

C-095-2000

San José, 9 de mayo del 2000

Licenciada

Lilliana Fallas Valverde

Directora Ejecutiva

Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad

Estimada señora Directora:

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a su atento oficio No. CNDC-164-98 de fecha 6 de octubre de 1998 (remitido muy gentilmente por segunda vez a esta Procuraduría General vía fax el 25 de febrero del año en curso, por haberse extraviado el mismo en este Despacho), en que solicita nuestro criterio técnico en relación con el plazo de duración de los cargos de los miembros del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, de manera particular el de los representantes de la Unión Nacional de Gobiernos Locales y de las asociaciones de desarrollo, por cuanto en la Ley No. 3859 de 7 de abril de 1967 Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad y su respectivo Reglamento, no establecen disposición alguna en ese sentido de manera expresa.

Sobre el particular me permito dar respuesta a su gestión de la siguiente forma:

I. CRITERIO DE LA ASESORIA LEGAL EN RELACION CON LA CONSULTA PLANTEADA

Su gestión de consulta fue acompañada del oficio No. ALR. N° 606-98 de 29 de setiembre de 1998, suscrito por la Licenciada Ana Beatriz Hernández González, Jefe del Área Legal y de Registro de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, en el que se indica, en lo conducente, lo que de seguido se transcribe:

"De conformidad con el artículo 8° de la Ley N° 3859, sobre el Desarrollo de la Comunidad, el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad está integrado de la siguiente forma:

- 1. El Ministro de Gobernación y Policía o su representante.*
- 2. Ministro de otra cartera o su representante, que designará el Presidente de la República.*
- 3. Tres miembros de las asociaciones de desarrollo.*
- 4. Dos miembros de la Unión de Gobiernos Locales.*

En dicha norma no se indica el plazo por el que se nombran. En la última parte de la misma se menciona que la integración de dicho Consejo se hará por decreto ejecutivo, pero en ninguno de los mismos se señala cual es el plazo de nombramiento o la fecha en que expiran.

De conformidad con el artículo 9°.2 de la Ley General de la Administración Pública, que regula la forma de integración del ordenamiento administrativo escrito, señalando que se aplicará la costumbre como fuente, la que ha privado en el caso de los integrantes del mencionado Consejo es que los mismos cambian cada cuatro años, por estar presidido por el Ministro de Goberna-

ción y Policía o su representante, miembro de naturaleza política y que variará cada cuatro años, cuando cambia el Gobierno de la República.

En conclusión, aplicando la costumbre como fuente de interpretación de las normas, por laguna de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad y su Reglamento, el plazo de vigencia de todos los representantes ante el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad es de cuatro años y su vencimiento se producirá cuatro años después de que hayan sido nombrados mediante el decreto ejecutivo respectivo."

Analizado que fuera por este órgano asesor el criterio externado por el Area Legal y de Registro, se coincide con dicha asesoría legal en el sentido de que efectivamente la normativa vigente en la materia, a saber, la Ley No. 3859 Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad y su respectivo Reglamento según Decreto Ejecutivo No. 26935-G de 20 de abril de 1998 (publicado en La Gaceta No. 97 del 21 de mayo de 1998), no regulan de manera expresa lo relativo al período en que deben permanecer en sus cargos los miembros del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Más aún, analizadas que fueron las actas de la Asamblea Legislativa del expediente legislativo respectivo y en las que constan las discusiones que generó el entonces proyecto de la actual Ley No. 3859 en el Congreso, se pudo constatar que los señores Diputados no externaron opinión alguna ni formularon comentario sobre el particular. Igualmente existe una total ausencia en cuanto al punto a analizar aquí, en las diferentes manifestaciones de los criterios esgrimidos por los jefes de las entidades, de los funcionarios de los departamentos legales de dicha instituciones que remitieron sus comentarios, así como de los invitados y asesores a los que se les otorgó también audiencia o invitaron para que se refirieran al contenido del entonces proyecto de ley.

Ante ello, procede esta Procuraduría a realizar la interpretación de la normativa a aplicar con el fin de procurar una adecuada solución al planteamiento jurídico expuesto.

II. *NORMATIVA APLICABLE AL CASO DE ANALISIS: SU ADECUADA INTERPRETACION Y APLICACION*

El presente análisis es conveniente iniciarlo transcribiendo el artículo 8 de la Ley No. 3859 de repetida cita, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 8.-

Habrá un Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, integrado por los siguientes miembros: el Ministro de Gobernación y Policía, o su representante; un Ministro de otra cartera, o su representante, que designará el Presidente de la República; tres miembros de las asociaciones de desarrollo y dos miembros de la unión de gobiernos locales. Los representantes de las asociaciones de desarrollo y de la unión de gobiernos locales serán nombrados de las ternas que deberán solicitarse a esas entidades, El Consejo será presidido por el Ministro de Gobernación y Policía o su representante.

Cuando las asociaciones de desarrollo están organizadas a escala nacional, serán los organismos nacionales los encargados de presentar las ternas correspondientes.

La integración del Consejo se hará por decreto ejecutivo".

De la lectura de dicha norma, queda claro que el Consejo lo conforman siete miembros, de los cuales, al menos dos de ellos son funcionarios de naturaleza política y cuyos cargos son de con-

fianza y de jerarquía –a saber, el Ministro de Gobernación y Policía, y aquel Ministro de otra cartera que designe el Presidente de la República, y en ambos cargos existiendo la posibilidad de que se designen a los representantes de cada uno de ellos-.

Dichos funcionarios, por la naturaleza propia de sus cargos de confianza y de jerarquía – Ministros-, se entiende que pueden permanecer en los mismos hasta por el plazo de cuatro años que dura su gestión, de tal suerte que al finalizar el lapso para el cual habían sido nombrados como jefes de sus respectivos Ministerios, deben también finalizar sus funciones en todos aquellos órganos colegiados, de los que formaban parte en razón de los mismos.

Igual sucede en el caso de aquellos que son los representantes de dichos Ministros y que ocupan los respectivos puestos dentro del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, pues al ser representantes de los jefes de los Ministerios representados en el Consejo, al dejar estos últimos sus cargos, implica ni más ni menos que la permanencia de sus representantes en el órgano colegiado correspondiente dependerá de la decisión de los nuevos jefes que lleguen a ocupar tales puestos jerárquicos.

Así, ante el hecho de que al menos dos de los siete miembros que conforman el Consejo son susceptibles de ser renovados cada cuatro años, o sea, en cada período constitucional de cambio de gobierno, y siendo uno de estos el jefe de dicho órgano colegiado, lo procedente es que esta situación sea utilizada como marco de referencia interpretativa a nivel administrativo, con el fin de procurar una solución al problema planteado, ante la ausencia de norma expresa que disponga sobre el particular.

Téngase presente que para lograr lo anterior, tal y como ya lo ha reiterado en otras ocasiones esta Procuraduría General en varios de sus dictámenes y que constituyen a su vez jurisprudencia administrativa, que debemos tener presente una serie de lineamientos al momento de desplegar esta labor interpretativa, sobre todo recordando que nos encontramos ante la participación de entes públicos que conforman evidentemente la Administración Pública y, sobre todo, tratándose de disposiciones o normativas administrativas de carácter legal y reglamentario, por lo que resulta procedente señalar el contenido del artículo 10º de la Ley General de la Administración Pública, que dispone:

"Artículo 10.-

1. La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular.

2. Deberá interpretarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas y la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere."

Además, téngase presente lo que sobre este particular informa igualmente la doctrina administrativa especializada en esta materia:

"...se dice comúnmente que la interpretación es la explicación de un texto, o más corrientemente, que es la operación de esclarecer un texto oscuro o dudoso. Pero en realidad el proceso interpretativo es mucho más amplio, ya que consiste en el conjunto de actividades indispensables **para aplicar el derecho**. Ahora bien, **este concepto de aplicación** comprende esencialmente dos fases: en una, el juez debe fijar los hechos del caso concreto sometido a su consideración, y no todos sino aquellos que tienen una importancia relevante para el problema que debe dilucidar, lo que ya implica un primer criterio valorativo; en segundo lugar debe seleccionar la norma que

*estima que debe aplicarse, relacionar la hipótesis de la norma con el caso concreto y fijar la consecuencia jurídica del sentido y alcance que le asigne" (Carlos Ducci Claro. **Interpretación Jurídica**. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1989, pp. 53 y 54).*

*"El fin de la interpretación es conocer el derecho para aplicarlo y realizarlo en las concretas relaciones de la vida social. La interpretación debe tener siempre presente que el fin del Derecho es establecer un orden justo en dichas relaciones. Por consiguiente, respetando el texto legal y siempre que éste lo permita, debe atribuirle el sentido más justo entre los varios posibles, el más conforme a la finalidad del Derecho. Mas para alcanzar esta meta tiene que recorrer un camino más o menos complicado que se inicia siempre con la consideración del texto de la ley" (García Valdecasas, G., **Parte General del Derecho Civil Español**, Editorial Civitas, Madrid, 1983, p. 110).*

*El tratadista de derecho administrativo Juan Alfonso Santamaría Pastor, en su obra **Fundamentos de Derecho Administrativo** (Editorial Centro Estudios Ramón Areces, Madrid, Tomo I, Capítulo Cuarto, 1991, pp. 388-389), también desarrolla este tema cuando refiriéndose a la Teoría General del Sistema Normativo, aclara lo que de seguido se transcribe en lo conducente:*

"Ante todo ha de comenzarse por distinguir los conceptos de interpretación y de aplicación de las normas que, aunque próximos entre sí, aluden a operaciones esencialmente diferentes. De forma provisional, podría decirse que por interpretación se entiende el proceso de atribución de un significado a un determinado objeto: en el caso de la interpretación jurídica, a un enunciado lingüístico contenido en una norma. Se trata, pues, de una operación aparentemente cognoscitiva, que se realiza en abstracto, sin considerar la aplicación de dicha norma a un caso concreto (p. ej., interrogarse sobre el significado de las expresiones "Estado social" o "derecho electoral general" arts. 1º, 1 y 86.1 CE). La aplicación del Derecho es, sin embargo, una operación mucho más compleja. Es obvio que ninguna norma, por sí sola, refleja en la descripción de su supuesto de hecho toda la innumerable variedad de matices que concurren en un caso concreto determinado: la aplicación del Derecho es la expresión que designa el proceso mediante el que un operador jurídico cualquiera (un Juez, la Administración, etc.) construye una solución justa y técnicamente correcta que ha de darse a ese caso concreto; una auténtica construcción que ha de hacerse ponderando todas las circunstancias de hecho que concurren en el caso (...) y utilizando conjuntamente todas las normas referidas a dichas circunstancias (...) Así pues, puede haber interpretación sin aplicación de la norma, como la que realiza el comentarista científico que se interroga sobre el sentido de una expresión de un artículo del Cc. Sin embargo, no puede haber aplicación sin interpretación: la interpretación es, necesariamente, una de las fases del proceso de aplicación del Derecho (...)

Toda operación de interpretación o aplicación del Derecho es un proceso constructivo por excelencia; el jurista no indaga una realidad normativa preexistente, sino que construye esa misma realidad con criterios que, en buena parte, son voluntaristas y sin otra limitación que la observancia de una serie de reglas, lógicas y axiológicas, de construcción".

Así las cosas, es posible que del contenido de algunas otras disposiciones de la Ley No. 3859 y de su respectivo Reglamento D.E. No. 26935-G, nos faciliten criterios o lineamientos tendentes a establecer un punto de referencia adecuado y de aplicación pertinente para nuestro caso objeto de estudio.

En ese sentido, téngase presente lo señalando en el Capítulo II de la Ley No. 3859, relativo al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, en el que encontramos el artículo 10 que en lo conducente establece:

"Artículo 10.-

*Corresponde al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, determinar cuáles programas y servicios de los organismos públicos deben entenderse como parte específica del **plan nacional de desarrollo de la comunidad...**"*

(El resaltado es nuestro)

Por su parte, el Capítulo II del Reglamento D.E. No. 26935-G, regula aspectos propios del funcionamiento del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad en los siguientes términos:

"Artículo 4º.-

Además de las funciones que le otorga la Ley N° 3859, el Consejo Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- a. **Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad**, planteado por las organizaciones comunales en coordinación con la Dirección Nacional (...)"*
- d. Ejecutar las políticas de gobierno que por su naturaleza sean de desarrollo comunal (...)" (el resaltado es nuestro)*

Finalmente, en el Capítulo III del Reglamento, referido al Director General quien actúa a su vez como Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo, en el artículo 9 menciona en sus incisos b) y e) lo siguiente:

"Artículo 9º.-

Sin perjuicio de lo que la Ley le asigna, el Director General tendrá las siguientes atribuciones:

- a. **Tramitar ante el Consejo, para su aprobación, el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad**, formulado y preparado por la Confederación Nacional de Asociaciones (...)"*
- e) Servir de Director Ejecutivo del Consejo Nacional y, en dicha calidad, mantener informado a este del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad y de los acuerdos del Consejo. (...)" (el resaltado es nuestro).*

Del análisis del articulado antes transcrito, se puede afirmar preliminarmente que el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad se constituye en un instrumento de fundamental importancia para la labor que debe desplegar tanto el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, como su propio Director Ejecutivo.

De esta forma tenemos otra disposición legal de importancia contenida en la Ley No. 3859 que se refiere a dicho Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, a saber, el propio artículo primero de la misma que indica:

"Artículo 1.-

Créase la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, como órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, y como instrumento básico de desarrollo, encargada de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país,

para lograr su participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social".

Dentro de este marco de referencia legal, el Reglamento a dicha Ley No. 3859 desarrolla aún más el papel que juega en la especie el Plan Nacional de Desarrollo frente a la labor a desplegar por parte del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, en particular en los siguientes artículos de importancia:

"Artículo 1.-

La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, conocida por sus siglas DINADECO, es un órgano del Poder Ejecutivo, adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía. Estará regida por un Consejo Nacional, el cual se integrará conforme lo dispone el artículo 8 de la Ley No. 3859.

Artículo 2.-

La Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad actuará como instrumento básico de desarrollo, con el fin de fomentar, orientar, coordinar y evaluar la organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa y consciente en la realización de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Será además, un órgano de coordinación interinstitucional para la ejecución de las políticas del Poder Ejecutivo y del movimiento comunal, que sean integradas al Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

La formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad estará a cargo de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo (...).

Por su parte, el Congreso Nacional de Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad, creado según artículo 75 de este Reglamento, será el organismo que defina los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el cual será cuatrienal.

Cumplido el proceso de trabajo para la formulación y ejecución, el Consejo Nacional de Desarrollo será el organismo que apruebe el Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad, de acuerdo con los planteamientos y necesidades del movimiento comunal". (el resaltado es nuestro)

De lo transcrito hasta el momento, se desprende que existe en la especie un período cuatrienal dentro del cual se despliega la actividad del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y la misma Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad actuando como Dirección Ejecutiva del Consejo, en consecuencia o concordancia con lo establecido en el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo de la Comunidad cuya vigencia lo es también de cuatro años, amén de que, como se indicó al inicio de esta exposición, al menos dos de los integrantes de dicho Consejo, por su investidura o cargo de jerarquía de confianza (Ministros), deben igualmente ser nombrados hasta por el término de sus labores como tales, que en principio comprende el plazo de cuatro años de cada período presidencial constitucional.

CONCLUSION

De una interpretación armónica de todos y cada uno de los numerales que se han transcrito, tanto de la Ley No. 3859 como de su propio reglamento Decreto Ejecutivo No. 26935-G, se puede realizar una labor integradora de las mismas y llegar a interpretar armónicamente, en ausencia de

norma expresa en este sentido, de que la labor del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad y por ende, el período de nombramiento de todos sus integrantes, debe desplegarse y desarrollarse dentro de un periodo de cuatro años, el cual coincide en cuanto a su iniciación y finalización con cada período constitucional presidencial que es de cuatro años.

No obstante la anterior interpretación, la cual se reitera procura ser integrativa y armoniosa con el resto del articulado legal y reglamentario que conforma el marco jurídico normativo que rige al Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, resulta más que evidente la necesidad de que se lleve a cabo la reforma normativa correspondiente, en la que se incluya, de manera expresa, el período dentro del cual deben ser nombrados los integrantes del Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, con el fin de llenar el vacío que en ese sentido existe en la actualidad, tanto a nivel de la Ley No. 3859 como de su propio Reglamento.

Sin otro particular,

Geovanni Bonilla Goldoni

Procurador Fiscal

GBG/gbg

ARCHIVADO: CONSULTAS/CONS-20/095-CONSEJO-DINADECO