

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)  
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

**INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL**

**TEMA: REGIMEN AUTONOMO DE EMPRESAS ESTATALES**

**RESUMEN**

El presente estudio contiene un informe acerca del régimen autónomo de las empresas estatales, en el primer apartado se indica cual es la normativa constitucional que regula esta materia. El segundo punto de la investigación es la doctrina que incluye el concepto de empresa estatal, el control a las empresas publicas y como se fiscalizan. Para concluir se transcribe jurisprudencia que trata sobre el concepto de libertad autonómica, autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas y de las instituciones autónomas entre otras.

**Índice de contenido**

NORMATIVA.....	2
Constitución Política.....	2
DOCTRINA.....	2
CONCEPTO DE EMPRESA ESTATAL.....	2
EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	2
FISCALIZACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	4
JURISPRUDENCIA .....	5
Libertad autonómica.....	5
Alcances de la autonomía funcional en Universidad de Costa Rica ..	6
Autonomía del Instituto de Desarrollo Agrario.....	9
Autonomía del ICT y sus efectos administrativos.....	12
Autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas y las instituciones autónomas .....	19
FUENTES UTILIZADAS.....	27

## **NORMATIVA**

### **Constitución Política<sup>1</sup>**

ARTÍCULO 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión. (Así reformado por Ley No.4123 de 31 de mayo de 1968)

ARTÍCULO 189.- Son instituciones autónomas:

- 1) Los Bancos del Estado;
- 2) Las instituciones aseguradoras del Estado;
- 3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creare la Asamblea Legislativa por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

ARTÍCULO 190.- Para la discusión y aprobación de proyectos relativos a una institución autónoma, la Asamblea Legislativa oirá previamente la opinión de aquélla.

## **DOCTRINA**

### **CONCEPTO DE EMPRESA ESTATAL.<sup>2</sup>**

De este modo, si bien hablamos en general de "empresas del Estado" o de "empresas públicas", no debemos considerar que ellas existan bajo una única manifestación posible, sino que habremos de estar advertidos ya inicialmente acerca del empleo amplio que puede darse al término, y del *sentido restringido* con que puede luego también considerárselo. En nuestro país se ha generalizado la idea de que "empresas del Estado" son *tan sólo* las que están enmarcadas precisamente bajo ese rótulo, al amparo de las leyes 13.653, 14.380 y 15.023, y se olvidan ya, desde el comienzo, otras formas que no difieren sustancialmente de éstas; por lo demás, al encabezar bajo ese título a tales entidades, se está creando una suerte de carril o de guía para el pensamiento, induciendo nuevamente al equívoco de que todo es en realidad un solo problema y como tal susceptible de ser resuelto a través de una única solución; no intentaremos cambiar la terminología, pero al menos queremos destacar este error contra el que debemos estar siempre prevenidos.

### **EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS<sup>3</sup>**

Habida cuenta de la diversidad y heterogeneidad de supuestos que

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

engloba el concepto de empresa pública no será extraño que existan, también, diversos cauces para llevar a cabo su control. Un control que, ante todo, hace referencia a la organización del sector de las empresas públicas o, lo que es lo mismo, del denominado sector público (en la acepción más restringida de esta expresión a que ya se aludió anteriormente) y que, de forma resumida, puede asumir las formulaciones que seguidamente se indican.

a) Control directo por parte de la Administración pública que participa en la empresa pública (caso de las Sociedades Estatales) o a la que ésta se encuentra adscrita (caso de las Entidades Públicas Empresariales). Este control directo es típico de las empresas públicas dependientes del Ministerio de Hacienda como era el caso de Telefónica, Tabacalera, Campsa o de la Banca oficial. En los casos de empresas públicas mixtas (es decir, en donde coexiste junto a la participación pública mayoritaria otra participación privada) la posición predominante de la Administración ha sido reforzada, frecuentemente, con la figura del Delegado del Gobierno como puente de unión entre la Administración y los órganos propios de la empresa. Aun cuando las facultades de los Delegados del Gobierno han variado mucho en cada empresa pública en donde se ha implantado esta fórmula cabe decir, con carácter general, que sus poderes pueden llegar a vaciar de contenido las atribuciones que la legislación mercantil reconocía a los Consejos de Administración y a las Juntas Generales de accionistas.

Entre las empresas que tienen o han tenido Delegados del Gobierno cabe citar a Telefónica, Tabacalera, Campsa, REDESA así como Entes públicos tales como RENFE o el Canal de Isabel II.

b) Control mediante Entes de Gestión: Los Entes de gestión han sido –y siguen siendo– el cauce más frecuentemente utilizado para el control de las empresas públicas. Como Entes de gestión cabe incluir al INI o al INH así como al Ente público Radiotelevisión Española (que controla a Radio Nacional de España, S.A. y Televisión Española, S.A.). Como ya se ha indicado en el ap. II de esta lección las funciones del INI y del INH han sido asumidas, desde la Ley 5/1996, de 12 de enero, por la AEI y por la SEPI y desde el Real Decreto-Ley 15/1997, de 5 de septiembre, únicamente por la SEPI. Aunque cada Ente de gestión cuenta con una regulación jurídica específica cabe decir, con carácter general, que en todos ellos se prevén medios adicionales de control y fiscalización de las empresas públicas incluidos en su ámbito (y a los que más adelante se hará mención) como pueda ser la remisión anual a las Cortes Generales de sus planes de actuación y los de sus empresas

(caso de la SEPI) o la indisponibilidad absoluta de las acciones de las sociedades participadas (caso del Ente Público RTVE).

c) Control mediante otras empresas públicas: En este grupo se incluyen las sociedades filiales de otras empresas públicas creadas así precisamente con la finalidad de eludir los sistemas de control impuestos por la Ley a la Administración o a los Entes de Gestión. Aun cuando en la actualidad este sistema de elusión del control resulte ineficaz sí debe señalarse su existencia ya que fue utilizado con profusión tanto por las empresas del grupo INI como por otras (caso de Telefónica) dando lugar a auténticos entramados empresariales con cruce de acciones de modo muy similar al utilizado por las grandes empresas privadas –especialmente las multinacionales– con el propósito de ocultar su auténtica estructura financiera.

#### **FISCALIZACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS<sup>4</sup>**

En términos generales, tanto las empresas públicas incluidas en la denominación de sociedades estatales como las Entidades Públicas Empresariales están sometidas a una doble fiscalización política y jurídica en su actuación. La fiscalización política se lleva a cabo por las Cortes Generales mediante los procedimientos previstos en la propia Constitución y en los Reglamentos de las Cámaras, tales como las informaciones, interpelaciones, preguntas, mociones y otras medidas similares, si bien la fiscalización parlamentaria no se agota aquí ya que también interviene en controles estrictamente jurídicos como puedan ser las aprobaciones de los Presupuestos Generales del Estado (en donde, recordemos, se incluyen los presupuestos de las empresas públicas), o de la Cuenta General del Estado en donde se encuentran incluidos tanto los Organismos públicos como las sociedades estatales.

A caballo entre la fiscalización política y la jurídica podría incluirse la actuación de la Comisión mixta de las Cortes Generales-Tribunal de Cuentas (que tiene por finalidad valorar el juicio sobre las empresas públicas formulado por el Tribunal de Cuentas) así como la de las Comisiones de Investigación previstas en el artículo 76 de la CE.

En cuanto se refiere específicamente a las Sociedades Estatales, la LGP les impone la obligación de elaborar anualmente un programa de actuación, inversiones y financiación (PAIF) en el que deben recogerse «las previsiones plu-rianales oportunamente elaboradas, con expresión de los objetivos a alcanzar, su cuantificación y los recursos necesarios» (art. 87 de la LGP). El PAIF debe ser elaborado antes del 15 de marzo de cada año y se somete al acuerdo

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

del Gobierno antes del 30 de junio a propuesta del Jefe del Departamento al que estén adscritas, de forma directa o indirecta, previo informe del de Economía y Hacienda (art. 89 de la LGP).

Respecto a las Entidades Públicas Empresariales, el artículo 59 de la LOFAGE, indica que, sin perjuicio de lo establecido en la LGP están sometidas a un «control de eficacia que será ejercido por el Ministerio y en su caso por el Organismo Público al que estén adscritas» y que tendrá por finalidad «comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos y la adecuada utilización de los recursos asignados». Por su parte la LGP somete a estas Entidades a las mismas obligaciones ya expuestas para las Sociedades Estatales (es decir, la elaboración de un PAIF) así como a la necesidad de elaborar anualmente «un presupuesto de capital con el mismo detalle» (art. 87 de la LGP). Tanto el presupuesto de explotación como el de capital deben ser remitidos al Ministerio de Economía y Hacienda antes del 1 de mayo de cada año, acompañados de «una memoria explicativa de su contenido y de la liquidación del presupuesto del ejercicio anterior, a efectos de su inclusión en los Presupuestos generales del Estado».

Finalmente, tanto en el caso de las Sociedades Estatales como en el de las Entidades Públicas Empresariales debe ser resaltado el importante y tradicional papel que desempeña el Tribunal de Cuentas como órgano de control de todo el sector público (art. 136 de la CE). A este efecto, el artículo 128 de la LGP considera a los Presidentes y Directores de los Organismos Públicos y de las Sociedades Estatales como responsables de las cuentas que hayan de rendirse al Tribunal. Por su parte el artículo 9 de la Ley Reguladora del Tribunal de Cuentas (LTC) no sólo autoriza a fiscalizar la adecuación de la gestión de las empresas públicas al principio de legalidad sino también a la de eficacia y economía. Como consecuencia de ello, el Tribunal de Cuentas lleva a cabo un control mucho más efectivo de las empresas públicas al extenderse también a la «racionalidad y conveniencia del gasto realizado» (art. 13 de la LTC).

## **JURISPRUDENCIA**

### **Libertad autonómica<sup>5</sup>**

II.- Los entes autónomos, conforme lo dispone el artículo 188 de la Constitución Política, tienen independencia y libertad, para darse su sistema de gobierno, que comprende determinada facultad legislativa, pero únicamente referida a la actividad no reglada. El fundamento de esta libertad autonómica, está en la especialidad

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

que caracteriza la función, que originó su creación. Esa facultad legislativa del ente autónomo, en ningún caso le podrá permitir legislar en forma contraria a la Constitución o a la Ley, porque la función legislativa, está reservada en nuestro medio, a la Asamblea Legislativa. La actividad de gobierno, que tienen los entes autónomos y las universidades estatales, así como también las demás instituciones de Educación Superior, a que se refiere el artículo 84 constitucional, lo es en sentido estricto. Consistirá en dictar sus propias normas, para desarrollar el objeto y alcanzar los fines especializados que le fueron asignados por la ley que las originó. La doctrina autonómica, plasmada en el antes citado artículo 188 de la Constitución Política, no otorgó a los entes autónomos una facultad plena de legislar. Sin embargo, como han sido creados por el Estado, para que realicen un servicio especial, que constituye toda la actividad del ente, y el buen funcionamiento del servicio, el fin y la razón de ser, en el desarrollo de la especialidad, gozan de autonomía, la que les permite libertad e independencia, pero sin salirse de los límites, porque si se le permitiera ir más allá, los beneficiarios del servicio, no tendrían defensa contra sus irregularidades. Nos encontramos ante una especialidad orgánica, por la función y por la materia, que nos da la cualidad de la autonomía de los entes y determina una esfera dentro de lo que es autónomo, pero no más allá. La esfera de acción, puede ser más o menos amplia, según la naturaleza del servicio y las posibilidades patrimoniales del ente. Fuera de esa esfera, es incapaz de autolegislar y los actos que realice en ese sentido, son nulos de pleno derecho. Sobre el tema, puede consultarse al uruguayo Domichelli Alberto. Los entes autónomos, páginas 293 y siguientes, citado en sentencia de Casación número 94 de catorce horas, treinta minutos del once de setiembre de mil novecientos cincuenta y ocho."

**Alcances de la autonomía funcional en Universidad de Costa Rica<sup>6</sup>**

VIII.- SOBRE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA Y LA PETICIÓN DEL ACTOR PARA QUE SE REALICE EL "CONCURSO DE ANTECEDENTES" DE LA PLAZA POR ÉL OCUPADA: El artículo 84 de la Constitución Política le confiere a la Universidad de Costa Rica y a las demás universidades estatales, una especial autonomía, al señalar que "la Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad que la Universidad de Costa Rica. El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación." El análisis de esta norma



*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

fue abordado por la Sala Constitucional, en la sentencia número 1.313, de las 13:54 horas del 26 de marzo de 1.993, en la que explicó: "Conforme lo dispone el artículo 84 de la Constitución Política, las Universidades del Estado están dotadas de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Esa autonomía, que ha sido clasificada como especial, es completa y por esto, distinta de la del resto de los entes descentralizados en nuestro ordenamiento jurídico (regulados principalmente en otra parte de la Carta Política: artículos 188 y 190), y significa, para empezar con una parte de sus aspectos más importantes, que aquéllas están fuera de la dirección del Poder Ejecutivo y de su jerarquía, que cuentan con todas las facultades y poderes administrativos necesarios para llevar adelante el fin especial que legítimamente se les ha encomendado; que pueden autodeterminarse, en el sentido de que están posibilitadas para establecer sus planes, programas, presupuestos, organización interna y estructurar su gobierno propio. Tienen poder reglamentario (autónomo y de ejecución); pueden autoestructurarse, repartir sus competencias dentro del ámbito interno del ente, desconcentrarse en lo jurídicamente posible y lícito, regular el servicio que prestan, y decidir libremente sobre su personal (como ya lo estableció esta Sala en la resolución No.495-92). Son estas las modalidades administrativa, política, organizativa y financiera de la autonomía que corresponde a las universidades públicas. La autonomía universitaria tiene como principal finalidad, procurar al ente todas las condiciones jurídicas necesarias para que lleve a cabo con independencia su misión de cultura y educación superiores. En este sentido la Universidad no es una simple institución de enseñanza (la enseñanza ya fue definida como libertad fundamental en nuestro voto número 3559-92), pues a ella corresponde la función compleja, integrante de su naturaleza, de realizar y profundizar la investigación científica, cultivar las artes y las letras en su máxima expresión, analizar y criticar, con objetividad, conocimiento y racionalidad elevados, la realidad social, cultural, política y económica de su pueblo y el mundo, proponer soluciones a los grandes problemas y por ello en el caso de los países subdesarrollados, o poco desarrollados, como el nuestro, servir de impulsora a ideas y acciones para alcanzar el desarrollo en todos los niveles (espiritual, científico y material), contribuyendo con esa labor a la realización efectiva de los valores fundamentales de la identidad costarricense, que pueden resumirse, según se dijo en el voto que se acaba de citar, en los de la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano y el "sistema de libertad", además de la paz (artículo 12 de la Constitución

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

Política), y la Justicia (41 ídem); en síntesis, para esos propósitos es creada, sin perjuicio de las especialidades o materias que se le asignen, y nada menos que eso se espera y exige de ella. La anterior conceptualización no persigue agotar la totalidad de los elementos, pero de su contenido esencialmente se deduce -y es lo que se entiende que quiso y plasmó el Constituyente en la Ley Fundamental- que la universidad, como centro de pensamiento libre, debe y tiene que estar exenta de presiones o medidas de cualquier naturaleza que tiendan a impedirle cumplir, o atenten contra ese, su gran cometido." (Los destacados están en el original). Ante esa autonomía de que disfrutaban las universidades estatales, entre ellas la aquí accionada, la Sala está impedida para ordenar la realización de un concurso determinado, si no está claro que la Universidad está violentando la normativa interna que le impondría tal obligación. Luego, este aspecto fue resuelto ya por la Sala Constitucional, al resolver un recurso de amparo incoado por el accionante, en el que se estableció que no procedía acogerlo, en el tanto en que no había mediado lesión alguna a sus derechos fundamentales. En el voto correspondiente, número 2.575, de las 9:48 horas del 17 de abril de 1.998, se indicó que no mediaba violación de derecho alguno en perjuicio del recurrente y se remitió a lo establecido en una sentencia anterior, la número 3.282, de las 9:51 horas del 23 de junio de 1.995, en la que se indicó: " SEGUNDO. Es preciso recordar que, en materia de interinos, esta Sala Constitucional ha reiterado en múltiples ocasiones que tales funcionarios gozan de estabilidad impropia, sea que no gozan de la estabilidad laboral que tienen los funcionarios nombrados en propiedad y por ende están sujetos a la normativa y a razones objetivas de necesidad del servicio público. Se ha dicho además que, el hecho de que al funcionario se le hubiese nombrado interinamente para desempeñar un cargo, no tiene la virtud de constituir derecho adquirido alguno a su favor que obligue a la Administración a nombrarlo en propiedad o a prorrogar su nombramiento en esa plaza, pues el derecho de ocupar un cargo público no se adquiere con el transcurso del tiempo o por haber ocupado plazas similares por cierto período, sino por tener la idoneidad comprobada para desempeñarlo conforme lo dispuesto por el artículo 192 Constitucional y que en el caso concreto implica que los profesores ingresan al Régimen Académico previa participación en un concurso de antecedentes. De lo anterior se deduce también que el artículo 56 constitucional le garantiza a los ciudadanos su derecho a escoger el trabajo que más les agrade o convenga a sus intereses, pero de ningún modo significa que el Estado les debe proporcionar o mantenerlos en el cargo que han venido desempeñando./ TERCERO. La Universidad de Costa Rica, precisamente por las funciones que está llamada a desempeñar y por las especiales circunstancias que la rodean, ha establecido la



*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

regulación necesaria para los profesores interinos precisamente en función de la temporaneidad que los caracteriza y por las especiales funciones que desempeñan, pues más que llenar plazas que se encuentran vacantes por determinadas razones, lo que hacen es impartir cursos, de forma tal que la necesidad de esos profesores ya no depende solamente de que el titular de la plaza no esté, sino del flujo estudiantil que matricule los cursos, de la necesidad de impartir el curso, de los recursos económicos con que se cuenta para ello, entre otras cosas . Al respecto, esta Sala ya ha señalado en reiteradas ocasiones que, "las cuestiones que atañen al ordenamiento interno de las Universidades, como en este caso la distribución del tiempo a laborar para los profesores, no son discutibles en esta vía, toda vez que son de competencia exclusiva de las unidades académicas correspondientes ..." (sentencia No.0446-94 de las 11:42 horas del 21 de enero de 1994)." (La negrita y el subrayado fueron adicionados por el redactor). Por consiguiente, no resulta procedente ordenarle a la Universidad realizar el concurso de la plaza que ocupa el actor. [...]

**Autonomía del Instituto de Desarrollo Agrario<sup>7</sup>**

IV.- EN RELACIÓN CON LA AUTONOMÍA DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO: El artículo 188 de la Constitución Política señala: "Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión." La naturaleza del Instituto de Desarrollo Agrario, según la Ley N° 6.735 del 29 de marzo de 1.982, es precisamente la de institución autónoma (ver también los artículos constitucionales 189 y 190). Expresamente, en el artículo 1, se indicó: "Transfórmese el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), como una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa;..." La autonomía conferida conlleva necesariamente la atribución de personalidad jurídica y la independencia tanto administrativa como funcional, quedando sujeto a la ley, en materia de gobierno; según la reforma que se operó al artículo 188 citado, mediante Ley N° 4.123 del 30 de mayo de 1.968. La Sala Constitucional, en reiteradas resoluciones ha explicado el contenido de la autonomía de los entes descentralizados y en ese sentido, en el voto número 3.309, de las 15:00 horas del 5 de julio de 1.994, señaló: "III.- La autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas constituidas en el Título XIV de la Constitución, es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, más no frente a la ley en materia de Gobierno... Esto quiere decir que las instituciones autónomas no

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central. / IV.- Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe. B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En este sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones. Este es el concepto que recoge la Ley General de la Administración Pública al establecer la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de 3 conminaciones. (artículo 98.5) De allí que establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas . En este sentido la dirección del Poder

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo)./ IV.- Si, como se dijo este tipo de entidades operan protegidas del Ejecutivo en el campo administrativo en cuanto a órdenes, no pueden resistir el mandato del legislador.

La Asamblea Legislativa si tiene competencia para imponer por ley limitaciones a estas instituciones. Este es el significado de la expresión constitucional "...y están sujetas a la ley en materia de Gobierno..." .../ V.- Debe considerarse también que el régimen de autonomía administrativa concedido a las instituciones descentralizadas por el artículo 188 de la Constitución Política, no comprende el régimen del Servicio Civil, respecto del cual el legislador está facultado para definir las condiciones generales de trabajo que deben imperar en toda la administración pública. En este sentido, la política de salarios de Gobierno es parte integrante de la política de gobierno, que debe constituir un régimen estatal de empleo público uniforme y universal." (Los destacados no están en el original). De lo transcrito no sólo se desprende el contenido general de la autonomía conferida a las instituciones autónomas, sino también y, precisamente en lo que al caso interesa, que en materia salarial están sujetas a la ley, por tratarse de una materia de gobierno. Ahora bien, para concretar el punto en discusión, está claro que el Instituto de Desarrollo Agrario no está bajo la cobertura de acción de la Dirección General del Servicio Civil, cuya actividad está circunscrita especialmente al Poder Central. El Instituto de Desarrollo Agrario, en materia de política salarial, queda sujeto a la Autoridad Presupuestaria, tal y como se desprende de la resolución citada (y en el mismo sentido puede consultarse la reciente sentencia, también de la Sala Constitucional, número 12.019, de las 9:08 horas del 18 de diciembre del 2.002). En efecto, la Ley N° 6.821, del 14 de octubre de 1.982, denominada Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria ( hoy derogada , por la reciente Ley N° 8.131, publicada el 16 de octubre del 2.001, que es la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos), y que estuvo vigente en la fecha en que se emitieron las directrices cuya aplicación reclaman los recurrentes, incluía en el ámbito de su aplicación al I.D.A, pudiéndosele ubicar, en la clasificación que se hacía en el artículo 2, como parte del Sector Público no financiero; razón por la cual, como se indicó, estaba sometido a las directrices generales emanadas de la Autoridad Presupuestaria, incluidas las de política salarial. De lo anterior, se concluye fácilmente que las resoluciones de la

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

Dirección General del Servicio Civil, números DG-097-98, de las 8:00 horas y DG-098-98, de las 8:30 horas, ambas del 14 de julio de 1.998, no resultan de aplicación directa y menos aún vinculante en el Instituto de Desarrollo Agrario, tal y como se plantea en el recurso; por más que ahí se señalara que resultaban de aplicación para todas las instituciones del sector público, que estuvieran bajo el ámbito de la Ley de Salarios de la Administración Pública. Precisamente, por esa situación es que la Autoridad Presupuestaria emitió la Resolución AP-20-98, de las 9:00 horas del 7 de agosto de 1.998, por la cual decidió ampliar la cobertura (ámbito subjetivo), de las resoluciones de la Dirección General, en los términos ahí expuestos y sólo respecto de ciertas clases, sin que la parte interesada haya hecho prueba alguna en el sentido de que se cumplen los presupuestos de hecho previstos (ver folios 48-49). A modo de conclusión, queda clara la tesis de que las resoluciones de la Dirección General del Servicio Civil no vinculan al Instituto de Desarrollo Agrario, dada su naturaleza jurídica de institución autónoma; y, por consiguiente, la aplicación directa que pretende el recurrente carece de sustento jurídico.

**Autonomía del ICT y sus efectos administrativos<sup>8</sup>**

IV.- AUTONOMÍA DEL ICT Y SUS EFECTOS ADMINISTRATIVOS. Definida la naturaleza jurídica del ente demandado y su sujeción a la "tutela administrativa" que con respecto a él ejerce el Ejecutivo, procede ahora determinar su grado de autonomía en materia administrativa y financiera, esencialmente en la creación y recalificación de puestos, así como la fijación salarial correspondiente y, correlativamente, si existe o no control expreso, en ese campo, por parte de alguno de los órganos de la Administración Central. El Instituto Costarricense de Turismo, como parte de la administración descentralizada, escapa de la actividad de contralor y asesoría que ejerce la Dirección General del Servicio Civil en materia de creación y recalificación de plazas (artículo 188 de la Carta Política), siendo a su Junta Directiva, como jerarquía superior de la entidad, a la que le corresponde organizar las dependencias y servicios de la institución, tal y como lo dispone el numeral 26 inciso c) de su ley orgánica. De ese numeral se colige que entre las potestades, legalmente concedidas, está la de crear plazas y, en consecuencia, también puede recalificarlas cuando sea del caso (artículo 32 inciso e) ibidem).

Esta potestad también encuentra sustento en los lineamientos generales, emitidos por la Contraloría General de la República, para la promulgación del Reglamento de Organización y Funciones de las unidades de auditoría interna de las entidades y órganos sujetos a la fiscalización de ese órgano contralor, lineamientos basados, a su vez, en el Manual para el Ejercicio de la Auditoría

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

Interna en las Entidades y Órganos Sujetos a la Fiscalización de la Contraloría General de la República, publicado en La Gaceta N° 225 del 26 de noviembre de 1984, y que corresponde al desarrollo parcial de la Norma Técnica de Control Interno (ver publicación a La Gaceta N° 14 del 21 de enero de 1988). En esos lineamientos se dispuso, que la Unidad de Auditoría Interna (se refiere a las de los entes autónomos como el ICT, entre otros), estará bajo la responsabilidad de un auditor y un sub auditor Interno, cuando este fuese necesario, quien debe suplir al primero en sus ausencias (artículo 5). Por su parte el artículo 6 de esos lineamientos reconoce la competencia de la Junta Directiva del ente autónomo para nombrar tanto al auditor como al sub auditor, por tiempo indefinido. Así tenemos que, si bien todo ente público, a la hora de emitir un acto administrativo relacionado con la estructura organizacional, debe tomar en cuenta las directrices de la política presupuestaria del sector público, formuladas por la Autoridad Presupuestaria en materia de salarios, tal y como se infiere de una integración de los artículos 1° inciso a) y 2° inciso c) de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria; también lo es que, esa potestad de control presupuestario del Estado sobre el ente público no hace depender la validez del acto de la aprobación o visto bueno de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, como se pretendió en este caso, pues ello dejaría sin efecto la autonomía constitucionalmente reconocida a esos entes, sin que ello implique pérdida de la potestad de tutela administrativa por parte del Estado, la que se ejerce, en caso de excesos administrativos, por medio de los recursos legalmente previstos sobre responsabilidad civil de los jerarcas competentes que emitieron el acto, cuando el mismo se ubique dentro de los supuestos de hecho que generen ese tipo de responsabilidad. En síntesis, la "tutela administrativa", como principio general del derecho público, de ninguna manera conlleva una ingerencia puntual o particular del Ejecutivo en la labor o metas del ente, sino que es una labor de contralor sobre lineamientos y normas generales preexistentes, a los cuales se debe someter el despliegue de voluntad del ente. La Sala Constitucional en torno al tema de la autonomía administrativa, dijo: "...las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia propia de su



*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central (...) Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, esta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar.

La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe . B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En este sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones (...) C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo)...” (voto N° 3089-98, de las 15 horas, del 12 de mayo de 1998). (El destacado es de quien redacta). En ese mismo voto, citando una resolución de la Corte Plena, definió la directriz como "...el "conjunto de instrumentos o normas generales para la ejecución de alguna cosa", o sea de pautas u orientaciones que sirven de marco conceptual para la toma de decisiones." (el destacado no es del original). V.- En el caso que nos ocupa, tenemos que la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo establece que ese ente funcionará bajo la dirección general de una Junta Directiva (artículo 14); que " Los miembros de la Junta desempeñarán su cometido con absoluta independencia del Poder



*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

Ejecutivo y serán los únicos responsables por su gestión..." (artículo 20, el destacado no es del original); que el Gerente y el Auditor asisten a las sesiones de Junta Directiva, con voz pero sin voto (artículo 25). Por su parte el numeral 26, referido a las atribuciones de la citada junta, especifica con amplitud las facultades de ese órgano. Este artículo, en armonía con el 32, establece la responsabilidad del Gerente ante la Junta, entre las que está la de " Proponer a la Junta la creación de plazas y servicios indispensables para el debido funcionamiento del Instituto ". También le da competencia para hacer nombramientos, de conformidad con el Escalafón de Empleados. O sea, que la Junta Directiva sí tenía potestades suficientes, a instancia del Gerente, de crear la plaza de sub auditor (potestad que también le está reconocida en los lineamientos de la Contraloría General de la República, basados en el Manual para el ejercicio de la Auditoría Interna en las Entidades y Órganos Sujetos a Fiscalización de ese ente contralor, según se indicó en el considerando III de este voto ), lo que en este caso hizo por medio del sistema de reclasificación de la plaza de Asistente de Auditoría . Es evidente, entonces, que la Junta Directiva del demandado, como ente autónomo que es, tenía plena competencia para la creación de la sub auditoría interna, por medio de reclasificación de la plaza antes señalada, pues como quedó acreditado, la actora, antes del acto administrativo de reclasificación de su plaza, reunía los requisitos legales para ocupar el puesto no sólo de sub auditora sino el de auditor, motivo por el cual y por disposición de la Ley Orgánica del ente demandado, ella debía suplir las ausencias del auditor, por cualquier causa que estas ocurriesen. La potestad de la Junta Directiva, además de tener respaldo en la Ley Orgánica, artículo 26 en relación con el 32 inciso e), es indeclinable. Conviene reiterar que, por tratarse de una institución autónoma, ni el Poder Ejecutivo ni ninguna otra dependencia administrativa, como lo es la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, puede ordenarle actuar u obligarla a hacerlo condicionada a su autorización, para llevar a cabo sus funciones, según lo dispuso la Sala Constitucional en el voto 3309-94, antes citado. En criterio de ese órgano de control Constitucional "...establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación

administrativa particular o específica es inconstitucional...", por lo que sólo permite la emisión de directrices generales, prohibiendo el control previo de la actividad del ente, al señalar que es contrario a la constitución "...crear mecanismos por medio de los cuales el cumplimiento ya no quede en manos de la propia institución, sino de la entidad fiscalizadora. En este supuesto se excluye la inspección a priori, y únicamente se admite la sanción

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

por incumplimiento, de la que surge la responsabilidad ulterior de los funcionarios en cuestión. Opera aquí un símil con el sistema diseñado en materia de libertad de expresión, el que rechaza la censura previa, puesto que es esencial a la autonomía administrativa, que el ente pueda cumplir o incumplir las directrices por su cuenta, sin perjuicio de ser sancionados los personeros y de que los actos guarden su valor y eficacia ." (mismo voto antes citado). Con fundamento en esas consideraciones, la Sala Constitucional concluyó que la competencia de la Autoridad Presupuestaria estaba circunscrita a la elaboración y a la proposición de las directrices de la política salarial y presupuestaria. Señaló, además, que la ley de creación de la Autoridad Presupuestaria no era inconstitucional en tanto se interpretase que el accionar de esa dependencia pública estaba limitado al "...diseño y posterior ejecución de las directrices generales sobre política, pero no desde luego en la medida en que su aplicación interfiera en la ejecución concreta de esas directrices.

El carácter general de esta función implica que la Autoridad Presupuestaria no puede, dentro de su competencia, dar órdenes concretas o someter [a] aprobación los actos específicos de ejecución que son parte de la autonomía administrativa de esas entidades ." En su sentencia No. 6345-97, de las 8:33 horas, del 12 de octubre de 1997, esa misma Sala estableció que la relación entre ese órgano y los entes descentralizados es de mera asesoría, en materia de dirección, excluyendo, de modo expreso, cualquier vínculo jerárquico; lo que implica, básicamente, que las directrices emitidas por el Poder Ejecutivo, con su concurso, "...no pueden dirigirse a una o más instituciones individualmente consideradas, sino a todas o a categorías genéricas de ellas, y no pueden implicar ejercicio de jerarquía ni de control previo." y que, su cumplimiento, "...es materia de administración y, por lo tanto, de responsabilidad exclusiva de cada institución, solamente sujeta a las sanciones previstas por ley para su incumplimiento (artículo 100 de la Ley General de la Administración Pública)..." Sobre la independencia administrativa, dijo que "... la independencia de administración, si bien es cierto que la ley formal puede regularla y, en su caso, limitarla, desde luego sería por y mediante ella misma, sin que pueda delegar ese poder en el Poder Ejecutivo o en la Administración Pública -en cualquier Administración Pública- porque de lo contrario sencillamente dejaría de estar constitucionalmente garantizada, esto es, quedaría "desconstitucionalizada", contra los principios más fundamentales del Orden Constitucional y del Estado Democrático de Derecho que el mismo trata de servir. ". Dentro de ese marco de referencia, queda claro que le asiste razón a la actora cuando

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

afirma que se dio una incorrecta interpretación y aplicación de la jurisprudencia constitucional, específicamente de los votos 3309-94 y 3089-98, tanto en sede administrativa como por parte de los juzgadores que precedieron en el conocimiento de este asunto, pues la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria no tenía facultad de improbar la recalificación del puesto de asistente de auditoría a sub auditor, pues el ICT actuó dentro de su competencia exclusiva para hacerlo, según su ley orgánica . Debemos acotar que si la Autoridad Presupuestaria, por medio de su Secretaría Técnica, no tiene potestad jerárquica sobre el ICT, no le asiste las potestades previstas por el numeral 102 de la Ley General de la Administración Pública y, por lo tanto, la desaprobación del acto administrativo que recalificó la plaza de la actora, carece de validez para restarle valor jurídico a éste. En todo caso, por el " principio de intangibilidad de los actos propios o "prohibición de venire contra proprium factum" , el demandado no podía volver sobre su propio acto en vía administrativa, salvo que se tratara de las excepciones previstas en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública, lo que, en criterio de la Sala, no ocurrió en la especie. Para cualquier otro caso, debe el Estado acudir a la vía de la lesividad, ante la jurisdicción contencioso administrativa. Esto es así porque a la Administración, y en este caso al ICT, le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido, que confieran derechos subjetivos a los particulares, pues los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos, por lo que se exigen mayores garantías procedimentales. De modo que, los entes públicos, al igual que la administración en general, al emitir un acto y con posterioridad emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido y, por lo tanto actuando con exceso en sus potestades públicas. Por la gravedad de los efectos de esas conductas administrativas, el legislador le ha puesto límites, de manera que el Estado (sector central y descentralizado) tiene limitadas las potestades de revocación o anulaciones administrativas de sus actos, así como la acción en el proceso jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado y contra los excesos o posibles abusos de poder de la administración. Conviene recordar, que en nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República, y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, situación fáctica que no presenta este

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

caso.

En consecuencia, si la administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, los ha omitido del todo, el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad, la invalidez del acto. De ahí que, el acuerdo tomado por su Junta Directiva, en su sesión No. 3798, artículo IV, inciso VIII, del 1º de setiembre de 1987, además de ser válido, de haber tenido algún vicio invalidante (hecho que, en criterio de la Sala, no se dio), cuando la actora exigió el reconocimiento de salario correspondiente a la recalificación del puesto por ella ocupado en forma indefinida, ese acto administrativo ya se había consolidado por el transcurso del tiempo (más de cuatro años) y, por lo tanto ya no era susceptible de anulación (ver, en similar sentido, de esta Sala, los votos Nos. 320, de las 10 horas, del 17 de diciembre de 1997 y 236, de las 9:50 horas, del 18 de setiembre de 1998 y 108-03). VI .- Por las razones expuestas en anterior considerando, también es atendible el argumento de la actora, cuando afirma no es correcta la tesis del tribunal en el tanto afirma que la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, con base en el principio de legalidad administrativa, podía anular el acto administrativo del ente demandado, sobre la recalificación de su puesto. En aplicación del referido principio, concretamente de la relación de los artículos 14,20,26,32,e) de la Ley Orgánica del Instituto demandado, se puede afirmar que el acto administrativo de recalificación del puesto que ocupa la actora tiene buen sustento fáctico y legal, puesto que la accionante tiene entre sus obligaciones la de sustituir al titular de la auditoría cuando, temporalmente, por alguna razón este no pueda desempeñar ese cargo. Además, el numeral 32, en su inciso e), dispone que el gerente será el responsable de proponer a la Junta Directiva la creación de plazas y servicios indispensables para el debido funcionamiento del Instituto. Sin duda alguna, la plaza de sub auditor era indispensable y por eso se creó por medio del recalificación del cargo de asistente de auditoría, pues el titular de ese puesto, en este caso la actora, con frecuencia debía asumir, por recargo, el puesto de auditora. VII .- Lleva razón la actora cuando afirma que el tribunal se equivoca al indicar que su pretensión material es que se le nombre en propiedad, pues fue la misma Junta Directiva del demandado quien la nombró como sub auditora y, que su pretensión es para que se le pague el salario correspondiente a ese nombramiento, durante el tiempo que ha ocupado el puesto recalificado. Ese derecho subjetivo lo tiene desde que se dio el acuerdo en sesión número 3798, artículo IV, inciso VIII, del primero de setiembre de 1987. También es atendible el reclamo cuando afirma que se dejó de lado la aplicación del artículo 57 de la Carta Magna, en cuanto al

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

principio de igualdad salarial, que debió ser considerado al analizar el principio de legalidad. En efecto, es conforme a derecho (artículos 57 de la Constitución Política y 167 del Código de Trabajo) obligar al demandado a pagarle el salario correspondiente al puesto al que se recalificó la plaza por ella ocupada, porque lo ha venido desempeñando en forma continua. La ausencia de otro puesto igual para compararlo no es necesario para determinar que existe discriminación salarial; pues esta se da cuando se crea u puesto y se nombra a un funcionario en el sin que le paguen el salario correspondiente al mismo. También en casos como el de autos, donde se hizo legalmente una recalificación del puesto y, sin embargo no se ha pagado el salario correspondiente a esa modificación, la cual, como queda dicho, tenía un sustento fáctico y legal.

**Autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas y las instituciones autónomas<sup>9</sup>**

La jurisprudencia de la Sala también ha sido conteste en cuanto a reafirmar el principio de que el Poder Ejecutivo tiene el poder - deber de dirigir y coordinar a la Administración Pública en su conjunto, mediante directrices de alcance general, incluso en materia salarial y presupuestaria. En efecto, por ejemplo, la sentencia N° 2001-04836 de las 14:57 horas del 6 de junio del 2001 dispuso al respecto:

“Sobre la autonomía administrativa de las entidades descentralizadas y la facultad de dirección del Poder Ejecutivo. La Sala Constitucional en varias ocasiones se ha referido sobre el contenido del artículo 188 de la Constitución Política, desarrollando la noción de la autonomía administrativa de que gozan las instituciones autónomas, sus implicaciones y los matices que se establecen con el fin de asegurar la planificación de la gestión administrativa. De esta manera, dicha autonomía cede - normalmente-ante la facultad de dirección que el Derecho de la constitución le atribuye al Poder Ejecutivo, con la finalidad de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas. Dicha facultad se encuentra supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos para su validez, entre ellos, que su contenido sea de carácter general. No puede confundirse la facultad de dirección con la potestad de jerarca de dictar órdenes a sus inferiores, por cuanto la primera- desde ningún punto de vista- supone la existencia de una relación de jerarquía entre la Administración Central y la Administración Descentralizada. En este sentido, la Sala en sentencia N° 6345-97, de las 08:33 horas del 12 de octubre de 1997, señaló:

“La autonomía de las llamadas “instituciones autónomas del

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

Estado".

Que fue uno de los dogmas más ardorosamente levantados por la Asamblea Constituyente de 1949, se consagró, en su texto original, en los siguientes términos:

"Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y Administración, y sus directores responden por su gestión".

Posteriormente ese texto fue reformado por Ley N.º 4123 del 30 de mayo de 1968, en el siguiente sentido: "Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno".

Como puede verse, la modificación consistió en retirar de la esfera de autonomía garantizada constitucionalmente de este tipo de entes la de gobierno, sujetándola, a partir de ese momento, a la ley. Para entender el alcance de la variación es indispensable examinar la diferencia entre autonomía administrativa y autonomía de gobierno. Sin embargo, no hay un criterio seguro para establecer tal diferencia y más bien es evidente que el texto original del artículo 188 de la Constitución Política únicamente pretendió, mediante el uso de término "autonomía de gobierno", relativizar la independencia de estas instituciones. La autonomía, por definición, es administrativa de Derecho Administrativo, de modo que eventualmente lo que podría distinguirse es autonomía administrativa de gobierno y autonomía administrativa de administración.

Por otra parte, toda administración implica gobierno, como se ve claramente en el caso de la división de poderes, según la cual el Poder Ejecutivo reglamenta, administra y también gobierna, y esas funciones no pueden distinguirse tan nítidamente como cabría suponer: baste con observar que la reglamentaria no se distingue "materialmente" -por su contenido- de la legislativa, y que no es posible administrar sin gobernar, ni lo uno o lo otro sin reglamentar. En este contexto, puede decirse que la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando -y, por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad. Esto puede entenderse mejor si se recuerda que la modificación del artículo 188 de la Constitución fue más alusiva que fundamental en aras de relativizar un mito de autonomía institucional que obstaculizaba la eficacia vincular de la Planificación Nacional del Desarrollo,



*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

si bien no quedó del todo claro que, debía aprobarse por ley.  
(...)

Para analizar la constitucionalidad de las disposiciones que, según la acción, lesionan la autonomía del Instituto Nacional de Aprendizaje, es necesario tener presentes los principios establecidos en la sentencia de esta Sala N. 3309-94 de las 15:00 horas del 5 de julio de 1994, en la cual se fijaron, precisamente, algunos alcances generales de la autonomía administrativa de las entidades descentralizadas y de las potestades de gobierno que la ley pueda delegar en el Poder Ejecutivo, así como los límites de la actividad, meramente asesora, de la Autoridad Presupuestaria en relación con aquéllas. Desde el punto de vista del artículo 188 de la Constitución Política. En lo conducente, señaló

Esa sentencia que:

"La autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas constituidas en el Título XIV de la Constitución, es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, más no frente a la ley en materia de Gobierno. Antes de la reforma operada al artículo 188 de la Constitución, no era posible someter a las instituciones autónomas a la política general del Estado en cuanto a las materias puestas bajo su competencia, pues la Constitución establecía:

"Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión."

"Luego de la reforma introducida por Ley N°4123 del 30 de mayo de 1968, el texto es este:

"Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno.

"Sus directores responden por su gestión"

"Esto quiere decir que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, pues someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomienda al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados o complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central.

“Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo a impedir que actúe. B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En ese sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones. Este es el concepto que recoge la Ley General de la Administración Pública al establecer la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de 3 conminaciones. (artículo 98.5) De allí que establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas. En ese sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo).

“(Sic) Si, como se dijo este tipo de entidades operan protegidas del Ejecutivo en el campo administrativo en cuanto a órdenes, no pueden resistir el mandato del legislador. La Asamblea Legislativa

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

si tiene competencia para imponer por ley limitaciones o estas instituciones. Este es el significado de la expresión constitucional "... y están sujetas a la ley en materia de Gobierno..." (art. 188). Si la autonomía opera frente a la administración pública, ¿qué es lo que puede oponerse al ejecutivo? Dicho de otra manera, ¿qué competencias no se pueden delegar en la Administración? El tema está claramente desarrollado en los artículos 26, 99, y 100 de la Ley General de Administración Pública que señalan la posibilidad de dictar directrices al ente autárquico, más no de crear mecanismos por medio de los cuales el cumplimiento ya no quede en manos de la propia institución, sino de la entidad fiscalizadora. En este supuesto se excluye la inspección a priori, y únicamente se admite la sanción por incumplimiento, de la que surge la responsabilidad ulterior de los funcionarios en cuestión. Opera aquí un símil con el sistema diseñado en materia de libertad de expresión, el que rechaza la censura previa, puesto que es esencial a la autonomía administrativa, que el ente pueda cumplir o incumplir las directrices por su cuenta, sin perjuicio de ser sancionados los personeros y de que los actos guarden su valor y eficacia."

En el mismo sentido de la sentencia expuesta, cabe reiterar que, en el caso de la independencia de administración, si bien es cierto que la ley formal puede regularla y, en su caso, limitarla, desde luego sería por y mediante ella misma, sin que pueda delegar ese poder en el Poder Ejecutivo o en la Administración Pública -en cualquier Administración Pública-, porque de lo contrario sencillamente dejaría de estar constitucionalmente garantizada, esto es, quedaría "desconstitucionalizada", contra los principios más fundamentales del Orden constitucional y del estado Democrático de Derecho que el mismo trata de servir.

Más adelante, en el pronunciamiento se reiteró que la relación aún de mera asesoría de la Autoridad Presupuestaria con los entes descentralizados es en materia de dirección, y no, de jerarquía, con sus consecuencias. En efecto, dijo:

"Esta norma de la ley impugnada, resulta pues, plenamente constitucional en la medida en que se interprete y aplique correctamente; es decir, en tanto la actuación de la Autoridad Presupuestaria permanezca en el campo del diseño y posterior ejecución de las directrices generales sobre política, pero no desde luego en la medida en que su aplicación interfiera en la ejecución concreta de esas directrices. El carácter general de esta función significa que la Autoridad Presupuestaria no puede, dentro de su competencia, dar órdenes concretas o someter a aprobación los actos específicos de ejecución que son parte de la autonomía administrativa de esas entidades. Todo esto sin perjuicio de fiscalizar el cumplimiento de esas directrices y si

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

ellas se inobservan proceder de conformidad con su ley y con la General de la Administración Pública. En estas condiciones, no opera la inconstitucionalidad alegada.”

Finalmente, y en lo que a este asunto atañe, la resolución definió, pero también limitó severamente, la constitucionalidad de la competencia de la Autoridad Presupuestaria para emitir directrices, como las aquí impugnadas, en forma cuyo incumplimiento posterior asombra, dado el valor vincular erga omnes de los precedentes y jurisprudencia de esta Sala, por su naturaleza misma de Tribunal Constitucional y por disposición expresa de la Ley de su Jurisdicción, artículo 13. La sentencia continúa diciendo:

“Sin embargo, un aspecto que debe analizarse como parte del cuestionamiento hecho por el sindicato recurrente y que por conexidad y el efecto de la aplicación de la ley, resulta necesario incluir en este fallo, y es el relacionado con la facultad otorgada a la Autoridad Presupuestaria para dictar por sí, las directrices en el campo de su competencia. En este sentido el artículo 1º de la Ley, resultaría inconstitucional si se entendiese y aplicase de manera literal. Esto es, interpretando que la Autoridad Presupuestaria ha adquirido la facultad de dictar directrices vinculantes para el sector descentralizado del Ejecutivo. Por suerte, el artículo 2ª del Reglamento a esa ley aclara el sentido en que debe operar esta norma, sentido que la Sala prohija y declara, puesto que reduce el accionar de la Autoridad a la elaboración y proposición de las Directrices, pero reserva al Presidente su formal promulgación. Señala la norma reglamentaria:

“Artículo 2º. La Autoridad Presupuestaria someterá las directrices elaboradas a conocimiento del Presidente de la República, al cual corresponde emitirlas, previa consulta del Consejo de Gobierno. Deberán ser publicadas en el Diario Oficial “La Gaceta”.

“Véase además lo dispuesto por los artículos 26. b), 99 y 100 de la Ley General de la Administración Pública. De modo que queda salvado el obstáculo constitucional que plantearía el artículo indicado y los demás que se relacionan con el asunto, de interpretarse y aplicarse conforme al correcto sentido que la sala aquí declara.”

De lo anteriormente transcrito se concluye, en lo que atañe al presente caso.

a) Que la Autoridad Presupuestaria está facultada únicamente para proponer al Poder Ejecutivo directrices y éste para imponerlas, tanto a la Administración centralizada, como a la descentralizada;

b) Que la emisión de estas directrices deriva del poder de

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

dirección; por tanto, ellas deben tener carácter suficientemente general por su naturaleza misma -normativa- y por su ámbito-todas las entidades descentralizadas o conjuntos generales de ellas-, de tal modo que no asfixien la autonomía administrativa y un grado razonable de independencia de gobierno, sin el cual aquélla resultaría prácticamente inútil;

c)Que las directrices no pueden dirigirse a una o más instituciones individualmente consideradas, sino a todas o a categorías genéricas de ellas, y no pueden implicar ejercicio de jerarquía ni de control previo;

d)Que el cumplimiento de esas directrices es materia de administración y, por lo tanto, de responsabilidad exclusiva de cada institución, solamente sujeta a las sanciones previstas por ley para su incumplimiento (artículo 100 de la Ley general de la Administración Pública);

e)Que las directrices se pueden referir a políticas generales de inversión y endeudamiento, siempre dentro de su especialidad funcional y de sus fines legalmente establecidos.

f)Cuando en el Reglamento de la Ley de la Autoridad Presupuestaria y en la sentencia transcrita se alude al "Presidente de la República", debe entenderse, correctamente, el "Poder Ejecutivo", porque las potestades constitucionales del primero, al igual que las del Consejo de Gobierno, como órganos de excepción que encarnan en determinados casos del Poder Ejecutivo, están delimitadas claramente y, por su misma naturaleza excepcional, no pueden extenderse a otros supuestos que los previstos de manera expresa por los artículos 139 y 147 de la constitución Política, máxime que, si lo fueren, implicarían un cecenamiento de las genéricamente atribuidas al Poder Ejecutivo normal, esto es, al que ejercen de manera conjunta el Presidente de la República y el Ministro respectivo, único órgano de ese poder al que la Constitución permitió asignar funciones adicionales mediante la ley (artículo 140 inciso 20). El mismo Presidente lo ha entendido invariablemente así, como se ve de los propios Decretos Ejecutivos considerados en esta sentencia, todos los cuales suscribió con el Ministro de Hacienda. (en sentido similar, ver sentencias N°0919-01, de las 09:15 horas del 12 de febrero de 1999; N° 4313-98 de las 09:51 horas del 19 de junio de 1998 y N° 0835-98, de las 17:33 horas de 10 de febrero de 1998)."

Las disposiciones concretamente cuestionadas en este asunto están contenidas, todas, en directrices que el Poder Ejecutivo ha venido reafirmando anualmente, de modo general, en el campo de la política salarial. Por ejemplo, el decreto ejecutivo número 29514 de 8 de mayo del 2001 (titulado "Procedimiento para la aplicación de las Directrices y Regulaciones Generales de Política Salarial,

*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

Empleo y Clasificación de Puestos de los Ministerios, demás órganos según corresponda y Entidades Públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria 2002), determina -al igual que lo hacen los textos correspondientes a los años anteriores-lo siguiente:

“Artículo 19.- Las entidades públicas homologadas y aquellas entidades que opten por homologarse en forma total al Sistema de Clasificación y Valoración vigente del Servicio Civil (DE-25592-MP y modificaciones), deben realizar la conversión de sistema, considerando los siguientes aspectos y procedimientos:

(...)

d) Las entidades públicas que hayan adoptado o adopten el sistema vigente de clasificación y valoración de puestos del Régimen de Servicio Civil, no podrán apartarse de éste, quedando reguladas por las normas que el mismo establece”.

En otras palabras: una vez acordado el proceso de homologación, no puede la respectiva entidad regresar al régimen que previamente tuviese. ¿Es esto constitucionalmente objetable. La sala estima que no, por las razones siguientes:

a.- El Poder Ejecutivo está facultado, en ejercicio de su poder de dirección, para determinar que la adopción de un régimen de recursos humanos equiparable al del Servicio Civil es una meta uniforme para toda la Administración Pública (artículo 99.1 de la Ley General de la Administración Pública, con relación a los ordinales 26. b y 27.1).

b.- Con el propósito de alcanzar esa meta común, es dable señalar como medio específico la adopción generalizada del sistema de clasificación y valoración de puestos del servicio Civil (ibídem).

c.- Al perseguir la referida finalidad, podría pensarse que el Poder Ejecutivo no hace sino asegurar la realización de lo que -en definitiva- fue siempre el propósito del constituyente de 1949, vale decir, el establecimiento de un único estatuto de servicio civil que regule las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración (artículo 191 de la Constitución Política). Al respecto, cabe recordar que esta Sala ya ha afirmado en el pasado que, en la Asamblea constituyente del 49.”

“...prevaleció la tesis de que fuera un estatuto, un solo cuerpo legal el que regulara el servicio público, desarrollando las garantías mínimas establecidas por la constitución. (...) No obstante, a pesar de que el legislador no recogió la idea de constituyente y reguló sólo parcialmente el servicio público, es lo cierto que los principios básicos del régimen (escogencia por



*Centro de Información Jurídica en Línea*  
*Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica*

---

idoneidad, estabilidad en el empleo) cubren a todos los funcionarios al servicio del Estado, tanto de la administración central, como de los entes descentralizados." (Sentencia número 1119-90 de las 14:00 horas del 18 de setiembre de 1990).

d.- En consecuencia, mal podría admitirse que, una vez alcanzada la meta (uniformidad de regímenes), sea posible revertir el proceso y reintroducir la diversidad de sistemas.

Conclusión. Por no considerar entonces la Sala que los actos administrativos concretamente cuestionados estén viciados de inconstitucionalidad, cabe desestimar la acción por el fondo, excepto en aquel extremos que-como se explicó supra- el rechazo deba hacerse de plano.

**FUENTES UTILIZADAS**

- 1 Constitución Política del 7 de noviembre de 1949.
- 2 GORDILLO AGUSTIN. Empresas del estado. led. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Macchi.1965.pp.16.
- 3 VILLAR EZCURRA José Luis. Derecho Administrativo Especial.led. Madrid, España. Civitas Ediciones. 199.pp. 172-173
- 4 VILLAR EZCURRA José Luis. Derecho Administrativo Especial.led. Madrid, España. Civitas Ediciones. 199.pp. 173-174
- 5 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N°123 de las nueve horas con diez minutos del siete de agosto de mil novecientos noventa y uno
- 6 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N°135 de las nueve horas con treinta minutos del veintiuno de marzo del dos mil tres
- 7 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 240 de las nueve horas treinta minutos del veintiocho de mayo del dos mil tres
- 8 Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 613 de las nueve horas con cincuenta minutos del veinticuatro de octubre del dos mil tres
- 9 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N°12461 de las quince horas con diez minutos del once de diciembre de dos mil uno