



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

San José, 30 de enero de 2020  
MIDEPLAN-DM-OF-0117-2020

Señor  
Pablo Heriberto Abarca Mora  
Presidente  
Comisión Permanente Especial de Turismo  
Asamblea Legislativa de la República

Estimado señor Diputado:

Reciba un cordial saludo. La Constitución Política establece en su artículo 140, inciso 8 los deberes y atribuciones que le corresponde a quien ejerza la Presidencia de la República y los respectivos (as) Ministros (as) de Gobierno, dentro los que se encuentra vigilar el buen funcionamiento de los bienes y servicios públicos, así como de las dependencias administrativas que conforman la institucionalidad pública.

En este sentido, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) dentro de las competencias asignadas en la Ley 5525 "*Ley de Planificación Nacional*", propiamente el artículo 5 se establece que debe "*Asesorará al Presidente de la República en materias de su especialidad, y por encargo de éste a cualquiera de los otros organismos de la Administración Pública.*" Lo anterior se complementa con lo establecido en el artículo 16 de dicha Ley, en el cual se establece que "*Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades y con el propósito de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos que persigue el Sistema Nacional de Planificación.*"

El Decreto Ejecutivo 37735-PLAN "*Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación*", dentro de las funciones de MIDEPLAN establecidas en el artículo 19 define en el inciso d) que le corresponde "*Promover la efectividad en la gestión pública, con componentes de desconcentración y descentralización.*" Asimismo, establece la constitución del Subsistema de Gestión Pública –artículo 17 y 36-cuyo propósito es "*...fortalecer las capacidades de las instituciones del SNP para hacer efectivos los procesos de gestión pública, con el propósito de lograr el mejor cumplimiento de los objetivos del SNP.*"

Así, el MIDEPLAN mantiene un rol activo en la emisión de criterios, lineamientos y directrices para lograr una mejor gestión pública, la cual articula las acciones que técnicamente competen al Ministerio en la búsqueda de mejores resultados para la organización del Estado costarricense.

En esa misión, el Ejecutivo ha señalado la necesidad de revisar la institucionalidad pública, específicamente observar la necesidad y conveniencia de mantener o no los órganos desconcentrados a los distintos ministerios. En esa línea, MIDEPLAN identifica en el sector





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

MIDEPLAN-DM-OF-0117-2020

Pág. 2

público el reto de coordinar, dirigir y ordenar la institucionalidad pública a la cual se le ha señalado una alta fragmentación del aparato público por la Contraloría General de República CGR y adicionalmente por la Organización para la Cooperación y El Desarrollo OCDE, así es necesario realizar un esfuerzo por llevar a cabo propuestas claras en torno a la organización institucional, de manera que cualquier medida que se tome sea acorde con los preceptos de eficiencia administrativa que van de la mano con la modernización del Estado en Costa Rica.

En este contexto, este Ministerio ha conocido del proyecto de ley 21.287 “*Ley de Creación del Parque Nacional Isla San Lucas*”, que se encuentra en análisis en la Comisión Permanente Especial de Turismo. El propósito que busca el proyecto es loable y debe rescatarse, ya que conforme a los datos que respaldan su presentación, establece la necesidad de destinar áreas de desarrollo turístico sostenible, contemplando mantener la protección formal de las Áreas Silvestres Protegidas y considerando además el mantenimiento de los edificios y la toma de acciones que permitan detener el deterioro de la infraestructura que existe en el lugar, declarado patrimonio cultural que no posee una fuente de financiamiento y se encuentra a merced de actos vandálicos que socavan la Isla y atentan contra el refugio silvestre.

Es por ello, que en el proyecto se considera que se requiere una entidad que determine e implemente políticas públicas en esta materia y que elabore los lineamientos y la normativa básica para armonizar los derechos ambientales naturales y ambientales urbanos

Pese a ello, por este medio se desea exponer algunas recomendaciones para ser eventualmente consideradas con el fin de mejorar el proyecto en cuestión:

1. El proyecto de ley, desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, crea una nueva institucionalidad pública, cuya naturaleza jurídica sería órgano desconcentrado adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) en grado máximo y con personalidad jurídica instrumental, el cual se denominará Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas (artículo 7).
2. Al respecto, se debe tener claridad acerca de la existencia de dos tipos de organización competencial y administrativa propias de la administración pública, como lo es la **desconcentración** y la **personalidad jurídica instrumental**. La **desconcentración** es una técnica jurídico administrativa mediante la cual una competencia (función u obligación) del jerarca institucional es transferida (encargada o encomendada) mediante ley o reglamento, para que la ejecute -de manera exclusiva- una unidad u órgano inferior de la misma institución (ministerio institución autónoma o cualquier otra entidad que se rijan por el derecho público).

La desconcentración será mínima cuando el superior jerárquico del ministerio o institución no pueda avocar (retomar la competencia para sí temporalmente y para resolver una situación jurídica concreta) o revisar y sustituir la conducta del inferior (influyendo u obligando al órgano desconcentrado a variar lo resuelto valiéndose de su poder jerárquico). La desconcentración será máxima cuando al superior jerárquico, aparte de no poder avocar, revisar o sustituir lo dispuesto por el órgano desconcentrado, tampoco pueda girarle órdenes,





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

MIDEPLAN-DM-OF-0117-2020

Pág. 3

instrucciones o circulares.

En este sentido, tenemos que -a contrario sensu- cuando la desconcentración es mínima, el superior jerárquico sí puede girarle órdenes, instrucciones o circulares al inferior órgano desconcentrado, siempre y cuando estas disposiciones no afecten el núcleo duro que implica el ejercicio de la competencia desconcentrada. Cuando la desconcentración es máxima, el único poder que le queda al jerarca sobre el órgano inferior desconcentrado, es el poder general de administración (fijación de presupuesto, estructura, recursos humanos y ubicación), el de dirección (posibilidad de fijarle al inferior metas y tipos de medios para alcanzarlas, pero no los actos concretos para llevarlas a cabo) y el de tutela (vigilancia y supervisión de las actuaciones del órgano desconcentrado a efecto de que rinda cuentas sobre ellas).

La **personalidad jurídica instrumental**, según el Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) del Colegio de Abogados y la Universidad de Costa Rica “...responde al menos a dos criterios: el primero de ellos, a razones técnicas que aconsejan una relativa independencia o autonomía de ciertos órganos y competencias para el mejor desempeño de sus funciones y cumplimiento de sus fines. En esta hipótesis, la desconcentración y la personificación de órganos, devienen en garantías a favor de los administrados (por ejemplo, mayor imparcialidad y objetividad y menor injerencia política en ciertas decisiones técnicas o jurídicas) o de ciertos intereses y fines públicos. El segundo criterio, consiste en la utilización de la figura debido a la incapacidad para alcanzar un consenso político importante entre las fracciones parlamentarias, para descentralizar la actividad. En esta segunda hipótesis, lo aconsejable, para la consecución de los fines es la descentralización y no la desconcentración con personalidad jurídica instrumental, que se queda a medio camino entre la centralización y la descentralización y, por tanto, con virtudes y defectos propios de ambos extremos.” (El subrayado no corresponde al original)

Ante tal panorama, según lo establecido en el proyecto de ley, al otorgársele desconcentración máxima con personalidad jurídica instrumental, se le estaría concediendo al Parque Nacional Isla de San Lucas autonomía presupuestaria; por ende, suprimiendo por parte del jerarca el poder general de administración (fijación de presupuesto, estructura, recursos humanos y ubicación); circunscribiendo la actuación del jerarca únicamente a la dirección y la tutela.

3. Conforme a lo anterior, no se comprende el motivo por el cual se estaría conformando un nuevo órgano desconcentrado, cuando ya existe Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) al cual se le encomendó por ley “*sistema de gestión y coordinación institucional, desconcentrado y participativo, que integrará las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas y el Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de dictar políticas, planificar y ejecutar procesos dirigidos a lograr la sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales de Costa Rica*”; dentro de la cual se le incluye el Servicio de Parques Nacionales.

Al estar creando una nueva dependencia, el proyecto de ley no está cumpliendo con los sanos





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

MIDEPLAN-DM-OF-0117-2020

Pág. 4

propósitos de racionalización del gasto público, máxime al considerar que la administración de los parques nacionales es una competencia que ya fue desconcentrada del MINAE y se le otorgó al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC); por lo cual no se pueden desconcentrar funciones que ya fueron delegadas a otro órgano. Y en honor a los principios de simplicidad, eficiencia y orden; correspondería que el SINAC administre cualquier parque nacional que se pretenda crear, como de hecho actualmente funcionan los parques nacionales en el país.

Así las cosas, en general se presentan distorsiones propias del desconocimiento de las acciones que debe de realizar un órgano desconcentrado. Es absolutamente necesario entender que la desconcentración es una técnica para que una competencia que realiza un determinado Ministerio, sea realizada por un órgano que tiene responsabilidades técnicas sobre dicha materia desconcentrada. En ese sentido, es una técnica inadecuada desde el punto de vista organizacional atribuirle un tipo de naturaleza jurídica a un órgano colegiado (en este caso, una Junta Directiva) y no a una institución –entendida como organización- que desarrolla técnicamente una competencia desconcentrada del Ministerio respectivo.

4. La creación de la Junta Directiva como órgano colegiado que articule, coordine y emita lineamientos respecto a estrategias, políticas y administración del Parque Nacional Isla San Lucas, podría conllevar a que cada parque nacional del país pretenda conformar órganos similares y esto haría más complejos los procesos de articulación y definición de estrategias en los parques nacionales.

Paralelamente, se considera innecesaria la creación de dicha figura, cuando, como se indicó anteriormente, ya existe una entidad que podría asumir las funciones señaladas en el proyecto de ley y cuya estructura organizativa ya contempla una junta directiva para la definición integral de políticas públicas y administrativas de los parques nacionales.

El informe de servicios técnicos AL-DEST- IJU-006-2020 sobre este proyecto de ley, señala sobre el artículo 7 que *“la administración de las áreas silvestres protegidas corresponde exclusivamente al Ministerio de Ambiente y Energía, gestión encomendada al SINAC como figura jurídica integradora por principio de legalidad. Entregar la gestión de la administración de un área silvestre protegida a una Junta Directiva con desconcentración máxima y personería jurídica propia, provocaría una excepción a lo señalado en la Ley Orgánica del Ambiente (art. 32) y 22 de la Ley de Biodiversidad...”*. En ese sentido, servicios técnicos señala que existe una afronta a leyes que rigen todo el sector ambiental en el país y que son base, no solo de la protección y conservación de la riqueza natural costarricense, sino también de la administración, gestión y lineamientos políticos que emanen desde el MINAE y el SINAC.

5. Otro punto a considerar es que al tratarse de un órgano colegiado, es decir, conformado por representantes de otras instituciones públicas (artículo 9), necesariamente va a requerir de un apoyo técnico para el desarrollo de sus competencias –considerando que se le dan atribuciones en la aprobación de permisos, realizar procesos de contratación, definir estrategias, entre otros-, así como el administrativo para el manejo de su presupuesto, lo cual





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

MIDEPLAN-DM-OF-0117-2020

Pág. 5

estaría posibilitando a la Junta Directiva crecer en estructura organizacional y recursos (humanos, materiales, tecnológicos, entre otros) que posiblemente esa no sea la intención del proyecto en cuestión.

6. El proyecto no establece claramente, en la exposición de motivos, la necesidad de crear un ente u órgano público para regular lo correspondiente, ya que no muestra información respecto a impactos, necesidades, análisis costo – beneficio, análisis de otras instituciones que pueden desarrollar estas funciones conforme a sus competencias, entre otros aspectos que son necesarios al momento de considerar el establecimiento de una determinada institución, órgano o ente público. En este sentido, el proyecto asume que no existe una instancia donde muchas de las funciones se encuentran bajo un sistema muy diferente y sin ninguna coordinación de lo que se lleva a cabo actualmente en esta materia y lo que se trata es de encauzar todas esas acciones dispersas sin distinción de ninguna institución que funcione actualmente.

Al respecto, es necesario hacerse estas preguntas en relación a la creación de cualquier institución pública:

- ¿Cuál es la necesidad técnica que exige la atención del tema?
- ¿Existe forma de atender dicha problemática por medio de estrategias que no impliquen la creación de una institución pública?
- ¿Se han investigado opciones o alternativas desde el sector público para atender la situación?
- ¿Se puede realizar una intervención institucional para el abordaje de la situación por medio de una(s) institución(es) ya creada?
- ¿Cuál es la necesidad de atender dicha situación con la creación de una institución pública?
- ¿Existe alguna institución pública que pueda asumir las funciones propuestas en el proyecto de ley?
- ¿Se identifican duplicidades en el proyecto de ley con otras instituciones ya creadas?

De esta forma, con el fin de mejorar el proyecto en cuestión se realizan las siguientes recomendaciones:

1. Se recomienda evitar la creación de más instituciones que vienen a generar más burocratización y menos valor público, debiéndose fortalecer la gestión que desempeñan las instancias que ya funcionan, para así contar con un contexto integral y amplio de las diferentes acciones que se vienen ejecutando, procediendo de esta forma a proponer una estrategia más viable para el desarrollo de las actividades asociadas a los parques nacionales. Dentro del cual una opción sería, que el SINAC asuma las funciones encomendadas a la Junta Directiva del Parque Nacional Isla San Lucas y así evitar que se ensanche el entorno institucional costarricense. En ese sentido se recomienda no atribuir desconcentración ni tampoco usar la personalidad jurídica instrumental y que sean otras las estrategias para administrar el futuro de la Isla San Lucas como parque nacional.





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

MIDEPLAN-DM-OF-0117-2020

Pág. 6

Este Ministerio emite su criterio fundamentado en las disposiciones de las Leyes 5525 y Decreto Ejecutivo 37735-PLAN y sus reformas.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo  
Ministra

- C. Sr. Carlos Manuel Rodríguez Echandi, Ministro, Ministerio de Ambiente y Energía  
Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica  
Archivo

