



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 11 de julio de 2019
DM-1069-2019

Señora
Catalina Crespo Sancho
Defensora
Defensoría de los Habitantes

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En respuesta a la solicitud de información adicional para efectos de seguimiento del Oficio N° 06098-2019-DHR - GA, relacionado con el expediente 242295-2017-SI, se aclara que mediante el oficio DM-565-2019 del 29 de marzo 2019, oportunamente se brindó respuesta a las inquietudes planteadas.

Al respecto, previo a dar respuesta a lo consultado, se desea realizar algunas precisiones acerca de la materia de rectoría que nos parece conveniente determinar y que se ha encontrado en análisis por parte de este Ministerio. Sobre esta materia, la Constitución Política de Costa Rica establece como función exclusiva del Presidente de la República, dirigir y coordinar las tareas de gobierno mediante el ejercicio del direccionamiento político de la administración central y descentralizada. Asimismo, la Ley General de la Administración Pública, confiere a los ministros de gobierno conjuntamente con el Presidente de la República, la atribución de dirigir y coordinar la institucionalidad propia al respectivo ramo.

De estas disposiciones normativas se desprende que corresponde al Presidente de la República gobernar o regir el pueblo de Costa Rica y conjuntamente con los ministros, dirigir y coordinar la administración pública costarricense a fin de gobernar.

La compleja realidad fiscal que vive el país, obliga a las instituciones públicas a una mayor responsabilidad y exigencia, en los resultados que generen y los servicios públicos que brinden. De esta manera, definir estrategias de coordinación y dirección política, con el objetivo de orientar el desarrollo del país a fines y políticas comunes; debe fortalecerse para mejorar el accionar gubernamental.

Así las cosas debe considerar que existe la *rectoría política* y la *rectoría técnica*, de las cuales se puede indicar lo siguiente:

Es en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 41187-MP-PLAN,





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 2

donde se establece las responsabilidades del ámbito de la rectoría de cualquier actividad, congruente con las funciones de determinado sector.

De conformidad con el artículo 10 de dicho Reglamento, se entiende por rectoría política *“la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con la ministra o el ministro del ramo para coordinar, articular y conducir las actividades del sector público en cada ámbito competencial, y asegurarse que éstas sean cumplidas conforme a las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo.*

Corresponde a cada órgano rector:

- a) Emitir las políticas públicas correspondientes a su competencia.*
- b) Rendir un informe sobre la ejecución del presupuesto de su institución, correspondiente al ejercicio fiscal en curso, según lo dispuesto en el artículo 28.2 inciso i) de la Ley General de la Administración Pública.*
- c) Visar los proyectos de instituciones públicas integrantes de su rectoría para la respectiva inscripción en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) del Ministerio de Planificación y Política Económica.”*

Asimismo, el artículo 11 de ese mismo Reglamento dispone que las rectorías políticas se establecen únicamente dentro de la órbita del Poder Ejecutivo.

Eso significa que el Estado Costarricense ha tenido como objeto establecer instancias institucionales idóneas para la dirección, coordinación, ejecución, control y evaluación de las actividades públicas, como apoyo a las diversas actividades del desarrollo. Mismas que estarían dirigidas y coordinadas por sectores, para ejecutar las políticas públicas sectoriales, regionales e institucionales. La rectoría del Poder Ejecutivo, como una forma de acción estatal, puede extenderse al ámbito privado de conformidad con la ley.

Bajo ese marco de legalidad a determinada rectoría se le da la potestad para ejercer las funciones de dirección, coordinación y vigilancia sobre las acciones que se realizan en algún sector específico. Y esas funciones facultan al rector para formular, emitir y divulgar las políticas específicas de su sector, coordinar con las restantes instituciones que conforman el sector; y vigilar no sólo el cumplimiento de las acciones que se desarrollan, sino también de los fondos públicos destinados a dicho sector. En algunos casos la misma Ley ha previsto órganos de apoyo y asesoría para llevar a cabo los objetivos, como el caso de la rectoría de los sectores: agropecuario y telecomunicaciones.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 3

La rectoría política, pretende organizar la Administración Pública, a efectos de guiar a las instituciones a alcanzar propósitos comunes que conduzcan acciones conjuntas con fines específicos. Existen estudios que reseñan distintos aspectos asociados con las diferentes formas de rectoría y la carencia de una política de Estado que establezca un ente rector político. La serie de debilidades en este aspecto han sido referidas a la planificación del desempeño y gestión de los órganos que comprenden un determinado sector de actividad, incurriendo, por ende, en el rendimiento negativo de las instituciones.

Para ampliar el concepto de rectoría política, el numeral 7 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, ley 8839 del 13 de julio del 2010 establece un dimensionamiento más amplio, particularmente en lo que respecta a la introducción del factor regulatorio o normativo del concepto de rectoría, estableciendo lo siguiente:

“ Artículo 7.- Rectoría

El jerarca del Ministerio de Salud será el rector en materia de gestión integral de residuos, con potestades de dirección, monitoreo, evaluación y control. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, tiene entre sus funciones las siguientes:

- a) Formular y ejecutar la política nacional y el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos, así como evaluarlos y adaptarlos periódicamente en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.*
- b) Dictar los reglamentos, por tipo de residuo, que sean necesarios para la gestión integral de residuos.*
- c) Verificar la aplicación de esta Ley y sus reglamentos.*
- d) Desarrollar las herramientas y los reglamentos técnicos que sean necesarios para la gestión integral de residuos.”*

Por otra parte, la rectoría se caracteriza por contar con dos connotaciones fundamentales: su especificidad material (sustancial) y su manifestación o alcance intersubjetivo o interinstitucional (sectorial).

Así, la rectoría en razón de la materia entraña el ejercicio -sobre un determinado ámbito de competencia o área de conocimiento estatal- de una gama de acciones como serían la dirección (incluye la formulación de políticas públicas y la planificación), coordinación, fiscalización y evaluación, ejecutadas por parte de un jerarca unipersonal (ministro) o





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 4

eventualmente, cuando se trata de rectoría técnica, de un jerarca colegiado (junta directiva, consejo directivo u otro afín de alguna institución autónoma) en punto a la consecución de determinados objetivos y metas institucionales y los medios necesarios para su logro, por parte de un inferior no jerárquico.

Desde la óptica de su alcance intersubjetivo, el ejercicio de la rectoría –sea política o técnica- está directamente relacionado con la noción de sector institucional, en donde, necesariamente, se produce una relación de poder político-jurídico entre un jerarca (unipersonal o colegiado) y un subalterno, pero tomando en cuenta que esa relación de supeditación es rogada, no jerárquica, pues se da entre entes u órganos con naturalezas jurídicas semejantes e igual rango, cada una dotada de su propia personalidad jurídica. El caso típico sería el de un ministerio ejerciendo rectoría sobre un conjunto de otros ministerios e instituciones autónomas, tal y como se deriva de la conformación de rectorías del supra citado Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo.

No obstante, podría presentarse el caso –ciertamente excepcional- de una institución autónoma que por su ámbito competencial ejerza rectoría material –técnica- sobre ministerios y otras autónomas, verbigracia, el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (CONAPDIS) que ejerce rectoría en materia de discapacidad respecto de todo el sector público.

Para que la rectoría pueda constituirse, debe existir un acto de “*investidura*”, mediante el cual se le dota o confiere al rector de las potestades que conciernen a la rectoría, esto es, las ya mencionadas de dirigir, coordinar, fiscalizar, evaluar y regular a su respectivo sector. Ese acto de investidura puede provenir –en el común de los casos- de una designación hecha por el Presidente de la República a sus ministros, vía decreto ejecutivo; pero también podría pensarse en el caso de que dimanase directamente de una norma superior (usualmente una ley orgánica o constitutiva de alguna entidad) que le establezca el ejercicio de una determinada rectoría material, aun cuando no cuente con un sector bien delimitado respecto del cual ejercerla.

El ejercicio de la rectoría puede entenderse circunscrito al inciso 8 del artículo 140 constitucional, y en esa tesitura, se constituiría como un instrumento más con que cuenta el Presidente de la República, para ejercer vigilancia sobre la buena marcha de los servicios y dependencias administrativas, pero sobre todo para comprometer las acciones de los entes y órganos tanto del sector centralizado como del descentralizado institucional.

De esta forma, la rectoría es un tipo de relación interinstitucional, puesto que se produce entre ministerios e instituciones descentralizadas, y por ende escapa al tipo de relación





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 5

interorgánica que contempla el título cuarto de la Ley General de la Administración Pública (LGAP); tampoco es una técnica de distribución o cambio de competencias, como las que prevé el título tercero de esta misma ley. Esto es así, puesto que la rectoría no es una figura o herramienta jurídica propiamente administrativa, sino más bien de índole política y, en este entendido, opera en un nivel de vinculatoriedad y compromiso inter jerárquico, bajo la égida de un ministro que deberá rendir cuentas directamente al Presidente de la República.

A diferencia de la figura de la directriz presidencial, que si está considerada como una relación inter orgánica, al regularse dentro de los márgenes de los artículos 99 y 100 de la LGAP, la rectoría tiene un espectro de aplicaciones más amplio al incluir funciones de dirección, reglamentación, fiscalización, coordinación, planificación y evaluación y su ejecución recae directamente sobre un único responsable final que es el ministro rector, en tanto que en la directriz los responsables de su ejecución siempre son varios jefes a la vez. Por otra parte, el incumplimiento de la directriz está regulado por un procedimiento preestablecido, mientras que la sanción por el mal ejercicio de la rectoría no está regulada y quedaría al criterio de quien ejerza la Presidencia de la República.

De igual modo, corresponde diferenciar el concepto de rectoría política del de rectoría técnica, para aclarar que mientras la primera se ejerce a un nivel jerárquico superior -por ende político y estratégico-, con labores propias de dirección, coordinación, fiscalización, planificación y regulación; la rectoría técnica se ejerce desde el nivel organizacional sustantivo de la administración, que es desde donde dimana la experticia institucional (conocimiento más experiencia), aplicable a determinados procesos técnico-científicos que se encuentren dentro del ámbito funcional y competencial de la institución de que se trate.

Este criterio es concordante con lo indicado por la Contraloría General de la República (CGR) en el Informe DFOE-SOC-IF-15-2014 del 10 de diciembre del 2014 denominado *"Informe de la Auditoría sobre las acciones de política pública respecto a la población joven que no estudia ni trabaja"* en el cual se establece que la *"...potestad de dirección y coordinación política reside en el Poder Ejecutivo, la cual tiene como objeto mantener la unidad de Estado y asegurar la orientación política de éste, conforme a lo establecido en los artículos 26 inciso b) y 27 (inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública, N° 6227."*

De igual forma, la PGR en el dictamen C-130-2006 del 30 de marzo del 2006 establece que *"En virtud de la potestad de dirección, se reconoce al Poder Ejecutivo la rectoría de determinados sectores de la actividad gubernamental y administrativa. Este es el caso de la salud, cuya rectoría corresponde al Presidente de la República y al Ministro de Salud. De conformidad con la Ley General de Salud y la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, a este órgano le corresponde "la*





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 6

definición de la política nacional de salud, la formación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a la salud (artículo 2 de la Ley General de Salud). En este mismo sentido, la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, Ley N° 5412 del 8 de noviembre de 1973, asigna al Ministerio la organización y suprema dirección de los servicios de salud del país (artículo 1). La rectoría de un sector implica la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales." (El subrayado no corresponde al original)

Asimismo, la CGR continua en el Informe supra citado indicando que "2.4. Es importante tener presente esa potestad de dirección y coordinación política del Poder Ejecutivo, en el marco de la definición de las políticas públicas sobre la juventud, pues el ordenamiento jurídico ha creado algunas instituciones como rectorías técnicas, e instancias de coordinación pública, las cuales tienen una participación en la definición de las mismas, pero no deben, en principio sustituir la labor del Ejecutivo, pues debido a la naturaleza jurídica de estos entes descentralizados o autónomos no tienen una injerencia vertical y directa, sobre la gestión administrativa de otros actores públicos involucrados en el sector."

(...) 2.6. En concordancia con lo expuesto anteriormente, la Procuraduría a General señala las limitaciones que tiene dicha institución para ejercer la función de rectoría en el sentido de rectoría política o gubernativa, al indicar que: "(...) el Patronato, como la mayoría de las entidades autónomas, está sujeto a la potestad de dirección del Poder Ejecutivo. Una potestad que tiene como objeto mantener la unidad del Estado y, por ende, asegurar la orientación política de éste (...)"

2.7. Por su parte, en el 2002, con la promulgación de la Ley N° 8261, Ley General de la Persona Joven, se creó el Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven (CPJ) como un órgano con desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Cultura y Juventud, al cual le corresponde el ejercicio de la rectoría de las políticas públicas a favor de este grupo de población. La Procuraduría General ha reconocido la rectoría de este Consejo y ha concluido que "el concepto de órgano "rector" comprende y hace dable asignar al Consejo un papel preponderante y exclusivo para el desarrollo de los principios, competencias y fines que se persiguen satisfacer con la promulgación de la Ley General de la Persona Joven, frente a todos los órganos públicos que de alguna u otra forma se relacionen con los diversos temas que atañen a las personas jóvenes de nuestro país". A pesar de que la Procuraduría no indica el tipo de rectoría que le reconoce al CPJ, debe considerarse que se trata de rectoría técnica, ya que ningún Consejo es Poder Ejecutivo en sentido estricto, con potestades de dirección política.

2.8. En este sentido, tanto el CPJ, como el PANI, son instituciones de rectoría técnica. Esta rectoría se diferencia de la rectoría política que debe ejercer el Poder Ejecutivo, pues según la Procuraduría General de la República, consiste en: "Una rectoría que legalmente busca la uniformidad de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 7

principios, normas técnicas, métodos, terminología, y procedimientos estadísticos y la coordinación entre las instituciones competentes”

2.9. Asimismo, la Contraloría General de la República, retoma dicho concepto y lo amplía como el rol de “promover la investigación, el desarrollo, el perfeccionamiento y la aplicación de metodologías, debe uniformar principios, normas, técnicas, métodos y terminología, así como, coordinar con los órganos y entes del Estado que ejecutan los programas con el fin de brindarles asistencia técnica. Asimismo, la rectoría técnica no es excluyente de la función de ejecución, por lo que los organismos que la ostentan pueden a su vez ejecutar programas en su campo de acción”

2.10. En este sentido, queda claro que la rectoría política alude al poder administrativo, jerárquico y regulativo; y en el caso de la rectoría técnica, más a la coordinación horizontal y a la planificación, que sin contradecir la jerarquía política, también goza, en el ámbito específico de su competencia técnica, de la primacía que caracteriza su especialidad, frente a otras instituciones que no la tienen.”

En algunos casos, el origen de las rectorías en nuestro país se ha dado mediante la ley, como es el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería o el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). En el caso del MAG, la ley 7064 establece su rectoría en el sector agropecuario, estableciendo mecanismos de coordinación y definiendo las instituciones que deben ser dirigidas en política agropecuaria (Consejo Nacional de Producción –CNP-, el Instituto de Desarrollo Rural –INDER-, el Instituto de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria –INTA-, el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento –SENARA-, el Servicio Fitosanitario del Estado –SFE-, el Servicio Nacional de Salud Animal –SENASA-, la Oficina Nacional de Semillas –ONS-, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura –INCOPECA-, y el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario –PIMA-).

Otro caso es lo establecido en la ley 6054 que establece al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), como el organismo rector de los sectores de industria, comercio, integración, turismo, minería e hidrocarburos. Asimismo, la ley 7152 establece expresamente la rectoría del Ministerio de Ambiente y Energía para el sector Recursos Naturales, Energía y Minas.

En tanto, en otros casos, la definición de sectores y rectorías no están definidos por ley, sino mediante Decreto.

Se concluye entonces, que el vocablo “*rectoría*” deviene previo a la promulgación de la LGAP y se desprende, según interpretaciones de la Sala Constitucional, la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República; del término dirección y





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 8

coordinación reguladas en la Constitución Política en los numerales 26, 27, 99 y 100.

La definición de rectoría ha sido establecida por distintas entidades, destacando entre ellas la señalada por la Contraloría General de la República (CGR), al indicar que es la “acción de gobernar, dirigir, conducir a una comunidad, conjunto de instituciones o personas, o ejercer autoridad sobre ellas”, y eso “implica la definición de políticas públicas, y la emisión de directrices y lineamientos” (Contraloría General de la República, Oficio No. FOE-PGA-341 del 29 de agosto 2007)

Sobre este punto ha dicho la Sala Constitucional: “El Poder Ejecutivo-Gobierno-, como organizador jurídico y político, es el que se encarga de organizar, dirigir y encausar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social. La función ejecutiva es una tarea esencial del Gobierno en sus distintos órganos o ministerios, como lo es también la directiva política de fijar los objetivos y metas de la acción coordinada en los demás entes públicos, proponiendo los medios y métodos para conseguir esos objetivos. Es también función esencial del Poder Ejecutivo orientar, coordinar y supervisar el aparato de la Administración Pública (artículo 140.8, CP) y dictar normas generales que no son solo simple ejecución de normas legales sino delimitantes (art. 140.2, CP)...” (Sala Constitucional, Resolución No.3089-98 del 12 de mayo de 1998)

Asimismo, la Procuraduría General de la República define la rectoría de un sector como “la facultad de dirigirlo y de dictar políticas que guiarán las diversas entidades y órganos que formen parte de dicho sector. Ergo, la potestad de dictar políticas nacionales, a diferencia de los entes menores que dictan políticas institucionales. La función de dirección busca mantener la necesaria unidad del Estado, que por definición tiene una visión más amplia -en razón de la pluralidad de intereses que está llamado a tutelar- que cada uno de los entes descentralizados y ello no puede obtenerse si el Estado no puede lograr que el resto de entes públicos orienten su actividad de conformidad con las políticas estatales” (Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-130-2006 del 30 de marzo de 2006)

De esta forma, se podría interpretar la rectoría, como la facultad de dirigir y coordinar un conjunto de instituciones y/o unidades organizacionales, que por afinidad o competencias, le son asignadas para orientar y supervisar la ejecución de políticas que conduzcan, coherentemente, el accionar del Poder Ejecutivo hacia un fin específico.

Cabe resaltar de cada una de estas definiciones, los términos de *dirección* y *coordinación* como un común denominador; por lo cual corresponde considerar que la potestad de dirección es de origen constitucional, derivados del artículo 140 inciso 8 de la Carta Magna y encuentra fundamento en el principio de unidad del Estado o unidad de mando (Sala Constitucional, Resolución No. 3089-98 del 12 de mayo de 1998); entendiendo esta como





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 9

dirección política del Estado, ejercida por el Presidente de la República y el Ministro del ramo, mecanismo que garantiza dicha unidad del Estado; destacado por la Sala Constitucional en la siguiente sentencia:

“En cuanto a la función de dirección política, -que es la única que nos avocaremos a desarrollar, en atención al interés de estudio de esta acción-, es importante resaltar que le corresponde al Poder Ejecutivo una función de orientación política en lo relativo a la actividad estatal, cuya finalidad es la de orientar las políticas estatales en los diversos ámbitos de interés público, a fin de mantener la necesaria unidad del Estado; y ello se logra a través de los diversos mecanismos de autotutela administrativa (potestad de planificación, potestad de dirección -lo relacionado con la emisión de directrices-, la potestad de coordinación -sectorización y regionalización-, la potestad de emitir autorizaciones -aprobaciones, refrendos y vistos buenos-). Así, lejos de ser una competencia de orden legal, se trata de una de orden constitucional, propia del Poder Ejecutivo, según lo ha considerado con anterioridad esta Sala, en virtud de lo cual, es el Ejecutivo el que debe fijar la política en un área de acción determinada y no a la inversa” (Sentencia N.º 3629-2005, 2005)

Tal como se infiere de lo anterior, los constituyentes consagraron como un principio constitucional, la unidad de mando que ejerce el Poder Ejecutivo a partir de la figura del Presidente en conjunto con el respectivo ministro, cuyos alcances se clarifican en la resolución constitucional 2006-17600 que a continuación se detalla:

“(…) Ese principio, significa que tanto el Gobierno como la Administración tienen una cabeza común, siendo en nuestro régimen semi-presidencialista, la figura del Presidente de la República quien puede actuar de forma unipersonal -básicamente para asuntos políticos- o conjuntamente con el respectivo Ministro rector del sector o ramo administrativo respectivo quién es, constitucionalmente, su obligado colaborador. Tanto la dirección política como la administrativa la ejerce el Presidente de la República, asistido de sus colaboradores obligados. El principio de la unidad de mando que ejerce el Poder Ejecutivo, a través de la figura del Presidente, cuando actúa aislada o conjuntamente con el respectivo Ministro, permite mantener la armonía, coordinación, coherencia y unidad de la gestión administrativa, puesto que, de lo contrario existiría un caos y desorden administrativo, en el que cada ente público realizaría aquellas tareas que estime prioritarias de forma unilateral y caprichosa. En tal sentido, el Estado debe velar por su propia existencia o continuidad en el tiempo, para lo cual debe determinar, a través de sus órganos fundamentales -Poder Ejecutivo y Legislativo-, las líneas generales y los fines de la actuación de todos los entes públicos. Es así como la tutela administrativa o dirección intersubjetiva ejercida por el ente público mayor (Estado) pretende garantizar, también, la unidad estatal. Debe tomarse en consideración que el principio de unidad de mando resulta de vital importancia cuando se cae en la cuenta que fuera del ente público mayor o Estado existe una pluralidad ingente de entes públicos menores. Sobre el particular, esta Sala en el Voto No.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 10

3089-98 de las 15:00 hrs. del 12 de mayo de 1998 señaló lo siguiente:

“(...) todos los órganos que forman el aparato estatal como Estado Constitucional de Derecho, deben someterse a los criterios de “planificación nacional” y en particular a las directrices de carácter general dictadas por el Poder Ejecutivo –Gobierno (Art. 140.8 CP) (...) el Poder Ejecutivo –Gobierno-, como organización jurídica y política, es el que se encarga de organizar, dirigir y encauzar a la sociedad en todos sus aspectos político, jurídico, económico y social (...)”
(Res: 2006-17600, 2006)

Dicho principio constitucional fue retomado por el legislador con la promulgación de LGAP; al incluir la subordinación funcional de un órgano, sea por el origen a través de la Asamblea Legislativa (a partir de las reformas de ley) o por el fin por parte del Poder Ejecutivo (Ortiz Ortiz, Tutela Administrativa, 1965). Por ende, debe interpretarse, necesariamente, la existencia de sujetos desiguales; en el tanto existe superioridad de uno sobre otro; siendo fundamental para el Estado, encausar las acciones en estricta aplicación de la ley por lo cual, el Poder Ejecutivo resulta ser el encargado de organizar, dirigir y controlar todos los aspectos institucionales que le competen, no obstante, manteniendo la armonía, coordinación, coherencia y unidad de la gestión administrativa (Jinesta, Tutela y descentralización administrativa, 2011).

Asimismo, la LGAP instituye la potestad de dirección en los artículos 26 y 27; regulando su operacionalización a partir de los artículos 99 y 100 de la misma ley; por cuanto el Estado tiene la responsabilidad de velar por el interés general y de conducir al país hacia condiciones óptimas, así como a la consecución de metas y objetivos específicos.

En el marco de dichas prerrogativas, el Poder Ejecutivo planifica, dirige y emite políticas públicas; facultad que implica una función rectora en los respectivos ramos de la actividad pública. *“Rectoría que le permite fijar los objetivos políticos que se propone realizar, formalizándolos en políticas que deben ser ejecutadas por las distintas administraciones públicas.”*
(Procuraduría General de la República, Dictamen C-071-2016 del 12 de abril de 2016)

El artículo 27 inciso 1 de la LGAP es el que consagra de forma expresa las atribuciones de dirección que *“conlleva a la necesaria coordinación y vigilancia que corresponden al ministro conjuntamente con el Presidente de la República, y con ello deja claramente expresa la función de rectoría del Poder Ejecutivo”* (Contraloría General de la República, Oficio No. FOE-PGA-341 del 29 de agosto 2007)

Ligado a lo anterior, al considerarse paralelamente el artículo 188 de la Constitución Política, se valora la necesaria sujeción de las instituciones autónomas a la materia de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 11

gobierno. Artículo que fue reformado en 1968, al considerar los legisladores propicio someter a procesos de planificación integral a dichas entidades dada la preocupación de haber reducido las facultades del Poder Ejecutivo ante las potestades otorgadas a las autónomas:

“Las instituciones autónomas tiene capacidad exclusiva para actuar en el cumplimiento de su fin propio y gozan de independencia en materia de administración. Su independencia en materia de gobierno estará sometida a la ley, para ajustar su actividad al derecho y al interés público” Expediente Legislativo No. 3631 del 31 de marzo de 1966 citado en (Jinesta, 2011)

Esto responde a la dirección gubernamental o tutela administrativa y al establecimiento de relaciones entre el Estado y el resto de los entes públicos; siendo fundamental la existencia de una potestad estatal, regulada, para resguardar el interés general y la propia sobrevivencia del ordenamiento (Ortiz Ortiz, Tutela Administrativa, 1965) (Giménez Sánchez, 2008-II):

“La tutela administrativa o dirección intersubjetiva, es una forma de control ejercido por el ente público mayor sobre los entes públicos menores, motivo por el que es menester distinguirla de la relación de jerarquía –inter orgánica- con la que no se puede confundir. La relación de tutela administrativa es intersubjetiva y horizontal, esto es, se produce entre dos entes públicos, normalmente el mayor -Estado- y los menores los últimos dotados de personalidad jurídica y con autonomía. La relación de jerarquía administrativa es inter orgánica y vertical, es decir, se produce entre dos órganos sin personalidad jurídica, uno superior (supra ordinado) y el otro inferior (subordinado), adscritos a un mismo ente público por lo que se produce en el seno o dentro de un ente público. El control tutelar es, en principio, limitado o tasado, a diferencia del control jerárquico que es, por lo general, ilimitado” (Jinesta, 2011)

Analizando lo anterior, se interpreta la existencia de una dirección política y una relación de jerarquía o dirección; implicando esta última potestad de órdenes, disciplina y otros. Por el contrario, la dirección política conlleva, como se ha establecido en este documento, planificación, coordinación, evaluación y control; no así, una relación jerárquica, por cuanto su ejercicio es limitado.

La rectoría política no ejerce un poder jerárquico sino más bien directivo, en el tanto, persigue guiar a todas las entidades e instituciones al logro de unos objetivos específicos; excluyendo de su accionar potestades de impartir órdenes particulares o dictar circulares sobre el modo en que se debe ejercer la función pública u organizar el servicio que se brinda; así establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley General de la Administración Pública.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 12

El ejercicio de la rectoría política debe ser dado por ley o atribuido propiamente por el máximo jerarca del Poder Ejecutivo, es decir, el Presidente de la República y el Consejo de Gobierno, como órganos constitucionales superiores de la Administración; debiéndose respetar la escala jerárquica del ordenamiento jurídico. Esto según las atribuciones y competencias otorgadas por la Constitución Política y la Ley General de la Administración Pública, para dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública.

Asimismo, la CGR ha señalado que:

“(...) la función ministerial se encuentra enfocada en tres ámbitos: como parte integral de éste con el Presidente de la República, conformando el Poder Ejecutivo; en segundo ámbito como miembro del Concejo de Gobierno, y en tercer término, como el órgano jerárquico de una determinada cartera ministerial.

En punto a lo anterior, es factible ubicar la función de rectoría de cada sector, y en virtud del cual le compete ejercer la función de orientación o dirección política, que implica, en principio, la adopción de políticas generales a implementar por parte de la Administración Pública y materializar la promulgación de directrices en las que se concreten los lineamientos generales y políticas gubernamentales relacionados con acciones estratégicas, objetivos y metas correspondientes” (Contraloría General de la República, 2007) .

El control que puede y debe ejercer el Poder Ejecutivo para el cumplimiento de las directrices dictadas en el marco de la rectoría, es el posterior, pudiendo ejecutar acciones concretas como la eventual destitución del jerarca ante el incumplimiento de las órdenes dictadas; disposiciones establecidas en el artículo 100 de la Ley General de la Administración Pública.

De esta forma, conforme a lo antes reseñado y con el fin de complementar lo indicado y atender la solicitud posterior, se procede a brindar respuesta específica a cada uno de los planteamientos realizados en el oficio 02318-2019-DHR, las cuales se presentan a continuación en el orden en que fueron realizadas:

1. En cuanto a la primer consulta, el artículo 11, inciso a) del Decreto Ejecutivo 41187-MP-PLAN establece claramente que la rectoría de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, debe ser ejercida por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, siendo que conforme se indicó en el oficio DM-565-2019, la articulación, desarrollo y implementación de acciones a nivel institucional referentes al tema pobreza se encuentra inmerso dentro de dicha rectoría. De esta forma, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social es a quién le compete coordinar y articular las acciones en la materia,





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 13

sin embargo, esto no impide que adicionalmente se coordine acciones con otros jerarcas públicos.

2. Respecto a la segunda consulta, la rectoría de Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, como se ha indicado antes, se establece en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 41187-MP-MIDEPLAN, sin embargo, también tiene su sustento en la Constitución Política, la Ley de Planificación Nacional, Ley 5525, la Ley General de la Administración Pública, Ley 6227, así como la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ley 1860.
3. En relación a la tercera y cuarta consulta, conforme se indicó en el oficio DM-565-2019, se reitera que el sistema de gobernanza de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) se establece en el Decreto Ejecutivo 40203-PLAN-RE-MINAE, con el propósito de organizar, articular, planificar, implementar, financiar y dar seguimiento a la Agenda 2030 en Costa Rica. De esta forma, el artículo 3 de dicho decreto crea el Consejo de Alto Nivel de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, órgano colegiado que tiene dentro de sus funciones "...Definir una política nacional de planificación, implementación y seguimiento de los ODS con enfoque prospectivo, integrando las dimensiones económica, social y ambiental de conformidad con las normas de Derechos Humanos y del Derecho Nacional e Internacional. Establecer las medidas necesarias que permitan la asignación de recursos financieros para la implementación de los ODS y aquellas que resulten derivadas del ejercicio de su competencia". Conforme al artículo 4 de este decreto, dicho Consejo se encuentra integrado por el Presidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica y el Ministro de Ambiente y Energía; de forma, que dicho Consejo es al que le compete la coordinación, articulación y conducción de las actividades asociadas a los ODS.

Así las cosas, los temas de desarrollo humano, y el objetivo de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, en el país se articula con los Objetivos y Metas Nacionales, Objetivos y Metas de Áreas Estratégicas y las Intervenciones sectoriales, incluidos en el PNDIP 2019-2022 y sus Anexos, en especial el Anexo 3. Ver página web de MIDEPLAN y el Link <https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2019-2022/documentos>

4. En relación con la quinta consulta, el señor Juan Luis Bermúdez Madriz fue nombrado Presidente Ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, según artículo 8 de la Sesión Ordinaria número 35, celebrada el día 8 de enero del 2019, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 09 del lunes 14 de





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 14

enero del 2019. Asimismo, su rango ministerial, lo ostenta según acuerdo presidencial N° 146-P del 8 de enero 2019, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 23 del viernes 1° de febrero del 2019.

5. Sobre la sexta consulta, en relación con el criterio de la Defensoría de los Habitantes en el supuesto de que el Presidente Ejecutivo del IMAS desempeñe la rectoría del sector encargado de atender la pobreza y que no haya sido designado como ministro sin cartera, se omite particular alusión al mismo, en virtud de que, dicho supuesto de hecho no se ajusta a la realidad actual, conforme a lo indicado previamente en esta respuesta.
6. Con respecto a la séptima consulta, la cual plantea que si el rango ministerial del Presidente Ejecutivo del IMAS deroga la disposición contenida en el artículo 11 inciso a) del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo 41187-MP-MIDEPLAN, se reitera lo indicado en el oficio DM-565-2019, en relación con la rectoría denominada Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social, ya que esta se encuentra delegada en el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, sin que el rango ministerial otorgado al Presidente Ejecutivo del IMAS haya derogado dicha disposición.
7. Respecto a la octava consulta, referida a la previsión de designar al Presidente del IMAS como ministro sin cartera de Desarrollo Humano, se debe indicar que la actual Administración no ha considerado realizar dicha acción, lo cual se ha reiterado en el presente oficio, y esto se encuentra conforme al marco de legalidad que se ha externado previamente, siendo que el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, cumple con el rol establecido en la Ley 1860 y el decreto ejecutivo 41187.
8. Sobre las consultas novena y décima es necesario remitir a lo indicado en el oficio DM-565-2019, particularmente en el acápite sobre la complementariedad entre las rectorías, las coordinaciones de las Áreas Estratégicas de Articulación Presidencial y las Áreas propiamente, el cual establece lo siguiente:

“Complementariedad entre las rectorías, las coordinaciones de AEAP y las AEAP.

Es fundamental realizar una lectura de la estructura organizativa que ha sido establecida por el Poder Ejecutivo, complementada con el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022, ya que en este último se delimitan con claridad las metas asignadas.

El PNDIP estableció como objetivo nacional: “generar crecimiento económico inclusivo en el ámbito nacional y regional, en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, y





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 15

reduciendo la pobreza y la desigualdad". En la definición del mismo, se identificó la necesaria interrelación de todas las AEAP para su cumplimiento.

En este sentido, las metas nacionales relacionadas con pobreza, se encuentran inmersas dentro del AEAP para la Seguridad Humana, bajo la rectoría del Sector Trabajo, Desarrollo Humano e Inclusión Social que ejerce el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. No obstante, al ser una meta nacional, es necesario el involucramiento de otras rectorías sectoriales como la de Seguridad Ciudadana y Justicia, Turismo, Ambiente, Energía y Mares, y Educación y Cultura, como bien se establece en el PNDIP.

En consecuencia, en la atención de cada meta determinada, convergen acciones tanto de las AEAP y sus coordinaciones, como de las rectorías sectoriales, de conformidad con las funciones que anteriormente fueron indicadas."

En este sentido, la normativa vigente y la organización del Poder Ejecutivo complementan el accionar de las instancias de coordinación y articulación para la implementación de las intervenciones estratégicas que posibilitan el cumplimiento de los derechos de las personas por lo que no se comparte que exista traslape normativo en el abordaje para la implementación, dentro del enfoque de gestión para resultados.

9. Sobre la consulta décimo primera, debe señalarse que conforme al artículo 3 del Decreto Ejecutivo 41187-MP-MIDEPLAN, la designación de las personas coordinadoras de áreas es una potestad del Presidente de la República. En el caso particular del Área Estratégica de Articulación Presidencial para la Seguridad Humana, la persona coordinadora es el señor Juan Luis Bermúdez Madriz, Ministro de Desarrollo Humano e Inclusión Social y Presidente Ejecutivo del IMAS.
10. En relación con la consulta décimo segunda, se reitera que en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 41187-MP-MIDEPLAN, artículo 2, inciso c), se indica que dicha área estratégica fue creada con el objetivo de idear y desarrollar políticas y estrategias que permitan condiciones que favorezcan el desarrollo humano y la construcción y preservación de entornos protectores, en este caso, en dicho Decreto se establece claramente el ámbito de acción del Área Estratégica de Seguridad Humana, por lo que no ha sido necesario un acuerdo presidencial en este sentido.
11. En cuanto a las consultas décimo tercera y décimo cuarta, es necesario remitirse al oficio DM-565-2019 donde fueron claramente identificadas las funciones atribuibles a cada instancia, así como la complementariedad en su funcionamiento, ante la coexistencia de cada una de ellas, siendo que no se considera la existencia de una





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1069-2019
Pág. 16

posible duplicidad entre ambos órganos, ya que su ámbito de acción se encuentra claramente delimitado

Por otra parte, como se puede observar en el citado decreto, estas Áreas deberán reunirse al menos una vez cada dos meses, en donde se establezcan los lineamientos y estrategias de política pública, sin embargo, el ejercicio de la rectoría debe ser más constante y periódico, además de que conforme a los mecanismos e instrumentos establecidos en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, a nivel de rectoría se realiza un ejercicio más puntual y detallado con las instituciones involucradas, mientras que a nivel de las Áreas Estratégicas las acciones son a nivel estratégico.

Además, el Área Estratégica en cuestión no se excluye a ninguna institución pública, sino que se establece una conformación básica que deberá componer esta, siendo que la coordinación del Área podría invitar a las sesiones a jefes de otras instituciones públicas, privadas o de las organizaciones sociales, además de que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se encuentra presente en otras Áreas Estratégicas como parte de una adecuada articulación estatal.

12. En referencia al punto décimo quinto, desde la perspectiva de la Administración Alvarado Quesada se han establecido las normas, mecanismos e instancias para orientar el Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP), los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) y las intervenciones estratégicas dentro de un marco de respeto a los derechos humanos; por lo que si se requieren ajustes normativos para mejorar los resultados hacia las personas habitantes, se realizarán una vez que se hayan realizado los análisis técnicos pertinentes.

En determinado caso, este Ministerio en su rol de orientar la modernización de la gestión pública realiza constantes análisis del funcionamiento de la institucionalidad pública con el fin de presentar, si fuese del caso, propuestas de proyecto de ley, que orienten y mejoren su funcionalidad y la prestación de los servicios públicos.

Atentamente,

María de Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

