

CONSULTA NO. 181
16 de julio de 1996.

Licenciado
Gilberto Tufi3n Scalitti
Director Nacional
Instituto Nacional de Formaci3n
Profesional
E. S. D.

Señor Director:

Nos referimos a su Nota No. DN.339-96 de 19 de junio del a3o en curso, donde nos solicita opini3n legal en torno a las facultades establecidas a la Comisi3n Nacional de esa Instituci3n, por medio de su Reglamento Interno.

Antes de expresarle nuestra opini3n en torno a su interrogante, hemos considerado pertinente hacer algunos comentarios preliminares referentes a la Instituci3n que usted dirige, orientados a esclarecer su pregunta.

Primeramente analizaremos la naturaleza jur3dica del Instituto Nacional de Formaci3n Profesional (INAFORP). As3, tenemos que mediante la Ley 18 de 29 de septiembre de 1983, se cre3 el INAFORP como una Instituci3n del Estado, con personer3a jur3dica y patrimonio propio, cuyo objeto primordial es el de propiciar el desarrollo t3cnico del trabajador sin descuidar los aspectos econ3micos, sociales, cultural y humano, de conformidad con sus aptitudes y ocupaciones productivas que requiera el proceso de desarrollo nacional.

El citado cuerpo legal dispone en su art3culo primero lo siguiente:

"ART3CULO 1: Cr3ese el Instituto Nacional de Formaci3n Profesional (INAFORP) como Instituci3n Aut3noma del Estado, con personer3a jur3dica y patrimonio propio."

Esta Instituci3n es, sin duda alguna, otra de las entidades aut3nomas creadas por el Estado para el mejor cumplimiento de sus fines y su creaci3n obedece al principio moderno de descentralizaci3n administrativa, concebido en virtud que las

funciones del Estado han aumentado tan considerablemente que en esta forma se obtiene "un medio de gestión más adecuado, para el cumplimiento de determinados fines, elegidos por el propio Estado, delegando funciones que le pertenecan", como lo indica Rodolfo Buitrich, en sus "Principios de Derecho Administrativo", a páginas 171-172.

En cuanto a los órganos que conforman el INAFORP y su integración, los artículos 1 y 8 de la precitada Ley, disponen lo siguiente:

***ARTÍCULO 7:** El INAFORP estará constituido por la Comisión Nacional, órgano de políticas y decisiones; la Dirección Nacional, órgano ejecutivo; y las Unidades Operativas del Instituto.

***ARTÍCULO 8:** La Comisión Nacional es el órgano con responsabilidad sobre la marcha general del INAFORP, y por lo tanto formulará los planes de trabajo anuales del mismo y controlará la realización de las correspondientes actividades. Estará integrada de la siguiente manera:

1. El Ministro de Trabajo y Bienestar Social o el Viceministro, quien la presidirá.
 2. El Ministro de Planificación y Política Económica o su representante;
 3. El Ministro de Educación o su representante;
 4. El Ministro de Comercio e Industrias o su representante;
 5. Tres (3) representantes de los empleadores;
 6. Tres (3) representantes de los trabajadores;
 7. Tres (3) artesanos en ejercicio e independientes; y
 8. Tres (3) productores agropecuarios."
- (El resaltado es nuestro).

Para la ejecución de los planes y programas establecidos por la Comisión Nacional del INAFORP, se cuenta con una Dirección Nacional que está a cargo de un Director Nacional, quien es el encargado de representar a la misma. Dicho funcionario es nombrado por el Presidente de la República para un período de cuatro (4) años prorrogables, y ratificado por la Asamblea Legislativa.

De las disposiciones citadas, se infiere que la Comisión Nacional, dentro de la organización de esta entidad descentralizada, es el órgano supremo de decisión y administración, correspondiéndole, por tanto, orientar su actividad dentro de la autonomía determinada por la Ley.

Un aspecto de gran importancia en la organización y fundamento de las entidades autónomas y semiautónomas, lo constituye la vinculación con la administración central del Estado.

En este sentido, siendo las entidades descentralizadas creación del Estado, y pese a que gozan de autonomía para la gestión técnica y económica de la función, servicio o actividad a su cargo; las mismas están encuadradas dentro de su estructura organizacional y sus recursos provienen del erario público. Por ello es, que se ha establecido una serie de mecanismos, mediante los cuales se controla la organización y actividad de ellas dentro de las funciones generales del Estado.

Para ejecutar este control o tutela gubernamental sobre estas entidades públicas, se establece entre otras disposiciones de la Ley que la Presidencia de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades autónomas y semiautónomas, corresponde ejercerla al Ministro o Jefe del Departamento Administrativo a cuyo Despacho estén adscritos o vinculados. En el caso específico del INAFORP la Comisión Nacional debe ser presidida por el Ministro de Trabajo y Bienestar Social.

La finalidad de este control por parte del Ejecutivo sobre las entidades descentralizadas, lo expone diáfanoamente el profesor ALVARO TAFUR GALVIS, en su obra "Entidades Descentralizadas" página 194, cuando señala:

"El ejercicio del control de tutela determina, de una parte, la limitación en la autonomía reconocida a las entidades descentralizadas, y de otras, en contraprestación, un cúmulo de atribuciones a disposición de las autoridades centrales, en cuya virtud pueden lograr la unificación de las actividades administrativas confiadas a las diferentes agencias estatales.

Pero la finalidad de limitación de la autonomía de estos organismos descentralizados no es la única de la tutela. En efecto, por medio de ella, y entre otros procedimientos, se logra también coordinar entre sí las actividades de las entidades, con el fin de que sean un adecuado reflejo de la política gubernamental que para un determinado sector haya adoptado el gobierno."

La Junta o Consejo Directivo o Comisión Nacional es, dentro de la Organización de las entidades descentralizadas, el órgano supremo de decisión y

administración y le corresponde, por tanto, orientar su actividad de acuerdo y dentro de la autonomía determinada por la Ley.

La integración de la Junta o Consejo Directivo o Comisión Nacional de las entidades descentralizadas varía en cada caso concreto, pero en general en su composición intervienen funcionarios públicos de jerarquía, que dirigen actividades similares a las desarrolladas por la entidad, y representantes de organizaciones privadas que, en su esfera, cumplen actividades sobre las cuales inciden las funciones de la entidad descentralizada.

Como señaláramos anteriormente, el Consejo o Junta Directiva deberá presidirlo siempre un Ministro o Jefe de Departamento Administrativo, que será el titular del Ministerio el cual se encuentre vinculada la entidad, teniendo en cuenta las actividades que se le asignen. Además, forman parte de las Juntas Directivas generalmente, otros Ministros diferentes del de tutela y representantes directamente designados por el Presidente de la República.

Refiriéndonos concretamente a la interrogante planteada en su Consulta, podemos señalarle que la Comisión Nacional como organismo responsable por la marcha general del INAFORP tiene la facultad de autorizar internamente al Director Nacional para realizar viajes al exterior en representación de la institución.

Esta afirmación tiene el siguiente fundamento jurídico:

a) El artículo 19 de la Ley Orgánica del INAFORP establece las funciones y atribuciones del Director Nacional, el cual en la mayoría de los casos, necesita de la autorización y aprobación expresa por parte de la Comisión para llevar a cabo las mismas.

b) La Comisión es el organismo directivo a cargo de las políticas a seguir por ese Instituto y como consecuencia, es a quien le compete tomar las decisiones que afecten a esa Institución Autónoma.

c) De igual forma, la Comisión Nacional es el órgano controlante de la Dirección Nacional, del cual necesita autorización para desplegar cierta actividad o para realizar determinados actos, por lo que el Director Nacional necesita de la autorización interna de la Comisión Nacional para viajar al exterior, y posteriormente esta solicitud debe ser remitida al Ministerio de la Presidencia para su autorización final.

d) En vista que el Director Nacional es responsable ante la Comisión por el eficiente y correcto funcionamiento administrativo de la institución, es lógico que de ausentarse para representar al INAFORP en el exterior, sea la Comisión Nacional quien le autorice para tal fin.

e) La exigencia por parte de la Comisión Nacional del INAFORP respecto a una autorización interna que debe solicitar el Director Nacional para realizar viajes al exterior, de ninguna manera crea a la Comisión, atribuciones no contempladas en la Ley, ya que dicho organismo tiene como función primordial, fijar la política de la institución y decidir sobre los aspectos que puedan afectar a la misma.

f) No vemos de que manera el Reglamento Interno de la Comisión Nacional del INAFORP, pueda contravenir el artículo 165 de la Ley de Presupuesto que se relaciona con la autorización requerida por el Ministerio de la Presidencia para viajar al exterior, ya que la autorización que debe brindar la Comisión, al Director Nacional del INAFORP; es un trámite administrativo interno que responde al control jerárquico que ejerce ese organismo sobre la institución.

Lo que realmente sucede es, que lo establecido por la Comisión Nacional del INAFORP en su Reglamento Interno no es un deber, sino una atribución que se justifica en este órgano controlador, y que además se encuentra establecida en la mayoría de los Reglamentos Internos de los organismos superiores de deliberación de las entidades autónomas (CSS e IRHE).

Por todo lo anterior, opinamos que la atribución establecida en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional del INAFORP de autorizar los viajes que realice el Director Nacional en representación de esa institución, no contravienen el sentido de su Ley Orgánica.

De esta manera, dejo expuesta mi opinión en torno a las atribuciones de la Comisión Nacional del INAFORP. Reciba por tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

Atentamente,

Licda. Linetta Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)

LL/13/au