

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: DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**RESUMEN:** A lo largo del presente informe investigativo, se analiza desde la perspectiva doctrinal y jurisprudencial la temática de la descentralización de la Administración Pública. A los efectos se examina el concepto de descentralización, junto con su clasificación y principales rasgos característicos, en estrecha relación con la personería jurídica estatal. Por otra parte, se analiza la estrecha relación entre la autonomía y la descentralización, así como numerosa jurisprudencia, judicial y administrativa, sobre distintas entidades descentralizadas del sector público.

## Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Concepto de Descentralización.....	2
b. Concepto y Formas de Autonomía.....	2
c. Descentralización y Autonomía.....	3
d. Clasificación de la Descentralización.....	5
e. Personalidad Estatal y Pluralidad de Personas Jurídicas Públicas.....	9
2. Normativa.....	10
3. Jurisprudencia.....	10
a. Existe descentralización administrativa cuando las personas jurídicas públicas, -con personalidad jurídica plena-, que buscan fines públicos específicos, tienen aptitud legal para administrarse a sí mismas.....	10
b. Autonomía: Presupuesto de la Descentralización.....	30
c. Juntas de Educación como Ente Descentralizado Instrumental	33

d. Consecuencias del Carácter Descentralizado de la Oficina  
Nacional de Semillas.....43

**DESARROLLO:**

**1. Doctrina**

**a. Concepto de Descentralización**

[MURILLO, Mauro]<sup>1</sup>

“Al igual que la desconcentración, la descentralización administrativa se produce por ley o norma constitucional. La atribución de la competencia (en materia administrativa) se hace a una persona jurídica nueva que se crea, y en esto (y en sus consecuencias) radica la diferencia entre desconcentración y descentralización.

Los entes descentralizados forman la Administración Pública, precisamente el sector descentralizado de ésta. Son llamados “estatales” por cuanto integran el llamado “Sector Público Estatal”, que excluye a los entes públicos no estatales.

La descentralización administrativa plantea el problema de la autonomía administrativam, en tanto normalmente todo ente descentralizado posee autonomía en algún grado. De allí que resulte indispensable estudiar este último concepto.”

**b. Concepto y Formas de Autonomía**

[MURILLO, Mauro]<sup>2</sup>

“Quizá la forma más fácil de entender qué es la autonomía sea comparándola con la “independencia”, que vimos corría entre los órganos constitucionales. La autonomía, como la independencia, son relaciones, o tal vez, más precisamente, son terminadas posiciones dentro de determinadas relaciones.

Al contrario de la independencia, la autonomía se da no entre iguales, sino entre distintos. Por eso no es una relación de pesos y contrapesos, pues el problema más bien es determinar cuáles son las potestades que en perjuicio del ente descentralizado tienen los órganos estatales (fundamentalmente del Poder Ejecutivo).

Existen tres formas de autonomía, perfectamente delimitadas en nuestro ordenamiento jurídico:

a) la autonomía administrativa, que es la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal (a nivel “administrativo” o concreto, valga la redundancia, y para excluir el nivel político, que implica otra forma de autonomía, como se verá) por sí mismo sin sujeción a otro ente. Es la capacidad de autoadministrarse. Es de principio en todo ente descentralizado (salvo ley en contrario,

en los casos en que no esté constitucionalmente garantizada), y se entiende no sólo al ejercicio mismo de su función legal, sino también a sus actividades administrativas de apoyo a ésta.

b) la autonomía política que es la relativa a la materia política. Sería la posibilidad o capacidad de autodirigirse políticamente, de autogobernarse, de señalarse o fijarse al ente a sí mismo, sus propios objetivos directrices (dentro del marco legal, por supuesto).

Tanto la administrativa como la política, son autonomías que se presentan especialmente frente al Poder Ejecutivo, aunque a su vez implican lógicamente limitaciones para la actividad legislativa.

c) la autonomía organizativa, que es la capacidad de autoorganizarse. Pero debe no confundirse con la capacidad (que es de principio, salvo ley en contrario allí donde la Constitución no la garantice) de darse al ente su propia organización dentro del marco señalado por la respectiva ley de creación. Nos referimos obviamente a los supuestos en que el ente puede dictarse su propia organización fundamental, con exclusión de toda potestad legislativa. En estos casos existe una total carencia de facultades del Poder Legislativo (a través de leyes ordinarias).

En tanto es principio de nuestro ordenamiento que quien tiene autonomía de gobierno tiene la administrativa, y que quien tiene la organizativa tiene a su vez esas dos, puede hablarse perfectamente de grados de autonomía administrativa."

### **c. Descentralización y Autonomía**

[ÁLVAREZ RICO, Manuel]<sup>3</sup>

"Descentralización y autonomía son dos nociones emparentadas entre sí desde distintos aspectos. En primer lugar, ambos conceptos suponen la existencia de competencias en manos de entes públicos distintos del ente matriz, y, en segundo lugar, son conceptos llamados a influirse y completarse mutuamente. Pero son, al mismo tiempo, dos conceptos que pueden y deben diferenciarse sin romper sus estrechas relaciones de parentesco. Otra postura nos obligaría a la utilización de conceptos vagos e imprecisos, mimbres poco útiles para el científico que intenta acotar una realidad determinada.

A este respecto conviene recordar que la descentralización administrativa se plantea antes y después de haberse resuelto el problema de la descentralización política mediante fórmulas federales, regionales o autonómicas. Por lo que se refiere al Estado de las autonomías, se habla con frecuencia del centralismo autonómico de estos nuevos centros de poder político que son las

CC.AA. Esto demuestra que los conceptos de autonomía política y descentralización administrativa tienen una independencia conceptual y real, lo cual no significa desconocer sus lazos de parentesco, pues es indudable que la descentralización política propicia la descentralización administrativa, y, de otra parte, la descentralización administrativa, globalmente considerada, constituye un problema político de primera magnitud.

La doctrina española actual, siguiendo las huellas de la doctrina italiana, ha alcanzado un cierto grado de consenso en su tarea de distinguir ambas figuras, considerando que la autonomía alude a un fenómeno focal-mente político en cuanto significa no sólo la potestad de autonormarse, sino de crear al propio tiempo un bloque normativo identificable y susceptible de integrarse en el ordenamiento jurídico general. Pero esto no es todo. La autonomía significa también capacidad de autogobierno, es decir, la potestad de dirigir política y administrativamente a la comunidad y de tener una política propia que permita definir opciones y directrices distintas de las adoptadas por los órganos estatales, en el sentido expresado por el TC en su Sentencia de 14 de junio de 1982.

En síntesis, podíamos definir la descentralización como el traspaso de competencias administrativas a organizaciones públicas dotadas de personalidad jurídica o al menos de organización diferenciada. Esta definición supone considerar la descentralización con las siguientes características:

1.a Reparto de competencias entre la Administración matriz y entes públicos.

2.a La descentralización agota su ámbito en las competencias administrativas, no alcanza a competencias legislativas o judiciales. Esta precisión contribuye a deslindar la descentralización como fenómeno puramente administrativo del federalismo, regionalismo o la autonomía.

3.a Dentro del concepto amplio de descentralización que hemos propuesto, se comprende la descentralización institucional, que tiene lugar a través de entes de naturaleza fundacional o corporativa (colegios, cámaras, etc.) y la que se realiza a través de entes territoriales (diputaciones, municipios, etc.).

4.a La descentralización implica una personificación de Derecho público, es decir, la existencia de personas con competencias propias o al menos en posesión de una organización suficientemente diferenciada de la del ente descentralizador."

#### **d. Clasificación de la Descentralización**

[JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg]<sup>4</sup>

"Anteriormente se mencionó que la descentralización puede ser: a) administrativa, b) territorial y c) funcional. La descentralización "...que se efectúa a favor de las organizaciones que constituyen lo que hemos llamado prolongación funcional pública {o de la empresa matriz privada, cuyas actividades sean de tal naturaleza en su volumen y extensión que requieran ser divididas en varias empresas privadas subsidiarias con su propia personería jurídica}. En este caso, la descentralización es simplemente una operación técnica, que no coincide con el uso común del vocablo. En efecto, existe descentralización porque se traspasan funciones desde el Estado [el uso restringido de este término como sinónimo del Poder Ejecutivo Central] a unas organizaciones creadas para cumplir fines específicos. Pero como estas organizaciones no son cosa distinta del Estado mismo [en el sentido amplio del término por formar parte de la tercera condición existencial del mismo como poder organizado], se está efectuando una corrupción del lenguaje, ya que a veces la operación técnica significa que el Estado asume tareas que antes no realizaba.

La descentralización funcional aparece originariamente como un intento de gestionar más eficazmente las tareas de organización, separando de la misma una parte a la que se otorga entidad, de modo que el servicio se autogestiona en colaboración con los principales interesados. Por eso se la ha denominado a veces descentralización por servicios. La noción ha resultado luego desbordada en la realidad para aplicarse linealmente a toda organización especializada por su fin y desgajada de la general (normalmente la del Estado) o creada por ella". El destacado es nuestro para resaltar los términos.

"La doctrina jurídica maneja como complemento de descentralización el de tutela, que se considera como el conjunto de poderes que conserva la organización mayor (normalmente el Estado) sobre los entes descentralizados. La tutela, concebida como instrumento de control sobre los entes territoriales, se aplica después también a los otros entes resultado de la descentralización funcional". El destacado es nuestro para resaltar el término tutela.

La autonomía es una idea completamente distinta de la descentralización. Supone que las organizaciones menores tienen la posibilidad de cumplir unas funciones determinadas por derecho propio, en virtud de los principios inspiradores del sistema político (normalmente expresados en la Constitución) y no en virtud de una decisión política concreta del Estado central sobre la que normalmente los beneficiarios de la descentralización no

han sido consultados.

La autonomía implica la posibilidad de darse normas propias distintas de las que rigen la organización general. La diferencia entre autonomía política y administrativa se refiere precisamente al tipo de normas. Cuando se trata de una autonomía política las organizaciones menores pueden darse leyes a sí mismas, a diferencia de la autonomía administrativa en que sólo pueden aprobarse reglamentos por las mencionadas organizaciones". El destacado es nuestro para señalar la diferencia conceptual entre descentralización y autonomía.

En relación con el diferente uso de los términos, ese mismo autor antes citado considera que "... debe rechazarse por prolija y estéril la distinción intentada a veces por la doctrina entre autonomía y autarquía, según la cual se pretende que la primera implica autoproducción de normas, mientras que la segunda supone una libertad de actuación funcional". El destacado es nuestro para enfatizar esos dos conceptos doctrinales.

Ese criterio del Doctor Baesa confirma lo que expresó el Doctor Gastón Jeze en cuanto a que "... la terminología jurídica sobre los servicios públicos no se ha fijado debidamente siendo una fuente continua de confusión y contradicciones".

Otro tratadista en Derecho (el Doctor Antonio Fonseca Pimentel), de nacionalidad brasileña, ha explicado a solicitud del autor de estos apuntes el origen que tiene en ese país la aplicación del término autarquía en vez de autonomía: este último se había acuñado desde 1889 para referirse al ámbito de los estados del Brasil y por tanto antes de que existiesen entes descentralizados funcionalmente, a los cuales desde su creación se les llamó autárquicos para diferenciarlos de los estados autónomos. Pero ese tratadista justifica el que los términos puedan tener diferentes aplicaciones de acuerdo a las propias circunstancias de un país, pues de acuerdo a lo que expresa Albert Dauzet: "El lenguaje es el instrumento del pensamiento. Tiene por fin traducir las ideas con palabras, los juicios y los razonamientos con frases. Pero no es una expresión adecuada, ni siquiera lógica del pensamiento".

Sin embargo, la experiencia demuestra la importancia que tiene el que haya un acuerdo sobre el significado de los términos para expresar hechos, cosas, situaciones, animales, vegetales o minerales, pues si cada uno aplicara expresiones diferentes para calificar o identificar lo mismo, habría un caos en las comunicaciones. Y eso en la práctica está sucediendo inclusive en aspectos doctrinales de la Ciencia Administrativa y Jurídica, lo cual ha constituido lo que el Lic. Ramiro Carrillo Landeros, de México, llama la selva semántica.

Para otro tratadista español, el "...Estado tiene...la facultad de encomendar a [las] corporaciones autónomas ciertos asuntos administrativos de la competencia del Estado. En este caso, la corporación actúa como mandataria y en interés del Estado... Esta delegación de funciones necesita siempre hallarse autorizada por un precepto legal, en virtud del cual las entidades administrativas adquieren el derecho a que se efectúe aquélla: las atribuciones así delegadas no pueden retirarse por una simple revocación...los límites entre la esfera de acción propia y la delegada son confusas...el problema de la descentralización es para nosotros, básicamente, un problema de normas como lo fuera para el pensamiento de Kelsen y la escuela pura del derecho".

"...el carácter polémico de la descentralización se acentúa más al ver las distintas y contradictorias posiciones doctrinales sustentadas al efecto. Con frecuencia nada de operativo y concreto existía en ellos; desde un punto de vista jurídico: muy frecuentemente vaguedades, abstracciones. El mejor procedimiento para privar de operatividad alguna al tema de la descentralización fue, aun defendiéndolo, vaciarle de contenido".

En relación con la imperfección operativa o práctica de la descentralización territorial en el ámbito de los gobiernos locales en países como España y los de América Latina que heredaron sus sistema centralista de Gobierno, el mismo Doctor Martín Retortillo Baquer expresa con franqueza que:

"...todo el sistema del régimen local positivo ha constituido siempre una pura entelequia, auténtica abstracción, vivificada más por deseos y justas aspiraciones, que por realidades efectivas operantes" Cita ese autor al Doctor Javier de Burgos indicando que "Ayuntamientos sin recursos son...un monstruoso contrasentido que, en definitiva, se resuelve en una censura viva al gobierno que a tal los condena, en un motivo permanente de remordimientos, para los individuos que los componen, en una befa sacrilega del sagrado derecho que tienen los pueblos para nombrarlos. ¿Qué significan cuerpos ocupados sólo en discusiones impertinentes por lo estériles?".

Para el mismo tratadista antes citado, "...la descentralización [territorial y político-administrativa en ese ámbito] es en nuestros días la alternativa más válida y consistente para afrontar el tema de la crisis del Estado. También para llevar a cabo una democratización sustantiva y no puramente formal de las propias estructuras políticas y administrativas. Todo ello, claro es, sin perjuicio de lo que pueda significar en orden al reconocimiento y sanción de determinadas realidades sociales que, guste o no, están allí con sus peculiaridades, con sus características diferenciadoras".



"La centralización [ ha sido ] requerida como medida necesaria e insustituible para llevar a cabo la modificación de determinadas estructuras, políticas y sociales".

Para el Doctor Alejandro Rofman, la descentralización territorial (político-administrativa) es "...adoptar el proceso necesario para una profunda distribución del poder con auténtica participación popular ...En esta concepción, descentralizar es ampliar la base del sistema de toma de decisiones, acercar la función pública a los ciudadanos, incrementar la influencia de los residentes en provincias y municipios en las acciones que los involucren y dotar de capacidad plena de gestión al poder local, para la búsqueda de soluciones a los profundos efectos negativos derivados de la crisis...

Se trata de un proceso [tendente] a revertir una forma de organización del poder de la sociedad, con el Estado [en el sentido de aparato público] como principal protagonista, que se estima indispensable para convertir a dicho Estado en un instrumento real de transformación de la actual desigualdad en la distribución del poder. Si la concentración y la centralización del poder consagra actualmente un ejercicio no equitativo del mismo entre los agentes sociales de un país, con la presencia de un Estado que refuerza esta desigualdad, el proceso de descentralización [territorial] se propone modificar esta situación inaceptable.

Democratización del Estado y participación popular aparecen como [referencias] indispensables para el análisis evaluativo de las experiencias de descentralización en tanto constituyen elementos básicos de los programas de reorganización político-administrativos.

La descentralización [territorial] supone transferir a organismos situados en la base de la sociedad, cualquiera sea su ubicación geográfica, funciones hasta ahora reservadas al poder concentrado. Esta transferencia de derechos y obligaciones que deberá implementarse sin desmedro de la necesaria unidad de acción global del Estado, implica aceptar como altamente favorable para alcanzar los objetivos deseados que la sociedad se 'aproxime' al Estado. De este modo, cualquier ciudadano, tanto del área central como de la periferia del país que se trate, tendrá acceso a las funciones que el Estado debe brindarle, democratizará su funcionamiento y tomará parte activa en las decisiones concernientes a la definición e implementación de las políticas del mismo Estado".

**e. Personalidad Estatal y Pluralidad de Personas Jurídicas Públicas**

[GARRIDO FALLA, Fernando]<sup>5</sup>

"A) Algunos ordenamientos jurídicos positivos desconocen la personalidad jurídica del Estado: este es el caso del Derecho inglés donde la actuación estatal se impone a la Corona (Crown) y a sus agentes. Algunas escuelas iuspublicistas han negado asimismo la necesidad de utilizar este concepto, que consideran metajurídico: baste recordar las teorías de DUGIT y JEZE. Pero la doctrina de la personalidad jurídica constituye un valor entendido en el Derecho administrativo europeo desde que ALBRECHT la formuló en 1837 y, sobre todo, desde que GERBER, que previamente la había combatido, se adhiere en ella en 1865 al publicar su Sistema de Derecho Público Alemán.

En nuestro Derecho la personalidad del Estado se identifica con la personalidad de la Administración. La Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado, de 1957, declara en su artículo 19: "la Administración del Estado constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única".

La afirmación de que la personalidad jurídica de la Administración es única, da lugar a una serie de consecuencias que han sido especialmente subrayadas tanto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como por la doctrina contenida en los dictámenes del Consejo de Estado. Así:

– Los diversos órganos de la Administración, por ser única la personalidad de ésta, deben producirse con identidad de criterio en cuanto a particulares que se encuentran en igualdad de condiciones y más aún cuando se trata del mismo interesado (sent. del T. S. de 27 de Enero 1963).

– Las esferas propias de actuación de los organismos administrativos delimitan competencias entre ellos, pero en ningún momento constituyen derechos subjetivos frente a los demás órganos (dict. del C. de E., de 30 Mayo 1959- expt. N° 24.956).

– Los Ministerios no tienen personalidad jurídica propia, por lo que no cabe hablar de relaciones contractuales o concesiones entre ellos (dicts. de 30 de Mayo 1959 -cit.- y de 29 de Octubre de 1959, exp. N° 25,384);

Los distintos departamentos y Ministerios estatales constituyen una unidad jurídica (sent. del T. S. de 27 Enero 1963). B) Ahora bien, el precepto legal antes citado se preocupa de señalar que la unidad de personalidad jurídica se da en relación con la Administración constituida por órganos jerárquicamente ordenados.

La expresión tiene la mayor importancia, ya que implica referencia a la Administración centralizada. Por contra, la descentralización administrativa está cabalmente constituida por el conjunto de personas jurídicas de carácter público que se encuentran fuera de la jerarquía centralizada. He aquí por qué el artículo 1º de la Ley de Régimen Jurídico no impide, sino todo lo contrario, la posibilidad de personas jurídicas públicas.

Hay pues una Administración directa del Estado constituida por los "órganos jerárquicamente ordenados"; junto a ella, puede hablarse de una Administración indirecta constituida por un complejo de personas públicas de carácter estatal. La forma de articulación entre una y otra constituye cabalmente el problema central de estos dos conceptos interdependientes que son la centralización y la descentralización administrativas, cuyo estudio ocupará nuestras próximas lecciones."

## 2. Jurisprudencia

**a. Existe descentralización administrativa cuando las personas jurídicas públicas, -con personalidad jurídica plena-, que buscan fines públicos específicos, tienen aptitud legal para administrarse a sí mismas**

[SALA CONSTITUCIONAL]<sup>6</sup>

"Alegatos de las partes intervinientes.

El recurrente sustenta la inconstitucionalidad del artículo 55 del Reglamento Autónomo del INA en tres aspectos: en primer lugar estima inconstitucional que el órgano que instruye el proceso - Departamento de Recursos Humanos- sea el que imponga la sanción; en segundo término señala que el cuerpo normativo impugnado es en realidad un "reglamento autónomo de organización", razón por la cual no puede regular de manera autónoma aspectos disciplinarios que solo puede definir la ley; por último, señala que ha existido un exceso reglamentario al permitir al jefe de recursos humanos de la institución imponer sanciones, lo que por disposición del artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública, corresponde al jerarca de la institución. La Procuraduría General de la República, por su parte señala que el reglamento cuestionado es un reglamento autónomo de servicio emitido al tenor de lo establecido en el artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública, razón por la cual puede válidamente regular la materia de la que se ocupa. Añade que no encuentra enfrentamiento alguno con el orden constitucional por el hecho de que sea el mismo órgano el que instruye el proceso e impone la

sanción, lo que en nada compromete el principio de imparcialidad del juzgador. Por otra parte, al dictar una resolución interlocutoria en un recurso de amparo esta sala desaplicó el numeral 55 del Reglamento impugnado y lo declaró inconstitucional; ello en la consideración de que violentaba el principio de legalidad como garantía integrante del debido proceso, el permitir a un jefe de departamento administrativo establecer sanciones disciplinarias, lo que este tribunal estimó es resorte exclusivo de su superior jerárquico, razón por la cual la Procuraduría debe afirmar la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, únicamente en lo que a este extremo se refiere. El Instituto Nacional de Aprendizaje señaló por su parte, que las sanciones disciplinarias de más gravedad como por ejemplo el despido, se le han encomendado al jerarca de la institución y que en jefe de recursos humanos se le ha delegado únicamente la potestad de imponer amonestaciones escritas y suspensiones, lo que tiene sustento en las disposiciones de los artículos 83 y 103.1 de la Ley General de la Administración Pública, razón por la cual NO es inconstitucional la norma impugnada.

Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales en torno al tema de fondo planteado.

En relación con el derecho general a la legalidad como integrante del debido proceso formal esta Sala ha señalado :

"B) EL DERECHO GENERAL A LA LEGALIDAD:

Aunque el principio de legalidad y el correspondiente derecho de todas las personas a la legalidad -y, desde luego, por encima de todo, a la legalidad y legitimidad constitucionales- parecen referirse más a problemas de fondo que procesales, tienen sin embargo, repercusiones importantes en el debido proceso, aun en su sentido estrictamente procesal.

En los términos más generales, el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso -para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general: el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campos es casi absoluto. En nuestra Constitución Política, el principio general de legalidad está consagrado en el artículo 11, y resulta,

además, del contexto de éste con el 28, que recoge el principio general de libertad -para las personas privadas- y garantiza la reserva de ley para regularla, con el 121, especialmente en cuanto atribuye a la Asamblea Legislativa competencias exclusivas para legislar (incisos 1º, 4º y 17), para crear tribunales de justicia y otros organismos públicos (incisos 19 y 20) y para disponer de la recaudación, destino y uso de los fondos públicos (incisos 11, 13 y 15); potestades que no pueden delegarse ni, por ende, compartirse con ningún otro poder, órgano o entidad (artículo 9º), y que generan consecuencias aun más explícitas como las que se recogen en la Ley General de la Administración Pública, principalmente en sus artículos 5º y 7º -que definen las jerarquías normativas-, 11 -que consagra el principio de legalidad y su corolario de regulación mínima-, 19 y 59.1 -que reafirman el principio de reserva de la ley para régimen de los derechos fundamentales y para la creación de competencias públicas de efecto externo-. Téngase presente, asimismo que en Costa Rica tal reserva de ley está confinada a la ley formal emanada del órgano legislativo, por estar prohibida constitucionalmente toda delegación entre los poderes públicos (art. 9º), haciendo así impensables los actos con valor de ley, por lo menos en situaciones de normalidad.

Es en virtud de la presencia de todos esos elementos del principio de legalidad, que prácticamente toda la materia procesal está reservada a la ley formal, es decir, a normas emanadas del órgano legislativo y por los procedimientos de formación de las leyes, con exclusión total de reglamentos autónomos y casi total de los propios reglamentos ejecutivos de las leyes; así como que la ley procesal debe ser suficiente para disciplinar el ejercicio de la función jurisdiccional y de la actividad de las partes ante ella, en forma tal que no queden lagunas importantes por llenar reglamentaria ni subjetivamente; y, por último, que las exigencias de la ley procesal han de tener garantizada eficacia, material y formal, al punto de que en esta materia las violaciones a la mera legalidad se convierten, por virtud del principio, automáticamente en violaciones al debido proceso, por ende de rango constitucional.

Pero es que, además, las exigencias del principio general de legalidad se extreman en el campo del proceso penal, en el cual se manifiestan, amén de en aquellos aspectos generales, en los siguientes, entre otros:

a) En la aplicación de la regla de oro del derecho penal moderno: el principio "nullum crimen, nulla poena sine previa lege", recogido en el artículo 30 de la Constitución, el cual también obliga, procesalmente, a ordenar toda la causa penal sobre la base de esa previa definición legal, que, en esta materia sobre todo,

excluye totalmente, no sólo los reglamentos u otras normas inferiores a la ley formal, sino también todas las fuentes no escritas del derecho, así como toda interpretación analógica o extensiva de la ley -sustancial o procesal-; unos y otras en función de las garantías debidas al reo, es decir, en la medida en que no lo favorezcan. No es ocioso reiterar aquí que el objeto del proceso penal no es el de castigar al delincuente sino el de garantizarle un juzgamiento justo.

b) Cabe también enmarcar aquí, en la medida de su trascendencia procesal, principios como el de igualdad y no discriminación, ya mencionados (art. 33 Const.), los de irretroactividad de la ley penal en perjuicio del reo y de retroactividad en su beneficio (art. 34 id.), el de "indubio pro reo" y la presunción o, más que presunción estado de inocencia -ambos derivables también del artículo 39 Constitucional-, en el tanto en que deben presidir todas las actuaciones del proceso y, desde luego, la sentencia misma ." (Sentencia Sala Constitucional N° 1739-92).

En relación con la potestad reglamentaria, en el precedente N° 2000-03027 se señaló :

III.- DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES: TERCERA CATEGORÍA. En forma reiterada y constante (en este sentido, entre otras, ver las sentencias número 1130-90, 2934-93, 5227-94 y 9236-99), la Sala Constitucional se ha referido respecto de la potestad reglamentaria, como una atribución exclusiva que la propia Constitución Política -en los incisos 3) y 18) del artículo 140- le confiere al Poder Ejecutivo, entendiéndolo por tal, al Presidente de la República y al respectivo Ministro del ramo. Se trata de una potestad cuyos parámetros están claramente definidos, condicionándola y limitándola,

"[...] puesto que la misma en ningún caso puede violentar la dinámica propia e inmanente que deriva de la división de poderes y que constituye, por así decirlo, la esencia misma del sistema democrático. Uno de esos parámetros fundamentales de la facultad reglamentaria es el hecho de que dentro del sistema democrático, los poderes públicos tienen claramente definidas sus funciones, sin que pueda ninguno de ellos asumir las propias de los otros, pues tal transgresión viola flagrante el concepto mismo de la división de poderes que recogen de diversa manera los artículos 9, 11, 121 inciso 1) y 140 incisos 3) y 18) constitucional." (Sentencia número 05445-99, de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve).

Se trata de una normativa secundaria, subalterna, de rango inferior, que está subordinada por entero a la ley, y al mismo tiempo la complementa, en tanto le corresponde desarrollarla, sin alterar su espíritu. Doctrinaria y jurisprudencialmente se han

reconocido dos tipos de reglamentos, los ejecutivos, que son los que tienden a la realización o ejecución concreta de las leyes, cuyo alcance, más bien es genérico, y los independientes, o autónomos de organización o de servicio, relativos a materia de competencia del Poder Ejecutivo no regulados por ley, que se refieren exclusivamente a la materia administrativa. Con anterioridad (en la citada sentencia número 05445-99-, este Tribunal Constitucional ha señalado -en forma enfática- que la Contraloría General de la República únicamente tiene competencia para dictar reglamentos de organización, funcionamiento y de servicio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 de su Ley Orgánica:

"La Contraloría General de la República tendrá la potestad exclusiva para dictar los reglamentos autónomos de servicio y de organización, en la materia de su competencia constitucional y legal."

Por ello, es que -dentro de esta segunda categoría-, bien puede entenderse una categoría especial, en virtud de las competencias que en el artículo 184 de la Constitución Política le atribuyen a la Contraloría General de la República, en lo que respecta a la organización y funcionamiento de las competencias constitucionalmente asignadas; entendida como la potestad para que este órgano constitucional dicte normas y directrices de carácter general con el fin de hacer efectivo el control de la hacienda pública, concretamente en lo que respecta a asuntos eminentemente contables, o, como en el caso que motiva esta gestión de inconstitucionalidad, se refieran a la competencia exclusiva de este órgano contralor para diseñar mecanismos para efectuar el efectivo control de la contratación administrativa; tal y como lo ha considerado con anterioridad esta Sala al analizar la posibilidad de que el legislador pudiera otorgar a la Contraloría General de la República la potestad de reglamentar leyes de la República. De este modo, en sentencia número 2943-93, de las quince horas veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres, se declaró la inconstitucionalidad del Reglamento emitido por la Contraloría General de la República de la ley de Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos número 6872 del diecisiete de junio de mil novecientos ochenta y tres, por considerar que se trataba de un reglamento ejecutivo; pero en la número 5826-97, de las catorce horas nueve minutos del diecinueve de setiembre de mil novecientos noventa y siete, consideró que el acuerdo número 56 del veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y siete, en el que se establece el Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para funcionarios Públicos, emitido por la Contraloría General de la República, con base en las siguientes consideraciones:

"Encuentra la Sala que existe una similitud entre las normas anuladas en aquel entonces y la que ahora se cuestiona, en cuanto ambas otorgan a la Contraloría General de la República la posibilidad de reglamentar actividades y funciones contenidas en una ley y, en este caso concreto, la opción de imponer prácticamente cualquier modalidad de sujeción; sin embargo, la Sala diferencia entre los reglamentos ejecutivos, cual sucedía en la Ley de Enriquecimiento Ilícito y la que ahora se analiza. En efecto, la función contralora y fiscalizadora de la Hacienda Pública que la propia Constitución Política le ha encomendado a la Contraloría General de la República, que entre otras funciones y competencias, debe encargarse del control de la eficiencia de la Administración (artículo 17 de su ley Orgánica), de la fiscalización y aprobación de los presupuestos de un numeroso grupo de entes públicos (artículo 18 ibídem), aprobar los contratos que celebre el Estado (artículo 20 ibídem) de aprobar y examinar las liquidaciones presupuestarias anuales de esos entes, de realizar auditorías sobre los entes públicos y aquellos que manejen fondos de tal naturaleza (artículo 21 de la Ley señalada), la facultad para establecer y uniformar, mediante reglas y condiciones de obligado cumplimiento, la forma en que los distintos entes públicos han de proceder en su relación con el ente contralor, de modo que no cabe duda de que deben estar sujetos, por conveniencia contralora y por ser jurídicamente posible, a sistemas generalizados.- Es decir, en el caso específico de la norma ahora cuestionada, se trata en concreto de compendios de instrucciones con el fin de facilitar, mediante la uniformidad de procedimientos, el ejercicio de la competencia contralora fijada claramente por la ley, por lo que no se estima que haya ejercicio propiamente dicho de alguna potestad reglamentaria indebidamente delegada. -"

En la sentencia 2000-2856 sobre este mismo punto se indicó :

IV.- DE LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS DE SERVICIO Y DE ORGANIZACIÓN. Se acusa que mediante normativa, que no reúne las características de un reglamento ejecutivo, ni de un reglamento autónomo de servicio o de organización, se regula materia que es propia de la ley formal, al establecerse limitaciones a derechos fundamentales, en lo que corresponde a la creación de órganos administrativos sancionatorios y al establecimiento de sanciones; además de que no fue dictado por el respectivo órgano jerárquico, sino por el proveedor del Banco Nacional de Costa Rica. A efecto de analizar la normativa consultada, se hace necesario recordar lo que con anterioridad este Tribunal Constitucional ha señalado respecto de las distintas categorías o tipos de reglamentos que constitucionalmente son posibles:

"Las categorías en las cuales se distinguen los reglamentos son:



a.) reglamentos de ejecución : que tienden a realizar la ejecución concreta de las leyes, especialmente cuando sean de alcance más bien genérico; b.) reglamentos independientes o autónomos de cualquier disposición legislativa, y relativos a materias de competencia del Poder Ejecutivo no reguladas por ley, o reguladas parcialmente . Entre estos pueden figurar los llamados reglamentos de organización, que se refieren a la institución y estructura de los diversos oficios públicos. Derivado de lo anterior puede definirse la materia propia de los reglamentos: la materia administrativa , que comprende los aspectos organizativos de la Administración Pública -entiéndase Poder Ejecutivo en el desempeño de las funciones que le son propias-. Por ello existe impedimento de normar la materia referente a los derechos y obligaciones de los ciudadanos como tales, la limitación de su libertad o de sus derechos -incluyendo el régimen de tributos, de penas, y de los derechos fundamentales- vía reglamentaria. Estos conceptos ya han sido indicados por esta Sala en reiteradas ocasiones, mediante resolución número 1876-90, de las dieciséis horas del diecinueve de diciembre y número 1635-93, de las diecisiete horas del catorce de noviembre, entre otras." (Sentencia número 5227-94, de las quince horas seis minutos del trece de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro.)

En virtud de lo anterior, claramente se puede diferenciar el contenido de los reglamentos independientes o reglamentos autónomos de los ejecutivos, ya que se caracterizan por regular la competencia propia de su autor -Administración- y de las autoridades inferiores, en tanto tienen por organizar y regular la actividad de su autor e inferior, para lograr un mejor cumplimiento del fin público asignado. Son de dos tipos: los reglamentos autónomos de organización y los reglamentos autónomos de servicio. Los primeros encuentran su fundamento en la potestad de auto-organización de la propia administración, y los segundos tienen su sustento en la competencia del jerarca administrativo para regular la prestación del servicio que está a su cargo, sin necesidad de la existencia de una ley previa en la materia. Se trata de reglamentos que crean regímenes de sujeción especial y que vienen a limitar los derechos de los administrativos de los ciudadanos que han entrado en relación con la Administración.

V.- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL REGLAMENTO IMPUGNADO. A efectos de poder determinar la naturaleza jurídica del Reglamento para el cobro de préstamos de esa institución bancaria, es importante tener en cuenta que fue dictado y aprobado por la Junta Directiva General del Banco, en sesión número 10.981, artículo 21, del primero de junio de mil novecientos noventa y nueve, como se comprueba de las certificaciones del Banco Nacional de Costa Rica visibles a folios 83 a 107, y 175 a 200 del expediente; siendo que

la participación del proveedor fue únicamente la de colaborar en la publicación del reglamento en el Diario Oficial; como bien lo señalan las representaciones de la Procuraduría General de la República y del propio Banco Nacional de Costa Rica. Asimismo, es importante resaltar que este reglamento fue dictado conforme a las atribuciones que la normativa vigente y aplicable le reconoce a la Junta Directiva General del Banco para dictar los reglamentos internos que se relacionan con la organización y administración de los servicios que presta, en tanto el inciso 3) del artículo 34 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional expresamente dispone:

"En la dirección inmediata del Banco sometido a su gobierno, cada Junta Directiva tendrá las siguientes atribuciones esenciales:

[...]

3) Acordar, reformar, e interpretar para su aplicación, los reglamentos del Banco; regular los servicios de organización y administración del establecimiento y dirigir su funcionamiento."

Nótese que se trata de un reglamento cuyo objetivo es la regulación y ordenación de la recuperación de los créditos concedidos por la institución bancaria, a fin de que los trámites y servicios que se prestan sean más eficientes, como se indica en el artículo 1º del reglamento cuestionado:

"El presente Reglamento tiene por objeto establecer los lineamientos y la forma de operación de todas las dependencias del Banco dedicadas a la recuperación de obligaciones crediticias documentadas.

El objetivo de este Reglamento es lograr en el menor tiempo posible la máxima recuperación de las obligaciones en estado irregular siempre bajo el criterio de conveniencia y oportunidad institucional, según el análisis y características en cada caso particular";

para lo cual, se crean los Centros de Administración de Crédito, con competencias muy definidas (artículo 5); se clasifica la gestión en cobro administrativo y cobro judicial (artículos 6 a 17), y se regula lo referente a la escogencia, evaluación, forma de pago, responsabilidades, prohibiciones y sanciones de los abogados a quienes compete esta materia: los abogados externos del Banco. Se trata de materia típicamente administrativa; motivo por el cual, esta Sala no encuentra infracción alguna en relación con los principios constitucionales de legalidad y potestad reglamentaria. Debe recordarse además, que el Banco Nacional de Costa Rica es una institución autónoma -conforme lo dispone expresamente el artículo 189 inciso 1) de la Constitución Política-, de derecho público, en virtud de lo cual posee

personería jurídica propia e independiente en materia de administración (artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco Nacional), ámbito en el que el Poder Ejecutivo carece de toda competencia, y por obvias razones, es un ámbito que está fuera del alcance de la ley”.

En relación con la infracción al debido proceso por no cumplir la relación de jerarquía en materia sancionatoria esta Sala ha dispuesto:

“III.- Del informe del recurrido, el cual es rendido bajo el apercibimiento de las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se desprende que la amparada fue debidamente intimada de los hechos que motivaron el inicio del procedimiento, así como que se le concedieron los medios necesarios, a fin de que pudiera hacer ejercicio de su derecho de defensa (folios 3, 4, 9, 13 y 15 del Expediente administrativo), por lo que resulta correcto el proceder de la autoridad recurrida en cuanto al desarrollo del procedimiento administrativo sancionatorio. Sin embargo, también se tiene por acreditado que el acto final de dicho procedimiento fue dictado por la Unidad de Recursos Humanos de la entidad recurrida (folio 27 del expediente administrativo), lo cual resulta violatorio de los derechos fundamentales de la amparada, toda vez que dicha decisión fue tomada por quién no es el superior jerárquico de esta servidora, lo que transgrede lo dispuesto por el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública en lo que concierne a las potestades que ostenta el superior jerárquico respecto de los funcionarios a su cargo. Forma parte del principio del debido proceso que quien dicte la decisión disciplinaria sea quien se encuentre en relación de jerarquía con el funcionario o en quien se haya delegado, de conformidad con el ordenamiento jurídico. De esta forma, se observa que si bien la Unidad de Recursos Humanos de la autoridad recurrida, resulta competente para instruir el procedimiento, no lo es para dictar el acto final, toda vez que dicha potestad es exclusiva del superior jerárquico inmediato de la funcionaria o del jerarca de la institución. Consecuentemente, el proceder de la autoridad recurrida lesiona los derechos fundamentales de la amparada, por lo que resulta procedente recurso y así debe declararse.”(RSC 05621-99. Los destacados no son del original )

Al resolver una gestión interlocutoria en un recurso de amparo, la Sala desaplicó el artículo 55 del Reglamento Autónomo de Servicio , que estimó inconstitucional, con base en las siguientes consideraciones:

“II.- En escrito posterior a la sentencia, alegó el recurrido (folio 61) que la Unidad de Recursos Humanos es competente para

dictar el acto final del procedimiento administrativo disciplinario, en virtud de que la Junta Directiva mediante acuerdo número 1887 del 23 de diciembre de 1981, dictó el Reglamento Autónomo de Servicios, en donde se delegó en dicho órgano esa potestad disciplinaria sobre sus funcionarios. Al respecto, de conformidad con el artículo 90 de la Ley General de la Administración Pública, inciso c:

“La delegación tendrá siempre los siguientes límites: (...)

b) No podrá hacerse una delegación total ni tampoco de las competencias esenciales del órgano, que le dan nombre o justifican su existencia (...).”

Asimismo, el artículo 102 inciso c) de la Ley General de la Administración Pública señala:

“El superior jerárquico tendrá siempre las siguientes potestades:

(...) c) Ejercer la potestad disciplinaria (...).”

Consecuentemente, si bien la Junta Directiva del Instituto Nacional de Aprendizaje, en el acuerdo descrito, delegó la potestad disciplinaria sobre sus funcionarios en la Unidad de Recursos Humanos, vía reglamento autónomo, esta delegación, vista a la luz de los artículos mencionados en la Ley General de la Administración Pública -que en lo que a potestad jerárquica se refiere, desarrolla contenidos constitucionales- resulta contraria a la Constitución, toda vez que, por una parte, lesiona el principio del debido proceso, dado que el órgano que toma el acto final del procedimiento disciplinario no es el jerarca de la institución, y por la otra, por cuanto vía reglamento autónomo no es posible la delegación de potestades que son esenciales al órgano en cuestión -en este caso del jerarca. En consecuencia, a falta de disposición expresa en la Ley número 6868 del 6 de mayo de 1983, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Aprendizaje, debe aplicarse en forma preceptiva los contenidos de la Ley General en lo que corresponda, siendo que al delegarse -vía reglamento autónomo- u a potestad que de acuerdo con esta Ley corresponde en forma exclusiva al Jerarca, siendo la facultad en cuestión parte de las potestades esenciales del órgano, debe entenderse -conforme lo expuesto- que la facultad de la Unidad de Recursos Humanos, respecto de los procedimientos administrativos que instauró, no debe ser otra que la de órgano instructor, correspondiendo al jerarca la toma del acto final, a fin de no lesionar los contenidos constitucionales de los artículos referidos. Asimismo, si bien el artículo 83, inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública dispone:

“Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a este y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración

operada por ley o por reglamento.”

Dicho artículo debe interpretarse en el sentido de que la desconcentración puede operar –únicamente- vía ley, o bien, reglamento ejecutivo, y no así tratándose de un reglamento autónomo, a efecto de no lesionar los preceptos normativos aludidos. Por otra parte, debe señalarse que la finalidad de la desconcentración de conformidad con la Ley General no es la de transferir competencias del órgano superior al inferior inmediato, sino únicamente la de sustraer las potestades del jerarca respecto de un órgano en concreto. Consecuentemente, en razón de que el nuevo dato aportado por la autoridad recurrido no permite llegar a una conclusión distinta a la de la resolución de fondo, debe rechazarse la presente gestión, desaplicándose por inconstitucional, el artículo 5 (debe entenderse 55) del Reglamento Autónomo de Servicios, acuerdo número 1887 del 23 de diciembre de 1981 –publicado en el Diario Oficial La Gaceta, número 35 del 19 de febrero de 1982-, en lo que se refiere a la delegación por parte de la Junta Directiva en la Unidad de Recursos Humanos de esta institución, de la potestad de dictar el acto final de los procedimientos disciplinarios que instruya el segundo .” (RSC interlocutoria 07443-99 en expediente 99-2889. El destacado y lo escrito entre paréntesis no son del original)

En relación con las vulneraciones al debido proceso que son de relevancia constitucional la sentencia número 98-2109 señala:

“El procedimiento sancionatorio y el proceso penal son diversos:

El recurrente señala como una vulneración al debido proceso el hecho de que las declaraciones de los testigos en el procedimiento administrativo difieran de las declaraciones que ellos mismos han rendido en sede penal, y ello –en caso de ser cierto, lo que no consta a este Tribunal- de manera alguna puede considerarse una vulneración al debido proceso en tanto ambos procesos buscan fines diversos; el procedimiento administrativo disciplinario se instaura para conocer la verdad sobre una falta a las obligaciones del servidor público y puede culminar con una sanción de despido, es decir, con la pérdida del trabajo para el titular de la plaza. El sistema penal es represivo y la culminación de un proceso puede, entre otros bienes jurídicos, conllevar la privación del bien jurídico libertad para el declarado culpable. Por los motivos expuestos no puede el recurrente equiparar ambos procesos que tienen fines diferentes y que son decididos por funcionarios diversos de acuerdo a la función que a cada uno de ellos es encomendada. Este extremo del recurso es improcedente como se declara.

II.- Las vulneraciones al debido proceso de relevancia constitucional:

En presente asunto debe entonces circunscribirse al análisis de la alegada no intervención del amparado en la recepción de prueba testimonial, que él estima una violación al debido proceso que debe ser examinada por la Jurisdicción Constitucional. Conviene por este motivo señalar que la Sala ha ido paulatinamente dilucidando el principio del debido proceso a fin de establecer las vulneraciones que deben ser dilucidadas en esta sede. En este sentido expresó:

“Debe tenerse presente además que la jurisdicción constitucional, al igual que la penal, la contencioso administrativa etc. Tienen sustento constitucional (artículo 153 de la Carta Magna), motivo por el cual la primera no está llamada a sustituirlas. Es por esos que constantemente se ha indicado que el amparo constitucional solamente procedente contra actos evidentemente arbitrarios que conculquen en forma directa derechos fundamentales, es decir, de violaciones graves, burdas, claras, en el presente caso, al derecho de defensa y al debido proceso, habida cuenta que esta sede no está llamada a corregir todos los vicios in procedendo , a pesar de que con frecuencia los litigantes pretenden arreglar cualquier irregularidad procesal, por pequeña que sea, acudiendo al amparo, que no está diseñado para ese propósito, sino solo para enmendar las infracciones a los elementos esenciales del debido proceso.” (Sentencia número 98-2109 de las 17:24 horas del 25 de marzo de 1998) -el resaltado no es del original-

Ahora bien, la necesidad de señalar con claridad los casos en que el análisis de vulneraciones al debido proceso son propias de la jurisdicción ordinaria y /o de la jurisdicción constitucional llevó al Tribunal Constitucional Español a precisiones que esta Sala a incorporado y que pueden encontrarse en el voto n. 2001-01545 en los siguientes términos:

“Existe, sin embargo, un concepto más estricto de indefensión de orden jurídico-constitucional, que la jurisprudencia de este T.C. ha ido poco a poco perfilando. El concepto jurídico-constitucional de indefensión que el artículo 24 de la C. permite y obliga a construir, no tiene por qué coincidir enteramente con la figura jurídico-procesal de la indefensión. Ocurre, así, porque como acertadamente ha sido dicho, la idea de indefensión no puede limitarse, restrictivamente, al ámbito de los que pueden plantearse en los litigios concretos, sino que ha de extenderse a la interpretación desde el punto de vista constitucional de las Leyes reguladoras de los procesos. Por esto, si bien el Derecho Procesal, en aras de sus propias necesidades de estructuración de los procesos y para facilitar el automatismo y la tramitación de los procedimientos judiciales presenta un contenido marcadamente formal y define la indefensión de un modo igualmente formal, a través, por ejemplo, de la falta del debido emplazamiento o de la

falta de otorgamiento de concretos trámites o de los concretos recursos, en el marco jurídico-constitucional no ocurre lo mismo . Como la jurisprudencia de este T.C. ha señalado en abundantes ocasiones, la indefensión no se produce si la situación en que el ciudadano se ha visto colocado se debió a una actitud voluntariamente adoptada por él o si le fuera imputable por falta de la necesaria diligencia . La conclusión que hay que sacar de ello es doble: por una parte que no toda infracción de normas procesales se convierte por sí sola en indefensión jurídico-constitucional y por ende en violación de lo ordenado por el art. 24 de la C,y , por otra parte, que la calificación de la indefensión con relevancia en el orden constitucional ha de llevarse a cabo con la introducción de factores diferentes del mero respeto o, a la inversa, de la infracción de las normas procesales y del rigor formal del procedimiento (STC.48/84 del 4 de abril)-el resaltado no es del original-

También ha dicho el Alto Tribunal que:

"Los trámites formales no deben ser exigencias cuyo incumplimiento presente siempre el mismo valor obstativo que operaría con independencia, en principio, de cuál sea el grado de inobservancia del requisito, su trascendencia práctica o las circunstancias concurrentes en el caso. Al contrario, han de analizarse teniendo presente la finalidad que pretende lograrse con ellos para, de existir defectos, procederse a una justa adecuación de las consecuencias jurídicas con la entidad real del derecho mismo , medida en función de la quiebra de la finalidad última que el requisito formal pretendía servir. De esta suerte cuando esa finalidad puede ser lograda sin detrimento alguno de otros derechos o bienes constitucionalmente dignos de tutela, debe procederse a la subsanación del defecto, más que a eliminar los derechos o facultades que se vinculan a su cauce formal , lo que, con mayor razón, debe sostenerse cuando el efecto que pueda producir la inobservancia de un requisito formal sea precisamente el cierre de la vía de recurso. Esta interpretación finalista y su corolario, la proporcionalidad entre la sanción jurídica y la entidad real del defecto, no es sino una consecuencia más de la necesaria interpretación de la legalidad ordinaria en el sentido más favorable a la efectividad de un derecho fundamental". (STC.36/86 del 12 de marzo) el destacado no es de la sentencia original.

IV.- Mayores precisiones sobre vulneraciones al debido proceso :

La jurisprudencia de este tribunal que se ha transcrito, permite diferenciar claramente entre las infracciones al proceso legal - violaciones in procedendo- que pueden ser corregidas a través del curso del procedimiento administrativo o ante la jurisdicción

ordinaria , y de las infracciones a ese procedimiento, que inclusive pueden ir más allá del contenido de las normas procesales , y cuyo irrespeto provoca una indefensión de tal entidad, que lesiona el derecho de defensa y el debido proceso desde el punto de vista sustancial -no meramente formal, - y por ello puede ser analizada por la Sala Constitucional a través del recurso de amparo.

V.- Las exigencias del debido proceso, ampliamente desarrolladas por esta Sala, deben cumplirse tanto en el procedimiento administrativo sancionatorio como en el proceso penal ordinario , sin embargo, su aplicación no es idéntica en uno u otro caso, merced al bien jurídico en juego en ambas situaciones, lo que justifica soluciones diversas. El proceso penal se regula por el Código Procesal Penal y el procedimiento administrativo disciplinario por las disposiciones de la Ley General de la Administración Pública, en los casos en que no existe una normativa diversa para tal fin. El Código Procesal actual entró en vigencia el primero de enero de 1998 y ha venido provocando transformaciones importantes en la tramitación del proceso penal -que tiene exigencias mayores, dado la innegable mayor entidad de los bienes jurídicos involucrados-, que también debe obligar a un ajuste importante en el procedimiento administrativo, en la medida de lo posible, y siempre partiendo de las diferencias entre ambos sistemas. El alcance de la jurisprudencia que se ha citado supra, a la luz de nueva normativa procesal penal obligan a la Sala a sus propias reflexiones, en torno a las lesiones del debido proceso que se constituyen objeto de amparo. Dentro de esta óptica debe concluirse que no toda infracción de normas procesales que regulan la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario, se convierte por sí solas en indefensiones jurídico-constitucionales y la calificación de la indefensión con relevancia en el orden constitucional ha de hacerse a partir de la introducción de factores diferentes del rigor formal del que se ocupa la jurisdicción ordinaria . De seguido esta Sala hará algunos ajustes en relación con la valoración del procedimiento sancionatorio administrativo, el que de manera alguna puede considerarse taxativo, antes bien, intenta ir perfilando -desde la óptica de constitucionalidad no de legalidad ordinarias- la materia administrativa sancionatoria, en principio, no puede divorciarse del procedimiento penal, promulgado para la afectación de bienes jurídicos de mayor entidad como la libertad personal.

VI.- El principio procesal de justicia administrativa pronta y cumplida , debe buscar la finalización normal del procedimiento administrativo, ajustándose al "in procedendo" de legalidad (revisable en sede ordinaria); pero debe, ante todo y desde la perspectiva que examina esta Sala, respetar el derecho de defensa



y de intervención del investigado, en tanto la afectación grave, burda, clara, al derecho de defensa a la par de la afectación al principio de integración legal del órgano de decisión, de informalidad y de buena fe de las partes intervinientes en el procedimiento, es en principio revisable en la jurisdicción constitucional sobre la base de las siguientes precisiones.

VII.- Desde la óptica constitucional, en el procedimiento administrativo encuentra un importante espacio el principio de trascendencia expresada en la máxima francesa "pas de nullité sans grief", es decir, no hay nulidad - y por ende retroceso del procedimiento - sin verdadero perjuicio ; atrás debe quedar la degeneración que sublevó el formulismo y que conspira contra el principio de celeridad. Por otra parte, el saneamiento del acto - cuando la entidad del defecto lo exija- debe ser útil a las partes; la invalidez del acto no será declarada por este Tribunal si el acto defectuoso consiguió el fin propuesto en relación con los interesados y no afectó los derechos y las facultades de los intervinientes . No es posible hablar de una justicia administrativa celeré si se desconoce el principio de convalidación por preclusión procesal, lo que exige a la parte interesada dejar constancia oportuna de su protesta y de los motivos de la misma, lo que permitirá su evaluación posterior. La inercia del interesado permite la convalidación del acto. Salvo el caso de defectos absolutos -supuestos de grosera y clara indefensión o de otros principios del debido proceso -, toda actividad procesal defectuosa es susceptible de subsanación . Los defectos no absolutos pueden ser corregidos por renovación del acto, rectificación del error o cumplimiento del acto omitido, sea de oficio o a petición de parte; de esta manera se busca evitar que el proceso se retrotraiga a periodos ya precluidos. Para reclamar la nulidad -defecto absoluto- del acto viciado, el reclamante debe señalar el interés para reclamarlo y el perjuicio efectivo que se le causa y la administración debe tener en cuenta que esta Sala examinará como infranqueable la lesión sustancial al derecho de defensa o al debido proceso constitucional. Por principio, los defectos absolutos no son saneables, pero su invalidez solo será declarable si se acredita el interés del reclamante y el correlativo perjuicio a sus intereses, en los términos supra indicados. La declaratoria de invalidez de un determinado acto se circunscribe al mismo si son actos independientes, sin embargo, debe considerarse el efecto "cascada" si los actos se concatenan unos con otros, de tal manera que no es posible su individualización total(artículo 164 de la Ley General de la Administración Pública). El acto inválido, desde la perspectiva constitucional - no así de legalidad- es el que resulta lesivo al derecho de defensa e intervención o las dictados

esenciales del debido proceso, y para establecer el interés en la declaratoria de su invalidez en esta sede, puede hacerse una eliminación hipotética de tal suerte que, si la situación no varía y las conclusiones finales se mantienen incólumes, la invalidez, no debe declararse. También tiene trascendencia constitucional, la conformación legal del órgano de decisión, el principio de informalidad y de buena fe de las partes intervinientes en el procedimiento, aspectos que también se examinarán de acuerdo a los parámetros señalados." (RSC 01-10198. El criterio ha sido reiterado, entre otros, en los fallos N° 10782-01, 10781-01, 10779-01).

Análisis normativo.

Precisados los motivos de la acción, así como la elaboración jurisprudencial en relación con el tema planteado, procede de seguido la transcripción de la norma impugnada y las relacionadas.

Del Reglamento Autónomo de Servicio. Instituto Nacional de Aprendizaje .

Régimen disciplinario

"Artículo 55.- Competencias. Serán competentes para imponer sanciones :

- a) el jefe inmediato, amonestaciones verbales y escritas;
- b) el jefe del Departamento de Relaciones con el Personal, suspensiones; y
- c) La gerencia, despidos".

Procedimientos

"Artículo 70.-Recursos internos .-

Las decisiones internas del INA que afecten a los servidores, tendrán los recursos de revocatoria con apelación subsidiaria ante la gerencia dentro del quinto día hábil siguiente de notificada la decisión.

La gerencia agotará la vía administrativa".

Por su parte el artículo 102 de la Ley General de la Administración Pública -que se cita como parámetro de constitucionalidad en la acción-preceptúa :

"El superior jerárquico tendrá las siguiente potestades:

- a) dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente;

- b) vigilar la acción inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos;
- c) ejercer la potestad disciplinaria ;
- d) adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo;
- e) delegar sus funciones y abocar las del inmediato inferior, así como sustituirlo en casos de inercia culpable, o subrogarse a él ocupando temporalmente su plaza mientras no regrese o no sea nombrado un nuevo titular, todo dentro de los límites y condiciones señaladas por esta ley;
- f) resolver los conflictos de competencia o de cualquier otra índole que se produzcan entre órganos inferiores."

Sobre el fondo:

De los reglamentos administrativos:

Corresponde al Poder Ejecutivo la función de administrar y ello conlleva la de organizar la administración pública y sus relaciones de servicio (artículo 140 inciso 8) y 18)) de la Constitución Política). Dentro del ejercicio de sus competencias el Ejecutivo puede dictar reglamentos de organización y de servicio, los que, por su naturaleza, están relacionados con la organización y estructura de los diversos oficios; todo ello con el fin de lograr el mejor cumplimiento del fin público asignado. Dentro de las potestades el Poder Ejecutivo se encuentra la de dictar reglamentos, no solo aquellos que desarrollan la ley -inciso 3) del artículo 140 de la Carta Política- , sino también los referentes a las relaciones de servicio y su organización . El Poder Ejecutivo tiene, de manera exclusiva, la potestad de dictar reglamentos ejecutivos, sin embargo, existen otros entes jurídicos que, en razón del fenómeno constitucional de descentralización administrativa , poseen potestad normativa en punto a la organización de sus tareas y a las relaciones de servicio, es decir, cuando se trate de normas que NO hacen desarrollo legal, ni involucran derechos u obligaciones de terceros. Existe descentralización administrativa cuando las personas jurídicas públicas, -con personalidad jurídica plena -, que buscan fines públicos específicos, tienen aptitud legal para administrarse a sí mismas . En la Constitución Política encontramos como ejemplos de descentralización administrativa las instituciones autónomas y semiautónomas y las primeras requieren de para su creación de una votación de dos tercios de la totalidad de miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 189 de la Carta Política), lo que obliga al

consenso para desprender del órgano constitucional Poder Ejecutivo, competencias típicamente administrativas, que adelante serán ejecutadas por el ente autónomo. La descentralización administrativa conlleva traslado de competencias del Poder Ejecutivo hacia el nuevo ente creado, el que, en punto a las tareas encomendadas, recibe competencias normativas limitadas, esto es, la posibilidad de dictar reglamentos autónomos de servicio y reglamentos autónomos de organización. El artículo 103 de la Ley General de la Administración Pública, en desarrollo de los principios constitucionales de descentralización administrativa, prevé la potestad del órgano jerárquico supremo de:

“organizar...mediante reglamentos autónomos de organización y de servicio, internos o externos, siempre que, en este último caso, la actividad regulada no implique el uso de potestades de imperio frente al administrado”.

Ahora bien, el Instituto Nacional de Aprendizaje es una institución autónoma y poseedora, por ende, de potestad normativa en punto a las relaciones del servicio y a la organización del mismo y en criterio de esta Sala, el denominado “Reglamento Autónomo de Servicio del Instituto Nacional de Aprendizaje” en tanto limitado a regular las relaciones de servicio, ha sido dictado por la Junta Directiva de esa institución en el ejercicio de competencias legales y constitucionales, por lo que es innecesaria la ley marco que el accionante echa de menos, que es esencial en el caso de aquellos cuerpos normativos que reglamentan las leyes, más no en los casos de la organización y el servicio internos. De acuerdo con lo expuesto, este extremo de la acción no es de recibo.

Sobre las transgresiones al debido proceso :

Para el accionante el artículo 55 del Reglamento transgrede el debido proceso desde dos aspectos; en primer término en relación con el principio imparcialidad del juzgador -en este caso administrativo- al encomendarle a la Jefatura del Departamento de Relaciones la instrucción del proceso y la imposición de la sanción. En segundo término, el principio de legalidad, al estimar que ese artículo se aparta del numeral 102 de la Ley General de la Administración Pública, que en relación a la potestad jerárquica desarrolla contenidos constitucionales. La Sala estima, en relación con el primer reproche, que el hecho de concentrar en un mismo órgano la instrucción y el dictado de la resolución final no violenta el principio de imparcialidad del juzgador, todo lo contrario, este sistema no resulta ilegítimo, en tanto permite la inmediación de los elementos probatorios. Precisamente por este motivo en el proceso penal -que es el que sirve

de inspiración al proceso administrativo sancionatorio- el juicio oral concentra la recepción de prueba y el dictado de la sentencia en un acto procesal -el debate-, dejando para casos excepcionales la incorporación de prueba producida fuera del proceso. En este punto tampoco encuentra la Sala enfrentamiento con el orden constitucional.

En relación con la violación al principio de legalidad , debe señalarse que, aún cuando la resolución interlocutoria N° 07443-99 desaplicó por inconstitucional -en un recurso de amparo- el artículo 55 del Reglamento impugnado , ello en la consideración de que la aplicación del régimen disciplinario es una potestad esencial del jerarca de la institución que no puede ser delegada en otro órgano de la administración, -principio desprendido de una norma de alcance legal-; un cambio jurisprudencial en punto a las vulneraciones al debido proceso de relevancia constitucional se produjo a partir del fallo N° 10779-01 en el que este tribunal indicó que las infracciones al debido proceso que originan una vulneración constitucional, que pueda ser conocida en esta vía, son aquellas que producen una grosera indefensión . En esa ocasión la Sala adoptando la doctrina del Tribunal Constitucional Español señaló al respecto:

"...El concepto jurídico-constitucional de indefensión que el artículo 24 de la C. permite y obliga a construir, no tiene por qué coincidir enteramente con la figura jurídico-procesal de la indefensión. Ocurre, así, porque como acertadamente ha sido dicho, la idea de indefensión no puede limitarse, restrictivamente, al ámbito de los que pueden plantearse en los litigios concretos , sino que ha de extenderse a la interpretación desde el punto de vista constitucional de las Leyes reguladoras de los procesos. Por esto, si bien el Derecho Procesal, en aras de sus propias necesidades de estructuración de los procesos y para facilitar el automatismo y la tramitación de los procedimientos judiciales presenta un contenido marcadamente formal y define la indefensión de un modo igualmente formal, a través, por ejemplo, de la falta del debido emplazamiento o de la falta de otorgamiento de concretos trámites o de los concretos recursos, en el marco jurídico-constitucional no ocurre lo mismo . Como la jurisprudencia de este T.C. ha señalado en abundantes ocasiones, la indefensión no se produce si la situación en que el ciudadano se ha visto colocado se debió a una actitud voluntariamente adoptada por él o si le fuera imputable por falta de la necesaria diligencia . La conclusión que hay que sacar de ello es doble: por una parte que no toda infracción de normas procesales se convierte por sí sola en indefensión jurídico-constitucional y por ende en violación de lo ordenado por el art. 24 de la C, y , por otra parte, que la calificación de la indefensión con relevancia en el

orden constitucional ha de llevarse a cabo con la introducción de factores diferentes del mero respeto o, a la inversa, de la infracción de las normas procesales y del rigor formal del procedimiento " (STC.48/84 del 4 de abril. Los destacados no son del original)

Para esta Sala solo podría hablarse de la inconstitucionalidad de una norma, si su contenido impide al destinatario de la misma proveer a su adecuada defensa en el proceso disciplinario, sin embargo, del artículo 55 del Reglamento impugnado no es posible derivar tal consecuencia, razón por la cual, la acción en lo que a este extremo se refiere es improcedente.

Por otra parte, una norma legal, -aún cuando pueda desarrollar contenidos constitucionales, lo que -por principio- hace regularmente la ley -, no puede servir de parámetro de constitucionalidad, en tanto no es norma del orden fundamental. El legislador, en el ejercicio de sus competencias constitucionales puede modificar la ley y variar su contenido, y por ello una norma ordinaria no puede servir de parámetro de constitucionalidad. Adicionalmente debe indicarse que el enfrentamiento de una norma reglamentaria con la ley, no es un asunto de constitucionalidad, sino de legalidad, lo que debe ventilarse en la sede contencioso administrativa y no ante esta Sala.

IX.- Un elemento más de legitimidad.- La Sala no encuentra en el contenido del artículo 55 del Reglamento Autónomo de Servicio el enfrentamiento con el orden constitucional que se alega, pues no se produce el supuesto de una grosera indefensión, único supuesto en que el asunto planteado ante esta Sala puede ser resuelto a través de la vía de inconstitucionalidad que se intenta. Pero, aparte de lo ya indicado, debe agregarse que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 70 del Reglamento Autónomo de Servicio, las sanciones que dicta el Jefe del Departamento de Personal, tienen recurso administrativo ante el Jerarca institucional, que es el que agota la vía administrativa, razón por la cual, lejos de originarse con la aplicación de la norma impugnada una grosera indefensión de relevancia constitucional, se produce una garantía adicional con la posibilidad de revisión de lo resuelto por el jerarca administrativo, situación incluso no prevista en la literalidad del numeral 102 de la Ley General de la Administración Pública. El numeral 55 del reglamento impugnado regula un procedimiento parcialmente diverso recogido en la Ley General de la Administración Pública, sin embargo, con ello se produce un trato más bondadoso para el funcionario sancionado que ve abierta la posibilidad a un recurso administrativo adicional, situación que impide hablar de indefensión para el Derecho de la Constitución.

Conclusión .

En los términos considerados, pues, el artículo 55 del Reglamento Autónomo de Servicio del Instituto Nacional de Aprendizaje no se enfrenta al orden constitucional y así se dispone.”

**b. Autonomía: Presupuesto de la Descentralización**

[PROCURADURÍA GENERAL]<sup>7</sup>

“I. LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA: PRESUPUESTO BÁSICO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es una técnica de administración orientada hacia el manejo eficiente de los recursos públicos a través de la asignación de tareas específicas a personas jurídicas independientes y diferentes del Estado-persona. El constituyente o el legislador, en su caso, crean centros de imputación de derechos y obligaciones a los cuales les transfieren o atribuyen competencias específicas que deberán ser desarrolladas de forma independiente por la entidad descentralizada, sin injerencia del Estado.

Con la técnica de la descentralización se genera una ruptura del principio de jerarquía o subordinación al Ejecutivo en el ejercicio de las funciones descentralizadas. Recuérdese que “la descentralización pretende ser una garantía de la división de funciones, evitando su concentración en el Poder Ejecutivo” (Sala Constitucional, sentencias n.º 6345, de las 8:33 horas del 12 de octubre de 1997 y n.º 919-99 de las 9:15 horas del doce de febrero de 1999). El ente público goza de autonomía e independencia en el desarrollo propio de sus competencias, de modo tal que el Ejecutivo carece de facultad alguna para dictarle órdenes, instrucciones o circulares específicas sobre el ejercicio de su actividad.

Lo anterior no significa, sin embargo, una desvinculación total y absoluta del ente descentralizado con el Estado-persona. Por el contrario, la jurisprudencia constitucional, así como los criterios reiterados de este órgano técnico jurídico son claros en reconocer la existencia de un poder de dirección del Ejecutivo sobre la administración descentralizada, de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de la Administración Pública (artículos 26, 27, 98, 99 y 100). Aspecto éste que no se entra a analizar específicamente por no ser el objeto de esta consulta.

Ahora bien, la Carta Fundamental establece dos categorías de entidades descentralizadas: las municipalidades (descentralización administrativa territorial) y las instituciones autónomas (descentralización administrativa por servicios).

Existen también las entidades semiautónomas, que no gozan de rango constitucional, pero que forman parte de la organización administrativa del Estado (en sentido amplio).

El criterio que diferencia a los entes autónomos de los semiautónomos, en nuestro ordenamiento jurídico, es meramente formal, ya que refiere a la mayoría que se exige para su creación en la Asamblea Legislativa. La creación de las entidades autónomas requiere una votación no menor de los dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa (artículo 189 inciso 3) de la Constitución), mientras que la de las semiautónomas únicamente requiere de mayoría absoluta:

" (...) en nuestro país el criterio de autonomía y semiautonomía se debe explicar según se haya cumplido un requisito, cual es que la ley creadora haya sido aprobada por una mayoría calificada de dos terceras partes de la totalidad, de los votos de la Asamblea Legislativa, sin importar el grado de poder administrativo o de sumisión de tutela del Estado". (ver dictámenes C-169-81 de 7 de agosto de 1981 y C-084-2004 del 9 de marzo del 2004).

Por su parte, el régimen jurídico de las entidades autónomas y semiautónomas es muy parecido ya que ambas gozan de autonomía administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno (Rubén Hernández Valle, El Derecho de la Constitución, Vol. II, Editorial Juricentro, 1994, p. 299).

La capacidad de auto-administrarse o autonomía administrativa de los entes descentralizados, es el mínimo requerido para la existencia de un ente público. Tal y como lo ha indicado la Sala Constitucional, "el ente descentralizado creado por ley ordinaria, está subordinado a su contenido (el de la ley) e involucra la potestad legislativa para modificarlo y hasta extinguirlo, pero como la descentralización implica que le corresponden al ente todos los poderes del jerarca administrativo, quiere decir que su personalidad abarca la totalidad de los poderes administrativos necesarios para lograr su cometido en forma independiente" (el énfasis no es del original) (sentencia n.º 6256-94 de las 9 horas del 25 de octubre de 1994).

Dentro de estos poderes administrativos básicos del ente descentralizado se encuentra la potestad reglamentaria en materia de organización y funcionamiento. Bien se ha indicado al respecto:

"Las instituciones autónomas tienen potestad para reglamentar internamente el ejercicio de su propia competencia. Esta potestad se funda en la autonomía administrativa plena de que gozan, que les permite, en efecto, regular la prestación del servicio público, así como su propia organización. De lo que se desprende



que el Poder Ejecutivo no tiene competencia para emitir reglamentos autónomos de organización y de servicio destinados a entes descentralizados (El Poder Ejecutivo en Costa Rica, Editorial Juricentro, Magda Inés Rojas, segunda edición, 1997, p. 145).

En el mismo sentido se ha expresado el tratadista Eduardo Ortiz Ortiz al señalar:

"(...) cabe cuestionarse la jerarquía de los reglamentos autónomos del Ejecutivo frente a los de las instituciones menores. La respuesta es clara y hay que afirmar que el Poder Ejecutivo carece de potestad de reglamentación de los servicios de los entes autónomos por razón del fundamento de esa potestad, que es la titularidad del servicio regulado y la necesidad del funcionamiento del mismo. Tal titularidad y tal necesidad no existen para el Poder Ejecutivo cuando se trata, precisamente, de servicios pertenecientes a otros entes. Sólo éstos, con exclusión de todo otro poder, pueden regular por aquel medio la prestación de sus propios servicios". (el énfasis no es del original) (Tesis de Derecho Administrativo, T. I, Editorial Stradtman, S.A., San José, 1998, p. 243-244).

En el caso de la Fundación Clubes 4-S, que es el que nos ocupa, no existe autonomía administrativa en tanto los poderes de reglamentación de la organización y funcionamiento de la Fundación fueron otorgados al Poder Ejecutivo. La Fundación no cuenta con la capacidad de auto-administrarse, requisito básico para la existencia de una entidad descentralizada, ya que los poderes del jerarca administrativo se mantuvieron en manos del Ejecutivo y no en su propia cabeza. Veamos:

Si bien el artículo 1 de la Ley n.º 2680 define a la Fundación como un "organismo semiautónomo" y el artículo 4 le otorga "personería legal para todo lo relacionado con el cumplimiento de sus fines", el numeral 6 de la ley establece un vínculo jerárquico entre la Fundación y el Poder Ejecutivo al disponer:

"Artículo 6.- Todas las demás normas necesarias para la organización y funcionamiento de la Fundación Nacional de Clubes 4-S, serán dictadas reglamentariamente por el Poder Ejecutivo".

El legislador creó un organismo al que denominó "semiautónomo", pero inmediatamente después estableció un poder de injerencia directo del Ejecutivo en su ámbito de administración, al otorgarle la potestad de reglamentar tanto la organización como el funcionamiento de la Fundación (artículo 6 de la Ley n.º 2680).

La competencia reglamentaria del Ejecutivo sobre la Fundación,

evidencia la imposibilidad de afirmar la autonomía administrativa de esta última, así como su carácter de persona pública del sector descentralizado. No puede afirmarse que la Fundación fue creada como parte de la administración descentralizada ya que esta no cuenta con el mínimo de autonomía requerido para ser encuadrada dentro de esa categoría.

El calificativo de "semiautónomo" otorgado por el legislador fue vaciado de contenido jurídico ante la inexistencia de los poderes básicos de la autonomía administrativa en manos de la Fundación. Esta denominación no define su naturaleza jurídica en tanto sus características esenciales son las propias de un órgano del Ejecutivo con personalidad jurídica instrumental, como se analiza de seguido. Parafraseando a Ortiz, la titularidad de las funciones de la Fundación radican en el Ejecutivo que ostenta, por ende, la potestad de regular tanto su organización como su funcionamiento."

### **c. Juntas de Educación como Ente Descentralizado Instrumental**

[PROCURADURÍA GENERAL]<sup>8</sup>

"II.- Naturaleza Jurídica de las Juntas de Educación y de las Juntas Administrativas.

Según lo ha reiterado la Sala Constitucional, "Existe descentralización, cuando la propia Constitución Política o la ley, atribuyen una competencia determinada a una persona jurídica que se crea (artículo 189 constitucional)" (Entre otras la sentencia N° 6256-94 de las 09:00 horas del 25 de octubre de 1994).

Lo anterior implica que descentralizar es transferir o crear, a título último, definitivo y exclusivo, una competencia en otro sujeto (ORTIZ ORTIZ, Eduardo. "Tesis de derecho administrativo". Editorial Stradtman, San José, C.R., 1998, p. 313). Debe advertirse que "El sujeto activo que afecta el orden de las competencias es siempre el Estado, dado el carácter derivado de las mismas en el ordenamiento moderno. Los sujetos que resultan beneficiarios de la nueva competencia o de su transferencia desde el Estado, son los entes públicos menores. De este modo, el elemento primero y esencial de toda descentralización es la personalidad jurídica del centro titular de la competencia descentralizada" (ORTIZ ORTIZ, p. 313 *Ibidem*).

Nuestra Constitución, partiendo del carácter unitario del Estado costarricense y por razones de limitación de poder y funcionales, establece un diseño organizacional fundado tanto en la división de poderes (Art. 9), como en la creación de un modelo de descentralización administrativa, por criterios territoriales

(las Municipalidades) y de especialización funcional o por servicios (instituciones autónomas y demás entes públicos menores descentralizados); lo cual favorece, por una parte, la mejor satisfacción de los intereses locales, como también la prestación de servicios y la realización de actividades que requieren de especialización técnica.

Es por ello que los entes descentralizados, dotados de personalidad jurídica y de autonomía administrativa -según el grado que les haya otorgado la Constitución o la ley- integran el llamado sector público estatal o Administración Pública descentralizada, sin importar el distinto grado de autarquía (potestad de administrar) con que hayan sido creados.

En fin, podemos afirmar que la descentralización es un fenómeno complejo, en razón del cual "la Administración nunca aparece actuando como unidad total ante el público. Siempre se da fraccionada en centros de acción encargados de una función o de un servicio especial, claramente definidos respecto de otras" (ORTIZ ORTIZ, p. 309. *Ibidem*).

Definido el concepto de descentralización, interesa ahora determinar la naturaleza jurídica de las Juntas de Educación y de las Juntas Administrativas.

Tal y como se expuso en el aparte de antecedentes, tanto a las Juntas de Educación, como a las Juntas Administrativas, las leyes N°s 181 de 18 de agosto de 1944 (Código de Educación) y 2160 de 25 de setiembre de 1957 y sus reformas, (La Ley Fundamental de Educación), les otorgan "plena personalidad jurídica" y patrimonios propios; es decir, han sido creados en virtud de acto de imperio del Estado y se les ha conferido personalidad jurídica aparte para atender una serie de fines especiales que le correspondían a éste. Sin embargo, respecto de las Juntas, como es lógico suponer respecto de la Administración Pública descentralizada, el Estado, como ente público mayor, ejerce sobre ellas una tutela administrativa al orientar, de forma general, su actuación, para lograr así una mayor coherencia y unidad en la satisfacción de los intereses públicos relacionados con la política educativa oficial.

Nuestra jurisprudencia administrativa, con alguna imprecisión técnica del lenguaje jurídico, ha conceptualizado a las Juntas de Educación y a las Juntas Administrativas como "órganos subordinados al Ministerio de Educación Pública" (pronunciamientos C-128-92 de 17 de agosto de 1992, C-203-2002 de 13 de agosto del 2002 y C-321-2002 de 28 de noviembre del 2002), cuando en realidad, en razón de haberseles conferido expresamente, por vía legal, personalidad jurídica plena y patrimonio propios, indiscutiblemente son "entes públicos menores" distintos del

Estado, que conforman la Administración Pública descentralizada.

En varios pronunciamientos[1], pero más concretamente a partir de la O.J.-035-97 de 5 de agosto de 1997, este Órgano Superior Consultivo ha admitido expresamente que las Juntas de Educación son entes descentralizados instrumentales -lo cual es también aplicable a las Juntas Administrativas, porque ambas tienen otorgadas plenas personalidades jurídicas y patrimonios propios-.

En lo que importa, dicho pronunciamiento establece lo siguiente:

"1. La Junta de Educación es un ente descentralizado instrumental.

En relación con su primera interrogante, el Código de Educación (Ley No.181 del 18 de agosto de 1944) creó legalmente a las Juntas de Educación con personalidad jurídica (artículo 36, véase en el mismo sentido dictámenes de esta Procuraduría en los cuales se dijo que por tener personalidad jurídica las Juntas tienen capacidad para interponer acciones judiciales por sí mismas, a saber: 3-42-73, C-246-80, C-058-91, C-171-91 y C-088-94). Lo anterior, se traduce en independencia para ejercer sus funciones e imposibilidad de principio para que las Juntas puedan ser objeto de las potestades propias de una relación jerárquica de parte de Órgano o Persona Pública alguna de la Administración Pública, con las excepciones que la misma ley establezca. (Artículo 102 y 105 de la Ley General de la Administración Pública, en adelante LGAP) En efecto, al otorgarle personalidad a la Junta, el legislador rompió todo vínculo jerárquico entre el Poder Ejecutivo o la Municipalidad respectiva con la Junta de Educación del distrito.

Así pues, la actuación de las Juntas no puede ser revisada o sustituida, no puede Órgano o Ente alguno avocarse la misma y está sustraída aquélla a órdenes, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones, ya sea en aspectos de oportunidad o legalidad (misma normativa citada de la LGAP). En tal sentido la obligación de las Juntas de cumplir las órdenes que los funcionarios del ramo de Educación, les comuniquen, no puede referirse a un acto determinado. (Artículo 35 inciso 8 del Código de Educación, dictamen de esta Procuraduría General 2-69-74 de 28 de agosto de 1974)

Sin embargo, las Juntas - como todos los entes públicos menores - están sometidas en primer término a la tutela administrativa del Poder Ejecutivo, es decir, a una relación de dirección de parte de éste. Así pues, las Juntas sí pueden ser objeto de órdenes referidas a la actividad de la misma, verbigracia directrices (artículos 26, b), 27,1, 98 a 100 de la LGAP). A través de la tutela el Poder Ejecutivo - por medio del Ministerio de Educación - puede conformar a las Juntas en el cumplimiento de sus fines, imponiendo metas y tipos de medios para realizarlas. Dicho Poder

también puede dirigir los programas del ente: los fines específicos y más limitados para los que debe empeñarse cada año o cierto número de años. (Ortiz Ortiz, Eduardo. "La tutela administrativa Costarricense". En: Revista de Ciencias Jurídicas, No.8, páginas 129 y 134, Oficio de este Despacho PGR-196 de 16 de octubre de 1990 y dictamen C-048-93 del 6 de abril de 1993)

En segundo término, las Juntas están sometidas a un control completo y constante, como se verá, que condiciona la actuación de las mismas.

Control que no se limita a la integración de la misma, sino que puede producirse en forma anticipada y posterior, mediante autorizaciones y aprobaciones de sus actos. La idea de crear entes como las Juntas, con carácter instrumental, se haya en desplazar total y definitivamente las responsabilidades patrimoniales del Poder Ejecutivo hacia éstas. Además, permiten el ocultamiento del Estado bajo una entidad independiente, en campos en que opera la pugna libertad - autoridad. En consecuencia, estamos ante un tipo descentralización mínima, pues no hay jerarquía pero sí subordinación del ente al Poder Ejecutivo. Eso sí, el ejercicio de esa específica sujeción requerirá de normas legales expresas que la desarrollen. (véase Eduardo Ortiz Ortiz, op.cit., páginas 146-148; Eduardo García de Enterría, "Curso de Derecho Administrativo", Tomo I, Madrid, Editorial Civitas, 1989, páginas 409-411; y dictamen de este Despacho C-048-93)

En la línea de pensamiento expuesta, la Junta de Educación tiene escaso poder de decisión propio, por cuanto la mayoría de sus funciones, previstas en el numeral 39 del Código de Educación, son de vigilancia o inspección, coordinación, denuncia o de mera información, así como funciones de realización con aprobación del Ministerio de Educación.

Además, la Junta está sometida a las disposiciones del Ministerio de Educación en materia de distribución e inversión de los dineros provenientes, entre otras fuentes del Presupuesto Nacional y que la Junta de Educación recibe, pues el manejo de aquéllos debe efectuarse de conformidad con la política educativa y el planeamiento de la enseñanza indicados por el Consejo Superior de Educación y el Ministerio del ramo, de acuerdo con el Reglamento que se dicte. (artículo 45 y 47 de la Ley Fundamental de Educación o Ley No.2160 del 25 de setiembre de 1957 y sus reformas, véase dictamen de este Despacho C-128-92)

Por otra parte, el Código de Educación somete a la aprobación del Poder Ejecutivo y de la Contraloría General de la República, los acuerdos de las Juntas cuando dispongan comprar, donar, permutar, vender, hipotecar o arrendar bienes inmuebles, dentro de los límites legalmente previstos (artículos 37 y 38 ibídem).

Igualmente, el presupuesto de las Juntas debe someterse a la aprobación del Ministerio de Educación, con el objeto de que los gastos e inversiones estén estrechamente vinculados con las prioridades nacionales, regionales e institucionales destinados a la consecución de los objetivos y fines de la educación costarricense. (véase dictamen de este Despacho C-128-92 y artículos 39, 42, 44, 45, 46, 48, 49 y 54 del Reglamento General de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto No.17763-E del 3 de setiembre de 1987 y sus reformas, mientras se mantenga vigente, como se dirá infra).

Dicho control específico lo puede ejercer el Ministerio de Educación Pública, en virtud de ser el órgano del Poder Ejecutivo en el ramo de la Educación y de la Cultura, a cuyo cargo está la función de administrar todos los elementos que integran aquel ramo. Además, dicho Ministerio es el vínculo entre el Poder Ejecutivo y las demás instituciones que trabajan en el campo educativo y cultural. (artículos 140 constitucional, 1 y 5 de la Ley 3481 del 13 de enero de 1965 o Ley Orgánica del Ministerio de Educación). Por su parte, el Consejo Superior de Educación es el Organismo Constitucional a quien corresponde la dirección general de la enseñanza oficial. (artículo 81 constitucional, véase también dictamen de este Despacho C-128-92)

Igualmente, un control genérico sobre las Juntas de Educación lo puede ejercer la Contraloría General de la República, en virtud de la función fiscalizadora de la Hacienda Pública que le viene atribuida.

(artículos 183 y 184 constitucionales, 1,4,8,9,10,11,12,20 siguientes y concordantes de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley No.7428 de 7 de setiembre de 1994). En este sentido, es menester tener claro que se encuentran de por medio fondos públicos como los provenientes del Fondo creado para las Juntas de Educación por el artículo 1 de la Ley No.6746 del 20 de abril de 1982 ó de los otras fuentes previstas en el Código de Educación (artículo 39).

Por otra parte, conforme a la Ley Fundamental de Educación, las Juntas de Educación son nombradas por la Municipalidad del Cantón del respectivo distrito escolar. Corolario de ello dicho Código estableció que actuarían como delegaciones de las Municipalidades, sin que esto implique jerarquía o dirección alguna, pues no dio a estas últimas ninguna injerencia en el funcionamiento de las Juntas, salvo la potestad de nombramiento y consecuentemente de remoción. (artículos 41 y 42 ibídem, 104 inciso 1) y 105 inciso 2) de la LGAP, 21 inciso f del Código Municipal o Ley No.4574 del 4 de mayo de 1970, dictamen de esta Procuraduría General No.46-PA-74 de 3 de julio de 1974, 2-69-74 de 28 de agosto de 1974 y C-128-

92).

En dicha línea de pensamiento, el Código Municipal en su artículo 4 inciso 2) solo otorga a la Municipalidad una labor de vigilancia y promoción de la labor de las Juntas de Educación. Lo anterior, en virtud de que es atribución municipal el impulsar la educación de los habitantes del cantón. Lo cual efectúan las Municipalidades por diversos medios como son: el otorgamiento de becas o bien destinando fondos para la construcción y reparación de escuelas. Asimismo, las Municipalidades subvencionan a las Juntas de Educación con un porcentaje de los ingresos del impuesto sobre inmuebles (artículo 1 de la Ley No.7552 de 2 de octubre de 1995).

Recientemente, en el pronunciamiento C-206-2003 de 4 de julio del 2003, reafirmamos que las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas son "entidades" públicas -pues gozan de personalidad jurídica propia- que, a pesar de ser nombradas por lo Concejos Municipales (art. 12, inciso g) del Código Municipal), funcionan como organismos auxiliares del Ministerio de Educación Pública, en materia de política educativa y planeamiento de la enseñanza.

Tal y como se indicó en el acápite de Antecedentes, esa es la postura que nuestros Tribunales de Justicia, y en especial el Juzgado, así como la Sección Primera del Tribunal Contencioso Administrativo, y la propia Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, han sostenido para haber declarado la ilegalidad del citado decreto ejecutivo N° 17763.

La Sección Primera del Tribunal Contencioso, al respecto estableció lo siguiente:

"II.- La sentencia apelada se debe confirmar en todos sus extremos. Está demostrado, que para la emisión del decreto impugnado y que las afecta, no se consultó a las Juntas de Educación, con lo que se vulneró y omitió la audiencia establecida en el artículo 361 .-1 de la Ley General de la Administración Pública. En efecto el mencionado artículo establece la obligación de conceder audiencia previa a todas las entidades descentralizadas sobre los proyectos de disposiciones generales que puedan afectarlas. En términos muy generales la Administración Central es la del Estado y la descentralizada todas las demás administraciones que no estén constituidas por órganos jerárquicos ordenados para el cumplimiento de los fines públicos que conforman el ente mayor, de tal suerte que todos los centros de imputación normativa distinto de los Poderes del Estado en especial del Ejecutivo son Administración Pública descentralizada. En doctrina, siguiendo al maestro Ortiz, centralización es la concentración total de las competencias públicas en un solo centro de acción, concretamente en el Estado como sujeto; la descentralización

implica una atribución de competencia, a título último, definitivo y exclusivo, en un ente distinto del Estado en virtud de una regla del ordenamiento y es distinta de figuras afines aparentemente iguales como la desconcentración, la delegación y la concesión legal de competencias centrales. La desconcentración opera en el ámbito de un mismo ente jurídico a favor de órganos inferiores del mismo y está sometido a jerarquía, la descentralización opera en otro ente y solo está sometido a tutela. La delegación es la transferencia por acto administrativo de una competencia o su ejercicio de un órgano superior a uno inferior, en virtud de autorización legal. Entre los elementos más comunes de la descentralización se encuentran: la personalidad jurídica, especialidad de la competencia o capacidad pública, sumisión al Estado y autonomía económica en alguna de sus formas.

III.- Las Juntas tienen personería jurídica propia, su origen es legal, tiene limitadas su capacidad pública al ámbito de la educación pública y dentro de un determinado territorio, tiene patrimonio propio y está sujeta a la tutela del Estado, por lo que no cabe duda que son entes instrumentales, territoriales y descentralizados, por lo que lo que no podía soslayarse el cumplimiento del debido proceso legal para la formación de las disposiciones generales. Artículo citado, 36 del Código de Educación, 41 y 42 de la Ley Fundamental de Educación." (Resolución N° 350-98 de las 11:15 horas del 16 de octubre de 1998).

Posición que fuera luego reafirmada, de algún modo, por la Sección Segunda de ese mismo Tribunal, en un caso diverso, en el que se estableció lo siguiente:

"III.- Que dado que la llamada a juicio es una Junta Administrativa de Educación, se estima conveniente, antes de entrar al fondo del asunto, realizar algunas consideraciones en relación con la naturaleza jurídica de estas Juntas Administrativas. La Ley Fundamental de Educación - número 2160 de 25 de setiembre de 1957 -, establece, que cada institución de enseñanza media contará con una Junta Administrativa nombrada por la Municipalidad del cantón, de conformidad con las ternas remitidas por los Consejos de Profesores, cargo que es concejil y por un período de tres años, dotadas con rentas provenientes del Presupuesto Nacional, de las Municipalidades, de instituciones autónomas y otras de carácter especial (artículos del 41 al 47). Por su parte, existe el Reglamento general de Juntas de Educación y Juntas Administrativas - Decreto Ejecutivo número 17763-E de 3 de setiembre de 1987 -, que contempla con mayor amplitud, las características de ellas. Se enuncia por ejemplo, que constituyen



delegaciones de las municipalidades y organismos auxiliares de la Administración Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y sujetas a las directrices y disposiciones emanadas de la autoridad competente del Ministerio de Educación Pública, en cuanto al uso y destino de los bienes sometidos a su administración (artículos 1° al 5°). Se reafirma, en el numeral 14, que los miembros son nombrados por el Concejo Municipal de una nómina de no menos de cinco candidatos, que propondrá el Director del Colegio, previa consulta al Consejo de Profesores y con el Comité Ejecutivo del Gobierno Estudiantil. Dentro de ese mismo cuerpo normativo, específicamente en el Título II, Capítulo I, el ordinal 44 preceptúa, que los bienes y recursos de las Juntas están afectos al servicio educativo nacional y que por ello, sus gastos e inversiones han de vincularse a los esfuerzos nacionales, regionales e institucionales, destinados a la consecución de los objetivos y fines de la educación costarricense, y el siguiente - 45 -, dispone, que corresponde al Ministerio de Educación Pública, fijar las prioridades nacionales a las que las Juntas deben destinar no menos del veinticinco por ciento de su presupuesto. Seguidamente, el artículo 56 da de nuevo la calificación a las juntas de personas de derecho público. Así, por Decreto Ejecutivo número 21898-MEP publicado en La Gaceta número 50 del 12 de marzo de 1993, se adicionó, un artículo que lleva el número 60 bis, en el que se dispone, que los inmuebles ocupados por los centros educativos dependientes del Ministerio de Educación Pública, inscritos a nombre de instituciones autónomas, municipalidades o cualquier otra institución estatal, pueden ser traspasados en forma directa a ese Ministerio o a las Juntas de Educación. Por último, los numerales 79 y 80 establecen, que las Juntas Administrativas deben sujetar sus actuaciones a la política nacional y regional de educación, así como a las directrices que emanen del Ministerio de Educación Pública y que los bienes que adquieran, con fondos provenientes del presupuesto nacional, deben inscribirse a nombre del Estado.-". (Resolución N° 201-2000 de las 10:30 horas del 19 de julio del 2000) (Lo destacado es nuestro).

Mientras que la Sala Primera, por su parte, consideró:

"I.- La sentencia recurrida, confirmatoria de la del Juzgado, asume un vicio grave en la promulgación del acto administrativo general, por no conferirse a las Juntas de Educación y en particular a la Junta actora, como entes descentralizados, la audiencia preceptuada en el artículo 361.1 de la Ley General de la Administración Pública, insoslayable, a juicio del Tribunal, porque el reglamento manifiestamente les afectaba. El recurrente censura ese pronunciamiento por el fondo, aduciendo la violación de los artículos 37 y 38, del Código de Educación y 45 de la Ley Fundamental de Educación y 222 del Código Procesal Civil, por

falta de aplicación, y 36 del propio Código de Educación, 42 de la expresada Ley Fundamental, 2 del Reglamento General de Junta de Educación y Administrativas, 361. 1 de la Ley General arriba mencionada y 98 inciso c), de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, estas últimas normas por aplicación e interpretación indebida. En resumen esos quebrantos se producen, según el casacionista, por haber concedido el juzgador a las Juntas una naturaleza jurídica de la que realmente no gozan, esto es, la de entes descentralizados.

II.- Viene de suyo entonces que la cuestión principal a dilucidar se resume en determinar cuál es la naturaleza jurídica de las Juntas de Educación. Aduce al respecto la representante del Estado que si bien dichas Juntas tienen ciertas características de los entes descentralizados, como el ostentar personería y patrimonio propio, no son éstas sin embargo, a su juicio, suficientes para ubicarlas en esa categoría. Arguye que en realidad no tienen personería plena, pese a lo expresado en la ley, sino meramente instrumental, para el cumplimiento de determinados fines, específicamente contratar y comparecer ante los tribunales. Carecen- agrega- de autonomía política y financiera, pues, en punto a lo primero, su rol es servir de apoyo al sistema educativo costarricense, cuya política la impone el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Educación, y en cuanto a lo segundo, porque carece de atribuciones para disponer y ejecutar su presupuesto sin intervención del poder central. De aquí deduce que su naturaleza corresponde mas bien a un ente desconcentrado y no descentralizado, consonante con lo que se conoce como un órgano-persona.

III.- En ese progresivo desprendimiento de atribuciones de un ente matriz y el correlativo aumento de poderes de un centro inferior, se transita por una desconcentración mínima, media, máxima, hasta que finalmente aflora un ente descentralizado. En principio esto último ocurre cuando el ente alcanza organización propia, patrimonio exclusivo y personalidad jurídica. En punto a fines, bien puede existir una coincidencia entre los propios y los del ente matriz; incluso una influencia de este sobre aquél mediante directivas o directrices, sin que por eso se niegue la descentralización. Lo que si es definitivamente excluyente es la relación jerárquica. Sobre el manejo del patrimonio, los controles que se impongan a éste externamente, tampoco hacen desmerecer su naturaleza, máxime cuando se confieren a un órgano neutral como es la Contraloría General de la República.

IV.- Las Juntas de Educación, aparte de tener personería jurídica propia y capacidad para contratar y comparecer ante los Tribunales, por disposición del artículo 36 del Código de Educación, tienen también patrimonio propio y capacidad de

disposición de éste, ciertamente bajo determinados controles, cuya existencia, como se indicó, no excluye necesariamente un fenómeno de descentralización. Tampoco, por lo anteriormente expuesto, lo excluye que su política deba armonizar con la del Ministerio de Educación, porque la armonía es un desideratum en la acción de todos los entes públicos, máxime en aquellos con objetivos afines, empuje a lo cual las Juntas tienen los propios no necesariamente coincidentes y sí tal vez complementarios de los generales, en la medida que velan por las necesidades de un sector de la educación con problemas y soluciones particulares. Es importante agregar que las Juntas no responden de su política tan solo ante el Ministerio de Educación, también lo hacen ante la Municipalidad respectiva, que es quien, además, designa a sus miembros. Y definitivamente entre las Juntas y el Ministerio no hay relación jerárquica.

V.- Frente a lo arriba expuesto, no es posible negar la condición de ente descentralizado a las Juntas de Educación, como lo pretende la representación del Estado. Supuesta esa naturaleza, la audiencia preceptuada por el artículo 361.1 de la Ley General de la Administración Pública no podía omitirse en contra de las Juntas, si el Decreto 17763-E manifiestamente afectaba su estructura y organización." (Resolución N° 000787-F-01 de las 14:10 horas del 5 de octubre del 2001).

Criterio que también pareciera inferirse de la resolución N° 2003-00136 de las 15:22 horas del 15 de enero del 2003, de la Sala Constitucional, en la que se reconoce que las Juntas de Educación tienen plena personalidad jurídica para adquirir derechos, contraer obligaciones y comparecer ante los Tribunales de la República.

Determinada así la correcta naturaleza jurídica de las Juntas de Educación y de las Juntas Administrativas, reconsideramos de oficio, y en lo conducente, los pronunciamientos C-128-92 de 17 de agosto de 1992, C-203-2002 de 13 de agosto del 2002 y C-321-2002 de 28 de noviembre del 2002. Y especialmente éste último, -al menos en lo que interesa en la presente consulta- tiene por vigente el decreto ejecutivo N° 17763-E de 3 de setiembre de 1987, publicado en La Gaceta N° 198 de 16 de octubre del mismo año, cuando en realidad había sido anulado por ilegal por resolución N° 000787-F-01 de las 14:10 horas del 5 de octubre del 2001, de la Sala Primera. Error en el que incurren también algunas sentencias de la Sala Constitucional (N°s 2002-05896 de las 10:02 horas del 14 de junio del 2002, 2002-12187 de las 11:16 horas del 20 de diciembre del 2002 y 2003-00136 op. cit.)."

**d. Consecuencias del Carácter Descentralizado de la Oficina Nacional de Semillas**

[PROCURADURÍA GENERAL]<sup>9</sup>

"II.- CONSECUENCIAS JURIDICAS DEL CARÁCTER DESCENTRALIZADO DE LA OFICINA NACIONAL DE SEMILLAS:

Como es de conocimiento general, la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa corresponde, en principio, a la Administración Central del Estado. No obstante, debido a la imposibilidad material que tienen las autoridades centrales de prestar todas las funciones y servicios que la sociedad requiere, el Estado se ha visto en la necesidad de reconocer la existencia de intereses autónomos disponiendo la creación de una pluralidad de entes dotados de personalidad jurídica propia, a los cuales se les transfieren determinadas competencias de la Administración Central. A ese fenómeno de transferencia de competencias se le denomina "descentralización administrativa".

En consecuencia, la función administrativa puede ser desarrollada institucionalmente tanto por la Administración del Estado (persona jurídica mayor), como por aquellos centros últimos de referencia de poderes y deberes, denominados entes públicos menores. Cuando se alude a "centros últimos de referencia de poderes y deberes", es porque se trata de personas jurídicas y, cuando decimos que son "entes públicos menores" lo es porque, sin ser parte de la organización del Estado, en mayor o menor medida dependen de él. Tal es el caso, como hemos tenido oportunidad de analizar en el apartado anterior, de la Oficina Nacional de Semillas, a la cual, su ley de creación, le ha conferido personalidad jurídica, además de autonomía administrativa, funcional y financiera.

Ahora bien, en tanto entidad descentralizada, la citada Oficina constituye parte de la Administración Pública, la cual, desde el punto de vista organizativo o subjetivo, está compuesta por el Estado y los demás entes públicos menores. El artículo 1º de la Ley General de la Administración Pública nos señala que:

"La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de Derecho Público y Privado".

Es decir, que además del Estado, ente público "mayor", conforman la Administración Pública, otras personas jurídicas, denominados entes públicos menores. Ahora bien, el hecho de que la Oficina en cuestión integre la Administración Pública, no implica que forme parte del Estado-sujeto. Como bien señala el Profesor Eduardo Ortiz:

"... El término Estado puede utilizarse en dos sentidos: como sinónimo de orden jurídico y organización social y como sujeto jurídico. En el primer sentido, el Estado es el fenómeno de un conjunto de normas creado por una comunidad a través de una organización compuesta de varios centros independientes de creación y aplicación del derecho. En esta hipótesis, cada uno de esos centros es una persona jurídica independiente de las demás dentro de una misma comunidad, (...). En el sentido de sujeto, el Estado es la persona jurídica mayor. Mayor porque está capacitada (sic) para crear y aplicar derecho, o para perseguir sus fines propios, en relación con todos los aspectos susceptibles de regulación jurídica de una comunidad. El Estado, quiere decirse, es el sujeto mayor por que es el único que puede actuar frente a cualquier grupo, dentro de todo el territorio de la comunidad y para cualquier clase de fin, salvo expresa excepción constitucional que se lo impida. En tal sentido, el Estado es el centro de referencia de todos los poderes y todos los deberes propios de las autoridades públicas, salvo expresa disposición legal o constitucional que se los atribuya a un centro diverso. Esos centros diversos, como veremos, son los entes administrativos menores. Los mismos, por contraposición, son aquellos que están capacitados exclusivamente para gestionar una zona limitada de la administración, dentro del punto de vista del territorio, la materia o la comunidad a que se refieren sus poderes. Pero se trata en todo caso, de personas jurídicas distintas e independientes frente al Estado, dueñas exclusivas de los poderes y deberes que les corresponden por virtud de ley" (ORTIZ ORTIZ (Eduardo), Los sujetos del Derecho Administrativo, Texto Mimeografiado, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1971, págs. 3-4).

Como bien señala el profesor Ortiz, el Estado en su acepción de sujeto -que es como normalmente se le utiliza en Derecho Administrativo-, es la persona pública por excelencia o ente público "mayor". Pero, además del Estado, en la organización administrativa pública co-existen otras entidades que gozan de personalidad jurídica y a las cuales se les denomina entes descentralizados o entes públicos menores. El rasgo distintivo de cada ente es que constituye una organización personificada o persona jurídica, es decir, un centro último de referencias de conductas o de poderes y deberes jurídicos, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones. Refiriéndose a las características de los entes públicos menores, el profesor Ortiz señala que:

"Son personas, lo que quiere decir que son centros últimos de referencia a los poderes y deberes que el derecho pone a su cargo para cumplir su fin. Estos poderes y estos fines son del ente y no

del Estado, así como imputables a él y no a éste los actos que realicen. La responsabilidad emanada de esos actos es también propia del ente y el Estado sólo queda obligado en aquéllos casos si hay ley que lo diga" (Ibidem. Pág.9).

Queda claro, entonces, que el fenómeno de la descentralización provoca la creación de nuevos entes con personalidad jurídica propia, cuyas acciones y actos le son imputables directamente. Es decir, la personalidad implica la imputación independiente de todos los actos y situaciones jurídicas en las que actúe y participe el ente, aún en los casos en que haya intervenido el Estado como director o contralor. En ese sentido, como bien afirma el profesor Ortiz, la responsabilidad emanada de las actuaciones del ente sólo obliga al ente y no al Estado."

**FUENTES CITADAS:**

- 1 MURILLO, Mauro. La Descentralización Administrativa en la Constitución Política. *Revista de Ciencias Jurídicas*. (No. 30): pp. 81-82, San José, setiembre-diciembre 1976.
- 2 MURILLO, Mauro. La Descentralización Administrativa en la Constitución Política. *Revista de Ciencias Jurídicas*. (No. 30): pp. 82-83, San José, setiembre-diciembre 1976.
- 3 ÁLVAREZ RICO, Manuel. Principios Constitucionales de Organizaciones de las Administraciones Públicas. 2º Edición. Editorial Dykinson. Madrid, 1996. pp. 138-140.
- 4 JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg. Conceptos sobre Desconcentración y Descentralización. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. San José, 1992. pp. 47-52.
- 5 GARRIDO FALLA, Fernando. La Descentralización Administrativa. Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. San José, 1967. pp. 14-15.
- 6 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 6379-2002, de las quince horas con veintidós minutos del veintiseis de junio de dos mil dos.
- 7 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen No. 233 del seis de agosto de dos mil cuatro.
- 8 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen No. 386 del nueve de diciembre de dos mil tres.
- 9 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen No. 046 del veintiseis de febrero de mil novecientos noventa y nueve.