



Consideraciones para el fortalecimiento del
Marco Legal de la industria cinematográfica
en Costa Rica.



Consideraciones para el fortalecimiento del Marco Legal de la industria cinematográfica en Costa Rica.

Investigador¹
Dr. Ronald Hidalgo Cuadra

Resumen

La actividad cinematográfica en Costa Rica se encuentra regida por una ley promulgada en 1977 que crea el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica. La actualización del ordenamiento jurídico exige revisar la estructura administrativa del Centro, el papel del Estado y los estímulos que requiere la industria cinematográfica.

Abstract

Costa Rica's cinematographic activity is ruled by a law promulgated in 1977 that created Costa Rica's Cinematographic Production Center. The update of legal ordering demands revising of the administrative structure of said center, the role of the state and the stimuli that the cinematographic industry requires.

Palabras clave

Ordenamiento jurídico, Legislación, Producción audiovisual, Cine, Cultura, Estado.

Key words

Legal system, Legislation, Film Production, Culture, State.

¹ Doctor en Derecho de la Universidad de Costa Rica y docente en la Facultad de Derecho de esa Universidad. Consultor privado. Correo electrónico: rjhidalgo@ice.co.cr.

Recibido: 18 de enero de 2018.

Aprobado: 18 de abril de 2018.

Introducción

El impacto económico de la industria cinematográfica y audiovisual sirvió de sustento para que en julio de 2007, según Decreto No. 34024-MCJ, el Poder Ejecutivo declarara de interés público por el efecto positivo en la balanza de pagos, la utilización de recursos, insumos y materias primas nacionales, la creación de empleos directos e indirectos, el incremento en la demanda de turismo y el desarrollo regional u otras ventajas que la conviertan en una importante fuente de desarrollo y posicionamiento internacional del país.

Desde 1977 el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica se desempeña como la institución técnica y cultural especializada en el fomento, desarrollo y producción cinematográfica. El impulso legislativo inicial dio base para la actividad creadora desarrollada directamente por el Estado. Actualmente, el motor económico que supone la producción y distribución de obras cinematográficas, ha volcado la atención sobre esta actividad para caer en la cuenta que, desde ese año hasta la fecha, la realidad que se muestra al legislador es muy diferente a la de hace cuarenta años. Son múltiples los vacíos que suplir.

El presente estudio tiene como objetivo exponer (con trazos muy gruesos ciertamente) el marco legal que utiliza la Administración Pública para atender la actividad cinematográfica, para luego centrarse en aspectos conceptuales y metodológicos de lo que debe ser una reforma legal en este sector.

1. El papel del Estado en el ordenamiento jurídico actual

1.1. La actividad cinematográfica como derecho humano y como objeto de fomento

Identificar el papel del Estado frente a la actividad cinematográfica, parte desde un inicio de reconocer que puede ser enfocada como un derecho humano así como una industria perteneciente al quehacer económico en la sociedad.

Como derecho humano existen varios instrumentos que la comprenden; el reconocimiento no es explícito, sino que la protección se obtiene como parte de la vida cultural (creación, divulgación, etc.).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley No. 4229-A del 11 de diciembre de 1968) se reconoce el derecho de toda persona de participar de la actividad creadora y el deber del Estado de asegurar la conservación, desarrollo y difusión de la cultura (artículo 15).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporada al derecho costarricense al ser aprobada en la Ley No. 4534 del 23 de febrero de 1970, extiende su texto (artículo 26) a los derechos que consigna la Carta de la Organización de Estados Americanos¹. Dentro de los deberes que esta Carta asigna a los Estados, se encuentra el de dar "importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso".

En el artículo 89 de la Constitución Política de 1949, el Estado costarricense asume la actividad artística como apoyo de la iniciativa privada en el desarrollo de las actividades culturales.

Como señala la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 32, los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática. La dimensión de la actividad cinematográfica como derecho fundamental se basa, también, en el apego a los derechos y las libertades fundamentales de los demás y en ese tanto exige la no discriminación por razón de género, nacionalidad, grupo étnico, cultura o religión, y el respeto a la diversidad. De esta forma, en un lenguaje cinematográfico, son obras que comunican ideas, narran historias (verídicas o no), exponen una visión del mundo, que no es más que una forma de presentarse la libertad de expresión, con los consabidos límites que posee.

La otra dimensión de la cinematografía es el impacto que tiene para la vida económica. Bajo la singular denominación de Economía Naranja, se presta atención a los bienes y servicios que tradicionalmente se asocian con las políticas culturales, los servicios

¹ Artículo 47 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

creativos y los deportes, por el peso que muestran en el proceso productivo y su capacidad para la generación de empleo.

De acuerdo con las mediciones de la Cuenta Satélite de Cultura (2015), el sector audiovisual aporta más al PIB que las exportaciones de banano y café juntas. Asimismo, generó un crecimiento productivo que osciló entre el 6,2 % y el 11,8% para los años 2012 y 2013, lo que produjo empleo en producción audiovisual y publicidad, respectivamente.

La perspectiva de fomento a la actividad privada es la que se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante". Dentro del Programa de desconcentración cantonal o artística, educativa y cultural (1.2.2.) se encuentra el Objetivo 1.2.2: "Impulsar un desarrollo desconcentrado y articulado de las artes escénicas, musicales, plásticas, audiovisuales y literarias, que incentiven la participación de todos los sectores de población" (MIDEPLAN, 2015, p. 273). Tenemos, entonces, que la actividad cinematográfica exige del Estado una respuesta amplia. En primer lugar, una función de tutela como derecho fundamental, en la cual los mecanismos judiciales de protección desempeñan un papel relevante. En segundo término, como actividad económica, la función orientada a su fomento está comprendida. La industria cinematográfica es un objeto amplísimo para el fomento. El Estado tiene al frente un proceso que involucra la creación, producción, distribución, exhibición y formación cinematográfica y audiovisual, así como los servicios técnicos conexos (iluminación, música, vestuario, etc.). Los intervinientes serían de lo más variado, pueden ser personas nacionales o extranjeras, pertenecientes al sector privado o al público, etc., y las relaciones contractuales que originen pueden carecer de una previsión normativa para resolver controversias en materias especializadas. De igual manera, los cambios tecnológicos exigen regulaciones flexibles que consideren los avances en el soporte físico de la obra que utilice, de la tecnología que permita la fijación de las imágenes o los sonidos y de los medios utilizados para su reproducción o difusión.

Precisamente, es la función de fomento donde el marco normativo presenta las mayores debilidades.

² En su dictamen C-174-2001 del 19 de junio de 2001, la Procuraduría General de la República se ocupa de las personalidades jurídicas instrumentales: "La personalidad jurídica es la cualidad propia de la persona. En efecto, atribuir personalidad jurídica a un ente es crear un centro autónomo de imputación de derechos y obligaciones (persona). La particularidad de esa imputación radica en que se hace a la persona en tanto tal y no como parte de un ente mayor. La personalidad, además, determina que el ente no forma parte de una organización ministerial y que posea un ámbito de actuación propio.

El silencio es la tónica dominante acerca de estímulos y mecanismo de fomento. Se ha mantenido sin modificación desde 1977 lo que explica la profundidad del "desenganche" con el estado actual de la industria. Seguidamente, se exponen algunos aspectos en los que el rol del Estado adquiere expresión concreta en las normas e instituciones de la Administración Pública costarricense.

1.2. El Centro Costarricense de Producción Cinematográfica

Con la promulgación de la Ley No. 6158 del 25 de noviembre de 1977, se crea el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (en adelante CCPC) como una persona jurídica, independiente y diferenciable de la del Estado o ente mayor. Al atribuirle la ley esa condición de persona pública se hace en forma irrestricta y plena; sería inapropiado atribuirle al CCPC una personalidad "instrumental", pues esta noción se reservó para casos en que la personificación no es plena sino limitada a administrar ciertos fondos o a asumir asuntos determinados², mientras que al CCPC la esfera de competencia sobre la actividad cinematográfica es irrestricto, así como las facultades de administrar un patrimonio propio.

Hay que advertir que la Ley No. 6158/77 contiene algo verdaderamente inusitado. Después de dar plena carta de nacimiento al CCPC como un ente público, con las acostumbradas atribuciones de personalidad y capacidad de administrar un patrimonio propio, el artículo 7 expresa que se estaría a la espera que el Poder Ejecutivo sometiera a la Asamblea Legislativa dentro de seis meses, una futura Ley Orgánica de la institución que le diera su organización y estructura definitivas, ya sea como institución o empresa pública del Estado, de manera que se garantizara, al mismo tiempo, su mayor eficacia y flexibilidad dentro de las limitaciones propias de los organismos públicos, y su independencia e imparcialidad, principalmente políticas.

Esta ley nunca se promulgó y el CCPC ha venido funcionando con el texto legal que se emitiera inicialmente concebido como andamiaje temporal y removible. Hasta la fecha, la Ley No. 6158/77 ha

sostenido con mérito la función desarrollada por el CCPC. Es suficiente, como se recordará, que el sujeto y el fin se encuentren previstos por la ley, para que una entidad pública pueda desarrollar un servicio (artículo 12 de la Ley General de la Administración Pública). El CCPC cuenta con una potestad reglamentaria indiscutible para emitir las reglamentaciones necesarias para las actividades del Centro (artículo 6, inciso d), supliendo lo que sea preciso para su buena marcha, dentro de los límites propios de la potestad reglamentaria en general para todo ente público.

Otro aspecto que merece ser destacado de la Ley No. 6158/77 es se va más allá del fomento. El artículo 2 de esta ley indica que corresponde al Centro la "producción, adquisición, archivo y distribución de toda naturaleza de películas, sin perjuicio de las que realicen los particulares". Los términos empleados por la ley comprometen al CCPC con un «hacer», o sea, con una prestación activa enfocada a la producción, adquisición, archivo y distribución de material cinematográfico.

1.3. Categorización del CCPC como ente público

Esta personalidad jurídica tiene varios efectos. Para comprenderlos, según los rasgos distintivos que la personalidad presenta en el Derecho Público, podemos puntualizar:

a. Es una persona de Derecho público y por ello, de carácter colectivo, esto es, las conductas que lleva a cabo no son las de una persona en particular. Las instituciones públicas consisten en un grupo de personas cooperando para un cometido común. Al CCPC le son imputables los actos y decisiones de esa colectividad, no solo los actos y decisiones de una persona en concreto (Director Ejecutivo por ejemplo). Ese grupo viene definido por quienes ostentan una relación jurídica funcional, o sea que prestan sus servicios a la institución, a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su estructura organizacional a raíz de una investidura, válida y eficaz, sin que nos interese el carácter representativo del cargo o si es remunerado (artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública). Dicha relación funcional se da en las personas que figuran en su Junta Directiva, en los cargos sufragados con salario, o en fin, respecto de todos los que aparecen como parte integrante de su organización.

b. Toda personalidad pública posee una capacidad jurídica de Derecho público y una capacidad de Derecho privado. Es una sola persona con dos capacidades. Esto les permite desarrollar actos propios de los entes estatales menores que poseen las potestades que el Estado (como ente mayor) tiene a su favor. Por ejemplo, la facultad de ejecutar sus decisiones sin tener que acudir a la vía judicial. Los actos de Derecho privado que esa doble capacidad pero única personalidad comprende, se refieren, por ejemplo, a la esfera contractual.

La doble capacidad está configurada desde y a partir de la ley. La Constitución Política demanda a los funcionarios del Estado que no son más que depositarios de la autoridad y que no pueden arrogarse más atribuciones que aquéllas que la ley -en sentido amplio- les conceda. La "lista" de servicios y actos que un ente público se encuentra autorizado por el ordenamiento jurídico no es otra cosa que la suma de las competencias públicas que corresponden al ente. El CCPC se encuentra confinado a un área específica de acción, fin que no puede modificar ni declinar, a diferencia de lo que puede suceder con una empresa privada que puede abandonar lo que fue su negocio central para ocuparse de otros cometidos.

Un ente no puede intervenir o asumir una determinada competencia si no está autorizado a hacerlo. Sólo el Estado, como ente mayor, posee un haz de competencia ciertamente ilimitado en función del bienestar que debe asegurar a todos los habitantes de la República (artículo 50 de la Constitución Política) o bien común, concepto que delimita la esfera competencial del Estado.

Por ello, el primer punto que debe despejarse es el alcance de la Administración Pública para utilizar el contrato, esto es si el principio de legalidad debe enlistar todos los contratos a los que se encuentra autorizado un ente público, de tal forma que el silencio en determinada figura, se entienda como una prohibición. Si tenemos legalmente establecido el sujeto y el fin a satisfacer, la personalidad jurídica de que goza el ente público le permitirá utilizar todos los contratos necesarios para alcanzar ese propósito que el legislador le ha encomendado (principio de regulación mínima). Dado que la actividad contractual del Estado no es más que un medio, no es preciso que el ordenamiento contenga una lista de los contratos que puede celebrar un determinado ente público. El

principio de legalidad no debe ser comprendido de una forma tan estricta; el ente público se encuentra habilitado para celebrar todos aquellos que sean necesarios para el logro de sus fines, aunque la ley no identifique a qué categorías puede acudir.

Ahora bien, los entes públicos no son titulares de los bienes que poseen. No son propietarios de ellos de la misma manera que lo puede ser un ciudadano de sus bienes. Únicamente pueden regalar dinero o dar premios si la ley -formal y material- se los permite. Los entes públicos lo que poseen, como regla, son facultades de administración del patrimonio que se les ha entregado para satisfacer los propósitos públicos; por eso las decisiones de enajenación se encuentran limitadas por lo que deben ser autorizadas clara y expresamente por el ordenamiento jurídico³. Esta primera aproximación nos lleva a postular vedados aquellos contratos que no sean idóneos o aptos para los fines legalmente asignados.

El ordenamiento costarricense cuenta con una norma, que por la personificación tan clara de la que goza el CCPC puede acudir; dice el artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa:

“Cuando lo justifique la satisfacción del fin público, la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo. En todos los casos, se respetarán los principios los requisitos y los procedimientos ordinarios establecidos en esta Ley, en particular en lo relativo a la formación de la voluntad administrativa.”

El segundo aspecto que se desprende de la personalidad plena -no instrumental- que la ley confiere al CCPC es que puede promulgar los reglamentos internos -de organización y servicio- que sean necesarios para el cumplimiento eficiente de su cometido legal.

Queda fuera de la potestad reglamentaria del CCPC lo siguiente:

a. La reglamentación a la Ley No. 6158/77. Esto es: el desarrollo detallado de su contenido. Los reglamentos ejecutivos a las leyes están reservados

constitucionalmente al Poder Ejecutivo.

b. La reglamentación orgánica, que debe ser propuesta al Poder Ejecutivo para que la emita. Esta reglamentación tendrá relación con su orden interno y el manejo presupuestario (orden económico).

c. Aquellas reglamentaciones que posean efectos hacia otras organizaciones gubernamentales, cuya competencia no puede ser afectada, obviamente, por una entidad como el CCPC.

d. Aquellos que limiten o afecten libertades constitucionales. Esta labor corresponde a la ley ordinaria, emanada de la Asamblea Legislativa bajo el procedimiento establecido para su emisión.

2. ¿Está el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica desconcentrado?

La separación básica que se presenta en la Administración Pública costarricense en cuanto a la distribución de competencias, es la centralización y la descentralización.

En la centralización las competencias pertenecen a un solo centro de acción, que normalmente se identifica con el Estado -*stricto sensu*- que es el Poder Ejecutivo. La descentralización consiste en la transferencia definitiva de una competencia específica en un sujeto público determinado, competencia que no pertenecerá en lo sucesivo a la Administración central. En nuestro Derecho, los elementos fundamentales de la descentralización son los siguientes:

i. Una especialidad limitada a una materia que se confiere, o al territorio dentro del cual se va a cumplir esa competencia. Los sujetos que son favorecidos de la competencia creada o transferida desde el Estado central son entes públicos con personalidad jurídica;

ii. La existencia de un patrimonio propio y de una personalidad jurídica de la que está dotado el sujeto público, y

iii. El control de tutela administrativa, por el cual la Administración central puede dirigir y coordinar. El órgano descentralizado no está sometido a órdenes ni a instrucciones concretas para el desempeño de su competencia exclusiva.

³ Ese es, por ejemplo, el caso de la constitución de fideicomisos con fondos públicos. Por el hecho de constituirse una separación patrimonial en manos del fideicomisario, o bien contratos de garantía, como prendas o hipotecas, que poseen la potencialidad de traslado de bienes estatales o municipales, la autorización legal debe ser expresa (Artículos 14 de la Ley de la Administración Financiera de la República y 62 del Código Municipal).

La descentralización debe ser diferenciada de la desconcentración. La desconcentración consiste en transferir, por ley o reglamento, una competencia a un órgano administrativo dentro de la estructura de un ente público, no alterable por acto administrativo singular (Ortiz, 2002).

Las entidades descentralizadas no se encuentran ligadas a ninguna entidad pública, en cambio los órganos desconcentrados se encuentran adscritos a una dependencia. La Procuraduría General de la República fue del criterio que la adscripción era el signo definitorio de la desconcentración:

"... cuando una ley dispone que un órgano es adscrito no le está dando, por ese motivo, la naturaleza de un ente dependiente, ni tampoco un perfil de sujeción, sino que mediante esta figura se trata de establecer una desconcentración administrativa." (Procuraduría General de la República, dictamen C-229-79 del 5 de octubre de 1979)

Esta postura inicial fue modificada para negar que el uso del término "adscripción" tenga una consecuencia ineludible acerca de la naturaleza jurídica de una organización administrativa:

"... el hecho de que el legislador hubiere utilizado el término "adscrito" no significa que con ello se estuviere determinando la naturaleza del órgano o ente al cual se analiza, sino que hay que buscar dicha naturaleza a través de otros elementos" (Procuraduría General de la República, dictamen C-158-85 del 15 de julio de 1985).

La Sala Constitucional mantuvo una línea similar en el sentido de que la desconcentración no es compatible con el otorgamiento de una personalidad jurídica y con la capacidad de administrar un patrimonio propio. Al atender la consulta legislativa del Proyecto de Ley de Hidrocarburos, expresó en su resolución No. 6240-93 de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993,

"I. LA NATURALEZA JURIDICA DE LA DIRECCION DE HIDROCARBUROS: Uno de los aspectos centrales cuestionados por los diputados, es la naturaleza jurídica del órgano creado en el artículo 3 del Proyecto y las atribuciones de las que está siendo investido, en cuenta la de suscribir contratos en materia de hidrocarburos y contratar empréstitos con entidades nacionales y extranjeras. La Dirección General de Hidrocarburos se crea como órgano del

Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) para ejercer las funciones que se le asignan respecto de la exploración y explotación de sustancias hidrocarburadas. Para cumplir sus propósitos se le otorga capacidad contractual y autonomía financiera y presupuestaria. Del análisis de estos elementos y de las potestades que se le confieren, tanto en el artículo 4, como en los 5.ch) y 5.i) del Proyecto, se concluye que, aunque sería un órgano desconcentrado de la Administración Central, dentro del MIRENEM. sin embargo, se le dota de una serie de potestades tales que equivalen a una autonomía administrativa casi plena, que inevitablemente comporta el otorgamiento de una personalidad jurídica incompatible con su condición subalterna. 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."

Se encuentra reservado a la ley dotar a una determinada organización estatal de personalidad jurídica. Se requiere entonces de una expresa decisión política de la Asamblea Legislativa, expresada jurídicamente como una ley, para tener atribuida la personalidad jurídica a una organización gubernamental.

La Ley No. 6158/77 expresa en su artículo 1°;

Artículo 1°.- Créase, como institución técnica y cultural especializada del Estado, el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, para fomentar y desarrollar la producción y cultura cinematográfica nacionales. Tendrá personalidad jurídica de derecho público e independencia en el ejercicio de sus funciones, dentro de los planes nacionales de desarrollo y las disposiciones de la presente ley."

Por decisión legislativa hay un expreso y claro otorgamiento de personalidad jurídica. Esto apareja, como lógica consecuencia, la posibilidad de ser titular de un patrimonio propio y de administrarlo con la facultad de celebrar todos los actos y contratos necesarios para cumplir los cometidos legales asignados al CCPC. El otro aspecto que debe ser destacado es un rasgo que es incompatible con la desconcentración consistente en la independencia en el ejercicio de sus funciones al CCPC.

Esta independencia ha hecho que la Contraloría General de la República declinara atribuirle un carácter desconcentrado. En su oficio No. 11374 (DAGJ-1576-2002) del 17 de setiembre de 2002, expresó:

"El criterio de este Despacho es que el Centro es ente con personalidad y capacidad jurídica instrumentales, con presupuesto propio, y con competencia para el manejo de sus recursos financieros y de las contrataciones que realice. Debe interpretarse que la normativa confiere capacidad al Centro de trabajar en forma independiente, ajustándose a los procedimientos y normativa vigente, sus contrataciones administrativas, así como también goza de capacidad para las decisiones que involucren el manejo de su presupuesto (modificaciones y aprobaciones), manteniéndose siempre su condición de "órgano" adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, procurándose así la uniformidad de políticas y criterios en materia de cultura costarricense."

El criterio por el cual se ha venido sosteniendo que el CCPC es un órgano desconcentrado en grado mínimo, con personalidad jurídica meramente instrumental, es incorrecto por lo siguiente:

a. Cuando se emite la Ley No. 6158 de 25 de noviembre de 1977, la figura de la desconcentración no había sido introducida en nuestro ordenamiento jurídico. Fue con posterioridad a 1977, con la promulgación de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227 del 2 de abril de 1978 que fuera publicada el 30 de mayo de 1978, que se contempla la figura de la desconcentración y se delimita sus manifestaciones (*mínima y máxima*). Antes de 1978 es muy probable que al emitir la Ley No. 6158/77, la voluntad del legislador no contara con esta forma de distribución de las competencias, ni fuera objeto del debate parlamentario.

b. La Ley No. 6158/77 se negó expresamente a dar la estructura definitiva al CCPC. El artículo 7 de esa Ley dispuso al Consejo Nacional de Cinematografía que se preparara un proyecto de ley para que se le confiera su "organización y estructura permanente". Pero los pilares fundacionales delineados en la Ley 6158/77, que dan independencia al establecer al CCPC, aspiran a que una esa ley organizara todo un ente o empresa públicos, sin dejar entrever ligamen alguno con el Gobierno Central.

c. La Ley No. 6158/77 no se pronuncia, con la claridad requerida en estos casos, por dotar de desconcentración al CCPC. Tampoco lo hizo la Contraloría General de la República en su oficio No. 11374 del 17 de setiembre del 2002. Una lectura detenida de este criterio nos lleva a reconocer que el pronunciamiento está interesado, más que en definir la naturaleza jurídica, en reconocerle al CCPC plena capacidad contractual de tal forma que puede llevar los procedimientos de contratación separado de la Proveeduría institucional del Ministerio de Cultura, que fue, precisamente, lo consultado.

d. La independencia que la Ley No. 6158/77 le confiere al CCPC debe ser ubicada en su correcta dimensión. El artículo 1° la menciona con claridad, y la reitera el artículo 7 precitado. La independencia es un indicador de que existe una esfera de acción reservada al CCPC y es, sin lugar a dudas, un rasgo incompatible con la desconcentración.

La praxis prevaleciente ha sido tener al CCPC como un órgano desconcentrado más del MCJD, como

por ejemplo se hace en el Reglamento para las Coproducciones (Decreto Ejecutivo No. 30451-C). Las razones de corte político, presupuestarias, logístico (concretamente que el MCJD contara con una estructura con la cual apoyarse es asesoría legal, auditoría interna, etc.), dieron base para que a lo largo del tiempo, la situación desconcentrada del CCPC fuera natural e incuestionable y así se mantiene. Actualmente, el CCPC no ha logrado reivindicar la descentralización, mucho menos una desconcentración siquiera máxima.

3. La Comisión Fílmica de Costa Rica

Al exponer en su Considerando VI que es necesario que el Estado promueva una serie de acciones dirigidas tanto al fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, como a la atracción de filmaciones y producciones extranjeras al país, mediante la creación de una comisión con participación de distintas entidades y organizaciones del sector público y privado, como instancia del Poder Ejecutivo encargada de la unión de esfuerzos para la atracción de inversiones y promoción de exportación de servicios de la industria audiovisual y cinematográfica, el Decreto Ejecutivo No. 35384-MCJ-COMEX del 24 de julio de 2009, crea la Comisión Fílmica de Costa Rica.

La función primordial de esta Comisión, cuyas sesiones son privadas (artículo 12), es la de encargarse de "... la unión de esfuerzos para la atracción de inversiones y promoción de exportación de servicios de la industria audiovisual y cinematográfica" (artículo 1º). Su artículo 2 enumera las atribuciones que ejerce:

a. Generales:

1. Conocer en sus sesiones sobre aquellos asuntos tramitados y sometidos por cada entidad u organización que la conforman, en los temas relativos a las acciones, proyectos y producciones relacionadas con la atracción de inversiones y promoción de exportaciones de servicios de la industria audiovisual y cinematográfica;
2. Formular recomendaciones y mecanismos de cooperación entre las entidades y organizaciones participantes, sobre los distintos temas mencionados en el inciso anterior, con el propósito de contribuir a resolver y prevenir las situaciones

que puedan afectar las realizaciones y producciones cinematográficas y audiovisuales;

3. Mantener una coordinación permanente entre las entidades y organizaciones de los sectores participantes, para facilitar la labor institucional público-privada y las gestiones de aquéllas, a favor de las realizaciones y producciones cinematográficas y audiovisuales;
4. Intercambiar conocimientos y experiencias con las demás entidades públicas y organizaciones privadas que podrían eventualmente conocer y colaborar en los objetivos planteados;
5. Comunicar y divulgar sobre temas de su interés, relativos a las acciones, proyectos y producciones que se desarrollen en el sector de la industria audiovisual y cinematográfica.

b. Específicas:

1. Apoyar las acciones, proyectos y producciones orientadas a la promoción del país en el exterior como destino de inversión en materia de filmación y producción cinematográfica, así como escenario de rodaje de películas, documentales, comerciales y series de televisión.
2. Coadyuvar junto con las autoridades locales respectivas, en la promoción de locaciones para filmar.
3. Informar al sector cinematográfico y audiovisual sobre las instancias competentes encargadas de los trámites aduaneros para el ingreso temporal de bienes y equipos necesarios para la filmación de películas en territorio costarricense, los regímenes de exención fiscal para la atracción de inversión privada en Costa Rica, los procedimientos migratorios para el ingreso de personal y registro de empresas, entre otros.
4. Colaborar con la generación de estadísticas y estudios sobre la industria audiovisual y cinematográfica en el país, así como propiciar la creación de un directorio de proveedores de servicios audiovisuales en Costa Rica.

La Comisión se integra con representantes de los ministerios de Comercio Exterior, de Cultura, la Promotora de Comercio Exterior, el Instituto Costarricense de Turismo, así como un representante del sector privado relacionado con la industria audiovisual y cinematográfica.

El CCPC no aparece en su integración. El Centro asiste pero únicamente con voz, al igual que lo hace la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE).

La finalidad que se asigna -por decreto- a la Comisión Fílmica afectan las competencias que -por ley- están conferidas al CCPC. La Ley No. 6158/77 le asigna facultades, como las de conceder premios, organizar festivales, representar al país en el exterior, etc., que lo sitúan como un componente insoslayable dentro de la función que el Estado asume en materia cinematográfica.

Como las atribuciones legales del CCPC no se mencionan en este Decreto, la actividad de la Comisión se sobrepone, funcional y políticamente, a las iniciativas que desarrolle el CCPC. La falta de coordinación al crear estos órganos, respecto de entidades que ya existen, es notable. Formalmente, se da la coexistencia entre estas dependencias, sin que esa coexistencia asegure el papel que el Centro está llamado a tener.

4. Oportunidades de mejora

Para los propósitos de este estudio, interesa ubicar las áreas o puntos críticos sobre los que debe versar una reforma normativa. Lejos de centrarnos en un contenido determinado para una regulación legal en materia de cine, lo apropiado es que, a partir de un diagnóstico, se pueden ubicar zonas estratégicas a tratar.

Si el diagnóstico es estrictamente jurídico, las propuestas de enfoque están constreñidas a lo estrictamente legal. Este es el ámbito de las consideraciones que se desarrollan en adelante.

4.1. Precisiones previas (aspiraciones, conceptos)

Es fundamental que una propuesta de reforma normativa tenga definidos los temas sobre los que va a versar, es decir, cuáles situaciones deben necesariamente ser atendidas por una ley.

Está profundamente arraigada la concepción de que la norma jurídica va a resolver una determinada cuestión,

⁴ En lo personal, me inclino por evitar la dispersión normativa. La seguridad y certeza jurídicas se favorece con que sea un solo texto legal el que trate una materia en forma integral.

confiando en la existencia de una magia verbal de la norma. Hay que ser claros en esta obviedad: Los fines en una sociedad no se logran cuando son convertidos en texto legal. Sea que se opte por una ley (Ley General de Cine, ó Ley Reguladora de la Actividad Audiovisual)⁴ o por canalizar la iniciativa de reforma en varias leyes, según sea lo favorable desde el juego de lo político.

Una base metodológica fundamental es fijar los fines que busca obtener la regulación de una actividad determinada y que la ley (y nada más que la ley) es el camino para satisfacerlos. Las denominadas «cuotas de pantalla» no deben ser fijadas por la ley ya que introducen una indeseable rigidez. Bien puede el legislador delegar su regulación específica, fijando éste los trazos fundamentales.

Delimitar las aspiraciones de la ley (con la que se hace política pública) es una tarea que no puede dejarse de lado: el fomento junto al insoslayable fortalecimiento del aparato estatal competente. La ley, formal y material, constituye un mecanismo necesario para el fomento (por la reserva legal que se presenta en materia tributaria) como por las modificaciones a la estructura estatal establecida por leyes preexistentes.

Asuntos como la organización interna del CCPC, el contenido las relaciones contractuales especiales, constituyen materia reglamentaria y el legislador puede desentenderse de su atención.

En cambio, las atribuciones del órgano jerarca del CCPC, si hay exclusividad de sus competencias la habilitación para utilizar fideicomisos, el régimen laboral del personal, la fiscalización a cargo de la Contraloría General de la República, la facultad para dar premios a su costo, la creación y funcionamiento de un fondo especial destinado al fomento.

Otra obviedad: el lenguaje. Siempre es aconsejable que la ley precise cómo van a ser entendidos los términos que utilice, resolviendo anticipadamente que su interpretación se desvíe de los objetivos propuestos. A saber: si la actividad cinematográfica comprende lo audiovisual, si se regula todo el proceso o si algunas partes de éste, cómo se va a concebir en el texto de la ley terminológicamente (creación, producción, comercialización, distribución,

exhibición), qué comprenden los “servicios conexos” (vestuario, alimentación, decorados, iluminación, música, etc.).

4.2. Delimitación de competencias y atribuciones del Estado

La estructura estatal amerita no sólo diseñar una entidad como lo es actualmente el CCPC, sino considerar el papel que tienen otras dependencias que actualmente han intervenido. Tal es el caso del Ministerio de Cultura y de la Comisión Fílmica de Costa Rica, cuya participación es ahora insoslayable como parte del mecanismo de fomento (incentivos y beneficios).

La formulación de la política pública en materia de cine, se mantendría en manos del Poder Ejecutivo (Presidente y respectivo Ministro de Cultura). El actual CCPC (o la denominación que se escoja) conserva un papel especializado en estos temas y la ley puede asignarle preparar esas políticas en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, y cualquier otro instrumento que emita el Ministerio de Cultura para el sector, o directriz de la Administración Central, para que, una vez acogida por el Poder Ejecutivo, constituya una política pública del Estado. Correlativamente, es el Ministerio a quien corresponde la evaluación de las políticas, si se han cumplido con ajuste a los principios de economía, eficacia y legalidad, disponiendo los ajustes necesarios para corregir las desviaciones o los incumplimientos.

El CCPC conservaría su carácter de entidad técnica especializada, que le corresponde velar por el cumplimiento de la política pública, así como de los planes y metas que le fueron asignados, junto con atribuciones como las siguientes:

- a) Promover la creación y producción de obras audiovisuales en el país, prioritariamente las impulsadas por costarricenses;
- b) Promover la coproducción de obras audiovisuales tanto a nivel nacional como internacional;
- c) Mantener una coordinación permanente entre las entidades y organizaciones de los sectores participantes, para facilitar la labor institucional público-privada y las gestiones de aquéllas, a favor de las realizaciones y producciones cinematográficas

y audiovisuales;

d) Administrar el Fondo de Fomento Cinematográfico y Audiovisual.

e) Impulsar la distribución y la exhibición de obras audiovisuales tanto a nivel nacional como internacional;

f) Otorgar las contribuciones económicas para fomentar el desarrollo audiovisual en su dimensión cultural e industrial, según el reglamento a la presente ley;

g) Planificar, promover, y ejecutar las acciones para la distribución y exhibición de obras audiovisuales costarricenses, en el mercado nacional e internacional;

h) Fomentar la distribución y exhibición, bajo principios de reciprocidad, de la cinematografía y audiovisual de países o uniones de países con los cuales se mantengan acuerdos de coproducción, cooperación y acceso preferencial;

i) Extender las certificaciones de nacionalidad de las obras audiovisuales;

j) Reunir, custodiar, conservar y difundir el patrimonio audiovisual nacional, como institución técnica y cultural del Estado especializada en este campo;

k) Realizar y apoyar la capacitación, las investigaciones y publicaciones dentro del campo audiovisual;

La potestad reglamentaria del CCPC le permitirá regular la actividad cinematográfica. La importancia de los reglamentos debe ser subrayada en tanto son instrumentos que poseen una mayor flexibilidad en comparación con la ley, para mantenerse al paso de la realidad (tecnológica, económica, etc.), e incorporar aspectos técnicos para los que el Centro pueda encontrarse en mejor capacidad de insertar adecuadamente en cada reglamento. La participación de los agentes o sectores a los que se dirija la regulación es fundamental, para consultar su parecer (no vinculante), como lo preceptúa el artículo 361.2 de la Ley General de la Administración Pública.

La revisión legal exige ponerse a tono con la interacción que otras dependencias públicas realizan. Tal es el caso de la Comisión Fílmica. No parece conveniente mantener su papel a nivel de decreto ejecutivo, de tal forma que sea acogido por la ley. La existencia de esta Comisión como órgano del CCPC o en forma separada (como lo ha sido hasta ahora) es una decisión de la Asamblea Legislativa. Lo importante es que los

ámbitos de actuación de cada uno se encuentren claros.

4.3. Contrataciones especiales y alianzas públicos privadas

El artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa establece que la Administración Pública puede acudir a cualesquiera figuras contractuales para la consecución de los fines legalmente asignados. Esta norma le permite al Ministerio de Cultura, y al CCPC, un amplio margen de actuación en lo que se refiere a utilizar formas contractuales específicas.

Actualmente el CCPC utiliza el Reglamento para las Coproducciones del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, sus Programas y sus Órganos Desconcentrados, promulgado mediante Decreto Ejecutivo No. 30451-C del 9 de abril de 2002. Se trata de una normativa especial para el contrato de coproducción en que el Ministerio, o alguno de sus órganos desconcentrados, produzca conjuntamente un espectáculo, obra escénica, teatral, coreográfica, musical, o cinematográfica, así como actividades didácticas, para lo cual se celebrará un convenio que definirá las obligaciones de las partes⁵.

El artículo 10 de este Reglamento indica que, en todo lo no previsto, se acudirá a la Ley de Contratación Administrativa, al Reglamento de esta ley y a las demás leyes conexas.

Como tipo contractual abierto, el reglamento presenta un texto aplicable para actividades artísticas, como el teatro o la música, por lo que los aspectos específicos de la actividad cinematográfica no aparecen. Es por ello que el contrato de coproducción en cine justificaría un tratamiento especial a ser desarrollado, en sus líneas generales, por la ley, como el destino de los réditos, ganancias, beneficios económicos, premios, etc., que puedan originarse con la obra, si debe ser objeto de refrendo interno todo el convenio, y si corresponde al CCPC o al Ministerio comparecer, a fin de clarificar la persona jurídica que está asumiendo obligaciones y, correlativamente, el presupuesto afectado o favorecido.

En lo tocante a las asociaciones público privadas, es importante que sean contempladas expresamente, como parte de los instrumentos a utilizar por el CCPC, contemplando en la ley las estipulaciones que la especialidad de la cinematografía impongan, de ser el caso.

4.4. Régimen de incentivos

Lo crucial aquí es que su diseño, sea cual fueren los incentivos y estímulos que el legislador estime necesario disponer a favor de la industria cinematográfica, permita su control y evaluación.

Cuando estamos hablando de control no se trata de imponer formas sin sentido o asfixiar al interesado. El peligro siempre será hacer inviable la actividad. De lo que se trata es que la Administración Pública pueda corroborar que el uso del incentivo fue real y verificable, de tal forma que los abusos y desviaciones puedan evitarse o revertirse oportunamente. Los puntos de control ubicados con sentido, garantizan el uso de los incentivos y protegen la buena imagen de la institucionalidad nacional. Bien diseñados los controles y ubicados inteligentemente en toda la cadena productiva para crear valor, son claves.

La evaluación es diferente al control. Consiste, para este caso, en analizar por diversos medios (estadísticos, auditorías, etc.) que los incentivos están logrando los cometidos para los que fueron instaurados. Aparte de integrar la función administrativa, la evaluación es una exigencia contemplada por el artículo 11 de la Constitución. Los incentivos no son perennes nichos de confort, cuando se cumplan los objetivos para los que nacieron deben desaparecer; además, si son ineficaces modificarse, ajustarse o eliminarse.

5. Apreciaciones finales

La estructura inicial de la cual se dotó al Centro Costarricense de Producción Cinematográfica era la propia de una entidad pública descentralizada. Asimismo, la esfera competencial incorporó la creación de obras cinematográficas por parte del Estado.

⁵ La dispensa de este convenio, cuando la coproducción sea convenida entre las dependencias públicas, es incorrecta a mi parecer. La descripción de las prestaciones a que se obligan las partes es siempre un requerimiento básico.

Con el transcurso del tiempo, la adscripción al Gobierno Central unida a la falta de dotación de recursos, propició que fuera integrado al Ministerio de Cultura como una dependencia desconcentrada más, a pesar de que su Ley de Creación No 6851/77, le permite desplegar su función con independencia en uso de una personalidad jurídica plena (no instrumental).

Las formas de fomento se ubican en los aspectos fiscales, tradicionalmente. No obstante, los aspectos de orden migratorio y aduanal que afectan la producción cinematográfica no ha sido objeto de una respuesta del ordenamiento jurídico, el cual se ha circunscrito -por lo menos a nivel legal- a lo meramente orgánico-estructural, esto es, al establecimiento de una entidad estatal cuyo cometido sea lo relacionado con la actividad cinematográfica.

La realidad que la industria cinematográfica muestra hoy en día, no está acompañada de un marco jurídico legal que contemple incentivos para promover la creación ni la producción.

Como actividad creadora el cine es resultado de la vida cultural y artística. En esta faceta, los derechos fundamentales contribuyen a delimitar su contenido. Es también impulso a las acciones e iniciativas para el desarrollo de la cultura cinematográfica, tales como la formación de espectadores, la formación y perfeccionamiento de técnicos, profesionales, docentes y gestores culturales cinematográficos y audiovisuales.

La atmósfera económica que el fenómeno demanda es particular: requerimientos aduanales de ingresos de equipo, impuestos por la actividad lucrativa desarrollada en territorio nacional por actores y empresas, estatus migratorio, etc.

La acción legislativa impone al Estado remover obstáculos innecesarios y crear las facilidades para el desenvolvimiento de una industria cultural. Con el estado actual del ordenamiento jurídico, no se garantiza apropiadamente el derecho fundamental para el disfrute de la creación cinematográfica.

Referencias Bibliográficas

Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, Costa Rica, 07 de noviembre de 1949.

Contraloría General de la República. (2002). Oficio No. 11374 (DAGJ-1576-2002) del 17 de setiembre de 2002. Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad_docs/2002/11374-2002.doc

Decreto Ejecutivo N° 30451-C. Reglamento para las Coproducciones del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, sus Programas y sus Órganos Desconcentrados. San José, Costa Rica, 09 de abril de 2002.

Decreto Ejecutivo N° 33669. Modifica al Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, el gasto presupuestario máximo fijado para el año 2007. San José, Costa Rica, 07 de febrero de 2007.

Decreto Ejecutivo N° 35384-MCJ-COMEX. Creación de la Comisión Fílmica de Costa Rica. San José, Costa Rica, 24 de junio de 2009.

Ley 4229. Pactos Internacionales de la Organización de Naciones Unidas ONU Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Pacto de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo, San José, Costa Rica, 11 de diciembre de 1968.

Ley 6158. Crea el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica. San José, Costa Rica, 25 de noviembre de 1977.

Ley 7494. Ley de Contratación Administrativa. San José, Costa Rica, 02 de mayo de 1995.

Ministerio de Cultura y Juventud. (2015). Cuenta Satélite de Cultura Costa Rica. Recuperado de http://www.mcj.go.cr/Cuenta_Satelite/archivos/Resumen_Ejecutivo.pdf

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2015 2018 "Alberto Cañas Escalante". Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cda1b4868b4f6bdf8b2deeo525b76/PND%2020152018%20Alberto%20Ca%3%B1as%20Escalante%20WEB.pdf>

Ortiz, E. (2002). Tesis de Derecho Administrativo. San José: Editorial Stradtman.

Procuraduría General de la República. (1979). Dictamen C-229-79 del 5 de octubre de 1979.

Procuraduría General de la República. (1985). Dictamen C-158-85 del 15 de julio de 1985.

Anexo

Anexo 1. Resumen dictamen de la Procuraduría General de la República sobre las Personalidades Jurídicas Instrumentales

En su dictamen C-174-2001 del 19 de junio de 2001, la Procuraduría General de la República se ocupa de las personalidades jurídicas instrumentales:

“La personalidad jurídica es la cualidad propia de la persona. En efecto, atribuir personalidad jurídica a un ente es crear un centro autónomo de imputación de derechos y obligaciones (persona). La particularidad de esa imputación radica en que se hace a la persona en tanto tal y no como parte de un ente mayor. La personalidad, además, determina que el ente no forma parte de una organización ministerial y que posea un ámbito de actuación propio

La personalidad coloca al organismo en una posición diferente de quien, por carecer de personalidad jurídica, constituye un órgano, aún cuando éste fuere desconcentrado. Los entes en razón de su personalidad, no están sometidos a una relación de jerarquía o de sumisión orgánica, sino a una relación de dirección. Dicha relación es de confianza y es incompatible con la dependencia jerárquica.

Además, en razón de la personalidad, el ente goza de un patrimonio propio, independientemente de cómo se constituya o se integre. La titularidad de un patrimonio propio implica una autonomía patrimonial y por ende, autonomía de gestión. Conforme con esa autonomía de gestión, el ente podrá realizar todos los actos y contratos necesarios que impliquen gestión de dicho patrimonio. En ese sentido, la potestad de contratar es de principio y sólo es restringida en la medida en que la ley expresamente lo indique

La persona jurídica actúa a través de representantes, que se constituyen en sus personeros legales. La personería hace alusión a esa representación y en ello se diferencia de la personalidad. Podría decirse, en todo caso, que la personería legal tiene interés en el tanto en que se esté ante una persona jurídica. Por principio, la personería presupone la personalidad, lo que no excluye que el legislador en el caso de fondos presupuestarios u otros tipos de órganos los haya dotado de personeros legales. En principio, entonces, el ente tiene personero legal porque es persona jurídica, contrario a lo que se indica en el criterio legal que se ha acompañado.

En los dictámenes Ns. 87-88 de 25 de mayo de 1988 y 115-89 de 4 de julio de 1989 analizamos el fenómeno de las personalidades presupuestarias. En esa ocasión señalamos que en esos supuestos, la personalidad tiende a amparar aspectos diferentes del cumplimiento de los fines y competencias propias del ente a quien se le atribuye esa personalidad. Se trata de separar determinados fondos, en este caso de la municipalidad, afectarlos a ciertos fines y atribuir su gestión a un órgano determinado, al cual se le atribuye personalidad. Por ello hemos hablado de una personificación presupuestaria, en la cual la nueva "persona" permanece integrada al ente u órgano al que pertenecía. Este conserva sus competencias sobre la materia "propia" de la nueva "persona". Empero, al no existir verdaderamente una descentralización de competencias, no puede hablarse de que se está ante la creación de un nuevo ente. Por ello, en la mayoría de los casos se está ante una desconcentración de funciones ligada a una personificación instrumental, lo que no excluye que en algunos supuestos no exista incluso desconcentración funcional o si existe es en grado mínimo.

A partir de la resolución de la Sala Constitucional, N. 6240-93 de las 14 hrs del 26 de noviembre de 1993, el fenómeno es analizado bajo el término de "personalidad instrumental". En dicha resolución, la Sala consideró que en tratándose de órganos del Poder Ejecutivo a lo sumo el legislador podía atribuirles una personalidad instrumental, que no puede comportar una total independencia del Poder Ejecutivo y, por ende, el ejercicio de potestades que a éste compete. Si ese fuere el interés, el legislador tendría que constituir un verdadero ente descentralizado, con desplazamiento de competencias que constitucionalmente corresponden al Poder Ejecutivo como jerarca de la Administración Central. La validez de la personalidad instrumental en el Poder Ejecutivo fue analizada de nuevo por la Sala Constitucional mediante la resolución N. 3513-94 de las 8:57 hrs del 15 de julio de 1994. La Sala declara inconstitucional que se atribuya al Museo Nacional una personalidad jurídica plena y admite como válida la personalidad instrumental.

Integra esa personalidad jurídica plena la autonomía patrimonial, presupuestaria y funcional. Lo cual implica que la personalidad instrumental no debería conllevar esa autonomía. La siguiente resolución manifiesta esa diferencia:

"Los consultantes consideran que estos artículos están transgrediendo las competencias otorgadas por ley a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, específicamente en cuanto el artículo 7 inciso e) establece que al Consejo de Transporte Público le corresponde velar por la actividad de transporte público y el artículo 25 dispone como atribución de este Consejo el cálculo del cánon y en esa medida consideran que lesionan lo dispuesto en el artículo 188 constitucional en cuanto a la autonomía de las instituciones autónomas puesto que un órgano del Poder Ejecutivo tendría facultades y competencias que chocan con la autonomía administrativa de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. La Sala estima que no llevan razón los consultantes en su alegato y que las alegadas violaciones constitucionales no se dan en los artículos consultados. En el proyecto de ley consultado se crea un Consejo de Transporte Público como órgano con desconcentración máxima que tendrá personalidad jurídica instrumental, autonomía patrimonial, financiera y presupuestaria e independencia funcional y administrativa, que estará especializado en materia de transporte público pero adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La Sala quiere llamar la atención a la Asamblea Legislativa en el sentido de que se está proponiendo la creación de un híbrido jurídico en el proyecto, que resulta inexplicable a la luz del Derecho Administrativo y que amenaza más bien en convertirse en foco de conflictos innecesarios. Esto porque se define, por una parte, como órgano de desconcentración máxima (como tal, subordinado, pese a reservársele algunas competencias exclusivas ya que incluso podría dársele personalidad jurídica meramente instrumental), pero, por la otra, se le confieren atributos propios de una persona jurídica materialmente independiente, es decir, de ente descentralizado. Tal confusión resulta inconstitucional y, por lo tanto, requiere corregirse, debiendo definir el legislador su posición sobre qué clase de organización administrativa pretende instaurar en este campo..." Sala Constitucional, resolución N. 9530-99, de las 9:15 hrs del 3 de diciembre de 1999.

El calificativo de "instrumental" que se hace a la personalidad significa que es una personalidad limitada al manejo de determinados fondos señalados por el legislador, que permite la realización de determinados actos y contratos con cargo a esos fondos, pero que no comporta una descentralización funcional verdadera. Su atribución supone una gestión presupuestaria independiente y, por ende, la titularidad de un presupuesto propio."