

**La personalidad jurídica instrumental y en particular su utilización para la
Administración Tributaria
Junio de 2004**

[Dr. Rodolfo Saborío Valverde](#)

1.- Introducción.

La técnica de la asignación de "personalidad jurídica instrumental" a ciertas unidades administrativas, en su mayoría adscritas a ministerios gubernamentales, ha sido aceptada como uno de las alternativas organizativas para superar las deficiencias operativas del Gobierno Central.

Esta modalidad organizativa consiste en la aceptación de una ficción jurídica según la cual, una determinada unidad administrativa puede actuar como si tuviera personalidad jurídica de derecho público, sin que efectivamente la tenga. Esto permite que maneje su propio presupuesto, su sistema de adquisiciones, y en la mayoría de los casos, no tenga que aplicar el obsoleto sistema de reclutamiento del Servicio Civil. Podemos decir que estamos ante un mal menor, si se considera que en muchas ocasiones para evitar esas limitaciones operativas, lo que el legislador ha decidido es la creación de nuevos entes públicos con patrimonio y personalidad plena, lo que ha contribuido al desmembramiento de la capacidad de actuar del Sector Público y a la atomización de la toma de decisiones, como ya lo analizamos en el documento: " Propuesta de Modelo para la Reforma del Marco Legal de la Administración Pública Costarricense", enero de 2000 (<http://www.cesdepu.com/modelo.doc>).

En la figura de la personalidad jurídica instrumental se mantiene una adscripción a una dependencia administrativa superior, que permite que su actuación se someta con mayor facilidad a directrices y en muchos casos a instrucciones de la dependencia ministerial de la cual forma parte.

No cabe ninguna duda que estamos ante un fenómeno organizativo que no soluciona las deficiencias tradicionales de la capacidad de gestión del Gobierno Central, pero al menos permite una mayor flexibilidad y herramientas de gestión sustancialmente superiores a las predominantes en la instancia de la cual forman parte. Lo correcto sería corregir la normativa que impide que los Ministerios puedan asumir con un mínimo de racionalidad y eficiencia sus tareas, mediante un rediseño de sus estructuras tradicionales y sus procedimientos de gestión. Este problema ha sido constantemente evitado por los responsables políticos, por lo cual a pesar de que la "personificación instrumental" más que una solución sea un síntoma de la atrofia gubernamental, sigue apareciendo como una

técnica organizativa que permite enfrentar con mejores herramientas el cumplimiento de funciones públicas ¹.

2.- Una práctica muy extendida:

El fenómeno de la personalidad jurídica instrumental se extendió a partir de los años setenta del anterior siglo, aunque existen unidades administrativas que gozan actualmente de dicha condición, creadas desde el siglo antepasado, como podemos ver en la siguiente tabla:

Organo	Fecha	Norma
Museo Nacional	1888	5 de 28 de enero de 1888
Teatro Nacional	1897	1 de 8 de octubre de 1897
Dirección General de Migración y Extranjería	1940	37 de 7 de junio de 1940
Instituto Geográfico Nacional	1944	59 de 4 de julio de 1944
Orquesta Sinfónica Nacional	1949	5 de 26 de agosto de 1949
Fábrica Nacional de Licores	1949	353 de 19 de enero de 1949 y 567 de 10 de junio de 1949
Consejo Técnico de Asistencia Médico Social	1950	1153 de 14 de abril de 1950 y 8270 de 2 de mayo de 2002
Colegio Vocacional de Artes y Oficios(COVAO)	1953	1597 de 8 de julio de 1953
Junta de Defensa del tabaco	1956	2072 de 15 de noviembre de 1956
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	1956	2035 de 17 de julio de 1956
Patronato Nacional de Ciegos	1957	2171 de 30 de octubre de 1957
Editorial Costa Rica	1959	2366 de 10 de junio de 1959
Comisión de Energía Atómica de Costa Rica	1965	DE-34 de 17 de setiembre de 1965
Movimiento Nacional de Juventudes	1966	3674 de 19 de octubre de 1966
Patronato Nacional de Rehabilitación	1966	3695 de 22 de junio de 1966
Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad	1967	3859 de 7 de abril de 1967
Escuela Centroamericana de Ganadería	1969	4401 de 1 de setiembre de 1969
Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en nutrición y salud	1969	4508 de 26 de diciembre de 1969 y actualmente 8270 de 2 de mayo de 2002
Compañía Nacional de Teatro	1971	DE- 2119 de 16 de diciembre de 1971
Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas	1972	5118 de 15 de noviembre de 1972
Consejo Técnico de Aviación Civil	1973	5150 de 14 de mayo de 1973
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	1973	5347 de 3 de setiembre de 1973

¹ En el documento citado del año 2000 afirmamos: " Los positivos resultados que ha tenido la utilización de esta figura en diversos campos, dentro de los cuales destaca el sector vial, hacen pensar que con algunos ajustes en las técnicas de desconcentración empleadas, esta modalidad puede ser aprovechada para desarrollar ciertas actividades sin necesidad de recurrir a la creación de nuevos entes públicos."

Organo	Fecha	Norma
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	1973	5412 de 8 de noviembre de 1973 7035 de 24 de abril de 1986
Junta Administrativa de la Imprenta Nacional	1973	5394 de 24 de setiembre de 1973
Instituto Meteorológico Nacional	1973	5522 de 26 de junio de 1973
Junta Administrativa del Archivo Nacional	1974	5574 de 17 de setiembre de 1974
Junta Administrativa del Museo Histórico Juan Santamaría .	1974	5619 de 4 de diciembre de 1974
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares	1974	5662 de 23 de diciembre de 1974
Dirección General de Desarrollo social y Asignaciones Familiares	1974	5662 de 23 de diciembre de 1974
Junta Administrativa del Registro Nacional	1975	5695 de 28 de mayo de 1975
Consejo Nacional de Rectores	1977	6162 de 30 de noviembre de 1977
Fondo de Parques Nacionales	1977	6084 de 24 de agosto de 1977
Colegio Agropecuario de San Carlos	1978	6238 de 2 de mayo de 1978
Oficina Nacional de Semillas	1978	6289 de 4 de diciembre de 1978
Consejo de Seguridad Vial	1979	6324 de 24 de mayo de 1979
Consejo de Salud Ocupacional	1982	DE-13961 de 1 de octubre de 1982
Fondo Nacional de Contingencias Agrícolas	1983	6916 de 16 de noviembre de 1983
Teatro Popular Melico Salazar	1986	7023 de 13 de marzo de 1986
Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes de Adaptación Social	1986	DE-16903 de 6 de marzo de 1986
Oficina de Cooperación Internacional para la educación	1988	DE-18674 de 4 de noviembre de 1988
Centro de Inteligencia Conjunto Antidrogas	1989	DE-18827-G de 14 de febrero de 1989
Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos	1990	7152 de 5 de junio de 1990
Centro de Formación de Formadores(CEFOF)	1992	DE-21331 de 1 de abril de 1992
Dirección General de Vida Silvestre	1992	7317 de 30 de octubre de 1992
Programa mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica	1993	DE 21903 de 2 de febrero de 1993
Programa Fondo Editorial	1993	DE 21902 de 2 de febrero de 1993
Junta Administrativa del Muelle de Golfito	1993	DE-21965 de 10 de febrero de 1993, Regulación actual DE 24370 de 12 de junio de 1995
Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura	1994	7384 de 16 de marzo de 1994
Fondo Nacional Ambiental	1995	7554 de 4 de octubre de 1995
Museo Dr. Rafael Angel Calderón Guardia	1996	7606 de 24 de mayo de 1996
Fondo Forestal	1996	7575 de 13 de febrero de 1996
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	1996	7575 de 13 de febrero de 1996
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica	1997	6158 de 25 de noviembre de 1997
Centro Cultural e Histórico José Figueres Ferrer	1997	7672 de 27 de abril de 1997
Museo de Arte Costarricense	1997	6091 de 7 de octubre de 1997
Fondo Nacional de Becas	1997	7658 de 11 de febrero de 1997
Servicio Fitosanitario	1997	7664 de 8 de abril de 1997
Consejo Interinstitucional de Atención a la Madre	1997	7735 de 19 de diciembre de 1997

Organo	Fecha	Norma
Adolescente		
Consejo Nacional de Concesiones	1998	7762 de 14 de abril de 1998
Consejo Nacional de Vialidad	1998	7798 de 30 de abril de 1998
Centro Nacional de Prevención contra Drogas	1998	7786, del 15 de mayo de 1998
Consejo de Transporte Público	1999	7969 de 22 de diciembre de 1999
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	1999	7914 de 28 de setiembre de 1999
Oficina de Cooperación Internacional de la Salud	2002	8270 de 2 de mayo de 2002

Como puede verse la figura ha sido utilizada en todos los dominios del quehacer público, y básicamente conduce a facilitar el gasto público.

3.- El contrasentido de negar la personalidad instrumental a la Administración Tributaria.

Como afirmamos en nuestro comentario "Una omisión injustificable", es un contrasentido mayúsculo que en Costa Rica se otorgue más facilidad de gestión a las unidades administrativas que gastan que a las que recaudan. "No existe ninguna razón técnica para que una de las dependencias sobre la cual recae la responsabilidad de recaudar la práctica totalidad de los ingresos del Gobierno Central (con el nuevo concepto de integración de Tributación y Aduanas) no pueda gozar de mecanismos organizativos que utilizan numerosas dependencias públicas con finalidades también importantes pero nunca del calibre de la primera. El contrasentido de que sea más fácil gastar que recaudar, que se otorgue mejor capacidad de gestión para disponer de los escasos recursos públicos que para allegarlos a las arcas del Estado, deja mucho que desear de los criterios que han imperado en los últimos dieciocho meses en la discusión de la reforma fiscal."²

4.- El intento de dotar a la Administración Tributaria de personalidad instrumental.

La propuesta de Ley de Ordenamiento Fiscal, sometida a conocimiento de la Asamblea Legislativa en el año 2002, planteaba la creación de una Agencia Nacional de Administración Tributaria, concebida como "un ente desconcentrado adscrito al Ministerio de Hacienda, con autonomía administrativa, técnica y financiera, independencia de presupuesto y capacidad para licitar, contratar y realizar todos los actos que fueren necesarios para su gestión". La posibilidad de manejar su presupuesto y diseñar su propio régimen de personal, son rasgos típicos de la personalidad jurídica instrumental que se perseguía alcanzar con esta propuesta.

Lamentablemente, pese al correcto diseño de la propuesta de creación de la Agencia, la negativa a su aceptación por parte de los legisladores se debe a la indebida influencia del corporativismo empresarial y sindical que imperó en la

² Diario La Nación, 22 de enero de 2004.

Comisión Mixta legislativa que conoció el proyecto de reforma fiscal ³. La independencia en el manejo de su propio régimen de personal con posibilidad de reclutar con fundamento en la idoneidad y la aplicación directa del régimen disciplinario, es un tema que no es del agrado del corporativismo sindical. Por su parte, el corporativismo empresarial, a todas luces no desea una Administración Tributaria con capacidad de gestión que pueda hacer cumplir a cabalidad las obligaciones tributarias y superar el régimen de impunidad fiscal que prevalece actualmente, gracias más que nada, a una Dirección de Tributación ineficiente y con muy limitadas capacidades organizativas.

5.- Malpraxis legislativa.

Sin duda alguna, la irresponsable negativa de los legisladores a dotar a la Administración Tributaria de las herramientas que le permitan hacer cumplir la ley, califica como un caso flagrante de malpraxis legislativa.

Se ha alegado que en el pasado se ha abusado con el esquema de la personalidad jurídica instrumental como excusa para no emplear esa modalidad ahora para fortalecer la organización de la Administración Tributaria. No cabe duda que el camino de la personalidad jurídica instrumental se ha utilizado como un desvío para no enfrentar la obligación de solucionar las herramientas de gestión del Gobierno Central, y que la solución de dichas deficiencias es impostergable. Lo que sucede es que en este momento no se discute ninguna iniciativa que ni lejanamente se ocupe de los problemas de gestión de la Administración Central, lo cual convierte el "razonamiento" de los legisladores en un una falacia que lleva a un círculo vicioso. Se aduce que como hay gran cantidad de unidades administrativas con personalidad jurídica instrumental, no hay que crear más, a pesar de que las que existen se encargan de gastar recursos públicos, y la que se propone es la única que recauda.

Sin duda hay muchas personas interesadas en que la impunidad fiscal se perpetúe.

³ IBIDEM: "Debido a las presiones de sectores mal denominados "sociedad civil", que al final de cuentas no representan ni a una milésima parte de la población, toda iniciativa que otorgue mayor capacidad de gestión del personal, incluyendo la posibilidad de escoger a los mejores candidatos que ofrezca el mercado y la capacidad de ejercer en términos razonables las potestades disciplinarias, es vista como un sacrilegio y un debilitamiento de su intocable clientelismo."