



La personalidad jurídica instrumental como técnica de organización administrativa: límites constitucionales y tendencias regresivas en Costa Rica

Lic. Khevin Alberto Sánchez Zamora. Abogado asociado en Corporación GC.

Resumen

La personalidad jurídica instrumental, tal como hoy se conoce en el Derecho administrativo costarricense, es la expresión local de una técnica organizativa, cuya construcción doctrinal arranca en la clásica distinción entre personas públicas y privadas elaborada por Enrique Sayagués Laso, quien demuestra que pueden existir: “personas colectivas que indudablemente no son estatales, pero que en todo o en parte se regulan por normas de Derecho público”, abriendo así el camino para la categoría de los entes públicos no estatales. Sobre esta base, la doctrina uruguaya y rioplatense desarrolla la noción de entidades instrumentales y de persona instrumental de la Administración, esto es sujetos formalmente diferenciados, pero funcionalmente subordinados a la Administración matriz. En Costa Rica, esta matriz conceptual es acogida y reelaborada por la Procuraduría General de la República y por la Sala Constitucional mediante la figura del órgano con personalidad jurídica instrumental, **adscrito a un ente u órgano público mayor**, dotado de subjetividad patrimonial y presupuestaria limitada, pero sin romper su integración orgánica en la Administración Central. Concebida como una ficción legal para **conferir un margen acotado**

de autonomía organizativa —en particular, en el plano presupuestario y patrimonial— a **órganos adscritos a entes u órganos públicos superiores**, la personalidad jurídica instrumental ha sido utilizada como mecanismo para flexibilizar la gestión pública frente a las restricciones burocráticas tradicionales. Por lo que este artículo examina el desarrollo nacional de esta figura, sus características y finalidades, además, cómo ha sido empleada para mejorar la gestión pública. Asimismo, se analizan las tensiones que genera en el Poder Ejecutivo actual, el cual busca recentralizar potestades administrativas suprimiendo estas **personificaciones jurídico-organizativas —principalmente de carácter presupuestario y patrimonial—** originalmente diseñadas para fines específicos. El estudio integra doctrina, jurisprudencia constitucional y normativa vigente, incluyendo las recientes reformas legales orientadas a eliminar órganos desconcentrados con personalidad instrumental, para evaluar críticamente el impacto de dicha supresión en la estructura y eficiencia de la Administración Pública costarricense.

Abstract

Instrumental legal personality, as it is known today in Costa Rican administrative law, is the local expression of an organizational technique whose doctrinal construction begins with the classic distinction between public and private legal persons developed by Enrique Sayagués Laso, who shows that there may exist “collective persons that are undoubtedly non-state, but which in whole or in part are governed by rules of public law,” thus opening the way for the category of non-state public entities. On this basis, Uruguayan and Argentinian doctrine develops the notion of instrumental entities and of the instrumental person of the Administration, that is, subjects that are formally differentiated but functionally subordinated to the parent Administration.

In Costa Rica, this conceptual matrix is received and reworked by the Office of the Attorney General of the Republic and by the Constitutional Chamber through the figure of the organ with instrumental legal personality, attached to a larger public entity or body and endowed with limited patrimonial and budgetary subjectivity, yet without breaking its organic integration into the Central Administration. Conceived as a legal fiction to grant a narrow margin of organizational autonomy—particularly at the budgetary and patrimonial level—to organs attached to higher public entities or bodies, instrumental legal personality has been used as a mechanism to make public management more flexible in the

face of traditional bureaucratic constraints.

This article examines the national development of this figure, its characteristics and purposes, and how it has been employed to improve public management. It also analyzes the tensions it generates within the current Executive Branch, which seeks to recentralize administrative powers by suppressing these juridical-organizational personifications—primarily of a budgetary and patrimonial nature—originally designed for specific purposes. The study brings together doctrine, constitutional case law, and current legislation, including recent legal reforms aimed at eliminating deconcentrated bodies with instrumental legal personality, in order to critically assess the impact of such suppression on the structure and efficiency of the Costa Rican Public Administration.

Palabras clave: personalidad jurídica instrumental; órgano desconcentrado; desconcentración administrativa; personificación presupuestaria; jurisprudencia constitucional; Administración Pública de Costa Rica.

Keywords: Instrumental legal personality; Deconcentrated agency; Administrative deconcentration; Budgetary personification; Constitutional case law; Costa Rican Public Administration.

Introducción

En el ordenamiento jurídico costarricense, la figura de la personalidad jurídica instrumental ha jugado un papel singular como técnica de organización administrativa para dotar a ciertos órganos de un margen de autonomía en la gestión de recursos y decisiones, sin separarlos

completamente de la estructura jerárquica estatal. En la configuración que ha adquirido, se trata de una construcción pretoriana —elaborada por la Procuraduría General de la República y la Sala Constitucional a partir de prácticas legislativas dispersas—, pero que se inserta en una genealogía

doctrinal más amplia, inaugurada en Sudamérica por la clásica distinción entre personas públicas estatales y no estatales elaborada por Enrique Sayagués Laso, a partir de la cual se perfila la categoría de los entes públicos no estatales y, en diálogo con la doctrina italiana y española sobre la administración instrumental, la de los entes y personas instrumentales de la Administración.

Esta técnica ha permitido crear “órganos-persona” dentro de ministerios u otros entes u órganos, con capacidad de actuar como centros de imputación jurídica diferenciados, aunque permanezcan adscritos a un ente u órgano superior. En la práctica costarricense, la personificación instrumental se ha utilizado, primordialmente, como personificación presupuestaria y patrimonial para solventar deficiencias operativas del Gobierno Central, otorgando a algunos órganos desconcentrados la facultad de manejar directamente determinados fondos, celebrar contratos y adoptar decisiones de gestión con menor sujeción a los rígidos controles de la Hacienda centralizada^{1 2}.

La personalidad jurídica instrumental, sin embargo, nunca ha estado exenta de polémica. Por un lado, la jurisprudencia constitucional costarricense ha debido definir sus límites frente

a los principios constitucionales presupuestarios (unidad, universalidad y caja única) y la regla de reserva legal calificada para la creación de entes descentralizados. Por otro lado, se ha criticado que esta figura, concebida como solución temporal o “mal menor” ante la rigidez burocrática, terminó normalizándose y proliferando en la Administración Pública, contribuyendo a una atomización institucional³.

En años recientes, el Ejecutivo ha desarrollado una especie de “anticuerpo institucional” frente a estas estructuras, al sostener que muchas personalidades jurídicas instrumentales se desnaturalizaron, o bien, devinieron órganos de escasa efectividad, cuya autonomía carece de justificación, o bien, se comportan como microentidades casi autónomas que complican la coordinación de políticas públicas y diluyen los controles financieros y jerárquicos tradicionales. Esta mirada crítica ha cristalizado en iniciativas legislativas dirigidas a suprimir un número significativo de órganos desconcentrados con personalidad jurídica instrumental, bajo el argumento de “ordenar” la Administración, eliminar duplicidades y contener el gasto público^{4,5}.

El presente artículo ofrece un análisis integral de la personalidad jurídica instrumental en Costa Rica. En primer lugar, se expone su **origen y fundamentación doctrinal**, destacando la genealogía comparada de la figura —desde

¹ Diccionario Usual del Poder Judicial, “personalidad jurídica instrumental,” Poder Judicial de Costa Rica, s. f., <https://diccionariusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/personalidad-jur%C3%ADdicainstrumental#:~:text=Ficci%C3%B3n%20jur%C3%ADdicay%20categor%C3%ADa%20administrativa,y%20minimizar%20las%20cargas%20burocr%C3%A1ticas> (consultado el 1 de noviembre de 2025)

² Rodolfo Saborío Valverde, “La personalidad jurídica instrumental y en particular su utilización para la Administración Tributaria,” junio de 2004, <https://www.rodolfosaborio.com/xn/La%20personalidad%20juridica%20instrumental.pdf#:~:text=Esta%20modalidad%20organizativa%20consiste%20en,un%20mal%20menor%2C%20si%20se> (consultado el 2 de noviembre de 2025).

³ Ibid., p. 1.

⁴ Alexander Ramírez, “¿Por qué el Gobierno propone eliminar 17 entidades? Esto se ahorraría el Estado,” *CRHoy.com*, 12 de mayo de 2022, <https://crhoy.com/por-que-el-gobierno-propone-eliminar-17-entidades-esto-se-ahorraria-el-estado/> (consultado el 12 de noviembre de 2025)

⁵ Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Proyecto de ley “Ley de recuperación de competencias y fortalecimiento de las jerarquías de los ministros”*, Expediente N.º 23.105, 17 de mayo de 2022, <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2022/05/23105.pdf> consultado el 12 de noviembre de 2025).

Sayagués Laso y los entes públicos no estatales hasta las entidades instrumentales— y su recepción pretoriana en el Derecho administrativo costarricense. En segundo lugar, se repasa su **desarrollo jurisprudencial**, en especial los pronunciamientos de la Sala Constitucional que han delimitado su constitucionalidad y alcances. Seguidamente, se describen sus **características y finalidades** dentro de la organización administrativa, distinguiéndola de la verdadera descentralización y precisando su rol como técnica de subjetivación organizativa limitada. Finalmente, se aborda el **debate actual en torno a su supresión**: las motivaciones del Poder Ejecutivo para recentralizar funciones, las reformas legales recientes y las posibles implicaciones de dismantelar este modelo sobre la estructura y la eficiencia de la Administración Pública costarricense.

Origen y concepto de la personalidad jurídica instrumental

En términos dogmáticos, la personalidad jurídica instrumental se inserta en una **técnica de subjetivación organizativa**, cuya construcción doctrinal no nace en Costa Rica, sino que regionalmente se hunde en la tradición sudamericana de los entes públicos no estatales. Al distinguir entre personas públicas y privadas, Sayagués muestra que el desarrollo del Derecho público ha dado lugar a personas colectivas que no integran orgánicamente al Estado, pero que cumplen fines administrativos y se rigen total o parcialmente por normas de Derecho público; sobre esa base, la doctrina uruguaya y rioplatense elabora la noción de **entes instrumentales** y de **persona instrumental de la Administración**, es decir, sujetos formalmente separados, aunque funcionalmente subordinados a una Administración matriz, cuya personificación responde a fines esencialmente instrumentales de

gestión ^{6,7}

En Costa Rica, esta matriz conceptual es recibida y reformulada a través de prácticas legislativas dispersas —que crean juntas o consejos con capacidad de administrar fondos específicos dentro de ministerios—, después sistematizadas por la Procuraduría General de la República y por la Sala Constitucional. Antes de que la jurisprudencia constitucional acuñara de forma explícita el lenguaje de la personalidad jurídica instrumental, la Procuraduría ya describía estas estructuras como **“personificaciones presupuestarias”** o **“entes con personalidad de efectos limitados”**, subrayando que, en muchos casos, se trata de órganos de la Administración Central a los que se otorga personalidad jurídica *ad hoc*, principalmente para efectos financieros y de gestión, sin trasladarles la titularidad definitiva de nuevos fines públicos.

La doctrina y la jurisprudencia nacionales han convergido en entender la personalidad jurídica instrumental como una ficción jurídica y categoría administrativa mediante la cual se dota a un órgano de la Administración de un conjunto delimitado de capacidades jurídico-públicas —en especial presupuestarias, patrimoniales y contractuales—, manteniéndolo integrado orgánicamente a un ente u órgano público mayor

⁶ Carla Spagnuolo Arévalo, Virginia D’Isabella Cimorelli, Pedro Borrea Brusain y Hugo Costa Bueno, “El levantamiento del velo en el Derecho Administrativo,” *Revista de Derecho* 7, n.º 13 (2008): 69–95. Recuperado de: <https://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Spagnuolo-D-Isabella-Borrea-y-Costa-El-levantamiento-del-velo-en-el-Derecho-Administrativo.pdf>

⁷ Enrique Sayagués Laso, “Distinción entre personas públicas y privadas,” *Revista de Ciencias Jurídicas*, n.º 7 (mayo 1966): 21–23. Recuperado de: <https://archivo.revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/16961/16404>; y del mismo autor, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 8.ª ed. (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002), 175.

8. Dicho de otro modo, el órgano personificado “actúa como si tuviera personalidad jurídica” para determinados efectos, sin alcanzar la condición de sujeto de derecho público plenamente autónomo.
9. Esta subjetivación parcial le permite —entre otros asuntos— contar con presupuesto propio, administrar fondos afectados, celebrar contratos y gestionar bienes adscritos a su objeto institucional, pero circunscribiendo esa autonomía a los ámbitos específicos definidos en la norma creadora¹⁰. La personalidad es, por ello, **instrumental**: existe exclusivamente en función de la gestión de ciertos recursos y cometidos, además, se ejerce siempre bajo la tutela y rectoría del ente u órgano superior al que el órgano-persona se encuentra adscrito.

En la evolución del Derecho administrativo costarricense, la figura también ha sido denominada “**personificación presupuestaria**”, denominación que pone de relieve su dimensión financiera, pero que no agota su alcance. La *doctrina nacional* reconoce que la personificación o personalidad instrumental **no equivale a una descentralización administrativa verdadera**, ya que no media un traslado definitivo de competencias ni la creación de un sujeto de derecho público plenamente autónomo¹¹. Antes

bien, se trata de una forma de **desconcentración funcional** unida a un estatus especial en materia presupuestaria. En palabras de la Procuraduría General de la República (PGR), el legislador costarricense recurrió a esta técnica para “*separar ciertos fondos públicos*” de la rígida caja única del Estado, asignando su gestión a un organismo al que se le otorga personalidad jurídica *ad hoc* con el objeto de liberarlo de los controles ordinarios de aprobación y ejecución presupuestaria¹².

Así, la nueva “persona instrumental” permanece orgánicamente en la Administración Central, pero **goza de autonomía financiera plena** respecto de los fondos separados que gestiona. Ahora bien, la experiencia costarricense demuestra que la personalidad instrumental opera como un **régimen especial de autonomía organizativa** que, si bien se manifiesta principalmente en el campo presupuestario y patrimonial, suele ir acompañada de potestades propias de gestión administrativa y, en no pocos casos, de facultades técnicas relevantes (por ejemplo, en materia de infraestructura vial, gestión aeroportuaria o programas sociales). Precisamente por ello, la doctrina más reciente ha insistido en que la personalidad jurídica instrumental no equivale a una descentralización plena, sin embargo, tampoco puede reducirse a un simple expediente contable: se trata de una forma cualificada de desconcentración funcional con subjetivación limitada.

Conviene subrayar que, desde el punto de vista de la **configuración costarricense**, se trata de una creación en buena medida **pretoriana**, en cuanto la categoría no aparece originariamente codificada en una ley general de organización administrativa, sino que ha sido perfilada a partir de prácticas legislativas particulares, interpretadas y sistematizadas por la Procuraduría y por la Sala Constitucional. De hecho, **antes de**

⁸ Diccionario Usual del Poder Judicial, “personalidad jurídica instrumental.”

⁹ Saborío Valverde, “La personalidad jurídica instrumental y su utilización para la Administración Tributaria,” p. 1.

¹⁰ Alex Fernando Rojas Ortega, “Comentario al artículo 12 de Código Procesal Contencioso-Administrativo,” *vLex Costa Rica*, 6 de octubre de 2022, <https://vlex.co.cr/vid/comentario-articulo-12-codigo-1025831604#:~:text=De%20esa%20forma%2C%20la%20personalidad,el%20%C3%B3rgano%20que%20se%20personaliza> (consultado el 1 de noviembre de 2025).

¹¹ Procuraduría General de la República, **Dictamen C-115-89** (4 de julio de 1989), **citado en el Dictamen C-152-2002** (12 de junio de 2002), https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=11189&strTipM=T#:~:text=ejecuci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20de,que%2C%20en%20principio%2C%20podr%C3%A1%20realizar, (consultado el 2 de noviembre de 2025).

¹² *Ibid.*

la **Sala Constitucional** (creada en octubre de 1989), la PGR ya había elaborado el concepto. En su Dictamen C-115-89, el procurador definió las *personificaciones presupuestarias* subrayando que muchas veces se crean entes públicos **sin verdadera descentralización de competencia**, donde la personalidad jurídica conferida tiene “*efectos limitados*” y obedece a criterios fundamentalmente financieros ¹³.

Estos órganos formalmente independientes no reciben la titularidad definitiva de nuevos fines públicos –los fines y competencias siguen siendo los del ente al que pertenecen–, sino que se explica su personalidad por el interés en sustraer determinados recursos de las normas generales de presupuestación y control. En resumen, la **finalidad original** de la figura fue permitir que ciertos órganos administrativos manejaran autónomamente ingresos afectados a propósitos específicos (por ejemplo, tasas o rentas propias), invirtiéndolos ágilmente en su objeto institucional, sin pasar por el trámite del Presupuesto Nacional ordinario. Se buscaba con ello aumentar la eficacia en áreas especializadas, reducir trámites burocráticos y agilizar contrataciones, todo *sin* romper el vínculo jerárquico con la Administración Central.

En Costa Rica, los antecedentes legislativos de esta técnica se remontan varias décadas atrás. Por ejemplo, la **Ley N.º 5394 de 1973** creó la *Junta Administrativa de la Imprenta Nacional* para que los ingresos generados por la Imprenta se reinvirtieran en su modernización, a través de un fondo especial administrado por dicha Junta independiente del Ministerio de Gobernación. De manera semejante, **en la década de 1970**, se consolidaron Juntas o Consejos con manejo autónomo de recursos en órganos **adscritos a ministerios**. Así, la **Ley 5150 (1973)** dotó al **Consejo Técnico de Aviación Civil (CETAC)**

de **desconcentración máxima y personalidad jurídica instrumental para administrar ingresos tarifarios y contratar**; la **Ley 5695 (1975)** creó el **Registro Nacional con Junta Administrativa y personalidad jurídica**, precisándose luego por reglamento su **carácter de órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia con personalidad jurídica instrumental** y la Ley 5870 (1975) instituyó la *Dirección Nacional de Comunicaciones* (Correos y Telégrafos) con Junta Administrativa dotada de personalidad jurídica, cuentas propias, potestad tarifaria y capacidad de endeudamiento, **estructura que sería posteriormente transformada por la Ley 7768 de 1998 en la empresa pública Correos de Costa Rica S.A., modificando la naturaleza jurídica del servicio postal**. Sería posteriormente la jurisprudencia la que dotaría de encuadre dogmático uniforme a estas experiencias dispersas.

Desarrollo jurisprudencial: reconocimiento y límites constitucionales

Dada la peculiaridad de la figura –un órgano administrativo con atributos de persona jurídica sin ser ente descentralizado–, era inevitable que llegara al escrutinio de la **Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**. La jurisprudencia constitucional costarricense de 1990 forjó los contornos de la personalidad jurídica instrumental, en un principio con reticencia y luego con mayor claridad sobre su constitucionalidad **bajo ciertas condiciones**.

El **primer gran pronunciamiento** fue la **Sentencia n.º 6240-93** (26 de noviembre de 1993), dictada en la **consulta legislativa sobre el proyecto de Ley General de Hidrocarburos**. Allí la Sala estimó inconstitucional conferir a un órgano de la Administración Central una “personalidad jurídica” que, por sus efectos patrimoniales y presupuestarios, lo equiparara de facto a un ente descentralizado; si ese fuera

¹³ Ibid.

el propósito, la creación de una institución autónoma exige ley aprobada por dos tercios (art. 189.3 C.Pol.):

“En este sentido, es necesario señalar que, 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. No es posible delegar en la Dirección General competencias atribuidas por la Constitución al Poder Ejecutivo en sentido estricto -Presidente de la República y Ministro de la cartera-, no empece que se le otorgue tal personalidad 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, en tanto el titular de la Cartera integra con el Presidente de la República, el órgano constitucional Poder Ejecutivo que es su jerarca necesario; salvo que el legislador opte por crear una verdadera institución descentralizada u autónoma, la cual, en todo caso, requeriría para su creación una ley aprobada por votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa (art. 189 Constitución Política), en razón, precisamente, de que su creación implica el desplazamiento de competencias que constitucionalmente corresponden al Poder Ejecutivo como jerarca de la Administración Central; de lo contrario, se conformaría un régimen de excepción, que puede conducir a una atomización del Poder Ejecutivo y de sus propias competencias que

*repugna a la ideología constitucional.”*¹⁴

El hito decisivo es la Sentencia n.º 3513-94¹⁵ dictada en consulta sobre el proyecto “Autorización para otorgar donaciones al Museo Nacional de Costa Rica” (exp. leg. n.º 11.567). La Sala examinó el artículo 1 del proyecto — que “concede personalidad jurídica al Museo Nacional de Costa Rica” y, acto seguido, lo califica de órgano desconcentrado adscrito al MCJ— y concluyó que ese texto “no se ciñe a lo meramente instrumental, sino que personifica plenamente al Museo”, con lo cual “da origen a una entidad pública estatal” sin salir de la órbita del Poder Ejecutivo.

En apoyo, el Tribunal retomó la Sentencia 6240-93 (hidrocarburos): a un órgano desconcentrado como tal no puede conferírsele el régimen propio de un ente descentralizado (capacidad contractual, autonomía financiera y presupuestaria, patrimonio propio, etc.); si ese fuese el designio, corresponde crear una institución descentralizada con la mayoría calificada del art. 189 C.Pol. Ahora bien, la misma Sentencia 3513-94 reconoce expresamente que “sería constitucionalmente válido” dotar al Museo de “capacidad jurídica simplemente instrumental” para recibir directamente las donaciones y administrarlas, manteniendo su adscripción ministerial. Por tanto, la Sala: (1) declaró inconstitucional el art. 1 que le otorgaba personalidad plena al Museo y

¹⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica), Voto n.º 6240-93, EXP. 4165-P-93 (San José, 26 de noviembre de 1993) — Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad sobre el Proyecto de Ley de Hidrocarburos, expediente legislativo n.º 9573.

¹⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica), Voto n.º 3513-94, EXP. 2225-A-94 (San José, 15 de julio de 1994) — Consulta de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que autoriza donaciones a favor del Museo Nacional de Costa Rica (expediente legislativo n.º 1.567), promovida por los diputados Rodolfo Méndez Mata et al.

(2) consideró **no inconstitucionales** las adiciones que amplían beneficiarios y fijan límites (no trasladar donaciones a tarifas y exigir **propósito específico**), por ser compatibles con el principio democrático y el control de legalidad.

La línea se consolidó en resoluciones posteriores —v.gr. n.º 4681-97¹⁶, n.º 9530-99¹⁷ (Consejo de Transporte Público) y n.º 11657-2001¹⁸ (CETAC)— en las que la Sala admitió la “**personalidad jurídica instrumental**” como una **personificación presupuestaria limitada**, no equivalente a descentralización plena ni a autonomía patrimonial/financiera irrestricta.

Desde entonces, quedó sentado que, a la luz del Derecho de la Constitución costarricense, es válido dotar a un órgano administrativo de personalidad jurídica instrumental **para efectos presupuestarios**, siempre que el órgano siga sujeto en los demás ámbitos al ente superior jerárquico. La lógica subyacente es que tal atribución no implica transferir en forma

exclusiva una competencia sustantiva al órgano inferior ni crear una entidad autónoma nueva, sino únicamente otorgar herramientas de gestión financiera independientes para el cumplimiento de los fines desconcentrados¹⁹.

En la **Sentencia N.º 9530-99**, al evaluar la reforma legal que reorganizaba el Consejo Nacional de Transporte Público, la Sala encontró problemática una confusión frecuente: la Ley pretendía darle al Consejo personalidad jurídica instrumental *acompañada* de atributos propios de entes descentralizados (autonomía patrimonial, financiera, independencia funcional y administrativa). La Sala declaró inconstitucional esa combinación, señalando que no se puede, so pretexto de instrumentalidad, otorgar a un órgano desconcentrado las mismas prerrogativas de una institución autónoma. En otros términos, la **personalidad instrumental debe ser instrumental**: si la legislación le añade independencia funcional absoluta o autonomía administrativa plena, se estaría creando de facto un ente descentralizado *encubierto*, eludiendo el requisito constitucional de mayorías calificadas. Este fallo fue importante para delimitar la figura, evitando excesos: se acepta la personería instrumental **solo para el manejo de fondos y aspectos administrativos concretos**, pero no para sustraer por completo al órgano de la jerarquía administrativa ni para blindarlo de la supervisión superior.

Otro hito fue la **Sentencia N.º 11657-2001** (14 de noviembre de 2001), relativa a la constitucionalidad del modelo de gestión del

¹⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica), *Voto n.º 4681-97*, EXP. 4195-E-97 (San José, 14 de agosto de 1997, 14:42 h) — **Consulta facultativa de constitucionalidad** del proyecto de ley de reforma a la Ley n.º 7012 (27 de noviembre de 1985), **Ley de Creación del Depósito Comercial de Golfito**, expediente legislativo n.º 12.605, promovida por diputados varios.

¹⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica), *Voto n.º 1999-09530*, Exp. 99-007925-0007-CO (San José, 3 de diciembre de 1999, 9:15 h) — **Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad** sobre el proyecto “Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos modalidad Taxi”, expediente legislativo n.º 13.511, promovida por los diputados Otto Guevara Guth et al.

¹⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Costa Rica), *Voto n.º 2001-11657*, Exp. 00-007299-0007-CO (San José, 14 de noviembre de 2001, 14:43 h) — **Acciones de inconstitucionalidad acumuladas** contra el Reglamento para los Contratos de Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios (D.E. 26801-MOPT, 19/03/1998), el Cartel de la Licitación Pública n.º 1-98 del Consejo Técnico de Aviación Civil y varios artículos de las leyes 7018, 7015 y 7051.

¹⁹ Jorge Córdoba Ortega, “La consulta legislativa previa de constitucionalidad y la competencia de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad en la Asamblea Legislativa de Costa Rica” en *La justicia constitucional en Iberoamérica*, dirs. Víctor E. Orozco Solano y Sergio J. Cuarezma Terán (Nicaragua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica —INEJ—, 2020), 238, https://www.inej.net/libros/publicaciones/Justicia_constitucional_en_Iberoamerica_130120.pdf

Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. En ese caso, la Sala examinó el esquema por el cual el Consejo Técnico de Aviación Civil –órgano desconcentrado máximo del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, dotado de personalidad jurídica instrumental por ley– administraba los ingresos aeroportuarios a través de un fideicomiso en el Banco Internacional de Costa Rica. La resolución respaldó dicho arreglo, indicando que resultaba **constitucionalmente válido** dado el estatus del Consejo como órgano-persona con autonomía financiera. Reafirmó que la **finalidad** de la personalidad instrumental es precisamente permitir al órgano manejar sus propios recursos fuera del presupuesto central y ejecutar con agilidad la función pública encomendada. La Sala enfatizó que, en este marco, el órgano sigue: *“subordinado... en todos los aspectos no propios de la función dada por desconcentración y derivados de su personalidad instrumental”*, lo que reconfirma la subsistencia del vínculo jerárquico en lo ajeno a la gestión financiera independiente.

En síntesis, la jurisprudencia constitucional costarricense terminó por **legitimar la personalidad jurídica instrumental** como figura organizativa válida, siempre que se mantenga en sus cauces propios. Tres criterios fundamentales emergen de los fallos analizados: (1) **solo se admite una personalidad limitada o “meramente instrumental”**, no una personería plena que convierta al órgano en un nuevo ente; (2) **el otorgamiento de personalidad instrumental debe tener una finalidad técnica concreta**, típicamente la administración de ciertos fondos o la agilización de trámites, sin implicar traslados de competencias exclusivas y (3) **no deben acumularse atributos equivalentes a la autonomía institucional**, pues, de lo contrario, se desnaturaliza la figura.

Con estos parámetros, la Sala ha considerado que tal técnica **no contradice per se** la

Constitución, aun reconociendo que supone una excepción a los principios clásicos de unidad presupuestaria. En palabras de la Sentencia 4681-97: **“se acepta como constitucionalmente correcta la figura de la personalidad jurídica instrumental –órgano persona–”**, por cuanto no implica sustraer definitivamente la materia del ámbito del superior jerárquico, sino solo conferir al órgano mecanismos de gestión propios.

Características y finalidad de la figura instrumental

A partir del análisis precedente, se colige que la personalidad jurídica instrumental ostenta una naturaleza híbrida y singular, en la que se amalgaman institutos propios de la desconcentración administrativa con atributos típicos de la subjetividad jurídica. Esta configuración dogmática se manifiesta, en primer término, a través de una dialéctica entre integración orgánica y autonomía funcional cualificada. El órgano dotado de personalidad instrumental no rompe su vínculo estructural con la Administración Central, pues subsiste su incardinación o adscripción a un Ministerio o ente rector, lo que impide hablar de una verdadera descentralización política o administrativa, así como de un traslado definitivo de la titularidad competencial. No obstante, esta figura suele aparejar un grado de desconcentración máxima, otorgando al órgano una independencia funcional y técnica que blindas su núcleo decisorio frente a la jerarquía tradicional.

En este esquema, el jerarca ministerial conserva la potestad de mando sobre los aspectos administrativos generales, pero se ve impedido de avocar competencias o revocar decisiones en el ámbito técnico exclusivo del órgano desconcentrado ²⁰. El caso del Registro Nacional resulta paradigmático, al respecto:

²⁰ Rojas Ortega, “Comentario al artículo 12 de Código Procesal Contencioso-Administrativo.”

aunque orgánicamente forma parte del Ministerio de Justicia, su condición de órgano-persona con desconcentración máxima impide que el ministro interfiera mediante órdenes en la función registral sustantiva, preservando así la técnica administrativa dentro de un marco de subordinación institucional atenuada ²¹.

A esta particular situación orgánica, se suma una subjetividad jurídica especial y acotada, la cual no constituye una capacidad plena, sino una ficción legal de alcance restringido. Dicha personería confiere al órgano la aptitud de actuar como centro autónomo de imputación de relaciones jurídicas en esferas taxativamente delimitadas por el legislador; si bien estas potestades se manifiestan con preponderancia en los ámbitos contractual y financiero, **no se agotan necesariamente en ellos, extendiéndose a aquellas otras competencias instrumentales y de gestión técnica requeridas para su operatividad.** Esto implica que el órgano puede obligarse, gestionar presupuesto y administrar un patrimonio separado, operando *quoad effectum* como un sujeto de derecho, pero exclusivamente para la consecución de los fines previstos en su norma de creación. La doctrina la conceptualiza, por ende, como una "personalidad parcial", cuya existencia se justifica en función de la gestión especializada, careciendo de la universalidad de capacidad que es privativa de los entes públicos territoriales o institucionales.

Como corolario de lo anterior, una de las características más tangibles de esta figura es la autonomía presupuestaria y patrimonial. El órgano-persona dispone de un presupuesto diferenciado —aprobado o ejecutado con independencia del presupuesto ordinario de la República— y es titular de un patrimonio de afectación constituido por fondos especiales o bienes muebles e inmuebles. Esta autonomía patrimonial le permite responder

directamente por las obligaciones contraídas y por la responsabilidad extracontractual derivada de su funcionamiento ²². En la praxis, esto se traduce en una potestad de autoorganización del gasto, liberando al órgano de la rigidez de los controles previos de la Hacienda centralizada —salvo las fiscalizaciones específicas de ley— y otorgándole agilidad en la ejecución de sus recursos.

Asimismo, la figura se rige por un estricto principio de especialidad y competencia material, dado que estos órganos se instituyen para la gestión de cometidos públicos concretos, vinculados indisolublemente a los fondos que administran. Por ejemplo, el CTAMS —órgano adscrito al Ministerio de Salud con **personalidad jurídica instrumental**— gestiona y distribuye recursos específicos para programas de salud; el CONAVI —órgano de desconcentración máxima del MOPT con **personalidad jurídica instrumental**— administra el Fondo de la Red Vial Nacional (peajes y tributos sobre combustibles); y, a **título histórico**, el FONABE —creado en 1997 como órgano con personalidad jurídica instrumental adscrito al MEP— **fue cerrado por la Ley N.º 9903 (2020)**, trasladándose sus becas al IMAS y al MEP.

La personalidad instrumental se justifica en tanto esos fondos tienen un destino específico —vinculado al objeto del órgano— y se quiere asegurar su manejo eficiente y sin desvíos a otros fines. En tal sentido, la **ley creadora define la competencia material** del órgano-persona de

²¹ Ibid.

²² El Código Procesal Contencioso-Administrativo (Ley N.º 8508) reconoce la dualidad ente-órgano personificado en materia de legitimación pasiva. El artículo 12.2 CPCa prevé que se demanda como parte a los órganos con personalidad jurídica instrumental autores de la conducta impugnada, lo cual se complementa con la responsabilidad solidaria Estado-servidor público del art. 201 LGAP. La motivación de esta norma es que el daño causado por un órgano-persona se repare preferentemente con el patrimonio de dicho órgano, sin que el administrado deba discernir si demandar al Ministerio o al órgano desconcentrado.

forma estrecha, garantizando que la autonomía dada no trascienda ese ámbito. Se trata, pues, de instrumentos administrativos de **gestión especializada**.

En lo que respecta a la finalidad teleológica de la figura, su génesis responde a una necesidad pragmática de "huida" de la rigidez administrativa. La doctrina nacional coincide en que la personificación instrumental surgió como un remedio ante la anquilosis y el gigantismo burocrático del Gobierno Central, permitiendo dotar de agilidad operativa a ciertos sectores sin incurrir en el costo político y jurídico de una reforma integral del Estado ²³. Como apunta Saborío Valverde, se trató de un "mal menor": una solución de compromiso para evitar, por un lado, la parálisis de los ministerios y, por otro, la atomización excesiva que supondría crear un ente descentralizado autónomo para cada función técnica ²⁴. Bajo esta óptica, dotar de instrumentalidad podía combinar lo mejor de dos mundos: la **flexibilidad gerencial** de un ente autónomo, pero sin perder la **coordinación gubernamental** y la sujeción a políticas generales propias de un órgano ministerial.

Sin embargo, esta visión pragmática no está exenta de crítica dogmática; Navarro Fallas advierte que, en el ordenamiento costarricense, la personalidad jurídica instrumental —o personificación presupuestaria— ha adolecido de imprecisión conceptual, siendo utilizada frecuentemente como un sucedáneo imperfecto de la descentralización. Según esta postura, la proliferación de la figura obedece menos a una técnica organizativa depurada y más a la incapacidad de generar los consensos políticos necesarios para crear verdaderas instituciones autónomas, resultando en un híbrido que, si bien aporta eficiencia coyuntural, genera zonas grises

²³ Saborío Valverde, "La personalidad jurídica instrumental y su utilización para la Administración Tributaria."

²⁴ Ibid.

en el control y la responsabilidad administrativa ²⁵.

Tendencias actuales: la reacción del Poder Ejecutivo y la supresión de órganos-persona

A lo largo de las últimas décadas, Costa Rica ha aplicado ampliamente la figura de la personalidad jurídica instrumental en muy diversos sectores de la Administración Pública. Se estima que decenas de órganos desconcentrados han gozado de este estatus, creando una suerte de **subsector institucional** dentro del Poder Ejecutivo: órganos adscritos con autonomía de gestión financiera.

Ante esto, en el periodo más reciente, particularmente bajo la administración iniciada en 2022, el Poder Ejecutivo costarricense ha adoptado una postura resuelta de **recentralización administrativa**, poniendo en la mira a las personalidades jurídicas instrumentales, así, en el contexto político reciente, esta figura ha sido reevaluada críticamente desde la cúpula del Ejecutivo, donde la agilidad operativa de los órganos desconcentrados se percibe como un debilitamiento de la autoridad jerárquica.

La narrativa oficial sostiene que algunas de ellas se "**desvirtuaron**" respecto del modelo de desconcentración concebido en la Ley General de la Administración Pública ²⁶. En concreto, se arguye que varias entidades con independencia técnica y financiera acabaron comportándose casi como organismos públicos paralelos, sin la

²⁵ Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL), *La Personalidad Jurídica Instrumental o Personificación Presupuestaria* (San José, Costa Rica: 28 de agosto de 2012). La referencia al artículo de Román Navarro Fallas ("Ámbito de autonomía en materia presupuestaria...", *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 10, n.º 2 [2002]) se obtuvo de esta ficha. Recuperado de: <https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MzM4Mw%3D%3D>

²⁶ Ramírez, "¿Por qué el Gobierno propone eliminar 17 entidades?"

debida coordinación ni control, contribuyendo al **crecimiento desmedido del aparato público**²⁷. Además, se señala la existencia de órganos-persona inoperantes o con muy bajo impacto, cuya autonomía carece de justificación práctica, pero sí implica gastos administrativos adicionales.

Con base en ese diagnóstico, el gobierno de turno (2022-2026) presentó a la Asamblea Legislativa el **Proyecto de Ley N.º 23.105** titulado, de manera indicativa: “Ley para eliminar órganos desconcentrados y ordenar la Administración Pública”. En su exposición de motivos, el Ejecutivo plantea la necesidad de “*resolver imprecisiones jurídicas*” generadas por la creación de esos órganos y “*ordenar la institucionalidad pública*” evitando la dispersión institucional sin claridad de competencias. La propuesta concreta es **suprimir 17 órganos desconcentrados** adscritos a diversos ministerios, eliminando en cada caso su personalidad jurídica instrumental y reintegrando sus competencias al ministerio respectivo. En algunos supuestos, esto conlleva la eliminación de la junta directiva o consejo técnico que regía el órgano, pasando sus funciones a una dependencia ordinaria ministerial; en otros, implica fusionar el órgano con otra entidad existente.

La lista de órganos por suprimir incluye casos ya mencionados en este estudio. Por ejemplo, el **Consejo Técnico de Asistencia Médico Social (CTAMS)**, adscrito al Ministerio de Salud desde 1973, que tenía personalidad instrumental, pero dependía totalmente del presupuesto nacional y ni siquiera contaba con plazas propias. El proyecto propone que sus funciones sean asumidas directamente por el Ministerio de Salud, disolviendo el Consejo. Igualmente, el **CIAMA** (Madre Adolescente) y el **CONIS** (Investigación

en Salud), ambos con personalidad instrumental, pero sin recursos suficientes, serían absorbidos por el Ministerio de Salud. En Cultura, se plantea fusionar el SINEM con el Centro Nacional de Música y eliminar la desconcentración de la Casa de la Cultura de Puntarenas, suprimiendo su personería instrumental.

En Educación, el **Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez** (formación docente), creado en 2008 con personalidad instrumental, se integraría al Ministerio de Educación. Incluso un órgano emblemático como la **Dirección General de Migración y Extranjería** que, aunque no tenía personalidad instrumental, contaba con desconcentración mínima y una Junta Administrativa, vería eliminada dicha Junta para que la Dirección quede bajo línea directa del Ministerio de Gobernación.

Detrás de estas medidas, hay consideraciones tanto **económico-presupuestarias** como de **política administrativa**. En lo financiero, el gobierno estima un ahorro anual de aproximadamente ₡17.000 millones al reducir gastos operativos redundantes (alquileres, servicios, eventuales dietas de juntas directivas, etc.)²⁸. Sin embargo, más allá del ahorro cuantificable, la exposición de motivos enfatiza los *beneficios incalculables* de simplificar la estructura estatal, evitando que en el futuro estos órganos proliferen y crezcan burocráticamente sin justificación²⁹. La consigna es fortalecer los ministerios, concentrando en ellos funciones dispersas.

Un punto especialmente relevante es el **aspecto jurídico-organizativo: al eliminar la personalidad instrumental**, cesan automáticamente las características especiales del órgano y, con ello, las Juntas o consejos

²⁷ Asamblea Legislativa. *Proyecto de ley: Ley de Recuperación de Competencias y Fortalecimiento de las Jerarquías de los Ministros*, Expediente 23.105. Recuperado de: <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2022/05/23105.pdf>

²⁸ Ibid., p. 8.

²⁹ Ibid.

que lo gobernaban pierden su razón de ser. En efecto, muchas de estas entidades tenían órganos colegiados de dirección (Juntas Administrativas o Consejos Directivos) justamente porque administraban presupuestos propios; al reincorporarse al ministerio, se suprime dicha estructura y se retorna al esquema jerárquico convencional (donde el ministro o un director general nombrado por este dirige la dependencia). Desde la óptica del Poder Ejecutivo, esto **reduce niveles de decisión** y agiliza la ejecución de políticas, al haber menos instancias intermedias.

A nivel político, el tema también refleja la visión de cada gobierno sobre el tamaño y la forma del Estado. La presente administración ha asumido un discurso de austeridad y control central, en línea con recomendaciones internacionales que piden un Estado más compacto. No obstante, es evidente que la discusión de fondo trasciende lo meramente contable: se trata de encontrar el **punto de equilibrio entre centralización y autonomía** en la gestión pública. La personalidad jurídica instrumental simboliza ese péndulo –fue una salida descentralizadora ante la rigidez, ahora es vista como exceso a corregir–.

Quizá el camino intermedio resida en fortalecer la **capacidad administrativa de los ministerios** (modernizando el Servicio Civil, agilizando contrataciones públicas) para que no haya necesidad de crear órganos-persona como parches a la ineficacia central. Esa asignatura pendiente explica por qué la figura surgió y por qué aún genera debate: mientras la administración tradicional siga teniendo flaquezas, siempre tentará la idea de darle a un órgano especializado “vida propia” para cumplir su misión.

Queda claro que la coyuntura actual muestra una **clara tendencia a desmantelar o reconvertir** las personalidades jurídicas instrumentales en Costa Rica. Resta por ver si estas reformas lograrán tanto la ansiada eficiencia –esta vez vía

ministerios fortalecidos– como la contención del gasto público, sin perder las conquistas de agilidad y especialización que, en su momento, las personificaciones instrumentalizadas aportaron al Estado costarricense.

Conclusiones

La personalidad jurídica instrumental ha sido, sin duda, una **figura sui generis** del derecho administrativo costarricense, nacida de la necesidad y moldeada por la praxis jurisprudencial. Su génesis pretoriana respondió a un dilema clásico: cómo dotar de mayor eficiencia y autonomía operativa a ciertas funciones públicas sin quebrantar el principio de unidad del Estado ni crear una miríada de entes autónomos. La solución intermedia fue ingeniosa en su momento –un órgano dentro de la Administración Central con vestiduras de persona jurídica para fines específicos– y permitió avances significativos en áreas técnicas y de servicio que requerían flexibilidad. La doctrina nacional la estudió y aceptó como *categoría administrativa peculiar*; destacando su carácter de ficción útil, pero reconociendo también sus limitaciones conceptuales.

La jurisprudencia constitucional terminó por **legitimar la figura bajo parámetros estrictos**: instrumentalidad sí, descentralización encubierta no. Gracias a ello, la figura se consolidó y se volvió relativamente común en el diseño institucional costarricense de fines del siglo XX e inicios del XXI. No es exagerado afirmar que, en cierto punto, la excepción se normalizó: cada vez que un área demandaba autonomía presupuestaria –sea para gestionar un aeropuerto, becas estudiantiles o programas sociales–, la respuesta legislativa típica fue crear un órgano desconcentrado con personalidad instrumental. Los beneficios fueron palpables en agilidad de gestión, pero también afloraron debilidades en control y coordinación.

Actualmente, se asiste a un **proceso de reevaluación crítica** de esta construcción jurídica. Los “anticuerpos” que ha desarrollado el Poder Ejecutivo revelan la otra cara de la moneda: un Estado excesivamente fragmentado, con ilotas institucionales difíciles de gobernar coherentemente y estructuras a veces redundantes. La PJI, diseñada para la microeficiencia (la agilidad del órgano), es ahora acusada formalmente por el Poder Ejecutivo de generar macroineficiencia (fragmentación estatal, duplicidad y pérdida de control jerárquico). La iniciativa de suprimir o reabsorber órganos-persona es sintomática de un viraje hacia la centralización y simplificación administrativa, representa la potencial prevalencia de un modelo de “Estado jerárquico” sobre el modelo de “Estado funcional” o “en red” que la PJI ayudó a construir. Es, en última instancia, la victoria de la rectoría política sobre la autonomía técnica. Sin embargo, como toda reforma pendular, plantea riesgos.

La centralización en aras de la austeridad y el orden puede degenerar en nuevas ineficiencias, si no se modernizan las dependencias que asumirán las funciones o, peor aún, puede significar **perder capacidades instaladas** en los órganos que se eliminan. En tal sentido, el equilibrio es delicado: ni la proliferación descontrolada de personalidades instrumentales es sostenible ni su eliminación total garantiza *per se* un mejor rendimiento institucional.

De cara al futuro, el camino óptimo probablemente pase por **fortalecer el núcleo de la Administración Pública** –ministerios y entes descentralizados ya existentes– dotándolos de reglas de gestión más flexibles, de modo que la tentación de acudir a figuras extraordinarias disminuya. Allí donde aún se justifique mantener cierta instrumentalidad (por razones técnicas o financieras muy particulares), habría que delimitarla cuidadosamente, con cláusulas de revisión periódica que permitan desactivarla

cuando cumpla su cometido.

En conclusión, la personalidad jurídica instrumental ha sido protagonista silenciosa de la evolución administrativa costarricense, reflejando tanto la **capacidad de innovación legal** para resolver problemas prácticos como los **desafíos de gobernanza** que surgen de tales innovaciones. Su estudio a profundidad –como el emprendido en este artículo– resulta valioso no solo para entender una peculiaridad del derecho público de Costa Rica, sino también para iluminar las decisiones de política administrativa que buscan el difícil balance entre descentralizar para ejecutar mejor y centralizar para controlar mejor. La historia de esta figura continúa escribiéndose en la arena legislativa y gubernamental; queda por ver si su legado será recordado como un experimento exitoso de modernización administrativa o como una anomalía corregida en pos de la unidad institucional. Probablemente, al final, contenga algo de ambas narrativas.

Bibliografía

I. Legislación y documentos oficiales

Asamblea Legislativa de Costa Rica. “Ley de recuperación de competencias y fortalecimiento de las jerarquías de los ministros”. Proyecto de ley, expediente n.º 23.105. 17 de mayo de 2022. <https://dlqqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2022/05/23105.pdf>.

Poder Judicial de Costa Rica. “Personalidad jurídica instrumental”. *Diccionario Usual del Poder Judicial*. s. f. Consultado el 1 de noviembre de 2025. <https://diccionariusual.poder-judicial.go.cr/index.php/diccionario/personalidad-jur%C3%ADdica-instrumental>.

II. Jurisprudencia (Administrativa y Judicial)

Procuraduría General de la República. *Dictamen*

C-115-89. 4 de julio de 1989. https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDicamen=11189&strTipM=T.

———. *Dictamen C-037-2000*. 25 de febrero de 2000.

———. *Dictamen C-152-2002*. 12 de junio de 2002.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto n.º 6240-93. 26 de noviembre de 1993.

———. *Voto n.º 3513-94*. 15 de julio de 1994.

———. *Voto n.º 4681-97*. 14 de agosto de 1997.

———. *Voto n.º 1999-09530*. 3 de diciembre de 1999.

———. *Voto n.º 2001-11657*. 14 de noviembre de 2001.

———. *Voto n.º 2005-15716*. 16 de noviembre de 2005.

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia. Resolución n.º 000515-F-S1-2014. 10 de abril de 2014.

III. Doctrina y publicaciones

Alfaro García, Emer A. “Autonomía presupuestaria de los órganos desconcentrados y estratificación presupuestaria en la Caja Costarricense de Seguro Social”. *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 12, no. 2 (2004): 45–62. https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592004000200005.

Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL). *La Personalidad Jurídica Instrumental o Personificación Presupuestaria*. San José: Universidad de Costa Rica, 28 de agosto de 2012.

<https://cijulenlinea.ucr.ac.cr/portal/descargar.php?q=MzM4Mw%3D%3D>.

Córdoba Ortega, Jorge. “La consulta legislativa previa de constitucionalidad y la competencia de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad en la Asamblea Legislativa de Costa Rica”. En *La justicia constitucional en Iberoamérica*, dirigido por Víctor E. Orozco Solano y Sergio J. Cuarezma Terán, 238. Nicaragua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), 2020. https://www.inej.net/libros/publicaciones/Justicia_constitucional_en_Iberoamerica_130120.pdf.

Navarro Fallas, Román. “Ámbito de autonomía en materia presupuestaria de los órganos desconcentrados con personalidad jurídica e instrumental de la Caja Costarricense de Seguro Social”. *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social* 10, no. 2 (2002). https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-12592002000200003&script=sci_arttext.

Ramírez, Alexander. “¿Por qué el Gobierno propone eliminar 17 entidades? Esto se ahorraría el Estado”. *CRHoy.com*, 12 de mayo de 2022. <https://crhoy.com/por-que-el-gobierno-propone-eliminar-17-entidades-esto-se-ahorraria-el-estado/>.

Rojas Ortega, Alex Fernando. “Comentario al artículo 12 de Código Procesal Contencioso-Administrativo”. *vLex Costa Rica*, 6 de octubre de 2022. <https://vlex.co.cr/vid/comentario-articulo-12-codigo-1025831604>.

Saborío Valverde, Rodolfo. “La personalidad jurídica instrumental y en particular su utilización para la Administración Tributaria”. Junio de 2004. <https://www.rodolfosaborio.com/xn/La%20personalidad%20juridica%20instrumental.pdf>.

Sayagués Laso, Enrique. “Distinción entre



personas públicas y privadas”. *Revista de Ciencias Jurídicas*, no. 7 (mayo 1966). <https://archivo.revistas.ucr.ac.cr//index.php/juridicas/article/view/16961/16404>.

———. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. 1. 8.^a ed. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.

Spagnuolo Arévalo, Carla, Virginia D’Isabella Cimarelli, Pedro Borrea Brusain y Hugo Costa Bueno. “El levantamiento del velo en el Derecho Administrativo”. *Revista de Derecho* 7, no. 13 (2008): 69–95. <https://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/12/Spagnuolo-D-Isabella-Borrea-y-Costa-El-levantamiento-del-velo-en-el-Derecho-Administrativo.pdf>.

Villegas-Román, Harold. “Criterio sobre el Expediente N.º 23.105, ‘Ley de recuperación de competencias y fortalecimiento de las jerarquías de los ministros’”. FCS-402-2022. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, 28 de julio de 2022. <https://www.fcs.ucr.ac.cr/images/DOCUMENTOS/CRITERIOS/FCS-402-2022.pdf>.