

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: DESCONCENTRACIÓN MÁXIMA DEL CONAVI

RESUMEN: El presente informe contiene información relativa a la personalidad jurídica instrumental, que le otorga la Ley Número 7798, al Consejo Nacional de Vialidad. En el desarrollo, se hace una transcripción de los artículos de la normativa aplicable, así como de doctrina y jurisprudencia relacionada con la desconcentración de los órganos de la Administración Pública y con la figura de la personalidad jurídica instrumental.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Concepto de desconcentración administrativa.....	2
b. Casos de desconcentración administrativa en la Constitución Política.....	2
c. Los órganos desconcentrados como órganos de relevancia constitucional.....	4
d. Principios constitucionales que rigen 'los órganos administrativos desconcentrados.....	4
2. Normativa.....	6
a. Ley General de la Administración Pública.....	6
b. Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI).....	6
3. Jurisprudencia.....	8
a. Personalidad Jurídica Instrumental del CONAVI.....	8
b. Capacidad de Endeudarse del CONAVI.....	10
c. Desconcentración de Órganos del MOPT.....	11

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Concepto de desconcentración administrativa

"La desconcentración administrativa se produce cuando por ley (o norma constitucional) es atribuida una competencia en forma exclusiva a un órgano inferior, con perjuicio de la competencia del órgano superior jerárquico.

Es entonces un fenómeno que se da dentro de una misma persona jurídica, sin originar un nuevo ente. Implica por otra parte un rompimiento del ordenamiento jerárquico de las competencias."¹

b. Casos de desconcentración administrativa en la Constitución Política

"La Constitución no contiene expresamente ningún principio general sobre desconcentración administrativa. Sanciona sin embargo algunos supuestos concretos de órganos desconcentrados:

a) El "organismo técnico" encargado de la fijación de los salarios mínimos. El artículo 57 de la Constitución deja a la Ley la creación de un organismo que será el encargado de determinar por sí solo los llamados salarios mínimos legales.

Que se trata de un órgano y no de un ente no hay duda, por cuanto según consta de las Actas de la Constituyente la moción inicial hablaba de "organismo técnico de carácter autónomo", y según la explicación del proponente se intentaba crear una institución nueva, aspecto que motivó la oposición de varios. Constituyentes, y que indujo al mencionante a suprimir la frase antes subrayada

b) El "organismo" encargado de conceder becas.

La función de otorgar "becas y auxilios" a las personas de escasos recursos económicos, para seguir estudios superiores (esto es, estudios posteriores a la educación diversificada", o sea la antigua "enseñanza media"; vid. reforma al artículo 78, párrafo 1º introducida por Ley Nº 5202/73, debe estar a cargo del Ministerio "del ramo" "por medio" del organismo que determine la ley" (párrafo 2º del mismo artículo 78)

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

El hecho de que se ponga la función "a cargo" del Ministerio de Educación Pública determina que el "organismo" de que se habla es un órgano y no un ente.

En el Proyecto de Constitución de la Junta de Gobierno se empleó la misma redacción, aunque no se reducía la competencia del órgano a las solas becas y auxilios del Estado concedidos para seguir la educación superior (art. 85).

c) El Departamento "especializado" en Presupuesto.

Dentro del Poder Ejecutivo, un Departamento preparará el Proyecto de Presupuesto Ordinario de la República. Esta competencia se ve afectada sólo por la existencia de un recurso de apelación ante el Presidente de la República (ver artículo 177)

Como "Departamento" del Poder Ejecutivo, no puede ser sino órgano

d) La Tesorería Nacional.

El artículo 185 la califica de "organismo", y tiene de particular que se le confiere expresamente, al Tesorero Nacional y al Subtesorero, "independencia en el ejercicio de sus funciones" (art. 186).

Al igual que el jefe del Depto. de Presupuesto, los jefes de la Tesorería Nacional son nombrados para un período fijo

De las discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente queda evidenciado que la Tesorería es un órgano, pues fue rechazada una moción sobre la que se planteó la duda de si la Tesorería funcionaría como una especie de institución autónoma

e) El Consejo Superior de la enseñanza oficial

Le corresponde la "dirección general de la enseñanza oficial" y debe ser presidido por el Ministro del ramo (art. 81).

Así como "organismo" es un término de significado múltiple, lo mismo ocurre con "consejo", aunque tendencialmente siempre sugiere éste último la idea de órgano y no de ente.

La tesis de que se trata de un órgano es corroborada por el hecho de que fue creado para "limitar la acción" del Ministro del ramo⁷ como parte del Estado.

f) El Registro Civil.

De acuerdo, con el artículo 104, el Registro Civil "depende exclusivamente" del Tribunal Supremo de Elecciones. Esta dependencia es determinante de su naturaleza de órgano.

Sus decisiones son apelables ante el Tribunal (art. 102, inc. 4?).

El Proyecto de Constitución de la Junta de Gobierno contemplaba

una "Junta de carácter permanente, que gozará de independencia en el desempeño de sus funciones", para la administración del régimen de Servicio Civil (art. 271, Actas cit., T. I, pág. 65)."²

c. Los órganos desconcentrados como órganos de relevancia constitucional

"No obstante que, como señalábamos, la Constitución no define un régimen de los órganos administrativos desconcentrados que crea, entendemos que bien pueden deducirse ciertos principios del sistema mismo.

El sistema organizativo constitucional parte de una división básica: el Estado (persona), por un lado y las llamadas instituciones estatales (entes menores). Dentro del Estado es fundamental la distinción entre órganos constitucionales y órganos de (mera) relevancia constitucional.

Entendemos por órganos constitucionales aquellos que son indispensables, esenciales, en la organización del Estado, y que se encuentran entre sí en una relación de independencia, por ser iguales. Esenciales, de acuerdo con la calificación de la misma Constitución, que los crea, la que se deduce en realidad del carácter de independientes que se les concede. Independientes, en tanto la relación entre ellos es de "pesos y contrapesos"

Órganos de relevancia constitucional serían aquellos creados en la Constitución; no tienen la garantía de independencia sino sólo la de una competencia exclusiva.

Son constitucionales los Poderes, la Contraloría General de la República y el Tribunal Supremo de Elecciones. Son de relevancia constitucional los órganos administrativos desconcentrados que ya hemos visto."³

d. Principios constitucionales que rigen 'los órganos administrativos desconcentrados.

"Del carácter de órganos con relevancia constitucional de los órganos administrativos desconcentrados, que sanciona la Constitución, pueden deducirse importantes consecuencias.

Los órganos constitucionales constituyen una pirámide jerarquizada en sí misma, en el sentido de que agotan toda posibilidad de

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

relación jerárquica. No pueden estar sujetos a ningún tipo de relación que implique jerarquía de otro órgano distinto. Por otro lado, están constituidos por más órganos (son órganos de órganos), pero a su vez no constituyen ningún órgano.

Los órganos de relevancia constitucional, en cambio, forman parte precisamente de algún órgano constitucional, a cuyo jerarca se someten en alguna medida. Recuérdese que la garantía constitucional no llega más allá del ejercicio de su competencia exclusiva, único aspecto en el que se garantiza cierta "independencia". No alcanza entonces a los aspectos administrativos distintos del estricto cumplimiento de la función, que deben cumplirse para poder ejercerla. Si fuere de otro modo no habría diferencia alguna entre órgano constitucional y órgano de relevancia constitucional.

Más o menos ésta es la concepción que trata el desechado proyecto de Constitución que presentó la Junta de Gobierno Constituyente del 49. En su artículo 267 señalaba que los "departamentos técnicos permanentes" tendrían "independencia funcional", en la materia técnica atribuida, pero estarían "subordinados económica y administrativamente" a los respectivos Ministerios.

Por ello, pues, en el supuesto de los órganos desconcentrados lo que hay es un simple rompimiento del ordenamiento jerárquico de las competencias (salvo los recursos de alzada expresamente sancionados en algunos casos), subsistiendo en los demás aspectos de la jerarquía, salvo por supuesto las limitaciones derivadas de la naturaleza colegial de ciertos órganos, y salvo las garantías de inamovilidad expresamente conferidas."⁴

2. Normativa

a. Ley General de la Administración Pública⁵

Artículo 83.-

1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento.
2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda:
 - a) Avocar competencia del inferior; y
 - b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.
3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.
4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa.
5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extendida en su favor.

b. Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI)⁶

ARTÍCULO 13.- La Dirección Ejecutiva tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Ejecutar los acuerdos y las demás resoluciones del Consejo de Administración y tomar parte en sus sesiones con voz pero sin voto.
- b) Representar judicial y extrajudicialmente al Consejo Nacional de Vialidad, con facultades de apoderado general sin límite de suma. Podrá otorgar poderes judiciales o especiales, cuando sea de interés comprobado para el Consejo Nacional de Vialidad.
- c) Administrar el Consejo Nacional de Vialidad según el inciso anterior y las leyes y normas correspondientes.
- d) Elaborar los programas y presupuestos del organismo y presentarlos al Consejo de Administración para su aprobación.

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

- e) Preparar los programas internos.
- f) Determinar, con base en los estudios técnicos que correspondan, las vías que integran la red vial nacional y las que operan sujetas a peaje, conforme al inciso f) del artículo 5 de esta ley.
- g) Presentar para la aprobación del Consejo de Administración los procedimientos de control de calidad y el cumplimiento de los servicios contratados con terceros o de su personal.
- h) Suscribir los contratos de trabajo y tramitar los de obra, suministros y servicios, así como ejercer la fiscalización que proceda.
- i) Presentar al Consejo de Administración informes trimestrales, como mínimo sobre el desarrollo de los programas y presupuestos.
- j) Ejecutar cualquier otra gestión expresamente encomendada por el Consejo de Administración.

3. Jurisprudencia

a. Personalidad Jurídica Instrumental del CONAVI

“Objeto de la impugnación. El accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 3 de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad número 7798 del treinta de abril de mil novecientos noventa y ocho, en vista de que ese artículo le da facultades al Consejo Nacional de Vialidad para suscribir contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Considera que esta facultad dada al Consejo Nacional de Vialidad por la Ley que lo creó, es inconstitucional por cuanto sólo el Poder Ejecutivo puede realizar contratos administrativos de conformidad con el artículo 140 incisos 10 y 19 de la Constitución Política y por ello solicita que se declare con lugar la acción.

Dispone el artículo 3 de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, que está siendo impugnado, lo siguiente:

“Artículo 3.- Créase el Consejo Nacional de Vialidad, órgano con desconcentración máxima, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. El Consejo tendrá personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de la red vial nacional, así como para suscribir los contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con la presente ley. Este Consejo será administrado por el Consejo de Administración, integrado conforme al artículo 5 siguiente.”

Sobre la personalidad jurídica instrumental.- Como se desprende de la cita transcrita, la norma impugnada establece expresamente que el Consejo Nacional de Vialidad, como órgano con desconcentración máxima, tendrá personalidad jurídica instrumental y presupuestaria; condición que le permite administrar el Fondo de la Red Vial Nacional así como suscribir contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Debe indicarse que, sobre el tema, la Sala ha aceptado como constitucionalmente correcta la figura de la personería jurídica instrumental -órgano persona-, entendiéndose que no se trata de atribuir una competencia en forma exclusiva a un órgano inferior con perjuicio de la competencia del órgano superior jerárquico, sino más bien de atribuir esa competencia a una persona jurídica nueva que se crea y que estará, según se desprende de sus funciones y conformación jurídica, adscrita a un órgano superior que, en el caso concreto es el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. En ese sentido, la Sala ha entendido entonces que un órgano desconcentrado en el grado máximo con personalidad jurídica instrumental, en realidad se trata de un órgano persona en estricto sentido jurídico del

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

concepto (ver en ese sentido sentencia No. 4681-97 de las catorce horas cuarenta y dos minutos del catorce de agosto de mil novecientos noventa y siete).

Por otra parte, también ha indicado la Sala que en el Derecho Público costarricense existen varios ejemplos de la figura de la "personificación presupuestaria" según la cual en algunos casos el legislador opta por dar a ciertos Órganos desconcentrados la posibilidad de manejar sus propios recursos fuera del Presupuesto del Estado central al dotarlos de "personalidad jurídica instrumental". Sobre el particular se ha señalado por este Tribunal que resulta válido a la luz del Derecho de la Constitución, conferir a un órgano desconcentrado, personalidad jurídica instrumental para efectos de manejar su propio presupuesto y así llevar a cabo en forma más eficiente la función pública que está llamado a desempeñar. Precisamente esa personificación presupuestaria le permite administrar sus recursos con independencia del Presupuesto del ente público al que pertenece aún cuando continúa subordinado a éste en todos los aspectos no propios de la función que le fue dada por desconcentración y de los derivados de su personalidad jurídica instrumental (ver en ese sentido sentencia No.2001-11657 de las catorce horas cuarenta y tres minutos del catorce de noviembre del dos mil uno).

Sobre la inconstitucionalidad alegada en el caso concreto.- Partiendo de lo dicho entonces en el sentido de que la Sala ha avalado la constitucionalidad de la figura jurídica denominada "personalidad jurídica instrumental" así como también de la "personificación presupuestaria" a partir de la cual el órgano desconcentrado al que se le confiera, puede administrar sus propios recursos de manera independiente al ente jurídico al que pertenece, debe indicarse que, en el caso concreto entonces no se estima que el artículo 3 de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad, sea inconstitucional en vista de que dentro de esa posibilidad de administración de recursos es perfectamente válida la opción para el Consejo Nacional de Vialidad de suscribir los contratos administrativos que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones, lo cual no implica, en modo alguno, una delegación inconstitucional de competencias como lo pretende el accionante.

Con fundamento en lo dicho, estima la Sala que el artículo 3 de la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad 7798, no es inconstitucional al haberle otorgado a ese Consejo personalidad jurídica instrumental y presupuestaria para administrar el Fondo de la Red Vial Nacional, así como para suscribir los contratos y empréstitos necesarios para el ejercicio de sus funciones y por ende, lo procedente es desestimar la acción como se dispone."⁷

b. Capacidad de Endeudarse del CONAVI

“III.- LA LEY AUTORIZA A CONAVI PARA ENDEUDARSE

Consulta Ud. si el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de Vialidad puede ser el fundamento único de un contrato de financiamiento.

El crédito público se sujeta al principio de legalidad. Lo que significa que la Administración sólo puede contraer un crédito, comprometiendo los recursos públicos, si se encuentra autorizada por ley. En la consulta pareciera partirse de que el CONAVI carece de competencia legal para contraer créditos, por no haber sido autorizado por ley.

Empero, la autorización para contratar crédito, interno y externo, está presente en diversas disposiciones de la Ley de Creación del Consejo de Vialidad, N° 7798 de 30 de abril de 1998.

En efecto, al crear el CONAVI, el artículo 3 expresamente lo autoriza para suscribir los empréstitos necesarios para su funcionamiento. La atribución de personalidad jurídica instrumental pretende una gestión presupuestaria más flexible, no sujeta a disposiciones aplicables a la ejecución del Presupuesto Nacional. Ello se logra mediante la autorización de un presupuesto propio. Pero, dicho presupuesto requiere financiamiento. En el caso de CONAVI, el legislador consideró que ese financiamiento podía provenir del crédito público, interno y externo.

El artículo 5 de la Ley atribuye como competencia propia del Consejo de Administración la suscripción de los referidos contratos de crédito. En efecto, en lo interesa dispone ese numeral:

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN

ARTÍCULO 5.- El Consejo de Administración del Consejo Nacional de Vialidad tendrá las siguientes atribuciones: (...).

i) Suscribir contratos y contraer empréstitos con entidades de crédito internas o externas. De requerirse el aval del Estado, será necesaria la aprobación de la Asamblea Legislativa. (...).”

Luego, al crear el Fondo para la atención de la red vial autoriza que sea financiado mediante el crédito público. En efecto, el artículo 20 de la Ley prevé que el Fondo estará constituido por:

“c) Los créditos que por esta ley se faculta contraer con instituciones de crédito nacionales e internacionales. De requerirse el aval del Estado, será necesario contar con la aprobación de la Asamblea Legislativa”.

Es la Ley la que autoriza al CONAVI para recurrir al crédito público, suscribiendo los contratos de préstamo correspondientes. El artículo 18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Nacional de Vialidad, Decreto Ejecutivo N° 27099-MOPT de 12 de junio de 1998, se convierte en una norma que de la Ley al disponer que el Fondo tendrá como fuente de financiamiento "los créditos que contrate el CONAVI con instituciones de crédito nacionales e internacionales". Por ende, no puede afirmarse que la facultad de contratar créditos derive de una norma reglamentaria.

La autorización para endeudarse es amplia, en tanto abarca las entidades financieras nacionales como internacionales y, el crédito puede ser en moneda extranjera. Además, se autoriza que el crédito cuente con la garantía soberana. Dada la amplitud de la norma, puede considerarse que comprende la apertura de crédito."⁸

c. Desconcentración de Órganos del MOPT

"II.- SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL MOPT Y LOS FUNCIONARIOS DE SUS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS:

Si bien es cierto, señalamos con anterioridad que el Consejo de Seguridad Vial, el Consejo Técnico de Aviación Civil, el Consejo Nacional de Vialidad, el Consejo Nacional de Concesiones, y el Consejo de Transporte Público, son órganos desconcentrados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ello no impide que los servidores de esos órganos puedan ser catalogados como funcionarios del citado Ministerio.

Al respecto, cabe indicar que la desconcentración es una técnica de organización de competencias administrativas que permite una ordenada distribución de las funciones encomendadas a un órgano o a un ente público. Mediante ese instrumento, se encarga a un órgano especializado el ejercicio de determinadas competencias, con la finalidad de alcanzar mayor eficiencia. A pesar de ello, la aplicación de dicha figura no desliga a los funcionarios que prestan sus servicios en los órganos desconcentrados de su relación con el ente u órgano al que originalmente estaban atribuidas las competencias desconcentradas.

A diferencia de lo que ocurre con la descentralización (donde opera la asignación o el traslado de competencias a un ente nuevo, dotado de personalidad jurídica propia, y que por tanto pasa a ser un centro último de imputación de derechos y obligaciones) con la desconcentración no se crea una persona jurídica nueva, sino que

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

solamente ocurre una distribución de competencias entre órganos. Así, las competencias que no hayan sido expresamente desconcentradas en las normas respectivas, deben seguir siendo ejercidas por el órgano o por el ente que desconcentra.

En el caso de un ministerio, es posible afirmar que constituye un "órgano de órganos". Es un órgano porque forma parte de un ente, como lo es el Estado; y es un órgano de órganos, porque está integrado por una serie de dependencias, cada una de ellas con una naturaleza jurídica específica.

En todo caso, lo que interesa destacar es que un órgano a favor del cual se desconcentraron determinadas competencias, no deja de formar parte de la estructura orgánica de aquél a quien pertenecían originalmente las funciones desconcentradas. Como consecuencia de ello, los funcionarios que prestan sus servicios en los órganos desconcentrados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, pueden ser válidamente catalogados como servidores de ese Ministerio."⁹

- 1 MURILLO, Mario. La descentralización administrativa en la Constitución de Costa Rica. Revista de la contraloría General de la Republica (No 24):pp14-18, Junio 1978.
- 2 MURILLO, Mario. La descentralización administrativa en la Constitución de Costa Rica. Revista de la contraloría General de la Republica (No 24):pp14-18, Junio 1978.
- 3 MURILLO, Mario. La descentralización administrativa en la Constitución de Costa Rica. Revista de la contraloría General de la Republica (No 24):pp14-18, Junio 1978.
- 4 MURILLO, Mario. La descentralización administrativa en la Constitución de Costa Rica. Revista de la contraloría General de la Republica (No 24):pp14-18, Junio 1978.
- 5 Ley Número 6227. Costa Rica, 30 de mayo de 1978.
- 6 Ley Número 7798. Costa Rica, 30 de abril de 1998.
- 7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 8474-2004, de las quince horas con once minutos del cuatro de agosto de dos mil cuatro.
- 8 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen No. 149-J, del veinticinco de octubre de dos mil seis.
- 9 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen No. 282, del primero de octubre de dos mil cuatro.