



Jurisprudencia sobre el Financiamiento del Registro Nacional

Rama del Derecho: Derecho Registral.	Descriptor: Registros Estatales.
Palabras Claves: Registro Nacional, Financiamiento, Presupuesto Autónomo, Recursos Propios. Tribunal Contencioso Administrativo Sección I Sentencia 290-2000 y Sección II Sentencias 206-2000, 304-2001. Procuraduría General de la República Dictámenes 122-1992 y 189-1996.	
Fuentes de Información: Normativa, Jurisprudencia y Dictámenes de PGR.	Fecha: 20/01/2016.

Contenido

RESUMEN	2
NORMATIVA.....	2
Financiamiento de las Funciones del Registro Nacional	2
JURISPRUDENCIA.....	2
1. Sobre el Artículo 7 de la Ley de Creación del Registro Nacional	2
2. Patrimonio Autónomo del Registro Nacional	4
3. Naturaleza Jurídica del Registro Nacional	7
PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA ..	11
1. Naturaleza Jurídica del Registro Nacional	11
2. Artículo 7 de la Ley de Creación del Registro Nacional	23

RESUMEN

El presente informe de investigación recopila jurisprudencia sobre el **Financiamiento del Registro Nacional**, considerando los supuestos del artículo 7 de la Ley de Creación del Archivo Nacional.

NORMATIVA

Financiamiento de las Funciones del Registro Nacional

[Ley de Creación del Registro Nacional]ⁱ

Artículo 7. Para los efectos de cumplir con los objetivos de esta ley y darle la financiación correspondiente, el Banco Central de Costa Rica apartará diariamente y depositará en la cuenta corriente, que indique la Junta, el 50% de los ingresos que se obtengan como fondos específicos del Arancel de Derechos del Registro Público.

JURISPRUDENCIA

1. Sobre el Artículo 7 de la Ley de Creación del Registro Nacional

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II]ⁱⁱ

Voto de mayoría:

"IV. El problema a dirimir es en relación con la naturaleza jurídica de la Junta Administrativa del Registro Nacional. De conformidad con la Ley número 5695 de 28 de mayo de 1975 y sus reformas, el Registro Nacional se creó dependiente del Ministerio de Justicia y sus fines son unificar criterios en materia de registro, coordinar las funciones, facilitar los trámites a los usuarios, agilizar la labores y mejorar las técnicas de inscripción (artículo 1°). Está dirigido por una Junta Administrativa, con personalidad jurídica para el cumplimiento de los objetivos de la ley. Como funciones generales tiene, según el numeral 3, las siguientes: "a) Dictar las medidas de organización y funcionamiento de sus dependencias; b) Proteger, conservar sus bienes y velar por su mejoramientos; c) Formular y ejecutar los programas de mejoras, de acuerdo con las necesidades de las dependencias a su cargo; d) Administrar los fondos específicos asignados a cada una de ellas, así como los demás ingresos que por otros conceptos reciba, mediante cuentas separadas, dictando los presupuestos, acordando los gasto, haciendo las inversiones que estimare adecuadas, promoviendo y resolviendo las licitaciones que fueren del caso, con sujeción a lo dispuesto por la Ley

de la Administración Financiera de la República y la presente ley; y, e) Preparar los proyectos de ley y reglamentos necesarios y dictar los reglamentos internos para el mejor funcionamiento de las diversas dependencias.” Por otra parte, según lo estipulan los numerales 7, y 10, para llevar a cabo su finalidad, recibe financiación del cincuenta por ciento de los ingresos que se obtengan como fondos específicos del Arancel de Derechos del Registro Público, en el entendido de que debe someter a la aprobación de la Contraloría General de la República, los proyectos de presupuesto ordinario y extraordinario, así como sus modificaciones, quien además es el organismo encargado de su fiscalización. V.- Además, de conformidad con el ordinal 14, la Junta puede hacer compras y contratos directos, nombrar personal especial y pagar labores extraordinarias, en casos necesarios o urgentes, con la sola autorización de la Contraloría General de la República. También puede contratar empréstitos con instituciones del Sistema Bancario Nacional y organismos internacionales, con garantía de sus rentas y cualesquiera otras que se estimen necesarias, destinadas a inversiones fijas, contratación de servicios, compras de equipo y mobiliario necesarios para la instalación, operación y modernización de las instalaciones a su cargo (artículo 8). Igualmente está autorizada para vender directamente y sin el trámite de licitación pública, los materiales, extractos o duplicados y los servicios extraordinarios que de ellos se deriven, originados en el proceso de sus datos, que con motivo de la modernización y mecanización de los diferentes registros, están a su disposición, todo sin perjuicio de los respectivos aranceles (artículo 12). Estas son en general las facultades de ese órgano. VI.- Ahora bien, en cuanto a los alcances de su responsabilidad directa, y que es lo que interesa específicamente, el ordinal 22 estipula: “La Junta Administrativa del Registro Nacional, a fin de indemnizar por cualquier perjuicio que se cause a los usuarios del Registro Nacional, en la tramitación de los documentos, deberá adquirir los seguros que considere convenientes. Para ello, efectuará los trámites pertinentes ante el Instituto Nacional de Seguros.” Mediante el transitorio IV se establece: “La Junta Administrativa del Registro Nacional tendrá el plazo de un año, a partir de la promulgación de esta ley, para establecer el seguro a que se refiere el artículo 22 .” VII.- Con base en esas normas legales, se concluye que la Junta Administrativa cuenta efectivamente con un presupuesto propio sujeto a aprobación de la Contraloría General de la República, y tiene amplias facultades para realizar empréstitos con los Bancos del Sistema Bancario Nacional y otras instituciones del Estado e independencia para vender, sin acudir a la licitación pública, ciertos materiales y servicios extraordinarios, así como celebrar contratos; no obstante, el Registro Nacional forma parte del Ministerio de Justicia y está obligado, UNICAMENTE, a indemnizar los perjuicios causados a los usuarios en la tramitación de documentos. De manera tal que es un órgano desconcentrado máximo con personalidad jurídica instrumental para la realización de los fines expresamente encomendados por el Ordenamiento Jurídico, y no un ente descentralizado, por lo que *NO puede ser llamado a este proceso* para responder como parte accionada, en su lugar debe hacerlo el

Estado, por medio de la Procuraduría General. En consecuencia, no existe la falta de legitimación ad causam pasiva ni la ausencia de parte legítima alegados por el accionado. La litis ha sido debidamente integrada, tal y como lo resolvió al a quo. VIII.- En la especie, el actor pretende la cancelación de la factura número 177, por dos millones ciento cuarenta y ocho mil trescientos colones más los intereses sobre esa suma desde el 19 de abril de 1995 y hasta su efectivo pago, y si ciertamente hubo una relación administrativa-contractual de base, aquí se reclama el pago indebido del monto de ese documento, el cual se hizo a un tercero y no al acreedor. Este no es un usuario, ni se ha visto perjudicado en la tramitación de algún documento, único caso en el que la Junta Administradora del Registro, debe proceder a la indemnización, por lo cual no son de recibo los agravios del recurrente."

2. Patrimonio Autónomo del Registro Nacional

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría

"I. La representación estatal se manifiesta disconforme con la resolución del Juzgado de instancia, en cuanto deniega que la Junta Administrativa del Registro Nacional sea tenida como accionada en este proceso. Señala, que conforme a lo dispuesto en los artículos 3, 4, 7, 10 y 22 de la Ley No. 5695 de 28 de mayo de 1975, el Registro Nacional está dirigido por una Junta Administrativa que posee personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines legales, así como patrimonio autónomo a fin de responder por los eventuales daños o perjuicios causados por el Registro Nacional. Agrega, que si bien es cierto la personalidad jurídica de la Junta Administrativa del Registro lo es con efectos limitados, por tratarse de una personificación presupuestaria, es suficiente para tenerlo como demandado en el presente proceso, puesto que el actor ocupa actualmente el puesto No. 401781 y se le paga con presupuesto de la Junta Administrativa, según la certificación que aporta, por lo que existe una evidente desvinculación presupuestaria de la caja única del Estado. Finalmente, solicita se revoque la resolución apelada, se notifique a la Junta Administrativa del Registro Nacional y se excluya a su vez al Estado como demandado.

II. En un caso similar al presente, la Sección Segunda de este Tribunal por resolución No. 206-00 de las diez horas treinta minutos del veintiuno de julio del dos mil, expresó:

"II. Que como se observa de lo combatido, el punto a definir entonces, es la naturaleza jurídica de la Junta Administrativa del Registro Nacional. Al respecto, existen criterios divergentes. Algunos, lo estiman un ente descentralizado y otros, un órgano con desconcentración máxima. Para establecer en definitiva con qué características cuenta, es menester, en primer término, acudir a la Ley número 5695 de 28 de mayo de 1975, y sus reformas. En ella se establece que el Registro Nacional es un órgano

adscrito y dependiente del Ministerio de Justicia – artículo 1º -, dirigido por una Junta Administrativa, con personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines que esta ley le otorga – artículo 3º -. Este numeral, en su inciso d), faculta a esa junta, entre otros, a “ *Administrar los fondos específicos asignados a cada una de ellas, así como los demás ingresos que por otros conceptos reciba, mediante cuentas separadas, dictando los presupuestos, acordando los gastos, haciendo las inversiones que estimare adecuadas, promoviendo y resolviendo las licitaciones que fueren del caso, con sujeción a lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera de la República y la presente ley (...)*”. Es un hecho también, que la junta goza de independencia presupuestaria, por mandato del artículo 7, en el que se dispone que diariamente, el Banco Central de Costa Rica apartará y depositará en la cuenta corriente, el cincuenta por ciento de los ingresos que se obtengan como fondos específicos del Arancel de Derechos del Registro Nacional. El articulado siguiente, concede una serie de potestades tales como: contratación de empréstitos con instituciones del Sistema Bancario Nacional, organismos internacionales, de las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado; a someter a aprobación de la Contraloría General de la República sus proyectos de presupuesto –ordinario y extraordinario -, a abrir cuenta corrientes; a vender directamente y sin el trámite de licitación pública, los extractos o duplicados y los servicios extraordinarios que de ellos se deriven; variar el actual sistema de secciones y libros de los registros y, hacer compras y contratos directos – artículos del 8 al 14 -. En este mismo orden, debe destacarse también, el artículo 22 que preceptúa: **“La Junta Administrativa del Registro Nacional deberá indemnizar a los usuarios por cualquier perjuicio que el Registro Nacional les cause en la tramitación de los documentos. Para ello, efectuará los trámites pertinentes a fin de adquirir una póliza de fidelidad, individual o colectiva, expedida por una institución aseguradora autorizada por la ley”** (Destaca el Tribunal). Por su parte, el Transitorio V, establece expresamente: “Hasta tanto no se ejecute lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de creación del Registro Nacional, **la Junta Administrativa del Registro Nacional, mediante partida presupuestaria, destinará los recursos necesarios para cubrir los eventuales daños a terceros**” (El subrayado no es del original).-

III.- Que partiendo de la normativa transcrita en el acápite precedente, se llega al convencimiento, porque ninguna duda podría haber al respecto, que la Junta Administrativa del Registro Nacional cuenta con un presupuesto propio proveniente del cincuenta por ciento de los ingresos por la aplicación del Arancel de Derechos del Registro Público, sujeto a aprobación de la Contraloría General de la República, que puede, además, realizar empréstitos con los bancos del Sistema Bancario Nacional e instituciones autónomas y semiautónomas del Estado e independencia para vender, sin acudir a la licitación pública, los materiales, extractos o duplicados y los servicios extraordinarios que de ellos se deriven, así como celebrar contratos; no obstante lo cual, no pueden dejarse de lado otras regulaciones que contiene la propia ley. En

primer término, que el Registro Nacional está adscrito al Ministerio de Justicia; en segundo lugar, que **debe indemnizar los perjuicios** que cause, empero, en la **tramitación de documentos** y, por último, que debe tener una reserva presupuestaria para **indemnizar daños a terceros**. Lo anterior, permite arribar a algunas conclusiones de importancia. No puede cuestionarse entonces, que es un órgano desconcentrado en grado máximo del Ministerio de Justicia y si bien cuenta con personalidad jurídica propia, es para efectos presupuestarios únicamente, con lo cual se busca, independencia financiera y contractual, con el fin de otorgarle cierta independencia de la Caja Única del Estado, pero solo para contar con libertad de administrar tales recursos, en la obtención de los fines expresos que le han sido encomendados, sin que implique lo anterior, que se le otorgue la categoría de institución descentralizada. Respecto al tema y referente a la Dirección General de Hidrocarburos, órgano adscrito al Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, la Sala Constitucional, en su sentencia número 6240-93 de 26 de noviembre de 1993, indicó en lo que interesa: “ (...) con la creación de la Dirección General, se pretende configurar una institución con el régimen jurídico propio de un ente descentralizado – con capacidad contractual, autonomía financiera y presupuestaria, patrimonio propio, etc.; bajo la cobertura de un órgano desconcentrado, que por sus naturaleza, no podría contar, a lo sumo, más que con una personalidad jurídica meramente instrumental. (...) Dicho de otra manera, si el legislador opta por desconcentrar un órgano de una cartera de Gobierno, no puede dotarlo de personalidad jurídica propia e independiente de ésta, en los términos de administración descentralizada (...)”

IV.- Que de lo expuesto se permite este órgano colegiado determinar, que la personería jurídica con que cuenta la Junta Administrativa del Registro Nacional, llámese instrumental o presupuestaria, está limitada a los cometidos asignados por ley, recogidos en el artículo 3º de su ley de creación y que se limitan a: “(...) a) *Dictar las medidas de organización y funcionamiento de sus dependencias;* b) *Proteger, conservar sus bienes y velar por su mejoramiento;* c) *Formular y ejecutar los programas de mejoras, de acuerdo con las necesidades de las dependencias a su cargo;* d) *Administrar los fondos específicos asignados a cada una de ellas, así como los demás ingresos que por otros conceptos reciba, mediante cuentas separadas, dictando los presupuestos, acordando los gastos, haciendo las inversiones que estimare adecuadas, promoviendo y resolviendo las licitaciones que fueren del caso, con sujeción a lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera de la República y la presente ley; y Preparar los proyectos de ley y reglamentos necesarios y dictar los reglamentos internos para el mejor funcionamiento de las diversas dependencias*”. No puede por ende, ser llamada a juicio para responder a daños y perjuicios, **salvo los causados a terceros con la tramitación de documentos** y que no es precisamente, el caso que aquí se analiza. El señor (...) no fue lesionado en ningún derecho por la tramitación o inscripción de un documento y además, no es un tercero, sino que forma parte de la

misma organización del Registro Nacional, al ser funcionario o empleado de él. De otro lado, no desconoce el Tribunal, que existen dos antecedentes de procesos en que se tuvo a la Junta como parte – en uno como demandada y en el otro como actora -, los que llegaron incluso a la Sala Primera de la Corte – ver sentencias de esa autoridad números 21 de 21 de febrero de 1996 y 7 de 15 horas 5 minutos del 23 de enero de 1991-; sin embargo, ambos versaron sobre aspectos en los que la Junta sí tiene amplia competencia: en uno se solicitaba la nulidad de una resolución de la Dirección del Registro Público por la inmovilización de una propiedad y en el otro, un incumplimiento contractual. Como puede observarse, la primera situación descrita enmarca perfectamente, en el artículo 22 y la segunda, en el numeral 14 de la ley número 5695 de 28 de mayo de 1975 y sus reformas.-

V.- Que en estas circunstancias se estima que lo resuelto por el Juzgador de instancia está apegado a derecho y merece confirmarse, ya que al ser la Junta Administrativa un órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia, con personalidad parcial o instrumental tan solo para ciertas materias, es el Estado el que debe ser llamado como demandado en este juicio." III.- El amparo que aquí se ejecuta, lo fue por infracción al principio *no bis in ídem*, por considerar el Tribunal Constitucional que al actor –quien labora en el Registro Público de la Propiedad, se le impuso una doble sanción disciplinara- laboral por un mismo hecho, y además, en su parte resolutive condenó al "Estado" al pago de las costas, los daños y perjuicios causados. Como la Junta Administrativa del Registro Nacional sólo puede ser llamada a juicio para responder a daños y perjuicios causados a terceros con la tramitación de documentos, según se explicó supra, lo que no es el caso, aún cuando el actor ocupe una plaza pagada con presupuesto de dicha Junta, debe confirmarse la resolución apelada."

3. Naturaleza Jurídica del Registro Nacional

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II]^{iv}

Voto de mayoría

"I. Que el personero estatal se alza en contra de lo resuelto invocando, por parte del juzgado de instancia, violación de los numerales 3, 4, 7, 10 y 22 en relación con el Transitorio V de la Ley de Creación del Registro Nacional, por falta de aplicación, pues a su entender, de la lectura de ellos se deduce con claridad meridiana la capacidad de la Junta Administrativa de ese registro para ser tenida como parte demandada en este proceso y además, para responder a una eventual condenatoria civil por parte de los Tribunales de Justicia. Luego de hacer una transcripción de los numerales que citó, manifiesta que esa Junta cuenta con patrimonio propio, autónomo e independiente de los fondos o de las arcas del Gobierno Central, al tener la posibilidad de preparar sus propios proyectos de presupuesto, de percibir ingresos y realizar giros en forma

directa, sin que se le apliquen las normas y procedimientos relativos a la aprobación, ejecución y control de presupuesto del Estado – principio de caja única -. Puntualiza que reviste importancia destacar, que las ejecuciones de fallos de la Sala Constitucional se dirigen al reconocimiento de una indemnización civil a costa de la Hacienda Pública, y que por ende, lo importante es la identificación de un patrimonio al que se le puedan imputar, los eventuales daños y perjuicios. Sigue, que de conformidad con la normativa citada, a la Junta se le asignó personalidad jurídica para cumplir con las obligaciones impuestas por la ley número 5695, entre las que se encuentra, precisamente, resarcir los daños y perjuicios ocasionados por el actuar del Registro Nacional, con sus fondos sin hacer exclusión de la vía judicial. Refiere, que aceptar la tesis del a quo, implicaría que no se le pueda ordenar cumplir con ese deber legal si rechaza infundadamente un reclamo en sede administrativa y no pueda ser traída como parte en un proceso contencioso administrativo, cuando lo cierto es que cuenta con “capacidad” (sic) suficiente, no tanto por su personalidad jurídica, sino por el patrimonio autónomo con que cuenta y que, admitir lo contrario, sería tanto como eximirlo de toda responsabilidad por sus actos y obligar al Estado a responder por las actuaciones de ese organismo es ilegal, lo que aduce, contraviene pronunciamientos anteriores: uno de ese mismo Despacho y otro de la Sección Tercera de este Tribunal. Expresa además, que el voto ejecutoriado, en su parte dispositiva, no contiene ninguna condenatoria civil contra el Estado pero sí contra el Registro Nacional, ya que fue el Jefe del Área Financiera de ese órgano el autor de la actuación ilícita, por lo que lo dispuesto por el Juzgado de instancia no solo viola las normas citadas sino también, la cosa juzgada, por exceder los alcances del pronunciamiento de la Sala Constitucional.-

II. Que como se observa de lo combatido, el punto a definir entonces, es la naturaleza jurídica de la Junta Administrativa del Registro Nacional. Al respecto, existen criterios divergentes. Algunos, lo estiman un ente descentralizado y otros, un órgano con desconcentración máxima. Para establecer en definitiva con qué características cuenta, es menester, en primer término, acudir a la Ley número 5695 de 28 de mayo de 1975, y sus reformas. En ella se establece que el Registro Nacional es un órgano adscrito y dependiente del Ministerio de Justicia – artículo 1º -, dirigido por una Junta Administrativa, con personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines que esta ley le otorga – artículo 3º -. Este numeral, en su inciso d), faculta a esa junta, entre otros, a “ *Administrar los fondos específicos asignados a cada una de ellas, así como los demás ingresos que por otros conceptos reciba, mediante cuentas separadas, dictando los presupuestos, acordando los gastos, haciendo las inversiones que estimare adecuadas, promoviendo y resolviendo las licitaciones que fueren del caso, con sujeción a lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera de la República y la presente ley (...)*”. Es un hecho también, que la junta goza de independencia presupuestaria, por mandato del artículo 7, en el que se dispone que diariamente, el Banco Central de

Costa Rica apartará y depositará en la cuenta corriente, el cincuenta por ciento de los ingresos que se obtengan como fondos específicos del Arancel de Derechos del Registro Nacional. El articulado siguiente, concede una serie de potestades tales como: contratación de empréstitos con instituciones del Sistema Bancario Nacional, organismos internacionales, de las instituciones autónomas y semiautónomas del Estado; a someter a aprobación de la Contraloría General de la República sus proyectos de presupuesto –ordinario y extraordinario -, a abrir cuenta corrientes; a vender directamente y sin el trámite de licitación pública, los extractos o duplicados y los servicios extraordinarios que de ellos se deriven; variar el actual sistema de secciones y libros de los registros y, hacer compras y contratos directos – artículos del 8 al 14 -. En este mismo orden, debe destacarse también, el artículo 22 que preceptúa: **“La Junta Administrativa del Registro Nacional deberá indemnizar a los usuarios por cualquier perjuicio que el Registro Nacional les cause en la tramitación de los documentos. Para ello, efectuará los trámites pertinentes a fin de adquirir una póliza de fidelidad, individual o colectiva, expedida por una institución aseguradora autorizada por la ley”** (Destaca el Tribunal). Por su parte, el Transitorio V, establece expresamente: **“Hasta tanto no se ejecute lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de creación del Registro Nacional, la Junta Administrativa del Registro Nacional, mediante partida presupuestaria, destinará los recursos necesarios para cubrir los eventuales daños a terceros”** [...].

III. Que partiendo de la normativa transcrita en el acápite precedente, se llega al convencimiento, porque ninguna duda podría haber al respecto, que la Junta Administrativa del Registro Nacional cuenta con un presupuesto propio proveniente del cincuenta por ciento de los ingresos por la aplicación del Arancel de Derechos del Registro Público, sujeto a aprobación de la Contraloría General de la República, que puede, además, realizar empréstitos con los bancos del Sistema Bancario Nacional e instituciones autónomas y semiautónomas del Estado e independencia para vender, sin acudir a la licitación pública, los materiales, extractos o duplicados y los servicios extraordinarios que de ellos se deriven, así como celebrar contratos; no obstante lo cual, no pueden dejarse de lado otras regulaciones que contiene la propia ley. En primer término, que el Registro Nacional está adscrito al Ministerio de Justicia; en segundo lugar, que **debe indemnizar los perjuicios** que cause, empero, en la **tramitación de documentos** y, por último, que debe tener una reserva presupuestaria para **indemnizar daños a terceros**. Lo anterior, permite arribar a algunas conclusiones de importancia. No puede cuestionarse entonces, que es un órgano desconcentrado en grado máximo del Ministerio de Justicia y si bien cuenta con personalidad jurídica propia, es para efectos presupuestarios únicamente, con lo cual se busca, independencia financiera y contractual, con el fin de otorgarle cierta independencia de la Caja Única del Estado, pero solo para contar con libertad de administrar tales recursos, en la obtención de los fines expresos que le han sido

encomendados, sin que implique lo anterior, que se le otorgue la categoría de institución descentralizada. Respecto al tema y referente a la Dirección General de Hidrocarburos, órgano adscrito al Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, la Sala Constitucional, en su sentencia número 6240-93 de 26 de noviembre de 1993, indicó en lo que interesa: “ (...) con la creación de la Dirección General, se pretende configurar una institución con el régimen jurídico propio de un ente descentralizado – con capacidad contractual, autonomía financiera y presupuestaria, patrimonio propio, etc.; bajo la cobertura de un órgano desconcentrado, que por su naturaleza, no podría contar, a lo sumo, más que con una personalidad jurídica meramente instrumental. (...) Dicho de otra manera, si el legislador opta por desconcentrar un órgano de una cartera de Gobierno, no puede dotarlo de personalidad jurídica propia e independiente de ésta, en los términos de administración descentralizada (...)”

IV. Que de lo expuesto se permite este órgano colegiado determinar, que la personería jurídica con que cuenta la Junta Administrativa del Registro Nacional, llámese instrumental o presupuestaria, está limitada a los cometidos asignados por ley, recogidos en el artículo 3º de su ley de creación y que se limitan a: “ (...) *Dictar las medidas de organización y funcionamiento de sus dependencias; Proteger, conservar sus bienes y velar por su mejoramiento; Formular y ejecutar los programas de mejoras, de acuerdo con las necesidades de las dependencias a su cargo; Administrar los fondos específicos asignados a cada una de ellas, así como los demás ingresos que por otros conceptos reciba, mediante cuentas separadas, dictando los presupuestos, acordando los gastos, haciendo las inversiones que estimare adecuadas, promoviendo y resolviendo las licitaciones que fueren del caso, con sujeción a lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera de la República y la presente ley; y Preparar los proyectos de ley y reglamentos necesarios y dictar los reglamentos internos para el mejor funcionamiento de las diversas dependencias*”. No puede por ende, ser llamada a juicio para responder a daños y perjuicios, **salvo los causados a terceros con la tramitación de documentos** y que no es precisamente, el caso que aquí se analiza. El señor M.A.Z.C., no fue lesionado en ningún derecho por la tramitación o inscripción de un documento y además, no es un tercero, sino que forma parte de la misma organización del Registro Nacional, al ser funcionario o empleado de él. De otro lado, no desconoce el Tribunal, que existen dos antecedentes de procesos en que se tuvo a la Junta como parte – en uno como demandada y en el otro como actora -, los que llegaron incluso a la Sala Primera de la Corte – ver sentencias de esa autoridad números 21 de 21 de febrero de 1996 y 7 de 15 horas 5 minutos del 23 de enero de 1991 -; sin embargo, ambos versaron sobre aspectos en los que la Junta sí tiene amplia competencia: en uno se solicitaba la nulidad de una resolución de la Dirección del Registro Público por la inmovilización de una propiedad y en el otro, un incumplimiento contractual. Como puede observarse, la primera situación descrita enmarca perfectamente, en el artículo

22 y la segunda, en el numeral 14 de la ley número 5695 de 28 de mayo de 1975 y sus reformas.

V. Que en estas circunstancias se estima que lo resuelto por el Juzgador de instancia está apegado a derecho y merece confirmarse, ya que al ser la Junta Administrativa un órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia, con personalidad parcial o instrumental tan solo para ciertas materias, es el Estado el que debe ser llamado como demandado en este juicio.-"

PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

1. Naturaleza Jurídica del Registro Nacional

[Procuraduría General de la República]^v

27 de noviembre de 1996

Señor

Lic. Armando López Baltodano

Director General a. i.

Registro Nacional

S. D.

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, me resulta particularmente grato dar respuesta a su estimable oficio N° DGRN-678 del 11 de octubre de 1996, hecho de mi conocimiento el día 23 del mismo mes y año, mediante el cual se solicita a este órgano consultivo definir la naturaleza jurídica de la Junta Administrativa del Registro Nacional, por cuanto "... queda la incertidumbre de si debe configurarse como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo o como un ente descentralizado con personalidad jurídica ..."

I. CARACTERIZACION LEGAL DE LA JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL:

De seguido se rescatan algunas disposiciones que contienen las leyes N° 5695 y 6739 sobre la función y organización registrales y, en particular, sobre la Junta Administrativa del Registro Nacional.

Según dispone la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia -N° 6739 de 28 de abril de 1982 y sus reformas- corresponde a éste "Administrar el sistema de registros oficiales sobre bienes y personas jurídicas" (art. 1.c) y dentro de sus funciones figura la de "Administrar el sistema nacional de registros e inscripciones de bienes y personas

jurídicas, de conformidad con lo que estipula la ley de creación del Registro Nacional, Nº 5695 del 28 de mayo de 1975" (art. 7.d).

En lo que respecta a la organización del Ministerio, distingue sus "dependencias principales" de los "organismos adscritos" al mismo:

"ARTICULO 3º.- El Ministerio de Justicia ejercerá sus funciones por medio de las siguientes dependencias principales:

a) Dirección General de Adaptación Social.

b) Dirección General del Registro Nacional.

c) Cualesquiera otras que en el futuro se considere necesario crear".

"ARTICULO 6º.- Serán organismos adscritos al Ministerio de Justicia, los siguientes:

a) La Procuraduría General de la República, la cual contará con independencia administrativa y se regirá por las normas de su ley orgánica, Nº 3848 del 10 de enero de 1967.

b) La Junta Administrativa del Registro Nacional, la cual funcionará de acuerdo con los términos y condiciones que se indican en la ley Nº 5695 del 28 de mayo de 1975.

c) El Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes, creado mediante la ley Nº 4762 del 8 de mayo de 1971.

ch) El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, el cual se regirá según los compromisos contenidos en el Convenio Constitutivo, ratificado mediante la ley Nº 6135 del 18 de noviembre de 1977.

d) La Junta Administrativa de los centros cívicos, la cual funcionará de acuerdo con los términos y las condiciones de la Ley de creación de los centros cívicos" (los destacados no corresponden a sus originales).

Por otro lado y de conformidad con el artículo 1º de la Ley de Creación del Registro Nacional -Nº 5695 de 28 de mayo de 1975 y sus reformas-, dicho Registro es una dependencia del Ministerio de Justicia, que integra los registros públicos que se precisan en el numeral 2º del mismo instrumento legal y los que a él adscriban otras leyes, y cuyos fines son: *"Unificar criterios en materia de registro, coordinar las funciones, facilitar los trámites a los usuarios, agilizar las labores y mejorar las técnicas de inscripción; para todo lo cual se modernizarán los sistemas".*

Esta organización es puesta bajo la dirección superior de una Junta Administrativa, que así caracteriza el artículo 3º de la última Ley citada:

"El Registro Nacional estará dirigido por una Junta Administrativa, que tendrá personalidad jurídica para el cumplimiento de los fines de esta ley y cuyas funciones generales serán:

a) Dictar las medidas de organización y funcionamiento de sus dependencias;

b) Proteger, conservar sus bienes y velar por su mejoramiento;

c) Formular y ejecutar los programas de mejoras, de acuerdo con las necesidades de las dependencias a su cargo;

d) Administrar los fondos específicos asignados a cada una de ellas, así como los demás ingresos que por otros conceptos reciba, mediante cuentas separadas, dictando los presupuestos, acordando los gastos, haciendo las inversiones que estimare adecuadas, promoviendo y resolviendo las licitaciones que fueren del caso, con sujeción a lo dispuesto por la Ley de la Administración Financiera de la República y la presente ley; y

e) Preparar los proyectos de ley y reglamentos necesarios y dictar los reglamentos internos para el mejor funcionamiento de las diversas dependencias.

Dicha Junta está integrada por el Ministro de Justicia -quien la preside y representa-, un delegado del mismo Ministerio y un representante de cada una de las siguientes entidades: Procuraduría General de la República, Colegio de Abogados y Unión Costarricense de Abogados. En cuanto a la designación de estos representantes, apunta la Ley que se comenta:

"El delegado del Ministerio de Justicia será nombrado libremente por el titular de la Cartera, y para la designación de los tres representantes señalados en el párrafo anterior, los respectivos organismos enviarán una nómina de cinco candidatos al Ministro de Justicia, para que éste designe de entre ellos al titular y al suplente.

Estos organismos podrán solicitar al Ministro, en casos muy calificados y por justa causa debidamente comprobada, que sustituya a cualquiera de las dos personas que fueron designadas. Para tales efectos enviará una terna, de la cual el Ministro escogerá al sustituto. Igual procedimiento se seguirá en el caso de eventuales vacantes o renuncias, o cuando el miembro designado falte injustificadamente a tres sesiones de la Junta" (art. 4º).

Al Director General del Registro Nacional se le atribuye el carácter de funcionario ejecutivo de la Junta, tal y como puede apreciarse del artículo 6º de la Ley:

"Habrá un Director General, de quien dependerán jerárquicamente, para efectos administrativos, los directores de las diversas dependencias integradas del Registro Nacional.

El Director General deberá ser abogado, debidamente incorporado al Colegio, y notario público con experiencia no menor de cinco años en notariado o en materia registral y en administración pública.

El Director General del Registro Nacional será nombrado por el Poder Ejecutivo, escogido de una terna que al efecto elaborará la Junta Administrativa.

Al Director General corresponderá:

1) Ejercer la labor de funcionario ejecutivo de la Junta, en cuyas sesiones tendrá voz pero carecerá de voto.

2) Proponer a la Junta los proyectos para el cumplimiento de las funciones encomendadas a esta en el artículo tercero.

3) Coordinar las funciones de todas las dependencias del Registro Nacional.

4) Unificar los criterios de calificación y dictar, en forma general, las medidas del carácter registral en los distintos registros, sin que le corresponda el análisis o calificación de casos concretos cuyo pronunciamiento competa al Director, encargado o jefe de cada dependencia.

5) Aprobar los proyectos de presupuesto que se presenten a la Junta.

6) Disponer las medidas administrativas generales para todos los organismos que integran el Registro Nacional.

7) Tomar todas las medidas que estime convenientes para la marcha del Registro Nacional y sus dependencias, de acuerdo con las normas dictadas por la Junta.

El Director del Registro Nacional no podrá ser director de ninguno de los registros en particular.

Queda prohibido al Director del Registro Nacional abocar los asuntos que concierne resolver individualmente a cada uno de los registros".

En cuanto a la naturaleza y manejo de los fondos puestos bajo la administración de la Junta, conviene reproducir los siguientes numerales de la Ley de cita:

"Artículo 7º.- Para los efectos de cumplir con los objetivos de esta ley y darle la financiación correspondiente, el Banco Central de Costa Rica apartará diariamente y depositará en la cuenta corriente, que indique la Junta, el 50% de los ingresos que se obtengan como fondos específicos del Arancel de Derechos del Registro Público".

"Artículo 8º.- Con sujeción a los trámites constitucionales respectivos, la Junta podrá contratar empréstitos con instituciones del Sistema Bancario Nacional y organismos internacionales, con garantía de sus rentas y cualesquiera otras que se estimaren necesarias, destinadas a inversiones fijas, contratación de servicios, compras de equipo y mobiliario necesarios para la instalación, operación y modernización de las instalaciones a su cargo".

"Artículo 9º.- Se autoriza a las instituciones autónomas y semi autónomas del Estado a conceder empréstitos y a éstas y a los Poderes del Estado a hacer donaciones a la Junta Administrativa, para los propósitos de esta ley".

"Artículo 10.- La Junta someterá a la aprobación de la Contraloría General de la República los proyectos de presupuesto, ordinario y extraordinarios, así como sus modificaciones, quien, además, será el organismo encargado de su fiscalización".

"Artículo 11.- Se autoriza a la Junta para abrir y mantener, en cualquiera de los Bancos del Sistema Bancario Nacional, las cuentas corrientes que considere necesarias, contra las cuales girarán conjuntamente dos de sus miembros, designados por ella".

"Artículo 12.- Se autoriza a la Junta para vender directamente y sin el trámite de licitación pública, los materiales, extractos o duplicados y los servicios extraordinarios que de ellos se deriven, originados en el proceso de sus datos, que con motivo de la modernización y mecanización de los diferentes registros, están a su disposición, todo sin perjuicio de los respectivos aranceles".

"Artículo 14.- La Junta podrá hacer compras y contratos directos, nombrar personal especial y pagar labores extraordinarias, en casos necesarios o urgentes, con la sola autorización de la Contraloría General de la República".

II. LAS DENOMINADAS "PERSONIFICACIONES PRESUPUESTARIAS" COMO UN FENOMENO JURIDICO DIVERSO DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA:

Como se puede apreciar de las disposiciones indicada en el anterior apartado, al Registro Nacional se le considera como una dependencia del Ministerio de Justicia; sin embargo, se le coloca bajo la dirección de una Junta Administrativa, a la cual se le dota de personalidad jurídica propia, así como de autonomía financiera frente al Estado, para la gestión de un patrimonio y un presupuesto independientes.

Esta peculiaridad nos obliga a determinar si estamos en presencia de una institución descentralizada o si, en cambio, la Junta constituye un ejemplo de lo que se ha dado en llamar una "personificación presupuestaria".

Sobre la diversidad de uno y otro fenómeno, esta Procuraduría ha sostenido:

"A.- El concepto de descentralización.

Para el Derecho Administrativo, descentralizar es transferir o crear una competencia en otro sujeto: así el Estado transfiere una de sus competencias en favor de un nuevo ente público. Hay descentralización en la medida en que el "beneficiario" de ese proceso devenga en una persona jurídica independiente del Estado. Es la atribución por ley de una personalidad jurídica lo que nos permite apreciar en primer término, que estamos ante un ente público descentralizado y no ante un órgano desconcentrado.

Al respecto, señala Ortiz Ortiz:

"La descentralización implica una atribución de competencia, a título último, definitivo y exclusivo, en virtud de una regla del ordenamiento. La atribución es a título último y definitivo en razón de la personalidad del centro descentralizado, que ya se apuntó es esencial y es a título exclusivo en razón del carácter concluyente y privativo que la competencia descentralizada presenta frente al Estado... Puede decirse, en síntesis, que el núcleo fundamental de la descentralización, del que derivan las otras notas esenciales de la misma, es el conferimiento de la personalidad con competencia exclusiva a un centro de acción distinto del (sujeto) Estado, en virtud de una regla del ordenamiento...", E. ORTIZ ORTIZ: Los sujetos del Derecho Administrativo. Texto mimeografiado, Departamento de Publicaciones, Universidad del Costa Rica, 1971, pp. 6-7.

Se enfatiza en el carácter de persona jurídica porque resulta evidente que la personalidad jurídica coloca al organismo en una posición diferente de quien, por carecer de personalidad, constituye un órgano, aún cuando éste fuere desconcentrado, La personalidad jurídica atribuye al ente una serie de derechos y de deberes en forma independiente. Los entes, en razón de su personalidad no están sometidos a una relación de jerarquía o de sumisión orgánica, sino a una relación de tutela, de confianza, incompatible, repetimos, con la dependencia jerárquica. Es la personalidad jurídica lo que permite, normalmente, que el ente no se integre a la organización ministerial y posea, al contrario, autonomía orgánica.

Además, en razón su personalidad, el ente goza de un patrimonio propio, independientemente de cómo éste se constituya o se integre. La titularidad de un patrimonio implica una autonomía patrimonial y, por ende, la autonomía de gestión. Esa autonomía no es sino un corolario de la autonomía administrativa que posee el ente. Conforme con esa autonomía patrimonial, el ente podrá realizar todos los actos y contratos necesarios que impliquen gestión de dicho patrimonio. Queremos con ello indicar que la potestad de contratar es de principio y sólo será restringida en la medida en que la ley expresamente así lo establezca.

Todo tipo de ente descentralizado posee una autonomía patrimonial, salvo la disposición expresa en contrario de la ley. Esa autonomía es incuestionable, máxime si estamos en presencia de una "personificación presupuestaria".

B.- Las personificaciones presupuestarias.

De acuerdo con lo que señala la doctrina, la descentralización implica una transferencia de competencia, que se produce en forma definitiva y exclusiva. Empero, muchas veces se crean entes públicos sin que se produzca una verdadera descentralización de competencia. Esta última es ejercida en forma integrada al Estado. Estos entes, a pesar de constituir formalmente un centro de acción independiente, no reciben la imputación directa y definitiva de derechos y deberes. La personalidad jurídica es de efectos limitados, sea por el control que conserva el Estado, sea porque los fines públicos asignados no justifican en sí mismos la atribución de la personalidad jurídica. Igual circunstancia se presenta con los servicios económicos asumidos directamente por el Estado. La personalidad jurídica se explica, en esos casos, no por el fenómeno de la descentralización de competencias, sino por otros criterios, muchas veces de tipo financiero.

En Costa Rica, el legislador ha recurrido a separar ciertos fondos públicos, no incorporándolos a ciertos fines. La gestión de esos fondos es atribuida a un organismo, al cual se atribuye no sólo autonomía presupuestaria sino también personalidad jurídica. La figura que se presenta es la que la doctrina conoce como "personificación presupuestaria". El desmembramiento de la Administración Central no se justifica exclusivamente en criterios técnicos sino en el interés de que ciertos fondos escapen a la aplicación de las normas y principios relativos a la aprobación, ejecución y control del presupuesto del Estado, permitiendo entonces, una ejecución autónoma. Es por ello que, a pesar de la personalidad jurídica, la nueva persona pública permanece integrada orgánicamente a la Administración Central.

Empero, desde el punto de vista financiero, la autonomía es plena: la personalidad se otorga para "librarse" de disposiciones aplicables a la gestión de los fondos del Gobierno Central y en ese sentido, los fondos separados tendrán un régimen jurídico diferente, en lo que concierne a su gestión y disposición. En consecuencia, habrá muchas disposiciones y controles referidos al presupuesto del Estado que no podrán ser aplicados a la gestión financiera de ese nuevo ente. Este encontrará limitados sus poderes en orden a los fines asignados, pero conservará una gestión financiera autónoma, sólo sujeta a las disposiciones expresamente establecidas por la ley al respecto, por lo que, en principio podrá realizar directamente los contratos que requiera para el cumplimiento de sus fines. En igual posibilidad cabe afirmar respecto de los llamados entes «adscritos»" (dictamen N° C-115-89 de 4 de julio de 1989).

Más recientemente este órgano asesor ha sostenido, a la luz de los votos de la Sala Constitucional N° 6240-93 (de 26 de noviembre de 1993) y 3513-94 (de 15 de julio de 1994) y siempre en relación con tales "personificaciones presupuestarias", lo siguiente:

"Este heterodoxo y poco estudiado esquema de organización pública, que aparece también en otros sectores de la Administración Pública costarricense y muy en particular en el mismo seno del Ministerio de Cultura, corresponde a la figura que algunos autores denominan «órgano-persona» (véase a Mauro Murillo, "La figura del órgano-persona en la organización pública costarricense", en: "Ensayos de Derecho Público", San José, EUNED, 1988, pp. 145-149). Sobre la constitucionalidad del mismo, no pareciera cerrado el debate, por cuanto puede seguirse cuestionando en la perspectiva de los principios constitucionales de universalidad presupuestaria y caja única del Estado. Lo anterior, en particular si tomamos en cuenta que las resoluciones citadas de la Sala Constitucional, aunque aparentemente concordantes, presentan por el fondo una importante contradicción conceptual en torno al reconocimiento y tratamiento de tales principios" (pronunciamiento N° C-186-95, del 28 de agosto de 1995).

Sobre la contradicción apuntada, se agregaba en nuestro dictamen N° C-175-96, del pasado 21 de octubre:

"Esta divergencia de fondo que se da entre ambas resoluciones, a pesar del esfuerzo por aparentar concordancia de criterio, nace a partir de una diversa conceptualización de la denominada personalidad o capacidad jurídica "instrumental". Todo ello, conviene apuntarlo, ha generado una apreciable confusión entre los operadores jurídicos, lo que incluso se ha traducido en instrumentos legales que oscilan entre una y otra posición y, además, ha dado lugar a figuras organizativas cada vez más extrañas...

No hay duda que, en conformidad con el voto N° 3513- 94, "capacidad jurídica instrumental" es personalidad parcial, personificación no plena. Se trataría de la posibilidad de que un órgano actúe, en un ámbito restringido, como si fuera una persona pública distinta del Estado; lo que supone la posibilidad de que determinados recursos del Estado reciban un manejo financiero diverso al usual y, con ello, desconocer o excepcionar los principios de caja única y universalidad presupuestaria.

Por el contrario, ya hemos visto cómo el concepto que interesa es, en la sentencia N° 6240-93, algo muy diverso, por cuanto es claro que su admisión o reconocimiento no conduce al fenómeno de la "personificación presupuestaria", que se reputa claramente como inconstitucional.

A la luz de lo anterior, pareciera que la alusión que hace este último voto a la "personalidad instrumental", está más bien referida a la discusión clásica que sostiene la doctrina, especialmente la italiana, en torno a la supuesta necesidad de reconocer

cierta subjetividad a los órganos administrativos –todos ellos y no algunos en particular-, a los efectos de poder calificar y entender como jurídicas las relaciones interorgánicas en las que participan. ...

La contradicción conceptual que los antecedentes de la Sala Constitucional presentan en torno a la noción de "personalidad jurídica instrumental", es importante para los efectos de la consulta, por dos razones fundamentales.

En primer término, porque nos permite constatar que no existe, por el momento, una verdadera doctrina jurisprudencial en este campo, que oriente respuestas sólidas. Se trata, pues, de un asunto que aún está pendiente de dilucidar por la jurisdicción constitucional (una conclusión similar apunta un reciente pronunciamiento de la Procuraduría, N^o C-171-96 del 18 de octubre de 1996) ...".

Como ya ha quedado explicado, la "personificación presupuestaria" u "órgano-persona" serían entonces aquel extraño fenómeno jurídico en cuya virtud, sin producirse la centrifugación y transferencia competencial propia de la descentralización -que presupone la creación de nuevas personas públicas-, se atribuye "parcialmente" personalidad jurídica a un determinado sector de una organización administrativa -aunque sin que llegue a configurarse como un nuevo ente público- o en referencia a un determinado aspecto de la actividad que despliega dicha organización.

III. LA JUNTA ADMINISTRATIVA DEL REGISTRO NACIONAL COMO ORGANO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA:

Las tareas de registración pública han sido tradicionalmente entendidas como una función esencial del Estado:

"Entre las diversas actividades que el Estado realiza como autoridad, en ejercicio de sus atribuciones, en forma de función administrativa, para dar satisfacción a las exigencias individuales y sociales, está la del Registro cuyo objeto es la inscripción de los derechos derivados de hechos o actos jurídicos concretos, determinados en la ley como inscribibles, de interés público y permanente, susceptibles de producir consecuencias jurídicas en contra de los terceros, para darlos a conocer por medio de la publicidad registral a esas personas que no intervinieron en dichos hechos y actos, y así surtan efectos en su contra, completos, para la certeza y seguridad de los bienes y derechos inscritos y para la posibilidad de cumplimiento del Derecho en las relaciones en general, en bien de la tranquilidad de las personas" (Martín Castro Marroquín, "Derecho de registro", Porrúa, México, 1962, p. 40 y 41).

Por tal razón, el acto de registro es un acto administrativo:

"No se trata de un acto entre particulares de Derecho Privado que quede al arbitrio de los mismos, sino de uno realizado entre los sujetos particulares por una parte y el Estado autoridad por la otra, en el ejercicio de las atribuciones que como autoridad administrativa le competen; en otras palabras, se trata de una relación jurídica necesaria, de Derecho Público, en la cual el Estado interviene, por medio del órgano determinado como autoridad competente, para satisfacer la exigencia pública de hacer valer el derecho derivado del acto o hecho jurídico registrado respecto a personas ajenas al mismo, pero interesadas en sus efectos o consecuencias jurídicas, así como la necesidad de conocer con certeza el estado o situación jurídica legítima y concreta de las personas y de los bienes más importantes ... La intervención gubernamental en este sentido es indispensable para inspirar confianza y dar tranquilidad a todo el mundo por la certeza, seguridad y protección jurídica de lo inscribible, ya inscrito, al tener eficacia y validez dicho acto frente a cualquier persona, incluso el Estado. El ejercicio de las atribuciones que le competen al Estado en su función de reglamentar, fomentar, limitar y vigilar la actividad de los sujetos particulares a este respecto de registrar los derechos jurídicos auténticos y legítimos y, por consecuencia, a las personas titulares o acreedores de esos derechos o bienes cuyos efectos son de interés público y permanente, es también necesario como medida de policía para poder controlar la actividad de los gobernados y coordinar los intereses de índole privada con los de orden público" (ibid., p. 83).

La normativa citada y transcrita al inicio de este pronunciamiento, presupone que la función registral es de naturaleza estatal y, por ello, los diversos registros se centralizan en una dependencia del Ministerio de Justicia.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, podemos afirmar ya que la Junta Administrativa del Registro Nacional no es un ente público descentralizado, sino que constituye una organización incrustada en el aparato estatal y, concretamente, como órgano del Ministerio de Justicia.

Dirige un complejo orgánico cuyas atribuciones siguen siendo propias del Estado, sea, no ha operado una descentralización competencial que permita reconocer la aparición de un nuevo ente público.

Ahora bien, la particularidad de ese órgano es que goza de un patrimonio propio y de autonomía financiera en su gestión. En virtud de ello, si bien es cierto que la ley dota a la Junta de personalidad jurídica, esta es parcial, es decir, limitada a los efectos de permitir una administración independiente de ciertos recursos públicos, que se gestionan presupuestariamente al margen del presupuesto estatal.

IV. NATURALEZA DE ESE ORGANO:

Como se puso de manifiesto al inicio del presente estudio, la normativa vigente distingue a la Dirección General del Registro Nacional de la Junta Administrativa de ese mismo Registro; la primera, que aparece encabezada por el Director General, se califica como "dependencia" y la segunda como "organismo adscrito" al Ministerio de Justicia.

La utilización del vocablo "adscrito" no es determinante en relación con la naturaleza jurídica de la organización. Conforme lo ha dicho reiteradamente esta Procuraduría, debe "... recurrirse al análisis del resto del marco normativo que regula al órgano particular al cual hace referencia dicha adscripción, para así delimitar jurídicamente su grado de libertad con respecto al órgano o ente al que se le ha dado esa relación de pertenencia o sujeción" (dictamen N° C-015-95, de 16 de enero anterior, el cual contiene una apretada síntesis de nuestros anteriores pronunciamientos en este asunto específico).

Ya hemos visto cómo la "personificación presupuestaria" dispuesta legalmente, no significa que tal Junta constituya un ente descentralizado, sino que la misma sigue siendo un órgano del Ministerio.

Lo que restaría por analizar es qué tipo de órgano es, en particular si puede calificarse de desconcentrado.

La desconcentración es entendida como el fenómeno que se produce cuando una norma "... atribuye en forma directa una determinada atribución en calidad de exclusiva a un órgano inserto en un sistema de jerarquía ...". En tal sentido, "... los actos en cuya virtud (el órgano desconcentrado) desarrolla sus facultades son emitidos por la entidad misma con plena eficacia exterior. Finalmente, no cabe el ejercicio de ciertas atribuciones del jerarca ni los recursos que se derivan de ellas.

Esto trae como consecuencia una deformación en la línea jerárquica del órgano sobre la porción de materias que la norma objetiva expresamente le ha conferido" (Jaime Ponce Cumplido, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1965, p. 70).

Dicha condición desconcentrada es propia de la Junta Administrativa del Registro Nacional, por lo que a continuación se analiza.

A la Junta le compete, además de la gestión financiero- presupuestaria de los fondos que maneja paralelamente, la dirección superior -en el campo administrativo- del Registro Nacional, asignándosele expresamente un rol de creación normativa.

Con ello, atribuciones que en principio son del Ministro de Justicia como jerarca de la respectiva organización, resultan legalmente desplazadas hacia un órgano inferior; aunque, en tal instancia inferior, el Ministro aparece como protagonista, al ser el

presidente y representante legal de la Junta Administrativa, así como figura clave en la designación de los restantes miembros de ese órgano colegiado.

Se trata, en definitiva, de un órgano con potestades decisorias, internas y externas, en el campo de la organización registral del país, cuyo establecimiento obliga al Ministro a deliberar en su seno las disposiciones generales y políticas públicas en tal materia.

Aunque lo anterior es suficiente para reconocer en la especie el fenómeno de la desconcentración, a mayor abundamiento hay que considerar que, de interpretarse lo contrario, quedaría la Junta reducida a ser una simple instancia consultiva del jerarca ministerial; asunto que, obviamente, contradice el espíritu de la legislación que se analiza.

V. CONCLUSION:

Viene de todo lo dicho que, indudablemente, la Junta es un órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia, al que se le dota parcialmente de personalidad jurídica, con el exclusivo propósito de que pueda disponer independientemente de ciertos recursos públicos, que forman parte de un patrimonio separado para efectos de su administración financiera, con la consecuente desvinculación presupuestaria.

Esta "personificación presupuestaria", sin embargo, no significa la creación de un nuevo ente público, por cuanto no produce la descentralización de una competencia que sigue siendo propia del Estado.

Del señor Director General a. i. del Registro Nacional, con las muestras de mi consideración y estima, me suscribo,

Dr. Luis Antonio Sobrado González

PROCURADOR ADJUNTO

2. Artículo 7 de la Ley de Creación del Registro Nacional

[Procuraduría General de la República]^{vi}

San José 7 de agosto de 1992

**Señor
Habib Succar Guzmán
Gerente General
Editorial Costa Rica
S. D.**

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General, doy respuesta a sus estimables oficios ECR-GG-329 del 4 de julio de 1991, adicionado mediante oficio ECR-GG-064 del 11 de febrero de 1992, los cuales solicita criterio legal sobre el derecho que tiene la Editorial Costa Rica de percibir un porcentaje fijo de la recaudación de los Derechos dispuestos por el numeral 213 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, que se recaudan anualmente en el Registro de la Propiedad Industrial.

I. PROBLEMA PLANTEADO

Requiere el Despacho a su cargo el criterio de esta Procuraduría sobre la contradicción generada entre el numeral 3 de la ley No. 6381 de 6 de setiembre de 1979, con el numeral 7 de la ley No.5695 de 28 de mayo de 1975 -Ley de Creación del Registro Nacional-, en relación con el derecho que tiene la Editorial Costa Rica de percibir un porcentaje fijo de la recaudación de los Derechos dispuestos por el numeral 213 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial de Marcas, que se cobran anualmente en el Registro de la Propiedad Industrial.

Respecto de esta consulta, por haberlo considerado directamente interesado en este asunto, quien suscribe, procedió a dar audiencia al Licenciado Mario Saborio Valverde, Director General, Registro Nacional, quien adjunto al oficio DALRN-205 de 10 de marzo de 1992 envía el criterio del Departamento de Asesoría Legal del Registro Nacional. En dicho criterio se señala que:

"...con fundamento en las citadas normas, se desprende claramente que los fondos destinados como subvención para las Editoriales Costa Rica y Tecnológica del Instituto Tecnológico de Costa Rica, contemplada en el artículo 3 de la Ley 6381 de 6 de setiembre de 1979, debe deducirse del porcentaje que la Ley de Creación de Registro Nacional en su artículo 7, dispuso pasaría al Estado y no como erróneamente se

pretende del porcentaje que se destina a la Junta Administrativa del Registro Nacional ya que dicha interpretación sería distinta, contradictoria e ilegal."

II. CONSIDERACIONES PREVIAS

Con el fin de realizar un análisis claro, consideramos necesario proporcionar todo el marco jurídico en relación al caso en análisis.

Por ley No.2366 de 10 de junio de 1959 -Ley de Editorial Nacional el artículo 5 dispone:

"Artículo 5.- El capital de la Editorial estará constituido:

- a) Por una subvención del Estado, que será incluida en el presupuesto ordinario nacional (...)"

En su momento la ley No.5357 del 8 de octubre de 1973 dispuso reformar el artículo 82 de la Ley de Marcas, No.559 de 24 de junio de 1946, y reformar el artículo 3 de la ley No.2585 de 23 de junio de 1960, los cuales dicen que:

"Artículo 82.- La inscripción de las marcas, nombres comerciales o recompensas en el Registro, así como la anotación de las operaciones posteriores que a ellas conciernan, estarán sujetas al pago de los siguientes derechos, que deberán enterarse en la Administración Principal de Rentas:

- a) Por inscripción de una marca en una sola clase de Nomenclatura(...)
- b) Por la inscripción de una marca en cada clase adicional de la Nomenclatura (...)
- c) Por la inscripción de cada nombre comercial o recompensa industrial (...)
- d) Por la renovación de cada marca (...)
- e) Por el traspaso, cambio de nombre o cancelación de cada marca en cada clase y de cada nombre comercial o recompensa industrial (...)

Además de los derechos que deben pagarse por la inscripción de una marca, nombre comercial o recompensa, establécese un impuesto de ciento cincuenta colones (¢150.00), que se pagará por cada inscripción" (...)

Artículo 3.- Se establece una subvención correspondiente al 75% de los ingresos anuales que se perciban en virtud de esta ley a favor de la Editorial Costa Rica, creada por ley No.2366 de 10 de junio de 1959, con base en las estipulaciones de esta ley, que se consignará en el Presupuesto General Ordinario de la República." (El subrayado es nuestro).

Por su parte la ley No.5695 de 28 de mayo de 1975 -Ley de Creación del Registro Nacional- dispone en el numeral 7 que:

"Artículo 7.- Para los efectos de cumplir con los objetivos de esta ley y darle la financiación correspondiente, el Banco Central de Costa Rica apartará diariamente y depositará en la cuenta corriente, que indique la Junta, el 50% de los ingresos que se obtengan como fondos específicos del Arancel de Derechos del Registro Público"

El artículo 3 de la ley No.6381 de 6 de setiembre de 1979, el cual se encuentra actualmente vigente, dice:

"Artículo 3.- Se establece una subvención correspondiente al setenta y cinco por ciento (75%) de los ingresos anuales que se perciban en virtud de las tasas pagadas, conforme al artículo 213 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial (aprobado por ley número 4543 del 18 de marzo de 1970), a favor de la Editorial Costa Rica y de un veinte por ciento (20%) del mismo producto a favor de la Editorial Tecnológica del Instituto Tecnológico de Costa Rica, para la publicación de obras científicas y tecnológicas.

La subvención se consignará en el Presupuesto General Ordinario de la República."

En cuanto a esta norma vale la pena hacer una breve referencia en relación con su origen. Como se ve, la ley No.6381 citada tuvo como objeto normativo exclusivamente la reforma del artículo 3 de la ley No.5357 de 8 de octubre de 1973, que creó una subvención a favor de la Editorial Costa Rica equivalente al 75% de los ingresos anuales percibidos por las inscripciones de lo que hoy se conoce como el Registro de la Propiedad Industrial.

De esta forma y una vez confrontados los textos de los artículos en referencia puede comprobarse cómo la reforma tuvo dos variantes fundamentales:

- a) Al haber entrado en vigor el Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, en el año 1970, era preciso hacer referencia al artículo 213 de dicho convenio como el hecho generador de las tasas cuyo 75% de los ingresos anuales le corresponde a la Editorial Costa Rica y;
- b) Otorgar el 20% del mismo producto a favor de la Editorial Tecnológica del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

III. SOBRE EL PORCENTAJE AL EDITORIAL COSTA RICA

Seguidamente se determinará el ámbito de aplicación de las normas supracitadas, en relación con lo consultado.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5 de la ley No.2366 de 10 de junio de 1959 -Ley de Editorial Nacional-, se establece una subvención para la Editorial Costa Rica, la cual será incluida en el Presupuesto Nacional.

En este sentido la ley No.6381 de 6 de setiembre de 1979, en su artículo 3, especifica que el porcentaje de la subvención a la Editorial Costa Rica será de un 75% de los ingresos anuales que se perciban en virtud de las tasas pagadas, conforme al artículo 213 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, dicha subvención será consignada en el Presupuesto Ordinario de la República.

Por otra parte el artículo 7 de la ley No.5695 de 28 de mayo de 1975 -Ley de Creación del Registro Nacional- dispone que el 50% de los ingresos que se obtengan como fondos específicos del Arancel de Derechos del Registro Público se girará a la Junta Administrativa del Registro Nacional.

Sin embargo se debe recordar que la disposición que concede el 75% de los ingresos que percibe por derechos lo que hoy se conoce como el Registro de la Propiedad Industrial, a favor de la Editorial Costa Rica, se abrogó desde el año 1973 por la ley No.5357 de 8 de octubre.

Al parecer nos encontramos con una contradicción de dos artículos, el 3 de la ley No. 6381 -cuyo origen como se vió fue la ley No.5357 de octubre de 1973- y el 7 de la ley No.5695 de 28 de mayo de 1975 -Ley de Creación del Registro Nacional-.

En relación con la interpretación de las normas se debe hacer la siguiente advertencia: una norma es de carácter especial o general con respecto a otra según la materia o más concretamente según el objeto de las normas comparadas, -para los efectos de este estudio se debe entender el objeto como la cosa o prestación que implica la norma- por ello no se debe afirmar en abstracto que una norma es especial o general a otra, sin antes haber hecho un análisis del objeto regulado en cada una de las normas.

Siguiendo con lo dicho, en el presente caso el objeto del artículo 3 de la Ley No. 6381, es la asignación de los fondos que por concepto de derechos recauda al Registro de la Propiedad Industrial de acuerdo con el artículo 213 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial; y el objeto del artículo 7 de la Ley de Creación del Registro Nacional es la asignación de los fondos recaudados por concepto de Derechos del Registro Público.

Como se observa el artículo 3 de la ley No.6381 se refiere, a una especie, sean los fondos que recaude el Registro de la Propiedad Industrial, de acuerdo con el artículo 213 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial; mientras que el artículo 7 de la ley de Creación del Registro Nacional se refiere al género, sean los derechos recaudados en todo el Registro Público.

Al analizar y comparar ambas normas esta Procuraduría considera que el artículo 3 de la ley No.6381 es especial en relación con el numeral 7 de la ley de Creación del Registro Nacional, razón por la cual la primera prevalece sobre la segunda.

Por lo expuesto consideramos que el 75% de los derechos recaudados en el Registro de la Propiedad Industrial, de acuerdo con el artículo 213 del Convenio Centroamericano de la materia le corresponden por regulación legal a la Editorial Costa Rica, el 20% a la Editorial Tecnológica del Instituto Tecnológico de Costa Rica y el restante 5% iría a reunirse con el monto total de recolección de derechos de Registro.

El monto a que se refiere el artículo 7 de la ley de Creación del Registro Nacional no incluye lógicamente los porcentajes de las editoriales citadas, en virtud de que los mismos se separarán previamente, para ser incluidos en el Presupuesto Ordinario de la República.

Esto es así en virtud de que ha quedado demostrado que la intención del legislador fue la de dotar a la Editorial Costa Rica de un presupuesto autónomo, desde antes de la ley de Creación del Registro Nacional.

Por otra parte en los numerales 1 y 14 de la ley No. 6575 del 27 de abril de 1981 -Ley sobre requisitos fiscales en documentos relativos a actos o contratos-, con el fin de facilitar el trámite para la inscripción en el Registro Público, de documentos sobre actos o contratos, disponen que se podrán pagar toda clase de derechos, tasas o sumas que debieren satisfacerse por los servicios que presta el Registro Nacional, en timbres del Registro Nacional, sin embargo se aplicarán las normas referentes a recaudación y destino, destino que en el caso que nos ocupa se encuentra regulado por la ley No.6381, con los alcances ya comentados.

IV. SOBRE LA OBLIGACION PRESUPUESTARIA

Una vez establecido sobre qué rubro se tomará el 75% correspondiente a la Editorial Costa Rica como subvención, de acuerdo con los derechos recaudados en virtud del numeral 213 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, se procederá al análisis de la obligación presupuestaria que esta subvención genera.

Al disponerse por medio del numeral 3 de la ley No.6381 de 6 de setiembre de 1979, para la Editorial Costa Rica un 75% de los ingresos anuales que se perciban en virtud de las tasas pagadas, conforme al artículo 213 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, se establece un destino específico de tales fondos.

Tal situación implica una obligación para el Estado, creada por ley, la cual se traduce en el deber de transferir a la Editorial el porcentaje mencionado.

La obligación presupuestaria en relación con su regulación y su discrecionalidad fue examinada por esta Procuraduría de la siguiente manera:

"La exigibilidad de una obligación a cargo del Estado está condicionada a la autorización presupuestaria. De modo que aún cuando la obligación sea jurídicamente válida, si el Presupuesto no autoriza el pago correspondiente no puede ser realizado.

El determinar cuáles "gastos" van a ser cubiertos por el presupuesto de un año fiscal, es una labor en que participan el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, y especialmente el primero a través del Departamento de Presupuesto. La preparación del proyecto de presupuesto implica el definir previamente cuáles gastos son los que se van a realizar en un período fiscal determinado. Ello va implícito en la competencia para fijar la política financiera del Estado (artículo 140, inciso 7) de la Constitución Política), y formular el presupuesto (177 de la Constitución Política). En la determinación de esos gastos, en el establecimiento de esos criterios, el Poder Ejecutivo y el Departamento de Presupuesto gozan de una potestad discrecional. Obviamente, esa discrecionalidad tiene su propio ámbito de aplicación.

Podría afirmarse que la discrecionalidad existe respecto de los gastos que el Poder Ejecutivo puede válidamente decidir realizar o no realizar, según la política estatal trazada. Discrecionalidad implica poder de decisión respecto de contenidos o motivos posibles y legales. Poder de decisión del cual se carece si existe obligación de actuar. Así hay gastos cuya ejecución es ineludible para el Estado, sea por ser esenciales para la continuidad del Estado, sea por imperativo legal. Por ende, respecto de ellos no puede afirmarse la existencia de una discrecionalidad para decidir si se ejecutan o no ejecutan. Tal es el caso de las diferentes transferencias originadas en leyes y, en general, el caso de toda afectación de los recursos estatales a gastos concretos. Si X recursos están afectos a ciertos gastos, por disposición de ley expresa, el Poder Ejecutivo y consecuentemente, el Departamento de Presupuesto, carecen de discrecionalidad respecto del uso y destino de esos recursos. Consecuentemente, existe el deber de presupuestar el gasto correspondiente, destinando los fondos a la finalidad prevista por ley. Y ello independientemente de que esa afectación sea constitucional o no." (Dictamen C-082-90 de 28 de mayo de 1990).

Las normas bajo examen y concretamente el numeral 3 de la ley 6381 supra citada, representan, como se vió, una potestad reglada, razón por la cual el Poder Ejecutivo y por ende el Departamento Presupuestario carecen de discrecionalidad para excluir o incluir en los Presupuestos de la República el porcentaje fijado para la Editorial Costa Rica y la Editorial Tecnológica del Instituto Tecnológico de Costa Rica por dicha ley.

El espíritu del artículo 3 de la ley No.6381 es financiar las publicaciones de obras científicas y tecnológicas de las editoriales ahí señaladas; los alcances de dicha norma también se encuentran regulados, pues se dispone claramente un porcentaje para cada una de las editoriales de los ingresos anuales que se perciban en virtud de las tasas pagadas, conforme al artículo 213 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial.

V. CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, el 75% de los derechos que se recaudan del Registro de la Propiedad Industrial, le corresponde por mandato legal a la Editorial Costa Rica, el 20% a la Editorial Tecnológica del Instituto Tecnológico de Costa Rica y el 5 % restante se reuniría con el monto total de recolección de derechos de Registro.

Por otra parte, esta Procuraduría General considera que no hay razón alguna para no hacer efectivo lo dispuesto por el artículo 3 de la ley No.6381 de 6 de setiembre de 1979, por lo que se deben incluir dentro del Presupuesto Ordinario de la República los porcentajes correspondientes de lo recaudado por el Registro de la Propiedad Industrial, dentro de los derechos establecidos en el artículo 213 del Convenio Centroamericano para la Protección de la Propiedad Industrial, para las editoriales señaladas.

Atentamente,

Lic. Román Solís Zelaya

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

ⁱ ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 5695 del veintiocho de mayo de mil novecientos setenta y cinco. **Ley de Creación del Registro Nacional**. Versión de la Norma: 12 de 12 del 07/05/2014 Publicada en: Colección de Leyes y Decretos: Año: 1975, Semestre: 1, Tomo: 4, Página: 1363.

ⁱⁱ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia 304 de las once horas con cuarenta y cinco minutos del diecinueve de septiembre de dos mil uno. Expediente: 97-000123-0163-CA.

ⁱⁱⁱ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Sentencia 290 de las nueve horas del doce de octubre de dos mil. Expediente: 00-000176-0163-CA.

^{iv} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia 206 de las diez horas con treinta minutos del veintiuno de julio de dos mil. Expediente: 00-000020-0163-CA.

^v PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 189 del veintisiete de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

^{vi} PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen 122 del siete de agosto de mil novecientos noventa y dos.