



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

San José, 15 de noviembre de 2019
DM-1705-2019

Señor
Miguel Goñi Cordero
Jefe de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos
Ministerio de la Presidencia

Asunto: Respuesta al oficio DG-OGIRH-2019-00771.

Estimado señor:

Se hace referencia al oficio, mediante el cual se solicita criterio técnico respecto de cuáles instituciones se hallan comprendidas en la expresión "*otras instituciones estatales*", utilizado en el inciso f) del ordinal 14 del Reglamento del Título III de la Ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley N° 9635 referente al Empleo Público, Decreto Ejecutivo N°. 41564 de 11 de febrero de 2019, adicionalmente, se solicita que se elabore una lista taxativa con dichas instituciones.

Sobre la consulta particular, debe señalarse que no hay necesidad de hacer un mayor análisis de fondo para dilucidar la cuestión, al menos prima facie, esto en razón de que el propio artículo 26 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, Ley N°. 2166, de 9 de octubre de 1957, se encarga de acotar el ámbito de aplicación, como se observa de seguido:

"Artículo 26- Aplicación. Las disposiciones del presente capítulo y de los siguientes se aplicarán a:

- 1. La Administración central, entendida como el Poder Ejecutivo y sus dependencias, así como todos los órganos de desconcentración adscritos a los distintos ministerios, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, y las dependencias y los órganos auxiliares de estos.*
- 2. La Administración descentralizada: autónomas y semiautónomas, empresas públicas del Estado y municipalidades."*

Sin embargo, también hay que reconocer que frente ante entes de base corporativa o de empresas que constituyan las entidades descentralizadas, sí podría presentarse alguna dificultad al momento de precisar la cobertura del término "*otras instituciones estatales*", aunque afortunadamente este tema ha sido abordado profusamente por la Procuraduría General de la República, en el dictamen C-018-2002, de 16 de enero de 2002, en los siguientes términos:





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

DM-1705-2019

Pág. 2

“El concepto de Estado no es unívoco. Estado puede ser utilizado como ordenamiento, como comunidad o como sujeto de Derecho. El Estado - ordenamiento jurídico hace referencia a un ente social con ordenación estable y permanente, un ordenamiento jurídico territorial y soberano. Estado-comunidad se refiere a la organización de la convivencia humana sobre un territorio para la realización de un orden social. En último término, el Estado - persona jurídica, el Estado es la persona mayor del ordenamiento. El Estado es el centro titular de potestades públicas y de deberes públicos.

Junto al Estado persona existen otras personas jurídicas, que en razón de esa personalidad también deben ser considerados como centros autónomos de referencia de derechos y obligaciones. Como centros autónomos no se subsumen en la personalidad del Estado, por ende, las potestades y deberes de estos entes son propias de éstos y no pueden ser asumidas, en principio, por el Estado. Empero, eso no significa que entre el Estado y el ente no se establezca una relación estrecha; por el contrario, esa relación es de principio y está determinada por la necesidad de mantener la unidad estatal: su origen es el acto de creación y la atribución de personalidad jurídica para la realización de ciertos fines de interés general. En efecto, las organizaciones públicas que se crean no son personas por sí mismas, sino que requieren un acto de atribución de esa personalidad, de rango legal, que permita referir a ellos derechos y obligaciones y en concreto el ejercicio de competencias públicas. La personalidad no se presume, la otorga el Estado.

La circunstancia de que la creación y personalidad de la entidad dependan de un acto del Estado explica la utilización de términos como "entes estatales", "entidades", "instituciones estatales". Incluso la propia Constitución en el artículo 188 se refiere a los entes autónomos como "instituciones del Estado". Puede entonces afirmarse que los entes estatales, las instituciones estatales son personas jurídicas creadas por el Estado, que desarrollan determinadas competencias en virtud de un acto estatal y que responden a determinados fines que son también fines públicos. El Estado les crea un régimen financiero, un patrimonio y los somete a sus propias regulaciones. Por demás, es esa circunstancia lo que determina la tutela administrativa a que está sujeto el ente.

Lo anterior no significa que toda entidad pública sea estatal. Esa denominación no puede ser referida a las corporaciones municipales, entes territoriales que deben su creación a la Constitución y que persiguen fines generales dentro de la jurisdicción cantonal. Lo anterior es importante porque las municipalidades pueden crear empresas públicas, las cuales tampoco podrían ser consideradas empresas estatales.

Asimismo, la doctrina sudamericana ha acuñado el concepto de entidades públicas no estatales, para referirse a organizaciones de base corporativa que persiguen fines de interés general en virtud de un acto estatal. Así, son entidades no estatales –en estricto Derecho– las corporaciones profesionales y productivas. Si una de esas corporaciones llegare a constituir una empresa, ésta no podría ser considerada estatal.





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

DM-1705-2019

Pág. 3

Fuera de estos supuestos, si el Estado crea una empresa, aunque esta organización sea una unidad económica y jurídica separada del Estado, puede considerarse empresa estatal en el tanto mantenga la titularidad de la misma. Esa empresa puede ser una institución o una sociedad anónima, según lo indicado en el acápite anterior. Así, puede afirmarse que el Instituto Costarricense de Electricidad, el INCOFER, entre otras instituciones públicas y Correos de Costa Rica S. A. son empresas públicas estatales.

El punto es qué pasa si las entidades públicas estatales constituyen a su vez otras empresas públicas. ¿Pueden o no ser consideradas empresas estatales? En estos supuestos el acto de creación de la entidad y la titularidad del patrimonio o control sobre ellas no le corresponde directamente al Estado, sino a la entidad estatal. La presencia del Estado es indirecta, por lo que podría considerarse que en estricto Derecho dichas empresas no son estatales.

Es de advertir que si el interés del legislador hubiese sido que toda empresa pública propiedad del Estado o de sus entes, quedase sujeta al pago del impuesto, no hubiese especificado que el tributo pesaba sobre las empresas públicas estatales y hubiese indicado simplemente que el tributo recaería sobre las empresas públicas.

De allí que sea criterio de la Procuraduría que por empresas públicas estatales debe entenderse las empresas de titularidad del Estado, pero no aquéllas propiedad o sujetas al control de otras entidades públicas."

Por último, en cuanto a generar una lista taxativa de las instituciones que se encuentran cubiertas por la expresión "otras instituciones estatales", debe omitirse cualquier pronunciamiento, en virtud de que por su carácter técnico, la función asesora de este rectoría en materia de empleo público, excluye la posibilidad de que a través de sus criterios, pueda reemplazar a la Administración Activa en la ponderación en los aspectos de oportunidad y conveniencia que sus decisiones impliquen, así como una sustitución indirecta de competencias que le corresponde a dicha administración desplegar, para lo cual puede apoyarse en el organigrama del sector público costarricense, disponible en <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/BG6yQDrJT3SMjGX4gzbV8Q>

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

C. Archivo