍO VALVERDE, Rodolfo, “Reforma administrativa pendiente. El proceso para repensar el Estado”, en *La Nación*, San José, Costa Rica. Sábado 9 de septiembre, 2000, en [www.nacion.co.cr/ln\\_ee/septiembre/09/opinion4.html](http://www.nacion.co.cr/ln_ee/septiembre/09/opinion4.html) (15/10/2001).

<sup>10</sup> En particular, sobre el proceso de atomización y *huída del Derecho público* en Costa Rica, SABORÍO VALVERDE, Rodolfo, “Retos de la organización administrativa costarricense”, [s. f], de 4385 palabras, 366 líneas, en [www.nexos.co.cr/cesdepu/revelec/art-rsv-adm2.htm](http://www.nexos.co.cr/cesdepu/revelec/art-rsv-adm2.htm) (15/11/2001). Sobre el tema, SABORÍO VALVERDE, Rodolfo, *Propuesta de Modelo para la Reforma...* cit.

<sup>11</sup> Así en SABORÍO VALVERDE, Rodolfo, “Reforma administrativa pendiente... cit.

organigrama de la organización del Gobierno y Administración costarricenses<sup>12</sup>.

Así pues, tanto la propuesta de reforma como el proyecto mismo parten de la premisa de la disfunción e irracionalidad de un aparato estatal excesivamente plural que debe ser racionalizado, reducido y reagrupado. En el ámbito ministerial se propone la reducción y reagrupamiento de carteras ministeriales de modo que aumente la eficiencia y se reduzca la regulación. También se procura una regulación homogénea de la organización ministerial, que como novedad implicaría la aparición de las subsecretarías ministeriales que vendrían a reemplazar la actual figura del viceministro, si bien con mayor fortaleza.

Respecto de la multiplicidad de entes administrativos, el proyecto crea una tipología de entes públicos, de modo que queden predefinidos y, por tanto, sean más homogéneos. Igualmente, se pretende depurar las fórmulas de desconcentración administrativa de modo funcional de forma que se evite la creación de nuevos entes autónomos. Por cuanto a éstos, ("institución autónoma" del art. 188 de la Constitución<sup>13</sup>) la posición es claramente contraria por haber generado insuperables problemas de descoordinación. En consecuencia, sólo persisten con esta naturaleza los expresamente citados en el texto constitucional, "desautonomizando"<sup>14</sup> muchos de los existentes y, en todo caso, dejando clara su adscripción a Ministerios y que estos últimos tengan

---

<sup>12</sup> Por efectuar una descripción sumaria, la Administración de Costa Rica se organiza en 18 ministerios, 10 empresas públicas financieras (bancos e institutos de fomento), 10 empresas públicas no financieras (correos, obras, energía, aguas, ferrocarril), 29 instituciones públicas de servicio (básicamente de carácter educativo, investigador o asistencial), además de las 81 municipalidades.

El organigrama del aparato estatal de Costa Rica puede observarse, en [www.mideplan.go.cr/Modernizacion/instituciones/instituciones.htm](http://www.mideplan.go.cr/Modernizacion/instituciones/instituciones.htm) (24/10/2001).

<sup>13</sup> Se trata del TÍTULO XIV:

"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

Artículo 189.- Son instituciones autónomas: 1. Los Bancos del Estado; 2. Las instituciones aseguradoras del Estado; 3. Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que crear e la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

Artículo 190.- Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa o ir á previamente la opinión de aquella."

<sup>14</sup> SABORÍO VALVERDE, Rodolfo, *Propuesta de Modelo para la Reforma...* cit. pág. 21.

tutela financiera, administrativa y orgánica sobre los mismos. La percepción es bastante contraria a las empresas públicas (en razón de algún llamativo escándalo). Esta propuesta -como posteriormente el proyecto- inciden en una apuesta por la desconcentración en perjuicio de la descentralización, evitando en lo posible aquello que suponga la creación de ente público alguno. Respecto de las corporaciones profesionales, finalmente asumidas en el proyecto de ley de la Administración -y no por medio de una ley independiente-, la tendencia es bien clara: la necesaria "despublicación de los entes públicos no estatales"<sup>15</sup>, dotándoles de personalidad jurídica de Derecho privado sometidas al Derecho público sólo en lo disciplinario.

Las tachas de un crecimiento administrativo desorganizado alcanzan sobre todo el plano regional<sup>16</sup>. Así, resulta alarmante el hecho de que las provincias y "regiones" no sean las mismas ni para los diferentes ministerios ni para los diversos entes públicos. El proceso de sectorialización y regionalización ha sido, pues, absolutamente viciado por la descoordinación. De otra parte, los procesos de desconcentración administrativa en el plano regional se han topado no sólo con la descoordinación, sino con una inercia histórica refractaria y contraria desde los órganos ministeriales.

Por cuanto a la también frustrada situación de la planificación<sup>17</sup> se propone la alternativa de que el despacho pase a depender de Presidencia así como nuevos instrumentos de planificación con regionalización expresa. Aunque la ley afecta en menor medida a los gobiernos locales, en la propuesta se afirma la intención de facultar un tratamiento asimétrico de los mismos dada la gran diferencia entre los mismos en Costa Rica<sup>18</sup>.

### **III: Los contenidos basilaes de la ley a la luz de nuestro ordenamiento jurídico administrativo**

El proyecto de ley de agosto de 2001 se divide en nueve Capítulos, que a su vez se dividen en diferentes subsecciones. Cabe advertir la descompensación material de los mismos, tanto por su extensión como contenido. Los Capítulos son los siguientes:

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, pág. 22.

<sup>16</sup> *Ibidem*, págs. 12 y ss.

<sup>17</sup> *Ibidem*, págs. 14 y 24-25.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pág. 14.



Capítulo I: Carta de Derechos del Usuario: Finalidad, composición y principios organizativos (arts. 1-4); Capítulo II: Los órganos constitucionales superiores de la Administración Pública (arts. 5-39); Capítulo III: La Administración local (arts. 40-41); Capítulo IV: La Administración descentralizada institucional y las empresas públicas (arts. 42-66); Capítulo V: El funcionamiento de la Administración Pública (arts. 67-97); Capítulo VI: De la regionalización (arts. 98-109); Capítulo VII: La organización de competencias (arts. 110-134); Capítulo VIII: Disposiciones adicionales sobre competencias ministeriales (arts. 135-192); Capítulo IX: Disposiciones adicionales, reformas y derogaciones. (arts. 193-228).

A la vista del contenido de la ley, y en la búsqueda del paralelismo con la regulación española, puede afirmarse que el proyecto de Ley orgánica de Administración pública costarricense viene a suponer un conjunto que comprendería básicamente la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Aún es más, por cuanto a la inclusión de disposiciones de carácter general, el reconocimiento de principios y derechos de los ciudadanos, la referencia a las relaciones entre las Administraciones públicas y los principios generales y de competencia de los órganos de las Administraciones públicas, en buena medida esta ley viene a regular importantes espacios de los regulados en España por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Según lo afirmado, bien podría atribuirse a esta ley la denominación de Ley del régimen jurídico del Gobierno y de la Administración pública, sin perjuicio, no obstante, de la extensa Ley 6227, general de la Administración de 2 de mayo de 1978, de cuyos 370 artículos, cuarenta dejarán de estar en vigor en tanto que el proyecto los deroga expresamente. Desde una perspectiva negativa, el proyecto únicamente deja sin regular –con profundidad– el procedimiento administrativo y el sistema de recursos internos y externos, la Administración local y el sistema de función pública.

#### IV. Una valoración general del proyecto tanto desde el punto de vista político como de la técnica jurídica

Del examen de algunos dossiers de prensa que se han recabado<sup>19</sup> a fin de encontrar alguna percepción sociopolítica del proyecto que ahora se estudia, se puede afirmar, en general, que la reforma del Estado no constituye un tema de excesiva atracción sociopolítica en Costa Rica. Al parecer, queda oscurecido sino postergado en la agenda por el máximo interés ciudadano en materia de seguridad pública. En todo caso, también puede afirmarse que la recepción política de la reforma es positiva, ello, claro está, sin perjuicio de ciertos temores por parte de diversos sectores.

Así, se ha reprendido que el proyecto pretenda atribuir los déficits de la Administración pública y el Gobierno a instituciones como la Contraloría General de la República o a la Sala Constitucional<sup>20</sup>. También, y quizá ésta sea la principal crítica a la ley, se ha censurado una clara intención de "presidencialismo vertical"<sup>21</sup> que dote al Presidente de mayor discrecionalidad política. A este respecto, en los diversos foros técnicos<sup>22</sup> se coincide como reproche general en el peligro de una indebida centralización política con concentración excesiva del poder en el Presidente de la República. Se dice que se trata, probablemente, de una consecuencia involuntaria y, en todo caso, que se instrumenta de forma indirecta. Algunos técnicos constitucionales en la Corte Suprema llegan a considerar que esta

---

<sup>19</sup> Aunque no actualizado, pueden advertirse diversos titulares periodísticos sobre el impulso legislativo en el repertorio de noviembre 2000- abril 2001 en <http://www.marcolegal.go.cr/cronica.htm> (24/10/2001). No obstante, sólo se ha podido acceder al contenido de diversos artículos publicados en el Diario "La Nación" ([www.nacion.com](http://www.nacion.com)) a partir de los cuales se opera la presente percepción política, en concreto, [s. a] "Sin evasiones. Toda reforma del Estado supone una reforma política", 31 de diciembre de 2000; RAMÍREZ S. Alexander, "Alistan reforma estatal. Pronto envío de plan al Congreso", de 3 de enero de 2001; VENEGAS CAMPOS, Ismael, "Seguridad dominará agenda", 22 de enero de 2001; RAMÍREZ S. Alexander, "Reforma estatal a consulta", 19 de febrero de 2001.

<sup>20</sup> Así en [s. a] "Sin evasiones. Toda reforma del Estado supone una reforma política", cit.

<sup>21</sup> Expresión del analista político Jaime Ordoñez expresada en RAMÍREZ S. Alexander, "Reforma estatal a consulta", 19 de febrero de 2001.

<sup>22</sup> Se trata de las opiniones recogidas en el *Informe final* de Parejo Alfonso (su cita completa dos notas infra) relativas a las actividades que se llevaron a cabo en la Procuraduría General de la República, en las instalaciones de la ciudad de la investigación de la Universidad de Costa Rica, en la sede de la Corte Suprema de Justicia, con la Sala Constitucional y en la sede de la Asamblea Legislativa (págs. 2-19).

tendencia centralizadora es "claramente incompatible"<sup>23</sup> tanto con la Constitución, como con la tradición institucional y la cultura política del país, que más bien reposa sobre la idea de la fragmentación del poder, concretamente del ejecutivo. Por ello se propone todo un repaso del texto para disipar cualquier duda.

En la línea de esta orientación unitarista de la ley, se censura en general una desmedida tendencia hacia la desconcentración en detrimento de la descentralización. Del mismo modo, no cuenta con gran aceptación la homogeneización de lo que no son estrictamente "instituciones autónomas" a través de la figura los "entes públicos" (que sólo gozan de "falsa independencia" y quedan adscritos y sometidos a una severa tutela ministerial). Respecto de la Administración periférica tampoco resulta bien vista la figura del "Coordinador regional" (a modo de Gobernador) nombrado por el Presidente, por lo que desde diversos foros se demanda que se rebaje su alcance político-administrativo.

Para una valoración técnica del proyecto, resulta imprescindible subrayar la importancia de los dos extensos y rigurosos dictámenes elaborados por Parejo Alfonso en calidad de experto internacional (mayo y junio de 2001)<sup>24</sup>, no en vano son de un extraordinario rigor y profundidad técnicos. El informe final incluye un texto alternativo que recoge normativamente todas sus apreciaciones, que a buen seguro será objeto de estudio en el proceso legislativo, a la par de haber influido en cierto modo en el último proyecto de agosto de 2001<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Ver, *Informe final*, cit. nota *infra* págs. 13-14.

<sup>24</sup> Se trata de dos Dictámenes "sobre el proyecto de Ley orgánica de la Administración pública redactado por el equipo de trabajo constituido en el seno de la Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica bajo la dirección del Dr. Rodolfo Saborio Valverde", elaborados por Parejo Alfonso en calidad de experto internacional y en el marco de la consultoría prevista al efecto en el proyecto de Reforma del Marco Legal de la Administración Pública impulsado por la Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica, Getafe (Madrid).

El *Informe inicial* (77 páginas, 23.571 palabras) es de marzo de 2001 y el *Informe final* (99 páginas, 35.909 palabras) es de junio del mismo año. El primero se compone de toda una serie de consideraciones generales para pasar luego a un análisis crítico y pormenorizado de todo el articulado de la ley, finalmente hay un breve anexo a este primer informe. El informe final recoge todas las opiniones formuladas en los distintos foros técnicos en los que se discutió el proyecto de ley en Costa Rica en marzo de 2001 así como un texto alternativo a cargo del autor del informe.

Se puede acceder a estos documentos en [www.marcolegal.go.cr/dictamen.htm](http://www.marcolegal.go.cr/dictamen.htm) (13/10/2001).

<sup>25</sup> Ahora bien, el proyecto de agosto no resulta una trasposición del texto alternativo de Parejo, pues entre ambos hay tantas semejanzas como diferencias. En todo caso, los dictámenes han influido en no pocos cambios tanto estructurales como de contenido en el

Entre las críticas generales de carácter más técnico jurídico que el proyecto ha recibido, puede destacarse la falta de una verdadera proyección del orden constitucional<sup>26</sup>. En esta dirección Parejo considera que no se aprecian todas las implicaciones que se derivan de los derechos fundamentales, del sistema de legitimación democrática, así como reglas de organización que quedan inspiradas por la Constitución. Respecto del fundamento básico de una nueva ley -el crecimiento de la Organización administrativa costarricense a través de una pluralidad de formas- considera el experto que tal pluralidad no tiene por qué considerarse como un mal en sí mismo, sino una respuesta flexible a las nuevas exigencias de la globalización, que exigen una *Administración en red*<sup>27</sup>. La unidad de la Administración ya no es una unidad jerárquica, sino una unidad material (en la consecución del orden constitucional, que es el que asegura justamente el valor de la unidad estatal), a través de técnicas más complejas que las tradicionales de la dirección y la jerarquía. Por ello afirma el experto español que no debe buscarse una reducción indiscriminada, sino perseguir la adecuación y oportunidad de la diversidad y la determinación de las diversas formas apropiadas a cada función, y la ley –a su juicio- lo hace bien. Del mismo modo, respalda la necesidad de una "reestructuración integral" que dote de orden al complejo administrativo, reestructuración a la que se hace alusión en la introducción al proyecto como directriz emanada directamente por el Presidente<sup>28</sup>.

Del examen particular del proyecto a cargo del experto, sin perjuicio de posteriores matizaciones, puede afirmarse cierta inmadurez técnica. Los *vicios técnicos* de la ley residen básicamente en: un ambiguo uso de la expresión "Administración pública" por cuanto incluya o no a los entes locales; una regulación del Gobierno rígida en exceso; ciertas hipotrofias (descentralización, por ejemplo) e hipertrofias (regulación de competencias ministeriales a lo largo de más de cincuenta artículos); la poca coordinación entre la planificación y la fiscalización de resultados; un tratamiento poco depurado del alcance de la desconcentración y sus diferencias con la descentralización;

---

último proyecto presentado. La misma exposición del proyecto así lo expresa cuando afirma que Parejo "recomendó ajustes y adaptaciones muy importantes que se acogen en su mayoría en el presente proyecto".

<sup>26</sup> Así en el PAREJO ALFONSO, Luciano, *Informe inicial...*, cit. págs. 2 y ss.

<sup>27</sup> *Ibidem*, págs. 5 y ss.

<sup>28</sup> *Ibidem*, pág. 27.

también se detectan diversas imperfecciones en la profusa regulación de la delegación.

Ahora bien, quizá con mayor calado político-constitucional puede destacarse que a causa de una falta de tradición en el desarrollo de la autonomía local garantizada constitucionalmente y la carencia hasta la actualidad de competencias reconocidas que garanticen su autonomía, en el proyecto se encuentran diferentes imperfecciones técnicas de carácter involuntario. Dichos vicios llevan en diferentes pasajes del texto legal a la quiebra –o cuanto menos menoscabo- de esta garantía institucional. De este modo, al margen de la referida ambigüedad por las referencias genéricas a la “Administración pública”, se reprueba en general la carencia de fórmulas más flexibles que permitan la convivencia de la autonomía con la coordinación estatal y la escasa participación de los entes locales en políticas estatales desconcentradas y descentralizadas, así como en la planificación.

## V. Una valoración particular de los contenidos del proyecto

En el *Capítulo I*<sup>29</sup> se percibe una clara asunción de los postulados de la nueva gestión pública. Así, se concibe al ciudadano como cliente, de modo que se reiteran las calificaciones de “usuarios” o “beneficiarios”, y a ellos se les reconocen –curiosamente y generando no pocos problemas jurídicos- una serie de “derechos subjetivos” que, en la mayor parte de las ocasiones- son principios generales de las nuevas orientaciones administrativas<sup>30</sup>. De este modo, se recogen proclamaciones relativas a la *eficacia eficiente*, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, simplicidad de trámites, unidad y coordinación y la medición de resultados, planificación y regionalización, etc. A juicio de Parejo se trata de la incorporación de la triple legitimación que la Administración y sus servicios y prestaciones debe reunir en la actualidad: la democrática, la legal y la de la eficacia. La inclusión de esta última legitimación con la fórmula de la *eficacia eficiente* (art. 3 g)) supone un cambio de cultura a la Administración

---

<sup>29</sup> Carta de Derechos del Usuario: Finalidad, composición y principios organizativos (arts. 1-4).

<sup>30</sup> Con acierto, Parejo desde su informe inicial alerta del peligro de concebir como derechos subjetivos lo que son principios generales de la Administración, no obstante, esta naturaleza se ha ratificado en el último proyecto. Ver, PAREJO ALFONSO, Luciano, *Informe inicial...*, cit. págs. 35-37.

pública. En todo caso considera como más oportuna la expresión de "una eficiente eficacia dentro de la legalidad."<sup>31</sup>

Respecto de los "órganos superiores de la Administración Pública" (*Capítulo II*) se lleva a cabo una exhaustiva regulación del Gobierno (Presidente, Vicepresidentes, Consejo, Ministerios y Secretarías). Se subrayan las funciones políticas de un Consejo de Gobierno que, a diferencia de España, se regula exhaustivamente a modo de órgano colegiado (lo cual parece traer causa directa de una también profusa regulación constitucional a la que se ha hecho mención). Tal regulación extensa resulta inconveniente para Parejo, en tanto en política "no se pueden poner puertas al campo"<sup>32</sup> y ni siquiera la estima adecuada ni para la faceta propiamente administrativa del Consejo de Ministros.

Igualmente, se regula el Poder Ejecutivo en sentido estricto, esto es, al Presidente actuando en conjunto con el Ministro del ramo, estableciendo las competencias que se ejercen en forma conjunta. Así se contempla el ejercicio de la iniciativa en la formación de la Ley y la competencia para la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. También, se racionaliza la regulación de los ministerios de forma homogénea a la vez que se crean las Secretarías Ministeriales de mayor carácter administrativo, en sustitución de la figura actual de Viceministro pero con mayor rango y con una definición competencial precisa. De igual modo, se fija legalmente un número máximo y mínimo de ministros (diez-veinte) y se afirma que la ley dota de un marco jurídico flexible a los ministerios. No obstante, resulta llamativa –y no muy apropiada por merma de la necesaria flexibilidad– la regulación legal exhaustiva de las competencias de cada ministerio (así en el *Capítulo VIII*, "competencias ministeriales", que consta de más de cincuenta extensos preceptos). Cabe advertir, sin embargo, que esta extensa regulación únicamente se mantiene de forma anexa al último proyecto<sup>33</sup>, por lo cual parece probable que dadas las críticas recibidas por los diversos grupos de expertos este Capítulo quede reducido en su amplitud o incluso suprimido. Al respecto, Parejo recomienda la reducción del texto a la determinación de los elementos esenciales para la conexión debida entre organización administrativa y las tareas-competencias. Entiende oportuno que la ley se limite a determinaciones exclusivamente formal-funcionales, extendiéndose, todo lo más, a prescripciones o reglas generales, tales como la de que

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, pág. 30.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pág. 40.

<sup>33</sup> En el proyecto inicial esta regulación constituía los artículos 37-96 (*Capítulo III*).

toda competencia –no existiendo determinación específica sobre su atribución a un órgano concreto- deberá entenderse asignada al órgano más inferior o más cercano al ciudadano de la organización administrativa de que se trate<sup>34</sup>.

**Dos artículos componen el *Capítulo* III de la “Administración local”, dado que esta parcela cuenta con regulación propia. Se trata de las líneas generales de la autonomía municipal ya reconocida constitucionalmente. Coinciden las críticas generales al proyecto en que se minusvalora la instancia territorial local. Así, en la sede de la Corte Suprema se afirmó con rotundidad la lesión de la autonomía municipal en el proyecto<sup>35</sup> y en la Asamblea legislativa se expresó la necesidad de dejar claramente establecida la organización territorial plural (estatal-municipal) de la Administración pública costarricense y de modular las técnicas organizativas previstas en función de dicho pluralismo interno<sup>36</sup>.**

El *Capítulo* IV (Administración descentralizada institucional y las empresas públicas) adquiere una gran importancia. Se establece una tipología normativa de los entes institucionales: “entes públicos”, “instituciones autónomas” y “empresas públicas”. Como se ha adelantado, se pretende restringir a los mínimos constitucionales las instituciones autónomas y contener y limitar, en general, a la Administración institucional.

Los “entes públicos” según define el artículo 47 son “organizaciones funcionalmente descentralizadas con carácter meramente instrumental, que tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y gestionan separadamente el o los servicios administrativos que constituyen su objeto bajo la dependencia, en los términos de esta Ley, de la Administración matriz, gozan de independencia administrativa y se encuentran adscritos a un Despacho o Secretaría Ministerial. Los entes públicos no gozan de la autonomía de rango constitucional”. Crítica Parejo de esta regulación que se afirme la “independencia administrativa” por cuanto se presta a equívocos respecto de las

---

<sup>34</sup> Sobre la cuestión, PAREJO ALFONSO, Luciano, *Informe inicial...*, cit. págs. 46-48.

<sup>35</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, *Informe final...*, cit. págs. 13-14.

<sup>36</sup> *Ibidem.* págs. 14-15.

instituciones autónomas a las que la Constitución misma reconoce dicha independencia<sup>37</sup>.

Por su parte, las "instituciones autónomas" (Caja Costarricense de Seguro Social, Universidades Públicas, Patronato Nacional de la Infancia y los Bancos Comerciales del Estado y el Instituto Nacional de Seguros), en tanto mantengan la estructura de instituciones públicas, están "dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, que disponen de autonomía en materia administrativa por disposición expresa de la Constitución Política o, en virtud de ésta, por disposición de la Asamblea Legislativa mediante votación de dos tercios de sus integrantes" (art. 57). A las "empresas públicas" se las dota, por primera vez, de reglas generales.

Parejo estima oportuna la regulación de estos dos últimos tipos de entes institucionales<sup>38</sup>. No obstante, desde un punto de vista menos técnico esta nueva tipología resulta más criticada en diversos foros jurídicos, que consideran que supone situar en el centro de gravedad a la desconcentración en detrimento de la descentralización, también quizá por la mera redacción del proyecto. De ahí que se aconseje una clarificación de una y otra figura y el tratamiento adecuado de la descentralización. En todo caso, se apuesta también por dejar claro el respeto de las "verdaderas" autonomías garantizadas constitucionalmente a diferencia de las "falsas" autonomías puramente instrumentales y organizativas (la "descentralización simple" del proyecto)<sup>39</sup>. También en la Corte suprema se critica por su carácter centralizador la regulación de los órganos descentralizados simples<sup>40</sup>.

Respecto del "funcionamiento de la Administración Pública" (*Capítulo V*), se redefinen las reglas orientadas a la coordinación unitaria de la Administración Pública, se regula la creación de consejos sectoriales y subsectoriales, se actualizan las reglas de planificación con enumeración expresa de los principios que la deben regir, se establecen responsabilidades por incumplimiento de metas, se regula la dirección intersubjetiva de modo que el sector descentralizado se acople armoniosamente dentro del conjunto de la Administración Pública y se define con precisión los mecanismos de evaluación de resultados y rendición de cuentas. Particularmente destacan las

<sup>37</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, *Informe inicial...*, cit. pág. 70.

<sup>38</sup> *Ibidem*, págs. 71-72.

<sup>39</sup> Así, opiniones expresadas en la Procuraduría General de la República, recogidas en PAREJO ALFONSO, Luciano, *Informe final...*, cit. pág. 4.

<sup>40</sup> *Ibidem*, pág. 14



“penalizaciones” a los funcionarios por no alcanzar las metas propuestas en la planificación<sup>41</sup> y la responsabilidad y transparencia en la rendición de cuentas (arts. 90-97).

Son diversas las críticas recibidas a este quinto Capítulo. Así, se considera que se da una laguna respecto de la descentralización funcional. También en general, Parejo afirma que se da cierta confusión –constante en toda el texto de la ley, pero con especial incidencia en este capítulo- al no precisarse si se hace referencia sólo a la Administración central o nacional (incluyendo tanto la desconcentrada como la descentralizada funcionalmente) o si también se hace referencia a la Administración local. Si la referencia a la Administración es sólo respecto de la central o nacional, Parejo aplaude la regulación. Sin embargo, afirma que de incluirse también la Administración local la regulación de este Capítulo no sería admisible en virtud de la autonomía local<sup>42</sup>. Asimismo considera que a fin de alcanzar la unidad material de la Administración ya proclamada al inicio de la ley habrían de ampliarse los modelos de coordinación de la Administración local por parte de la estatal sin lesionar la autonomía municipal. Para ello, sostiene, que bastaría con una afirmación general del tipo “a los efectos de asegurar la unidad material de acción administrativa la Administración del Estado coordinará la Administración local en los términos de lo dispuesto en el propio Capítulo.”<sup>43</sup> En la misma línea apunta “a título de simple sugerencia” la posibilidad de una participación de los entes municipales –sin voto- en los Consejos

---

<sup>41</sup> Así, ver la remoción de funcionarios en virtud del carácter vinculante de la planificación (art. 81), exigiéndose con carácter general alcanzar no menos del 70% del “rendimiento y resultados esperados”. En el ámbito de la dirección intersubjetiva se reitera la remoción por incumplimiento por el Presidente y el Ministro del ramo de los jefes titulares de los órganos, individuales o colegiados “que desobedezcan gravemente una directriz impartida por aquellos sin dar una justificación objetiva y razonable de su inobservancia” En el caso de directores de las instituciones autónomas, la remoción debe hacerla el Consejo de Gobierno. (art. 87).

<sup>42</sup> Las referencias a este problemas pueden apreciarse en PAREJO ALFONSO, Luciano, *Informe inicial...*, cit. págs. 39, 51, 52.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pág. 51. Cabe recordar que el texto del artículo 67 que encabeza este Capítulo V reza lo siguiente:

“*Unidad de la Administración Pública.* La Administración Pública en su conjunto está obligada, en virtud de la unidad material asegurada por la Constitución Política, a la coherencia de su acción desde el punto de vista de la toma de decisiones, el ejercicio de la autoridad pública y la prestación de los servicios públicos.” Se trata, a juicio de Parejo, de la necesidad de la oportuna matización respecto de la Administración local a fin de preservar su autonomía.

sectoriales y subsectoriales relativos a lo desconcentrado y lo funcionalmente descentralizado<sup>44</sup>.

Por cuanto al sistema de planificación propuesto, Parejo se muestra más que escéptico respecto de la viabilidad de los Planes de alcance nacional, que por su ambición suelen resultar poco operativos y prontamente desacreditados<sup>45</sup>. Como alternativa apunta una técnica planificadora sobre una tipología que permita la concreción en programas multinivel local-zonal-regional, en coordinación con la Administración local, con mayores probabilidades de eficacia. Su propuesta se concretaría en programas internos de los ministerios y programas de éstos con órganos desconcentrados concertados con los entes locales. Asimismo, apuesta por unas reglas de respeto de la autonomía local en la planificación, tanto como reserva de capacidad de decisión como procedimentalmente en toma de decisiones, iniciativas, etc. Por otro lado critica, la técnica de depuración de responsabilidades por falta de seguimiento de objetivos.

Concluye su comentario a este importante Capítulo dando un "elogio sin reservas" a la regulación de la evaluación y rendición de cuentas (arts. 90-97)<sup>46</sup>. Como es sabido, el control de resultados es uno de los grandes *arietes* de la nueva gestión pública a favor de la eficacia y la eficiencia, en tanto introduce nuevos criterios de exigencia junto a los tradicionales controles jurídico puro y financiero. Para este caso, Parejo apuesta por la extensión del control de resultados a la Administración local, sin perjuicio de los necesarios matices, de otra parte, advierte la necesaria coordinación de su regulación con la planificación puesto que se trata de parcelas inherentemente conectadas. Asimismo, afirma la oportunidad de que el control de resultados fuese una responsabilidad de un órgano de la Presidencia de la República.

El *Capítulo VI* es el relativo a la "Regionalización", terminología algo confusa bajo nuestra perspectiva en razón del fuerte carácter unitario del Estado de Costa Rica, viniendo a suponer la Administración periférica del Estado. Se pone el énfasis en la Provincia, de mayor raigambre desde 1812, que pueden estar divididas en "regiones", lo cual puede inducirnos a cierta confusión. Se abordan mecanismos de desconcentración con la figura del "Coordinador" nombrado por el Presidente con responsabilidad regional. Igualmente, se regula la

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, pág. 52.

<sup>45</sup> *Ibidem*, pág. 53.

<sup>46</sup> *Ibidem*, págs. 58-59.

posible existencia de un "Consejo Regional" con los diversos responsables regionales, con comisiones sectoriales. También se contemplan demarcaciones inferiores como los cantones y distritos (en razón del texto constitucional).

Crítica Parejo la mezcla de lo desconcentrado y lo descentralizado funcionalmente con lo local, cuando su diferente naturaleza exige un diferente tratamiento jurídico. De hecho, lo relativo a la descentralización y desconcentración ya queda regulado en otros apartados de la norma, por lo que propone la supresión de aquello no relativo al ámbito local. Por otra parte –producto de un contraste jurídico-político-, critica el experto el término "región" que induce a confusión en tanto que se trata de mera desconcentración en ámbito provincial o incluso inferior. De otro lado, afirma la imposibilidad de la figura de los "Consejos regionales", que se regulan como órgano periférico de coordinación que incluye la instancia autónoma local, propone que se limite a ser órgano periférico de la Administración del Estado y en su caso, como marco organizativo en el que se inscribirían las Comisiones sectoriales previstas por el propio proyecto. Respecto de la complejidad de instituciones constitucionales del distrito y el cantón, estima que por su composición y sus funciones resultan contradictorias con la estructura y lógica del mundo municipal. De ahí que Parejo proponga su incorporación en la estructura de la organización de encuentro y coordinación de las Administraciones del Estado y la local<sup>47</sup>. Por su parte, los expertos costarricenses ratifican estas dudas, así como la previsión de la puesta al frente de la Administración regional desconcentrada de un "Coordinador Regional"<sup>48</sup>, en todo caso confirman el arraigo político de la provincia en aquel país. No obstante, la desconcentración territorial la consideran como sobreabundante, por supérflua, por lo cual se estima oportuna su flexibilización en el proyecto y la no obligatoriedad de la desconcentración, así como rebajar el perfil político del "Coordinador regional"<sup>49</sup>.

El *Capítulo VII* bajo el título "organización de competencias" regula en detalle –y con no pocas imperfecciones a la vista del informe de Parejo- la delegación, la avocación y la desconcentración, dotando de

<sup>47</sup> *Ibidem*, págs. 59-62.

<sup>48</sup> Así en las opiniones expresadas en la reunión en la Universidad de Costa Rica, incluidas en PAREJO ALFONSO, Luciano, *Informe final...*, cit. págs. 11-12.

<sup>49</sup> Cabe señalar que en la línea de rebajar el perfil político de esta figura parece explicarse el cambio de terminología del anterior proyecto, que hacía referencia al "Administrador regional".

singular importancia a esta última (con la pretensión de no generar nuevos entes administrativos o fortalecer los ya existentes). Como novedad, se instaura la figura de jefes unipersonales (nombrados por el Ministro) para órganos desconcentrados funcionalmente, que se pretende que se conviertan en verdaderos instrumentos del accionar del Poder Ejecutivo.

Considera Parejo muy positiva la previsión diferenciada de la delegación interorgánica (incluso *per saltum*) y de la intersubjetiva, así como la posibilidad de la subdelegación y la delegación de firma. No obstante, detecta no pocos errores técnicos en este Capítulo, a saber: limitación temporal de la delegación; falta de límites claros a la delegación de algunas competencias; extinción de la delegación por el ejercicio de la competencia delegada; defectos en la delegación de firma por atribuir la responsabilidad del acto al delegante; el supuesto de la delegación intersubjetiva no lo es tal, sino de descentralización<sup>50</sup>. Por el contrario, valora como "impecable" la regulación de la avocación, aunque estima posible concretar si es posible la avocación *per saltum*<sup>51</sup>. Por cuanto la desconcentración, apunta que se ha regulado "más allá de sus límites institucionales lógicos", puesto que incluye supuestos propios de descentralización, al "desconcentrarse" a nuevas entidades (siendo esto lo propio de la descentralización funcional)<sup>52</sup>.

## VI. A modo de conclusión

El siglo XXI ha planteado no pocos retos a las sociedades, y en concreto a los sectores públicos que deben satisfacer el interés general de las mismas. En particular, los sectores públicos de las sociedades democráticas, en tanto que deben satisfacer verdadera y eficazmente dicho interés general, tienen la especial responsabilidad de adecuar sus estructuras y funcionamiento a tal fin. Y esta tarea debe desarrollarse en un contexto que cada día percibimos como más novedoso y cambiante. De ahí que, como es sabido, desde hace tiempo se postulan diferentes corrientes de adaptación a este nuevo entorno bajo diferentes nomenclaturas (la reforma o reinvencción del Estado o Gobierno, la nueva gestión o gerencia pública, etc.).

---

<sup>50</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, *Informe inicial...*, cit. págs. 62-65.

<sup>51</sup> *Ibidem*, pág. 66.

<sup>52</sup> *Ibidem*, págs. 66-69.

En este sentido, la reforma de la Administración de Costa Rica a través de la Ley orgánica de la Administración pública parece haberse insertado de pleno en dichas corrientes. De este modo, para países en los que este tipo de reforma no parece haber trascendido a los textos legales y, por tanto, los cambios no han adquirido carácter jurídico-normativo (como es el caso de España) esta reforma en ciernes puede situarse como un referente. A los ojos de los escépticos es posible que la proclamación de diversos principios de nueva incorporación en textos legales pueden resultar de dudosa trascendencia práctica. Está claro que el Estado no se reforma por Decreto, utilizando una ya clásica sentencia. Pero también parece cierto que la incorporación en normas jurídicas de toda una serie de principios –en el caso de esta ley, incluso como “derechos subjetivos del ciudadano”- es un elemento más en aras a la consolidación –o génesis en su caso- de una nueva cultura administrativa siempre precisa para un efectivo cambio institucional.

Ahora bien, no se trata únicamente de una proclamación de principios en un texto jurídico. En el proyecto de ley que se ha analizado se aprecia también algún elemento que se configura como verdadero *ariete* de la llamada reforma del Estado, como pueda serlo la importancia concedida a la fijación de objetivos y el control de resultados. Como es sabido, se trata de uno de los elementos a los que los especialistas conceden mayor significación en el marco de estas nuevas corrientes, ya no sólo por el alcance y repercusiones que pueda tener el control de resultados, sino por lo útil que resulta la fijación de objetivos a los diferentes niveles de la Administración. Pues bien, siguiendo a quien ha sido un experto analista de esta iniciativa legislativa –Parejo Alfonso- debe considerarse de forma muy positiva la regulación costarricense en esta materia.

Si lo anterior puede considerarse como la *cara* de este proyecto es precisamente porque puede afirmarse, también, la existencia de una *cruz*. En este lado es donde quizá quepa ubicar los déficits técnicos de este proyecto, cuya trascendencia en muchas ocasiones no va más allá de lo propiamente jurídico si bien, en otras ocasiones, tales déficits generan algunas posibles disfunciones políticas. También es cierto que quizá pese en exceso en este proyecto su fidelidad a la finalidad esencial del mismo, esto es, recomponer la unidad y racionalidad en la organización y funcionamiento del Estado. La huída –casi obsesiva- de la fragmentación, atomización y evidentes muestras de descoordinación llevan al proyecto quizá a situarse en el extremo opuesto: presidencialismo, desconocimiento de la descentralización en beneficio de la desconcentración, homogeneización de los entes

públicos, desconocimiento de la autonomía local, etc. Será en el proceso legislativo definitivo de este proyecto cuando se tenga la ocasión de mitigar estos problemas.

A lo largo de estas páginas se ha pretendido aproximar al lector a la futura ley principal de la Administración costarricense. Para llevar a cabo tal fin, se ha contado con el inestimable soporte de los extensos y rigurosos dictámenes de Parejo Alfonso. Mediando estos informes, cualquier otra evaluación por necesidad habría de ser ignorante y superficial. Es por ello que únicamente cabe añadir a lo expuesto que nos encontramos ante una ley que puede erigirse en un referente para España por cuanto a la incorporación de nuevas corrientes administrativas y, lo que es principal, puede servir a Costa Rica para un seguimiento del interés general por sus poderes públicos mejor y más acorde a los nuevos tiempos.