

“Encendamos juntos la luz”

26 de mayo de 2023.
DAJ-C-0061-05-2023

Señor
José Leonardo Sánchez Hernández
Ministro a.i
Ministerio de Educación Pública.

Asunto: Solicitud de criterio legal respecto a la responsabilidad de la suscripción de contratos en temas de contratación administrativa amparadas al artículo 106 de la Ley 8131 denominada Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

Estimado Señor.

Reciba un cordial saludo. En atención a su oficio DM-0617-2023, de fecha 27 de abril del 2023, mediante el cual solicita el criterio jurídico, a fin de dilucidar el correcto proceder para la suscripción de los contratos en materia de contratación administrativa que realizan las Juntas de Educación y Administrativas, según lo dispuesto el artículo 106 de la Ley 8131 denominada Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

I. Sobre la labor consultiva de la Dirección.

El Decreto Ejecutivo 38170-MEP, denominado Organización Administrativa de las Oficinas Centrales del Ministerio de Educación Pública, establece en su artículo 13º que la Dirección de Asuntos Jurídicos es el órgano superior consultivo, técnico-jurídico del Ministerio de Educación Pública al que le corresponde asesorar a las autoridades superiores y dependencias institucionales sobre los asuntos de su

“Encendamos juntos la luz”

competencia, así como emitir criterios técnico-jurídicos que serán de acatamiento obligatorio.

Para el efecto, mediante Directriz DM-774-06-2018-MEP emitida por el Despacho de la señora Ministra, se dispone en términos generales que la consulta debe ser firmada por el Director respectivo, la cual debe ser clara y precisa, adjuntar la opinión jurídica o técnica de la Dirección respectiva, no referirse a casos concretos, ni personales y que resulta improcedente los asuntos referidos a la legalidad de actos ya dictados.

En consecuencia, dado que la consulta planteada se ajusta a las disposiciones antes citadas, se procede a evacuarla conforme la competencia que reviste a esta asesoría jurídica.

II. Generalidades en torno a la materia en consulta.

Antes de abordar la consulta en concreto, es indispensable realizar un análisis sucinto sobre la naturaleza jurídica de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, el cual ha sido exhaustivamente desarrollado por la Procuraduría General de la República en reiterados dictámenes, que para efectos del presente criterio se transcriben a continuación:

“Tal y como se expuso en el aparte de antecedentes, tanto las Juntas de Educación, como a las Juntas Administrativas, las leyes N° 181 del 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 creadas en virtud de un 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

“Encendamos juntos la luz”

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 intereses públicos relacionados con la política educativa oficial.

(...) En varios pronunciamientos (1), pero más concretamente a partir de la O.J.-035-97 de fecha 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”. (Dictamen C-386-2003 de fecha 09 de diciembre del 2003, Procuraduría General de la República).

En síntesis, las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas, son personas jurídicas con patrimonio propio, y con una naturaleza de entes descentralizados instrumentales.

Ahora bien, como personas jurídicas, deben ser creadas por ley o convenio, tal y como lo define el artículo 33 del Código Civil que dispone:

*“Artículo 33.- **La existencia de las personas jurídicas proviene de la ley o del convenio conforme a la ley. El Estado es de pleno derecho persona jurídica.**” La negrita no es del original.*

En este sentido la Procuraduría General de la República en el dictamen C-037-2008 de fecha 07 de febrero del 2008, indicó en lo que interesa:

“La jurisprudencia administrativa de este Órgano Técnico Consultivo ha reiterado en diversas oportunidades la necesidad de contar con una ley que cree la persona jurídica.

“En el ámbito del Derecho Público la personalidad es un factor de la existencia del ente público. Factor que debe ser consecuencia de la Ley. En efecto, el artículo 15 del Código Civil (actual artículo 33) expresamente señala que “la existencia de las personas jurídicas proviene de la ley o del convenio conforme a la ley”. De allí que al

“Encendamos juntos la luz”

crear el legislador los “organismos de servicio nacional” (artículo 121, inciso 20 de la Carta Política) debería otorgar la personalidad jurídica, máxime cuando su finalidad es crear un ente descentralizado.”

Como se puede apreciar las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, son personas jurídicas imputables de derechos y obligaciones, que fueron creadas por la vía legal mediante el Código de Educación y la Ley Fundamental de Educación.

De manera ejemplarizante los ordinales 9 y 36 del Código de rito rezan:

“Artículo 9º.- Una Junta de Educación ejercerá en cada distrito escolar, funciones inspectivas, sobre las escuelas, con las atribuciones específicas que le señala este Código.

Una Junta Administradora desempeñará, con respecto a los Colegios Oficiales, funciones similares.”

“Artículo 36.- Las Juntas de Educación tienen plena personalidad jurídica para contratar y para comparecer ante los Tribunales de Justicia. El Presidente de las mismas es el representante legal nato de ellas, judicial y extrajudicialmente, y los contratos que celebre y actos en que intervenga a nombre de la Junta, serán válidos bajo su personal responsabilidad.

Para la constitución de apoderado certificará el Presidente el nombramiento hecho por la Junta y la suma de atribuciones que haya concedido: la certificación ha de ser refrendada por el Secretario y debe llevar el cúmplase de la autoridad superior del cantón.”

Por su parte, la Ley Fundamental de Educación en los artículos 41, 42 y 43 estatuyen que:

“Artículo 41.- En cada distrito escolar habrá una Junta de Educación nombrada por la Municipalidad del cantón a propuesta de los funcionarios que ejerzan la inspección de las escuelas del distrito, previa consulta con los directores, quienes a su vez consultarán al personal docente de su respectiva escuela.”

*“Artículo 42.-Las Juntas de Educación actuarán como delegaciones de las Municipalidades. **Serán organismos auxiliares de la Administración Pública** y servirán, a la vez, como agencias para asegurar la integración de la comunidad y la escuela.”* La negrita no es del original.

“Encendamos juntos la luz”

“Artículo 43.- Cada Institución de Enseñanza Media contará con una Junta Administrativa nombrada por la Municipalidad respectiva, de las ternas enviadas por los Consejos de Profesores correspondientes.

Las Juntas Administrativas tienen plena personería jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones. *En cuanto a bienes inmuebles, sólo podrán adquirir los que sean necesarios para el cumplimiento de los fines de los colegios que tengan a su cargo. En la realización de estos actos jurídicos, las Juntas Administrativas estarán sujetas a las disposiciones que respecto a las Juntas de Educación establecen los artículos 36, 37 y 38 del Código de Educación. En cuanto a impuestos nacionales y municipales, las Juntas Administrativas gozarán de las mismas exenciones otorgadas por las leyes a las juntas de educación.*

Los bienes propiedad de las Juntas Administrativas destinados a sus funciones públicas son inembargables.”. La negrita no es del original.

Con fundamento en las normas recién transcritas se desprende que las Juntas de Educación y Juntas Administrativas son creadas por ley y el legislador previó que la gestión de las mismas se encuentra supeditada a la satisfacción de intereses públicos relacionados –en este caso- con la política educativa oficial que dicta el Consejo Superior de Educación.

Ahora bien, las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, de acuerdo con su naturaleza, tienen la facultad de adquirir derechos y contraer obligaciones que permitan satisfacer los intereses de los centros educativos públicos, pudiendo suscribir documentos de conformidad con la normativa aplicable a la materia.

Los artículos 2 y 5 del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas indican:

*Artículo 2º-Las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, en lo sucesivo las Juntas, son organismos auxiliares de la Administración Pública y les corresponde coordinar, con el respectivo Director del Centro Educativo, el desarrollo de los programas y proyectos, así como **la dotación de los bienes y servicios, requeridos para atender las necesidades y prioridades** establecidas en el Plan Anual de Trabajo (PAT) del centro educativo.* La negrita no es del original.

*Artículo 5º“...Como organismos auxiliares de la Administración Pública, las Juntas **tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.** Les corresponde la*

“Encendamos juntos la luz”

administración de los recursos públicos transferidos para el funcionamiento del centro educativo...”. La negrita no es del original.

Asimismo, en el artículo 31 de las funciones y atribuciones de las Juntas, en el inciso e) establece en lo conducente lo siguiente:

“...Son funciones y atribuciones de las Juntas las siguientes:

(...)

e) Realizar los procesos de compras de bienes y servicios respetando los procedimientos de contratación establecidos. ...”

El artículo 68 del mismo cuerpo normativo nos ilustra:

*“...Las Juntas, como personas de derecho público, podrán realizar toda clase de **contrataciones administrativas para la consecución de sus fines con sujeción a lo preceptuado por la Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento**, así como las disposiciones especiales contenidas en este Reglamento y en la normativa que rige la materia. La negrita no es del original.*

De conformidad con los numerales citados, las Juntas pueden actuar con autonomía en la contratación de servicios y bienes que satisfagan las necesidades de los centros educativos públicos, cumpliendo con el objetivo para el cual fueron creadas.

Dicha contratación se debe realizar de conformidad con el principio de legalidad acatando lo establecido en la normativa que regula la materia en contratación administrativa, así como con los lineamientos establecidos por esta Cartera Ministerial y el Consejo Superior de Educación, en temas de educación.

Abordada la naturaleza jurídica de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, se procede a analizar lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 8131 denominada Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, que indica lo siguiente:

“Encendamos juntos la luz”

“Los jefes de los órganos o entes del sector público podrán delegar la suscripción de los contratos asociados al proceso de contratación, de conformidad con la reglamentación que se establezca para el efecto”

Resulta oportuno mencionar someramente y en referencia al tema invocado las funciones de los Ministros y la figura jurídica de “delegación”, regulada en la Ley General de la Administración Pública que, en lo que interesa, dispone en sus artículos 28, 84, 89, 90.

“Artículo 28:

- 1. El Ministro será el órgano jerárquico superior del respectivo Ministerio.*
- 2. Corresponderá exclusivamente a los Ministros:*
 - a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio;(...)*
 - (...) h) Firmar en nombre del Estado los **contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio;***
 - j) Las demás facultades que les atribuyan las leyes.”* La negrita y el subrayado no es del original. La negrita no es del original.

“Artículo 84.

Las competencias administrativas o su ejercicio podrán ser transferidas mediante:

- a) Delegación (...)*”

“Artículo 89.-

- 1. Todo servidor podrá delegar sus funciones propias en su inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza.*
- 2. La delegación no jerárquica o en diverso grado requerirá de otra norma expresa que la autorice, pero a la misma se aplicarán las reglas compatibles de esta Sección.*
- 3. No será posible la delegación cuando la competencia haya sido otorgada al delegante en razón de su específica idoneidad para el cargo.*
- 4. La delegación deberá ser publicada en el Diario Oficial cuando sea para un tipo de acto y no para un acto determinado.”*

“Artículo 90.-La delegación tendrá siempre los siguientes límites:

- a) La delegación podrá ser revocada en cualquier momento por el órgano que la ha conferido;*
- b) No podrán delegarse potestades delegadas;*
- c) No podrá hacerse una delegación total ni tampoco de las competencias esenciales del órgano, que le dan nombre o que justifican su existencia;*
- d) No podrá hacerse delegación sino entre órgano de la misma clase, por razón de la materia, del territorio y de la naturaleza de la función; y*

“Encendamos juntos la luz”

e) *El órgano colegiado no podrán delegar sus funciones, sino únicamente la instrucción de las mismas, en el Secretario.”*

Sobre la figura de delegación, la Procuraduría General de la Republica en el Dictamen C-308-2000 de fecha 13 de diciembre de 2000, hizo referencia a la siguiente doctrina:

*“Mediante la delegación **un órgano superior encarga a otro inferior el cumplimiento de funciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido como propias a dicho órgano superior.** Pero este es un concepto muy general, y por ello no técnico. Jurídicamente, la delegación implica algo más que el mero “encargo” hecho por el superior al inferior para que éste realice funciones suyas. La delegación supone “desprendimiento” de un deber funcional. Como dijo la Corte Suprema de Justicia de la Nación; “no existe propiamente delegación sino cuando una autoridad investida de un poder determinado hace pasar el ejercicio de ese poder a otra autoridad o persona descargándolo sobre ella.” De manera que en la delegación de competencia el delegante se “desprende” del ejercicio de una función, “descargando” tal ejercicio sobre el delegado.” (MARIENHOFF, Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1977, p. 578). La negrita no es del original.*

Tal y como se establece en los artículos anteriormente citados, la Ministra es la autoridad superior de este Ministerio y tiene la representación legal con facultad de actuar y contraer obligaciones, concediéndole la potestad de suscribir todos aquellos contratos o documentos **que involucre asuntos propios de esta Cartera Ministerial.**

En cuanto a la delegación se encuentra tipificada en nuestro ordenamiento jurídico, se establecen condiciones y elementos que se deben tomar en cuenta para que se pueda efectuar, ya que la delegación pretende una transferencia de competencias de un órgano superior a uno inferior.

“Encendamos juntos la luz”

III. Sobre las consultas en concreto.

“Se requiere que la Dirección de Asuntos Jurídicos emita el criterio jurídico, a fin de dilucidar el correcto proceder para la suscripción de los contratos en materia de contratación administrativa que realizan las Juntas de Educación Administrativas, toda vez que el artículo 106 de la Ley 8131 denominada Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, establece esta responsabilidad para el máximo Jefe de la Institución (o a quien este delegue), contrario a los criterios técnicos emitidos tanto por la Dirección de Proveeduría Institucional como por la Dirección de Planificación Institucional, que justifican en la naturaleza jurídica instrumental para la suscripción de dichos contratos.”

Es importante citar lo indicado por la Procuraduría General de la República, en el Dictamen PGR-C-167-2022 de fecha 11 de agosto 2022 al referirse a la delegación de competencias en lo conducente.

“...Conforme el principio de legalidad, los entes públicos y los órganos administrativos requieren habilitación legal para actuar. De este modo, su acción está determinada por el principio de competencia, la cual puede estar sujeta a cambios. Precisamente porque la competencia es un poder-deber, ese cambio es reglado por el ordenamiento, de manera que sólo puede operar en los casos expresamente señalados por el legislador.

Entre los cambios interorgánicos de la competencia que el ordenamiento autoriza se encuentra la delegación.

En efecto, la delegación es una de las formas de cambio de competencia autorizada por el ordenamiento jurídico al interno de un mismo ente u órgano.

Así, se define la delegación como un cambio de competencia, de acuerdo con el cual el superior puede transferir el ejercicio de sus funciones en el inmediato inferior, cuando ambos tengan funciones de igual naturaleza (artículo 89 de la Ley General de la Administración Pública). Empero, la ley puede autorizar una delegación no jerárquica o en diverso grado. Dispone el artículo 89 de la Ley General de la Administración Pública...”. La negrita no es del original.

Teniendo clara la naturaleza jurídica de ambos órganos públicos, el ámbito de jerarquía y la competencia que ejerce cada uno, se logra determinar que, entre las Juntas y este Ministerio no existe relación de subordinación como lo dispone la Ley General de la Administración Pública, por lo que dicha delegación no se estaría

“Encendamos juntos la luz”

efectuando a lo interno de un mismo ente u órgano, en consideración que, son dos órganos distintos con competencias definidas por la normativa que las regula.

Finalmente, si bien es cierto, el artículo 106 de cita permite que el jerarca delegue la suscripción de los contratos asociados al proceso de contratación, también indica que, **de conformidad con la reglamentación que se establezca**, es decir la Ley General de Administración Pública que regula la figura jurídica de transferencia de competencias denominada “delegación”, por lo tanto, para aplicar dicha figura es indispensable que se cumpla con los supuestos establecidos por el legislador, citados anteriormente.

Por todo lo transcrito, una vez revisada la normativa de cita, esta Dirección de Asuntos Jurídicos concluye que, bajo este escenario no procede la suscripción de los contratos gestionados por las Juntas de Educación y Juntas Administrativas por la Ministra de Educación Pública, al ser las Juntas entes descentralizados con personería jurídica propia.

Cordialmente,

Daniel Alejandro Jurado Laurentin
Director Jurídico

Copia:

📁 Archivo/consecutivo.

Elaborado por: Licda. Daniela Chaverri Salas. Coordinadora de Convenios.

Revisado por: Lic. Félix Barrantes Silva. Jefe. Departamento de Contratación y Coordinación Interinstitucional.

Visto bueno por: Lic. Mario Alberto López Benavides, Subdirector de la Dirección de Asuntos Jurídicos.