

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: LA DIRECTRIZ ADMINISTRATIVA

RESUMEN: El presente informe de investigación analiza el tema de la directriz administrativa, desarrollándose su concepto y características, su competencia y su clasificación dentro de los actos administrativos, se incorpora la normativa aplicable al caso y además se analiza su procedencia y formación a la luz de la normativa aplicable.

Índice de contenido

1DOCTRINA.....	2
a)Concepto de Directriz administrativa.....	2
1- Externo.	2
2- De autoridad.	2
3- Vinculante.	2
4- De mero trámite.	3
5- La directriz administrativa es un acto concreto y nunca un acto general.	3
6- Es acto autorizante;	3
b)Radio de acción de las directrices administrativas.....	3
Radio natural de aplicación.....	4
c)La directriz dentro de la potestad de dirección.....	5
d)La Relación de Dirección.....	5
e)Los actos singulares en el Derecho comparado.....	6
f)Actos Ordinarios del Ejecutivo: Resoluciones, Decretos, Directivas, Circulares.....	6
2NORMATIVA.....	7
a)Ley General de la Administración Pública.....	7
3JURISPRUDENCIA.....	8
a)Procedencia de la relación interorgánica.....	8
b)Solo son vinculantes para municipalidades las directrices que se originan en una ley.....	20
c)Sobre el dictado y cumplimiento de las directrices.....	24

1 DOCTRINA

a) Concepto de Directriz administrativa

[JIMÉNEZ PADILLA]¹

“Se refiere a una relación compleja de persona y/o entes individualmente definidos pero “interconectados”; al igual que el lineamiento es para desarrollar una labor de coordinación y, por ello debe iniciar de un acuerdo de partes y, del ejercer un rol de liderazgo por uno de los involucrados.

Se da el reconocimiento a la potestad irrestricta, irrenunciable e innegable de dirección con que cuenta el Estado.... Como acto, la directriz reúne las siguientes características:

1- Externo.

Lo promulga un ente mayor para ser ejecutado o llevado a cabo por otros entes. Se sostiene que de dirigirse a órganos con personalidad jurídica se convierte en interno; por, de acatarse lo que dicta la realidad, hay que afirmar que nunca es acto interno. También se aclara que su condición de externo es muy especial o sui géneris pues, no alcanza directamente al administrado.

2- De autoridad.

Quien lo emite lo hace en su condición de superior en dirección no en mando, a quien lo recibe.

3- Vinculante.

Porque sus contenidos y expresiones de deseos y voluntad deben ser

acatados y llevados a cabo en toda la medida de lo posible por quien los recibe, sea aquel a quien están dirigidos.

4- De mero trámite.

Se acoge en este caso la afirmación de que todo acto repercute en los administrados, pero, la diferencia es que unos lo hacen de forma directa y otros indirectamente las directrices administrativas se ubican en el segundo caso por no estar dirigidas ni tener que ser conocidas por aquellos.

5- La directriz administrativa es un acto concreto y nunca un acto general.

Suele estar dirigida a uno, varios o todos los entes autónomos, pero claramente identificados. Aclara no sólo lo que se quiere, así como también para qué, su acatamiento es obligatorio y evaluable. Situación que no suele presentarse en el caso de lineamiento.

6- Es acto autorizante;

de hecho al emitirse, autoriza al ente menor a centrar sus atenciones en lo que la directriz le comunica y, a dar menor trato a otras funciones asignadas. La directriz interfiere preferentemente en la actividad administrativa externa del ente.

7- La potestad para dictarla es absolutamente exclusiva y muy extraordinariamente puede ser relativamente exclusiva; sin embargo ese no es el caso de Costa Rica.

b) Radio de acción de las directrices administrativas

Al respecto, se plantean dos temas: 1- definir el radio natural de aplicación de directrices administrativas; y 2 – determinar otras condiciones especiales de aplicación.

Radio natural de aplicación.

La directriz se ha concebido para ser aplicada en todo campo de actividad sometida a Derecho Público especialmente a cargo del Poder Ejecutivo; sin embargo, no suele aplicarse con igual intensidad y continuidad en todo ente. Su aplicación más usual es en las siguientes tipos de instituciones enumeradas según su grado de intensidad.

a- En las descentralizadas, llamadas autónomas que representan el caso más claro de delegación de funciones.

b- En las semi autónomas. Así mal denominadas en Costa Rica donde se crean para cumplir fines de la misma importancia que las autónomas, sólo que, reciben esa. denominación raíz de ser creadas mediante mayoría simple en votación en el Poder Legislativo.

c- Otras instituciones públicas que sin ser catalogadas como autónomas tienen personería jurídica y patrimonio que administrar. Se trata de empresas con una mayoritaria inversión del Estado que, excepcional mente, se desenvuelven en el campo del derecho privado. En esta categoría se ubicarían los órganos desconcentrados con personalidad jurídica;- inexistentes en Costa Rica.

d- Entes públicos no estatales. Tales como los colegios profesionales los cuales creados y organizados bajo el signo corporativo, asumen por disposición estatal varios cometidos de índole pública que explican su sumisión al régimen de derecho público. No se consideran estatales y por ello, difícilmente, se les puede imponer directrices, pero, podría darse el caso si se cumplen las formalidades necesarias.

e- Empresas públicas de Costa Rica. Ameritan una cuidadosa distinción. La Doctrina distingue tres tipos fundamentales de empresas del Estado: 1) empresa ente público, sea, la organizada como una institución tradicional y convencional de y por el Estado. Son parte de la Administración Pública. 2) Empresas mercantiles del Estado, creadas, personificadas y organizadas

conforme figuras del derecho mercantil , generalmente, como sociedades anónimas, cuyas acciones en su totalidad puede pertenecer al Estado. 3) Empresas mixtas, en éstas suele tener el Estado cierto privilegio y no siempre están al alcance de las directrices por encontrarse bastante lejos de la Administración Pública en si.

c) La directriz dentro de la potestad de dirección

[ORTIZ ORTIZ]²

“La moderna doctrina administrativa se ha venido preocupando cada vez más de las llamadas “directivas” o “directrices” dictadas por el Estado para orientar la actividad de los entes menores.

La “directriz” es el medio de aplicar y llevar a cabo los programas o planes. Es lógico anticipar que si se rechaza la potestad de programar, ha de hacerse igual con la de dirigir, que es instrumento accesorio de aquella. Es ello lo que ocurre en nuestra legislación y jurisprudencia.

La actividad directora es diversa de la contralor tutelar. En la actividad de contralor el Estado puede impedir (denegación de autorización o de aprobación) o suprimir (anulación, suspensión) una actividad del ente menor, pero, en ningún caso, imponerle un fin o un contenido. El contralor se ejerce, por otra parte, es interés del sujeto que controla, no en el del sujeto controlado, para mantener la vigencia de una regla que está inspirada en ese interés extraño y superior (regla de ley o de buena administración).”

d) La Relación de Dirección

[CAMPOS VARGAS y REID VARGAS]³

“En la relación de dirección la institución que es dirigida va a conservar la libertad para adoptar discrecionalmente la directriz

y puede negarse a acogerla cuando tenga motivo grave para hacerlo. La dirección, tiene como función primordial vincular la actividad del ente menor a un determinado programa estatal: a través de las directrices se que el ente actúe conforme a ese programa. La forma de aplicar y cumplir un programa o plan es, pues, la directriz. En la medida en que la directriz asegure el cumplimiento del plan, la potestad de dirección sera así un instrumento verdaderamente accesorio a la potestad de programar o planificar."

e) Los actos singulares en el Derecho comparado

[BOQUERA OLIVER]⁴

"Los actos administrativos singulares sólo pueden jerarquizarse mediante la aplicación del criterio orgánico, pues entre ellos el principio de igualdad no representa ningún papel.

El órgano inferior debe decidir con subordinación a lo decidido por los órganos que le son superiores

Cuestiones de jerarquía entre actos administrativos singulares surgen muy raramente. En primer lugar, porque el poder jerárquico de los órganos superiores con respecto a los órganos inferiores lo impide. En segundo lugar, porque con mucha frecuencia, la regla de la irrevocabilidad de los actos administrativos declarativos de derechos resuelve los problemas de relación entre actos singulares sin que llegue a plantearse entre ellos una cuestión de jerarquía. En tercer lugar, porque muchos actos singulares consumen sus efectos rápidamente y cuando se dicta otro acto para la misma situación fáctica ya no existe rastro del primero."

f) Actos Ordinarios del Ejecutivo: Resoluciones, Decretos, Directivas, Circulares.

[SANTOFIMIO]⁵

"Los actos de la administración pública, cuando son

manifestaciones de voluntad de carácter unilateral, creadoras de situaciones jurídicas, pueden ser de dos clases: generales o individuales. Los primeros, como lo hemos venido indicando, caracterizados por ser fuente de normatividad reguladora general. Los segundos, por crear situaciones subjetivas o personales. De aquí que no hagamos énfasis en la nominación particular que adquiera el respectivo acto administrativo.

Eso es, que para efectos de nuestro estudio no nos interesa si la manifestación de voluntad se denomina resolución, decreto, directiva o circular; lo importante es si es creadora de situaciones generales, abstractas o impersonales, caso en el cual le daremos el tratamiento de potestad normativa o reglamentaria. Si, por el contrario, es creadora de situaciones individuales, para todos los efectos será considerada como un simple acto administrativo individual."

2 NORMATIVA

a) Ley General de la Administración Pública

[ASAMBLEA LEGISLATIVA]⁶

De las Relaciones Interorgánicas

CAPITULO PRIMERO

De la Relación de Dirección

Artículo 99.-

1. Habrá relación de dirección cuando dos órganos de administración activa tengan diversa competencia por razón de la materia y uno de ellos pueda ordenar la actividad, pero no los actos, del otro, imponiéndole las metas de la misma y los tipos de medios que habrá de emplear para realizarlas, dentro de una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones o circulares.

2. La jerarquía implicará la potestad de dirección, pero no a la inversa.

Artículo 100.-

1. Cuando un órgano tenga potestad de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia.

2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias.

3. El órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados.

3 JURISPRUDENCIA

a) Procedencia de la relación interorgánica

[SALA SEGUNDA]⁷

Exp: 91-000426-0214-LA

Res: 2003-00108

SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas cuarenta minutos del doce de marzo del dos mil tres.

Proceso ordinario laboral, establecido ante el Juzgado Segundo de Trabajo de San José, por OTTO SALAS AGUILAR, licenciado en economía, VÍCTOR MANUEL DI BELLA SÁNCHEZ, contador y VÍCTOR JULIO ALPÍZAR ALFARO, chófer, contra el INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO representada por su director ejecutivo Luis Antonio

Monge Román, abogado. Todos mayores, casados y vecinos de San José.

RESULTANDO:

1.- Los actores, en escrito de demanda de fecha quince de mayo de mil novecientos noventa y uno, promovió la presente demanda para que en sentencia se condene al accionado, a lo siguiente: ²
A. Las diferencias no canceladas por concepto de AUXILIO DE CESANTÍA, conforme a la totalidad de años laborados, con un límite máximo para dicho extremo de quince años de antigüedad, conforme establece el artículo 24 de la II Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre ANEP y el INFOCOOP, y según lo cual correspondería a cada uno de nosotros las siguientes diferencias no canceladas en su oportunidad por el patrono: - Al actor OTTO SALAS AGUILAR dos meses de salario promedio mensual del último semestre. - Al actor VÍCTOR ALPIZAR ALFARO siete meses de salario promedio mensual del último semestre. - Al actor VÍCTOR DI BELLA SÁNCHEZ siete meses de salario promedio mensual del último semestre. B. El pago de intereses sobre lo adeudado, a partir del 1-01-91 y hasta el efectivo pago; los cuales se calcularán conforme a la tasa de interés para los depósitos a seis meses plazo, establecida por el Banco Nacional de Costa Rica. C. El pago de ambas costas de esta acción. ² .

2.- El representante de la demandada, contestó la acción en los términos que indica en el memorial de fecha tres de julio de mil novecientos noventa y uno.

3.- La jueza, licenciada Mayita Ramón Barquero, por sentencia de las diez horas del veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y dos, dispuso: ² Razones expuestas, normas citadas, artículos 485 siguientes y concordantes del Código de Trabajo, se resuelve: Se declara con lugar la demanda ordinaria laboral establecida por OTTO SALAS AGUILAR, VÍCTOR MANUEL DIBELLA SANCHEZ y VICTOR JULIO ALPIZAR ALFARO contra el INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO, representado por JEREMIAS VARGAS CHAVARRÍA, debiéndole este último reconocerles a los actores, las diferencias no canceladas por concepto de auxilio de cesantía, conforme a la totalidad de años laborados, con un límite máximo para dicho extremo de quince años de antigüedad, conforme lo establece el artículo 24 de la II Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre ANEP y el INFOCOOP y según lo cual le corresponderá a cada

uno de los actores las siguientes sumas de dinero: OTTO SALAS AGUILAR: (dos meses de salario), doscientos sesenta y nueve mil veinte colones; VICTOR MANUEL DIBELLA SANCHEZ ; (siete meses de salario); trescientos noventa mil quinientos treinta y ocho colones con ochenta y dos céntimos y VICTOR JULIO ALPIZAR ALFARO; (siete meses de salario); doscientos treinta y tres mil noventa y cinco colones con sesenta y cinco céntimos.- Sin lugar a la inconstitucionalidad alegada por los actores en esta vía, por resultar improcedente. Así mismo, deberá el Instituto demandado (INFOCOOP), reconocer y pagar intereses a los actores sobre las sumas adeudadas a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y uno y hasta su efectivo pago, al tipo de interés legal, sea el establecido por el Banco Nacional de Costa Rica para los certificados de depósito seis meses plazo.- Se resuelve sin especial condenatoria en costas.- Si esta sentencia no fuere apelada, consúltese con el Superior. ² .

4.- El apoderado de los actores y el representante de la accionada apelaron y el Tribunal de Trabajo, Sección Segunda, integrado por los licenciados Víctor Ardón Acosta, Óscar Ugalde Miranda y Rolando Vega Robert, por sentencia de las quince horas del treinta de octubre de mil novecientos noventa y dos, resolvió: ² Se declara que no se observan defectos u omisiones capaces de producir nulidad de lo actuado y resuelto en el proceso. Se declara MAL ADMITIDO el recurso interpuesto por el apoderado especial judicial de la parte actora. SE MODIFICA el fallo recurrido en cuanto a las sumas concedidas a los actores Otto Salas Aguilar y Víctor Julio Alpízar Alfaro, y en su defecto se fija a favor del primero la suma de ₡200.699,20 (doscientos mil seiscientos noventa y nueve colones con veinte céntimos), y del segundo la suma de ₡233.085,65 (doscientos treinta y tres mil ochenta y cinco colones con sesenta y cinco céntimos). En todo lo demás, se confirma la sentencia apelada. ² .

5.- La parte demandada formula recurso, para ante esta Sala, en memorial de data seis de diciembre de mil novecientos noventa y dos, el cual se fundamenta en las razones que de seguido se dirán en la parte considerativa.

6.- En los procedimientos se han observado las prescripciones de ley.

Redacta la Magistrada Villanueva Monge; y,

CONSIDERANDO:

I.- El personero del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) cuestiona la sentencia dictada por la Sección Segunda del Tribunal Superior de Trabajo, que confirmó la de primera instancia, porque, en su criterio, les otorga, a los actores, el reajuste de la cesantía con un tope de 15 años y los intereses legales, sin tener derecho a ello. En primer lugar, niega que, aún aceptando su vigencia, el artículo 24 de la segunda convención colectiva de trabajo contemple la jubilación como uno de los supuestos de ruptura del tope. En segundo término, reclama la aplicación, a su representado, en tanto ente público, de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, que establece condiciones específicas en relación con los instrumentos colectivos, las cuales, según lo alega, no se han respetado en este caso. Se apoya en el laudo arbitral de las 17 horas, del 14 de junio de 1984, emitido por la Corte Suprema de Justicia, y en el voto de esta Sala No. 4, de las 8:30 horas, del 4 de enero de 1991. Solicita la revocatoria del fallo impugnado y que se declare sin lugar la demanda, en todos sus extremos.

II.- Los señores Di Bella Sánchez y Alpízar Alfaro prestaron sus servicios para el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo hasta el 31 de diciembre de 1990, pues, desde el día siguiente, disfrutaban de su derecho a la pensión, al amparo del régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por su parte, don Otto Salas lo hizo hasta el 28 de febrero de 1991, ya que, luego de esa fecha, se jubiló por el sistema del Magisterio Nacional (demanda, su contestación y los documentos de folios 7 a 9, 11-12, 61 a 63 y 68 a 76). Para esas datas, tenían una antigüedad acumulada, por su orden, de 17 años, 16 años y 4 meses y 10 años (folios 11-12 y 96-99). A todos les fue pagada la cesantía correspondiente, aplicándoles el tope de 8 meses, previsto en el inciso d), del artículo 29, del Código de Trabajo (mismas pruebas anteriores). Después de agotar la vía administrativa (folios 11-12), ellos acudieron a la jurisdiccional, con el propósito de que se les reajustase ese extremo, fundamentándose en el entonces nuevo texto del artículo 24 de la segunda convención colectiva de trabajo, celebrada entre la Seccional de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y el demandado, cuyo contenido se transcribe a continuación: "El Instituto Nacional de Fomento Cooperativo -INFOCOOP- reconoce a sus funcionarios por concepto de auxilio de cesantía a que se refiere el artículo 29 del Código de Trabajo, un mes de salario

por cada año trabajado en la Institución, o fracción no menor de seis meses, hasta un máximo de quince meses. / El derecho citado anteriormente se reconocerá en los siguientes casos: / A. Por cesantía con responsabilidad patronal. / B. Por pensión. / C. Por muerte. / D. Por renuncia. En este caso el derecho se reconocerá cuando el funcionario tenga más de diez años de trabajar para la Institución y que no vaya a iniciar labores en otra dependencia de la administración pública." (Folios 15-16 y 102-103). Tal reforma fue firmada por los representantes legales de ambas partes el 9 de marzo de 1990 y, según oficio DRT-102-90, del 16 siguiente, fue homologada y depositada por el Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (folio 13). Sin embargo, como el 30 de marzo de ese año, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria le negó su homologación, la Junta Directiva del accionado, en su sesión No. 2013, del 29 de noviembre de 1990, acordó derogarla (artículo único, inciso 5.7). La discusión, en esta sede, se centra en dos aspectos: la validez y consecuente eficacia del precepto invocado y, de estar vigente, la posibilidad de aplicarlo a los actores.

III.- Mediante voto No. 2000-04453, de las 14:56 horas, del 24 de mayo y su aclaración por el No. 2000-9690, de las 10:01 horas, del 1 de noviembre, ambos de 2000, la Sala Constitucional anuló, por inconstitucionales, las convenciones colectivas celebradas en el sector público, así como sus prórrogas y modificaciones, cuando su ámbito subjetivo de cobertura es el personal regido por una relación estatutaria de servicio. A su vez, dimensionó los efectos de esa declaratoria a la fecha de publicación de la reseña de dicha sentencia en el diario oficial La Gaceta. Por consiguiente, aún cuando es indudable que la relación de los actores con el ente accionado estuvo regulada por el Derecho Público, también lo es que ese fallo no les afecta, pues, de existir, el derecho reclamado al amparo del citado artículo 24 de la segunda Convención Colectiva del INFOCOOP calificaría como adquirido, con absoluta independencia de que, previamente, haya sido reconocido o no, por cuanto el presupuesto de hecho previsto por dicha norma -acogerse a la pensión- se verificó muchísimo antes de la publicación de la correspondiente reseña en La Gaceta No. 185, del 26 de setiembre de 2001 (ver, en idéntico sentido, los votos de esta Sala Nos. 2001-00028, de las 15:20 horas, del 10; 2001-00075, de las 9:40 horas; 2001-00076, de las 9:50 horas, los dos últimos del 31 y todos de enero; 2001-00182, de las 10:20 horas, del 23; 2001-00183, de las 10:30 horas, del 22 -sic-; 2001-00192, de las 10 horas, del 28, los tres de marzo; 2001-00247, de

las 10 horas, del 9 de mayo; y 2001-00587, de las 9:40 horas, del 28 de setiembre, todos de 2001).

IV.- Ahora bien, al tenor de lo dispuesto en los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo y en otro de mayor rango, el 62 de la Constitución Política, las estipulaciones contenidas en una convención colectiva, tienen fuerza de ley profesional para las partes que la suscribieron y para aquellas personas que, en el momento de su entrada en vigor, trabajen para la empresa o en la profesión que regula, estén o no sindicalizadas, así como para las que sean contratadas en el futuro, mientras esté vigente. Ese principio implica, básicamente, que, al menos, en la relación jurídica entre los y las servidoras y la entidad patronal, que se encuentran vinculados/as por un acuerdo de esa clase, sus normas se ubican por encima de cualquier otra de carácter estatal, con un rango igual a la ley -formal- y constituyen la fuente primigenia de los derechos y de los deberes laborales. No se trata, claro está, de la derogatoria de la legislación ordinaria, por causa del pacto colectivo, pues aquella sigue siendo plenamente válida y eficaz [numeral 129 de la Constitución Política]. Lo que se produce es, sin duda, su inaplicabilidad al caso concreto, por cuanto resulta vinculante, para éste, la regulación especial de la convención colectiva. Las normas de un negocio jurídico de esta índole tienen, entonces, un rigor excepcional y se imponen, a sus destinatarios, como reglas de orden público, siendo imposible, para ellos, su derogación singular. Por supuesto, para que tal consecuencia se produzca, se requiere que su contenido haya sido elaborado respetando los límites legales y, tratándose del sector público, que se hubiese negociado y acordado con la intervención de todos/as y cada uno/a de los órganos e instancias competentes para hacerlo. Así, un convenio colectivo no puede dejar sin efecto normas de carácter imperativo o prohibitivo, entre ellas las calificadas como de orden público, ni podría ser oponible si se ha pactado sin la participación de quienes, por ley, debieron haber manifestado su asentimiento (ver, sobre el tema, los votos Nos. 119, de las 9:30 horas, del 13 de junio; 138, de las 9:30 horas, del 2 de julio; 145, de las 10:10 horas, del 9 de julio; 320, de las 10 horas, del 17 de diciembre, todos de 1997; y 30, de las 8:40 horas, del 30 de enero de 1998).

V.- Ciertamente, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo es una entidad de Derecho Público, que está sujeta a reglas y a principios que determinan y limitan su órbita de actuación. En virtud del artículo 154 de su Ley de creación, No. 6756, de 5 de

mayo de 1982, en concordancia con el 188 y con el 189 de la Constitución Política, es una institución autónoma, es decir, que tiene personalidad jurídica propia e independencia funcional y administrativa. Por consiguiente, es parte del Sector Público descentralizado y está obligada a ajustar el desarrollo de sus diferentes actividades, en un todo, al principio de legalidad. En lo que interesa, el numeral 11 de la Carta Fundamental, antes de su reforma por la Ley No. 8003, de 8 de junio de 2000, establecía: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede." En similar sentido se pronuncia la Ley General de la Administración Pública, cuyo Libro Primero es aplicable, sin salvedad alguna, a los diversos órganos y entes públicos (ver la relación de sus literales 1, 2, 365 y 367). Su artículo 11 dispone: "1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. / 2. Se considera autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa." Dicha naturaleza jurídica determina, también, que, en materia de gobierno, lo que incluye, sin duda, lo relativo a la política salarial y sobre lo cual no tiene independencia, que el accionado deba acatar y ajustarse a las regulaciones vigentes en cada momento. Dentro de ellas, la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, No. 6821 de 19 de octubre de 1982, hoy derogada por la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131 de 18 de setiembre de 2001, fijaba, como una de las funciones principales de esa Comisión, el "Formular las directrices de la política presupuestaria del Sector Público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios." (artículo 1, inciso a). El inciso b), del ordinal 2 ibídem, catalogaba, de manera expresa, al INFOCOOP, como integrante del Sector Público Financiero no Bancario, y lo sujetaba así, de modo infranqueable, a las previsiones salariales de alcance general, emitidas con la intervención de ese órgano administrativo (ver, al respecto, los votos Nos. 159, de las 14:20 horas, del 23 de junio; y 172, de las 9:30 horas, del 6 de julio, ambos de 1994).

VI.- Desde su voto No. 3309-94, de las 15 horas, del 5 de julio de 1994, la Sala Constitucional viene insistiendo en que, tratándose de instituciones autónomas, ni el Poder Ejecutivo ni ninguna otra dependencia administrativa pueden "...ordenarles directamente actuar..." u obligarlas "...a actuar

condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda [n] llevar a cabo sus funciones." En criterio de ese tribunal, que es vinculante erga omnes (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), "...establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional..." , siendo lo único posible el emitir directrices generales, pero nunca el "...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 ." Con base en esas consideraciones, esa Sala 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, las cuales, para alcanzar validez y eficacia, debían ser promulgadas por el Poder Ejecutivo. Señaló, además, que, en general, su Ley de creación 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 ." Con posterioridad, en su sentencia No. 6345-97, de las 8:33 horas, del 12 de octubre de 1997, calificó la relación entre ese órgano y los entes descentralizados como de mera asesoría en materia de dirección, excluyendo, de modo expreso, cualquier vínculo jerárquico. Asimismo, decidió recalcar que los artículos 1º, 3, 5, 7, 8, 10, 11, 12 y 14 de su Ley de creación sólo podían y debían aplicarse de conformidad con el voto arriba reseñado, lo que implica, básicamente, para los efectos de este asunto, 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)...” Incluso, manifestó 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.” Por último, en el voto No. 3089-98, de las 15 horas, del 12 de mayo de 1998, además de reiterar todo lo ya indicado, esa Sala, 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.” (La negritas no son de los originales).

VII.- Dentro de ese marco de referencia, resulta claro que, la Autoridad Presupuestaria y, con mucha más razón, su Secretaría Técnica, carecían de competencia para aprobar o improbar la reforma del referido artículo 24 de la segunda convención colectiva de trabajo. En otras palabras, ese acuerdo de partes no podía estar legítimamente sujeto a su homologación para tener plena validez y eficacia jurídicas. Entenderlo en sentido contrario conllevaría desconocer la autonomía administrativa del demandado, conforme lo concibe la Sala Constitucional, y vulnerar, entre otros, el artículo 100 de la Ley General de la Administración Pública, cuyo texto consigna: “1. Cuando un órgano tenga potestades de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia. / 2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias . / 3. El órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados.” (Esta negrita también es agregada). De acuerdo con el numeral 102 ibídem, quien tiene potestad jerárquica sobre un órgano o sobre un ente puede y debe, entre otras atribuciones, “a) Dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en

aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente; / b) Vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos; / [...] / d) Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo..." Si todo ello está vedado a la Autoridad Presupuestaria, debe concluirse, necesariamente, que su acto documentado en el oficio del 30 de marzo de 1990 (folio 29) carece de importancia para restarle valor jurídico a la norma colectiva que fundamenta el reclamo de los actores. Lo mismo cabe decir del acuerdo No. 34, emitido por el Presidente de la República y por el Ministro de la Presidencia, el 21 de noviembre de 1986 (folio 47 aportado por el accionado, que está dado en los mismos términos del No. 4, tomado por el Consejo de Gobierno en su sesión No. 25, de 1986 y que cita en la contestación y no aportó), pues no puede aplicarse, ahora, entendiéndose que establece requisitos de validez en esta materia.

VIII.- En todo caso, conforme lo ha establecido esta Sala en oportunidades anteriores, la Junta Directiva del INFOCOOP no podía desconocer su propio acto de aprobación de la reforma convencional, sin llevar a cabo el procedimiento establecido para estas hipótesis. Si consideraba, conforme lo ha alegado, que existía un vicio en el mismo, gracias al cual cabía declarar su nulidad absoluta, debió agotar previamente el trámite respectivo y ajustarse a las reglas del debido proceso, por cuanto es claro que, de él, derivaban derechos subjetivos las personas a su servicio, entre ellas, los actores. Al respecto, basta transcribir los numerales 173 de la referida Ley General de la Administración Pública y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. El primero estipula: "1. Cuando la nulidad absoluta de un acto declarativo de derechos fuere evidente y manifiesta, podrá declararse por la Administración en la vía administrativa sin necesidad de recurrir al contencioso de lesividad señalado en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República. / 2. Cuando se trate del Estado, la declaración de nulidad deberá hacerla el Consejo de Gobierno. Cuando se trate de otros entes, deberá hacerla el jerarca respectivo. / 3. En ambos casos el dictamen deberá pronunciarse expresamente sobre el carácter absoluto, manifiesto y evidente de la nulidad.

/ 4. La potestad de revisión oficiosa consagrada en este artículo caducará en cuatro años. / 5. La anulación administrativa de un acto contra lo dispuesto en este artículo, sea por omisión de las formalidades previstas, o por no ser absoluta, evidente y manifiesta la nulidad, será absolutamente nula, y la Administración estará obligada además al pago de las costas y daños y perjuicios, todo ello sin mengua de las responsabilidades personales del servidor agente de conformidad con el párrafo 2º del artículo 199. / 6. La pretensión de lesividad no podrá deducirse por vía de contrademanda." En lo que interesa, el inciso 1) del segundo instituye: "Cuando la propia Administración autora de algún acto declarativo de derechos, pretendiere demandar su anulación ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, deberá previamente declararlo lesivo a los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza, en el plazo de cuatro años, a contar de la fecha en que hubiere sido dictado." Nada de eso hizo el ente demandado. De ahí que, el acuerdo tomado por su Junta Directiva, en su sesión No. 2013, del 29 de noviembre de 1990 (artículo único, inciso 5.7), contravenga, de modo flagrante, la normativa vigente; motivo por el cual debe restársele validez y eficacias jurídicas (ver, en igual sentido, 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).

IX.- A mayor abundamiento, conviene señalar que, de manera reiterada, la Sala Constitucional ha resuelto que "...el principio de intangibilidad de los actos propios o "prohibición de venire contra proprium factum" tiene rango constitucional, derivado del artículo 34 de la Constitución Política. En consecuencia, la Administración no puede volver sobre sus propios actos en vía administrativa, salvo cuando se trate de las excepciones previstas en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública. Para cualquier otro caso, debe el Estado acudir a la vía de la lesividad, ante la jurisdicción contencioso administrativa. Al respecto, en sentencia número 755-94 de las doce horas con doce minutos del cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cuatro se indicó: / "Tal como reiteradamente ha resuelto la Sala, a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido, que confieran derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración al emitir un acto y con posterioridad a emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a

través del primer acto había concedido. La única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado. 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. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, los ha omitido del todo, como se evidencia en el presente caso que ocurrió, el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad, la invalidez del acto. (...)." (En igual sentido ver las sentencias número 1850-90, 3171-92, 2754-93, 4596-93, 2186-94 y 899-95)." Voto No. 2000-06435, de las 10:15 horas, del 21 de julio de 2000.

X.- La distinción, fundamentalmente gramatical, que el recurrente pretende introducir entre los conceptos de "jubilación" y de "pensión", para concluir que, el primero, no está comprendido dentro de los supuestos para la aplicación de la ruptura del tope de la cesantía, prevista en el citado artículo 24 de la segunda convención colectiva de trabajo, carece de asidero en el ordenamiento jurídico costarricense. En efecto, el artículo 85, inciso e), del Código de Trabajo, establece el derecho a la cesantía para quienes se acojan a la jubilación y a la pensión, sin hacer diferencia alguna entre ellos o entre las múltiples posibilidades de disfrutarlos, existentes en el país. La Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social cataloga a la invalidez, a la vejez y a la muerte como riesgos, cuyo acaecimiento torna exigible la prestación de los beneficios del seguro social obligatorio, uno de los cuales es la pensión (ver la relación de sus artículos 2, 36 y 61). Este último concepto es, también, el único utilizado por el Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte, emitido por la Junta Directiva de esa entidad, el 29 de junio de 1971 y que es el aplicable a dos de los actores. En lo que interesa, su artículo 16 de modo expreso consigna lo siguiente: "El asegurado que llene los requisitos o se encuentre en el estado que para cada caso se establece en el presente Reglamento, tendrá derecho a disfrutar de una pensión por concepto de invalidez o vejez, según el riesgo de que se trate." (La negrita es agregada. Ver, también, sus numerales 12, 14, 15, 17, 21, 23, 24, 40, 41, 42 y 43). Por su parte, la hoy reformada Ley de jubilaciones del Magisterio Nacional No. 2248, de 5 de setiembre de 1958, modificada en forma integral por la No. 5149,

de 18 de diciembre de 1972, utiliza, con mayor frecuencia, el término jubilación. Sin embargo, lo hace desde una concepción que no lo distingue del de pensión, apareciendo, ambos, mas bien como sinónimos (ver, por ejemplo, sus artículos 12 y 13 y sus transitorios I y II). Es claro, entonces, que, dentro de la normativa que regula la situación actual de los accionantes, no tiene cabida la distinción entre pensiones y jubilaciones y, si de ser estrictos con lo legal-gramatical se trata, ellos están disfrutando, en este momento, de una pensión y no de una jubilación. En consecuencia, sus casos sí están comprendidos dentro de los supuestos de hecho previstos en la convención colectiva citada, que dan lugar a la ruptura del tope de la cesantía.

XI.- En mérito de lo anteriormente expuesto, se debe proceder a confirmar, totalmente, el pronunciamiento de fondo impugnado.

POR TANTO:

Se confirma la sentencia recurrida.

b) Solo son vinculantes para municipalidades las directrices que se originan en una ley

[SALA CONSTITUCIONAL]⁸

Con fundamento en lo dicho, la Sala declara con lugar la acción respecto de las siguientes disposiciones:

Se declara parcialmente con lugar la acción, y en consecuencia se anulan del ordenamiento jurídico las siguientes disposiciones:

a) Artículos 74 y 107 del Código Municipal, número 4574; artículos 173 a 181 del vigente Código Municipal, adicionados por Ley número 7812, de dos de julio de mil novecientos noventa y ocho; el artículo 3 de la Ley número 5691, de veintinueve de abril de mil novecientos setenta y cinco;

b) Artículo 21 inciso d), tanto en su texto original como el de su

reforma por ley número 6890;

c) La frase del párrafo tercero del artículo 76 del Código Municipal, Ley número 4574, que dice

" La Contraloría General de la República y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal fijarán, anualmente, los salarios de los ejecutivos municipales, con base en el monto de los presupuestos municipales a que se refiere este artículo ";

d) La palabra " tanto" y la frase " como la oportunidad " del párrafo primero del artículo 79 del Código Municipal, Ley número 4574;

e) El texto del artículo 80 del Código Municipal, Ley número 4574, aprobado por Ley de Presupuesto Extraordinario para el período fiscal de mil novecientos ochenta y ocho, número 7083, de veinticinco de agosto de mil novecientos ochenta y siete;

f) El texto del artículo 134 del Código Municipal, Ley número 4574, aprobado por Ley de Presupuesto Extraordinario para el período fiscal de mil novecientos ochenta y siete, número 7051, de treinta de octubre de mil novecientos ochenta y seis;

g) El texto del artículo 105 del Código Municipal, dado por Ley de Presupuesto para el período fiscal de mil novecientos ochenta y nueve, Ley número 7111, de veinticuatro de noviembre de mil novecientos ochenta y ocho;

h) Los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley de Creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y del Régimen Jurídico de la Educación Física , el Deporte y la Recreación , número 7800, de veintiocho de abril de mil novecientos noventa y ocho.

i) La frase que dice " con la previa autorización de la Contraloría General de la República y de acuerdo con el procedimiento que establece el artículo 15 de esta ley ", del artículo 133 del Código Municipal, ley número 4475;

j) El artículo 7 de la Ley número 6890, de catorce de setiembre de mil novecientos ochenta y tres.

Se interpretan conforme al orden constitucional las siguientes disposiciones:

a) Únicamente es constitucional la Planificación Nacional de Desarrollo que haya sido aprobada mediante ley, de manera que solamente pueden ser vinculantes para los gobiernos locales, aquellas directrices que se originen en una ley;

b) No son inconstitucionales los artículos 9 y 10 de la Ley de Planificación Nacional, número 5525, en sí mismos, pero sí la aplicación de lo dispuesto en ellos a las municipalidades, ya que éstas no están sujetas al control político y económico del Poder Ejecutivo (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), en lo que se refiere a la autorización de los presupuestos municipales y créditos con capital extranjero, respectivamente;

c) No es inconstitucional el Transitorio VIII del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, pero sí su aplicación a las municipalidades, en tanto la Contraloría General de la República no tiene competencia para intervenir en la fijación y modificación de las tarifas de los servicios municipales (tasas).

Esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de las normas anuladas, sea el primero de enero de mil novecientos setenta y uno, en relación con los artículos 21 inciso d), 74, 79 y 107 del Código Municipal, número 4574; el veintiocho de mayo de mil novecientos setenta y cinco, en relación con el artículo 3 de la Ley número 5691; el veintitrés de setiembre de mil novecientos ochenta y tres, en relación con los artículos 133 del Código Municipal, número 4574, y 7 de la Ley número 6890; el seis de noviembre de mil novecientos ochenta y seis, en relación con los artículos 76 y 134 del Código Municipal, número 4574; el nueve de setiembre de mil novecientos ochenta y siete, en relación con el artículo 80 del Código Municipal, número 4574; primero de enero de mil novecientos ochenta y nueve, en relación con el artículo 105 del Código Municipal, número 4574; el

veintisiete de julio de mil novecientos noventa y ocho, en relación con los artículos 173 a 181 del Código Municipal, adición dada por Ley número 7812; y el primero de agosto de mil novecientos noventa y ocho, en relación con los artículos 64, 65, 66, 67 y 68 de la Ley de Creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación , número 7800, salvo derechos adquiridos de buena fe.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional , se dimensiona la declaratoria de inconstitucionalidad relativa a los concejos municipales de distrito, a fin de evitar que se produzcan graves dislocaciones de la seguridad, la justicia y la paz sociales, en los siguientes términos: a.- todas las comunidades que integran los concejos de distrito o concejos municipales de distrito, que ahora se declaran inconstitucionales, se reintegran , de inmediato, bajo la administración de las Municipalidades de los cantones a que pertenecen sus territorios; b.- todo lo concerniente a la materia presupuestaria (recaudación de ingresos y control de egresos), se incorporarán en los presupuestos ordinarios correspondientes a las Municipalidades a las que se reintegran. La Contraloría General de la República dispondrá lo necesario para ajustar los presupuestos e integrarlos en uno sólo; c.- La Municipalidad respectiva dispondrá lo necesario sobre el personal administrativo. En caso de que se opte por la supresión de plazas, se aplicarán las normas pertinentes del artículo 146 inciso b) del vigente Código Municipal y la Contraloría General de la República aprobará las enmiendas presupuestarias necesarias para hacerle frente a los gastos; y d.- todos los ingresos y las rentas serán recaudadas e incorporadas por las municipalidades a sus propios presupuestos y los gastos, cuentas por pagar, contratos y obligaciones pendientes en general, serán asumidos por las municipalidades respetando los derechos adquiridos por terceros.

Se rechaza de plano la acción respecto de las impugnaciones de los artículos 184 del Código Municipal, número 4574, 19 de la Ley 6890, 13 del Reglamento de la Contratación Administrativa , decreto ejecutivo número 7576-H, y artículo 4 de la Ley número 5691.

c) Sobre el dictado y cumplimiento de las directrices

[SALA CONSTITUCIONAL]⁹

Exp: 01-009003-0007-CO

Res: 2001-12461

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas con diez minutos del once de diciembre del dos mil uno.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por Fernando Bolaños céspedes, mayor, casado, abogado, portador de la cédula de identidad número 1-416-329, vecino de Belén de Alajuela, en su calidad de apoderado especial judicial del SINDICATO DE PROFESIONALES DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTAR ILLADOS; contra el artículo 18, inciso d), del decreto ejecutivo número 27102-H de 9 de junio de 1998; artículo 19, inciso d) del decreto ejecutivo número 28692-H de 24 de mayo del 2000; artículo 19, inciso d), del decreto ejecutivo número 29514-H de 8 de mayo del 2001; y dictamen C-239-2000 de la Procuraduría General de la República, de 28 de setiembre del 2000 setiembre del 2000. Alega que en la medida en que los señalados decretos y dictamen imposibilitan al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados a lograr la deshomologación (sic) de un sistema de clasificación y valoración de puestos respecto del que rige para el resto del Sector Público, se lesiona la autonomía administrativa de la que goza esa dependencia. Alega como infringidos los ordinales 9, 11, 33, 57, 121 inciso 1 y 188 de la Constitución Política, así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad. No hay asunto previo pendiente de resolver, por cuanto el accionante considera que el sindicato que representa está legitimado para la defensa de "intereses colectivos", en los términos del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción constitucional.

2.- El artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional

faculta a la Sala a rechazar de plano o por el fondo, en cualquier momento incluso desde su presentación, cualquier gestión que se presente a su conocimiento que resuelva ser manifiestamente improcedente, o cuando considere que existen elementos de juicio suficientes para rechazarla, o que se trata de la simple reiteración o reproducción de una gestión anterior igual o similar rechazada.

Redacta el Magistrado Solano Carrera ; y,

Considerando:

I.- Dos son los motivos que deben llevar a declarar el rechazo de la presente acción; uno de admisibilidad y otro de fondo, que se explican seguidamente.

II.- En cuanto a la impugnación del dictamen C-239-2000 de la Procuraduría General de la República. En diversas resoluciones, esta Sala ha reafirmado el principio de que los dictámenes jurídicos de la Procuraduría General de la República constituyen actuaciones administrativas que no cabe impugnar en la vía de acción de inconstitucionalidad, sino que para hacerlo, se debe acudir al proceso de amparo. En efecto, por ejemplo, en sentencia número 692-I-98 de las 14:50 horas del 10 de noviembre de 1998, se indicó:

“ Los dictámenes de la Procuraduría General de la República constituyen actos administrativos que, como lo ha reiterado la Sala, son susceptibles de impugnación en la vía de amparo y no en la de acción de inconstitucionalidad. (...) En efecto, (...) es en el proceso de amparo -no en la vía del control normativo de constitucionalidad -que debe procurarse tutela contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar los derechos y libertades fundamentales (salvo los protegidos por el recurso de hábeas corpus): así como contra las actuaciones u omisiones fundadas en normas erróneamente interpretadas o indebidamente aplicadas (artículo 29 de la misma Ley de la Jurisdicción Constitucional)”.

En el mismo sentido: número 7959-98 de las 17:30 horas de la misma fecha de la inmediatamente transcrita. Esta circunstancia determina la improcedencia de la acción en cuanto impugna el dictamen C-239-2000 de la Procuraduría General de la República, de 28 de setiembre del 2000, por lo que cabe decretar su inadmisibilidad en este tanto.

III.- En cuanto al fondo. 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:

"III.- 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 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.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".

V.- 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, estableciendola 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, 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:

“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. 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 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 o complementarios 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 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).

"IV. (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 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 las 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."

VII.- En el mismo sentido de la sentencia expuesta, cabe reiterar que, en el caso de la indepedencia 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.

VIII.- 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:

"X. 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 el 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 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."

IX.- 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:

"XII.- 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 1° 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 2°. 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.”

X.- 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 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)."

IV.- 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, 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 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.

V.- 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 extremo que-como se explicó supra- el rechazo deba hacerse de plano.

Por tanto:

Se rechaza de plano la acción en cuanto impugna el dictamen C-239-2000 de la Procuraduría General de la República, de 28 de setiembre del 2000. Se rechaza por el fondo en lo demás.

FUENTES CITADAS

- 1 JIMÉNEZ PADILLA, Luis Fernando. Sobre la tutela y la directriz administrativa. Análisis de su terminología. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Universidad de Costa Rica. 1992. pp 118-122
- 2 ORTIZ ORTIZ, Eduardo. Los sujetos del derecho administrativo. Publicación de la Universidad de Costa Rica. 1971. p 28.
- 3 CAMPOS VARGAS, Ana Victoria y REID VARGAS, Violeta. El sector Público Agrario de Costa Rica. Universidad de Costa Rica. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. 1986. pp 182-184.
- 4 BOQUERA OLIVER, José María. Estudios sobre el acto administrativo. 5A edición. Editorial Civitas, S.A. Madrid 1988. pp 356-357.
- 5 SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. 2A edición Colombia. Universidad de Externado de Colombia 2002. pp 443.
- 6 Asamblea Legislativa. Ley General de la Administración Pública. Ley : 6227 del 02/05/1978.
- 7 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución: 2003-00108 San José, a las nueve horas cuarenta minutos del doce de marzo del dos mil tres.
- 8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución: 1999-05445. San José, a las catorce horas con treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve.
- 9 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución: 2001-12461. San José, a las quince horas con diez minutos del once de diciembre del dos mil uno.