



## Grados de autonomía administrativa

<b>Rama del Derecho:</b> Derecho Administrativo	<b>Descriptor:</b> otro
<b>Palabras Clave:</b> autonomía administrativa, grados, función administrativa, descentralización	
<b>Fuentes:</b> Doctrina, Normativa y Jurisprudencia.	<b>Fecha de elaboración:</b> 1 de agosto del 2014

El presente documento contiene Doctrina, Normativa y Jurisprudencia sobre los Grados de Autonomía en Costa Rica, así como la autonomía funcional y aspectos de descentralización administrativa. Todo lo anterior, al amparo del Ordenamiento Jurídico Costarricense.

### Contenido

<b>DOCTRINA</b> .....	2
<b>1. LOS GRADOS DE AUTONOMIA</b> .....	2
<b>2. AUTONOMIA MUNICIPAL</b> .....	3
<b>3. LA DEFINICION DE LAS FUNCIONES</b> .....	3
<b>4. REGIMEN DE LOS CENTROS DE ACCION</b> .....	4
<b>NORMATIVA</b> .....	5
<b>1. INSTITUCIONES AUTONOMAS</b> .....	5
<b>2. AUTONOMÍA DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS</b> .....	5
<b>3. DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO LAS ACCIONES RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL E IMPULSO A LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL DEL ESTADO COSTARRICENSE</b> .....	6
<b>JURISPRUDENCIA</b> .....	9

<b>1. POSIBILIDAD DE LOS BANCOS ESTATALES DE DISPONER SUS RECURSOS MATERIALES, HUMANOS Y FINANCIEROS DE LA FORMA QUE LO ESTIME MÁS CONVENIENTE PARA CUMPLIR CON SUS FINES LEGALES.</b> .....	9
<b>2. CONCEPTO AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.</b> .....	9
<b>3. ANÁLISIS SOBRE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL</b> .....	9
<b>4. ANÁLISIS ACERCA DE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA</b> .....	12

## DOCTRINA

### 1. LOS GRADOS DE AUTONOMIA

[Ernesto Jinesta Lobo]<sup>i</sup>

“En nuestro ordenamiento jurídico administrativo, se han identificado claramente, desde un punto de vista estrictamente jurídico, tres grados de autonomía, que son expuestos a continuación, de forma ascendente, de manera tal que el primer grado es el más elemental y el último el más pleno, si el ente público posee el segundo grado tiene el primero y si tiene autonomía del tercer grado detenta desde luego, los dos grados anteriores. Evidentemente, esta clasificación tripartita, coincide parcialmente, con la que distingue entre autonomía mínima (primer grado), medio (segundo grado) y máxima o plena (tercer grado).

#### **a) Primer grado de autonomía (administrativa o mínima)**

Se trata de la autonomía administrativa que es la facultad de un ente público menor de realizar sus competencias y atribuciones conferidas legalmente, por sí mismo sin estar sujeto a otro ente. Es la potestad de auto administrarse, esto es, de disponer de sus recursos humanos, materiales y financieros de la forma que lo estime más conveniente para el cumplimiento de los metidos y fines que tiene asignados. El concepto exacto es el autarquía y no el de autonomía administrativa.

Este grado de autonomía es el más básico o elemental y todo ente público menor lo tiene por el simple hecho de existir, es decir, se trata de un grado de autonomía de principio o virtual cuando hay descentralización administrativa y se crean nuevas personas jurídico-públicas distintas del estado, por lo que si la norma de creación del ente es omisa lo tienen las instituciones autónomas y semiautónomas (artículo 188 CP)

#### **b) Segundo grado de autonomía (política, de gobierno o media)**

La autonomía política o de gobierno, radica en la posibilidad de un ente público ente público o de autodirigirse o autogobernarse políticamente, esto es, de fijarse sus

propios lineamientos, objetivos, fines o metas, a través de una potestad de programación o de planificación, sin que el ente público mayor pueda imponerle, mediante el ejercicio de la tutela administrativa o su potestad de dirección intersubjetiva y las respectivas directrices, los fines u objetivos a alcanzar en materia de su competencia ...

**c) Tercer grado de autonomía (organizativa o plena)**

La autonomía organizativa constituye la potestad de auto-organizarse. No debe confundirse este grado de autonomía con la potestad de autoorganización que posee, de principio, todo ente público menor a través de la promulgación de reglamentos autónomos de organización. Se trata de la posibilidad del ente público menor de dictarse su propia organización básica, esto es, de definir los órganos fundamentales, su constitución y reparto de funciones en ausencia o con exclusión de la ley ordinaria, por lo que debe ser atribuida expresamente por la constitución (reserva de constitución...”

## **2. AUTONOMIA MUNICIPAL**

[Francisco Velasco Caballero]<sup>ii</sup>

“Los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses propios. Esta es una consecuencia necesaria del carácter democrático de los ayuntamientos y de su institucionalización como nivel básico de gobierno. Ahora bien, el grado o nivel de esa autonomía no está fijado de una forma acabada en ningún texto jurídico: resulta del conjunto de sistemas de fuentes. La garantía constitucional sería, sobre todo, un límite abstracto frente a la ley. La ley puede regular de diversas maneras el régimen local, pero no lo puede hacer de tal manera que resulte “irreconoscible” la autonomía municipal. Esta jurisprudencia sigue hasta hoy STC 240/2006) aunque ha ido incorporando una idea de garantía positiva, el artículo 137 CE no es solo un límite frente a la ley, también es un mandato para que la ley dote de autonomía suficiente a las entidades locales; por ejemplo, atribuyéndoles competencias y medios financieros suficientes...”

La teoría de la “garantía institucional” se ha mostrado, hasta hoy, escasamente eficaz para garantizar la autonomía municipal. Son muchas las leyes que, poco a poco, han ido limitando el ámbito de decisión propiamente municipal, pero ninguna de ellas hace por sí “irreconoscible” la autonomía municipal en abstracto...”.

## **3. LA DEFINICION DE LAS FUNCIONES**

[Eduardo Ortíz Ortíz]<sup>iii</sup>

“La Legislación: La función legislativa es la actividad, normalmente encargada a lka Asamblea y excepcionalmente al Poder ejecutivo, de dictar normas supeditadas en un solo grado a la Constitución. Es decir, normas cuyo único límite positivo es la Constitución y los principios generales que la fundamentan o complementan, con entera independencia de otros actos o normas intermedias. El ser de la ley conlleva el régimen jurídico formal correspondiente, lo que ha llamado la doctrina el valor y la fuerza de ley (ALDO SANDULLI) ...

La Administración. El acto administrativo está subordinado en segundo grado a la Constitución, de la que está separada por la ley. El acto administrativo no puede modificar la ley y si lo hace es anulable. Puede modificar otros actos administrativos, del mismo autor, o de otro, cuando la ley lo permite. Si el acto es individualizado (subjetivo) está supeditado también al reglamento como acto general, pero éste, a su vez, debe respetar la ley... el bloque de legalidad a que alude el artículo 49 de la CP, está formado no sólo por las leyes en sentido estricto, sino también, como se advirtió, por todas las normas de rango igual o inferior a la ley, que separan a la Administración de la Constitución, costumbres, reglamentos y principios generales del derecho, de rango legislativo o reglamentario. En realidad, el acto administrativo es tal por estar sujeto no sólo a la Constitución sino también al bloque de normas iguales o inferiores a la ley, constitutivas del ordenamiento jurídico...

La Jurisdicción. La jurisdicción, como la administración, está sometida a la constitución, a la ley, a la costumbre, a los principios generales del Derecho, y en general, a todas las normas de rango igual o inferior a la ley formal. En esto, jurisdicción y administración son iguales. Hay, no obstante, profundas diferencias formales entre una y otra. Hay en primer término, la diferencia formal que media entre la administración y lo que podrían llamarse el acto de jurisdicción plena, (que es naturalmente distinto de la llamada plena jurisdicción, a diferencia de la jurisdicción objetiva de anulación, como suele decirse en doctrina procesal administrativa). El acto de jurisdicción plena es la sentencia con autoridad de cosa juzgada material y la formal...”

#### **4. REGIMEN DE LOS CENTROS DE ACCION**

[Eduardo Ortiz Ortiz]<sup>iv</sup>

“El primer cometido de la norma de organización es crear los centros de acción. Para crear estos centros de acción, que forman el elemento objetivo y permanente de la organización pública, el ordenamiento recurre a varias técnicas:

- a) Crea un punto de referencia de la conducta y de los poderes y deberes que habrán de imputarse al estado, frente a un tipo determinado de asunto. La forma de crearlo es darle un nombre, identificándolo como una persona. El centro nominado suele llamarse oficina o dependencia pública.
- b) Distribuye entre los centros creados las atribuciones y los medios para cumplirlas, lo que parte de la doctrina denomina la distribución de funciones y competencias. Como

se verá, tal distribución puede hacerse por razón del territorio, de la materia, del grado, del tiempo, de las personas y de los procedimientos administrativos (según la participación asignada en los mismos. La técnica para la distribución en examen es precisamente la formación de círculos de atribuciones y de competencias, definidos desde esos diversos puntos de vista.

- c) Relaciona varios centros de acción para un cometido o atribución comunes, de modo que la decisión que se adopte al respecto garantice la satisfacción simultánea de los intereses distintos y en ocasiones conflictivos de los diversos centros participantes; así ocurre por ejemplo, con los órganos colegiales para la composición preventiva de conflictos, en que tienen asiento los representantes de varios entes de actividad conexa o varios órganos de un mismo ente, por igual razón de conexidad, permanente u ocasional. La distribución de atribuciones consiste en la asignación de un fin determinado a un centro parcial de acción...”.

## **NORMATIVA**

### **1. INSTITUCIONES AUTONOMAS**

*“Es el artículo 188 constitucional el que atañe a estas instituciones o entes públicos menores: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración y sus directores responden por su gestión. Estas instituciones gozan de autonomía: Administrativa: Que significa que pue auto-determinarse para realizar su objetivo; Política: Puede auto-dirigirse políticamente para cumplir con sus fines; Organizativa: Capacidad de auto-organizarse, de darse su propia organización. Se trata de una autonomía integral de gobierno frente al Poder Central o Poder Ejecutivo dentro de un proceso de descentralización respecto de ese Poder. El mentor de estos entes fue el constituyente Rodrigo Facio Brenes ( 1917-1961) quien afirmó que las instituciones autónomas como entidades descentralizadas se encargan de funciones técnicas propias del estado moderno y están dotadas de independencia en materia de gobierno y administración, con el fin de librar esas funciones técnicas de los vaivenes de la política. Estos entes tenían estas notas caracterizadoras: -Junta Directiva como órgano de gobierno.-Personalidad jurídica propia.-Especialidad orgánica.-Patrimonio propio.-Poderes de administración.”*

### **2. AUTONOMÍA DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS.**

[Ley General de la Administración Pública]v

#### **Artículo 26.-**

*El Presidente de la República ejercerá en forma exclusiva las siguientes atribuciones:*

- a) Las indicadas en la Constitución Política;*

- b) Dirigir y coordinar las tareas de Gobierno y de la Administración Pública central en su total conjunto, y hacer lo propio con la Administración Pública descentralizada;
- c) Dirimir en vía administrativa los conflictos entre los entes descentralizados y entre éstos y la Administración Central del Estado;
- (La Sala Constitucional mediante resolución N° 3855-93 del 12 de agosto de 1993, dispuso que: ". Este inciso no vulnera la autonomía de las entidades descentralizadas, toda vez que ésta se reduce a la autonomía administrativa, no a la de gobierno, la cual queda reservada a la ley.")**
- d) Resolver los conflictos de competencias que se presenten entre los Ministerios;
- e) Encargar a un Vicepresidente o a un Ministro la atención de otro Ministerio cuando no haya Viceministro en caso de ausencia o incapacidad temporal del titular, o de asuntos determinados en caso de abstención o recusación;
- f) Convocar, presidir y levantar las reuniones del Consejo de Gobierno y dirigir sus deliberaciones;
- g) Nombrar las comisiones auxiliares o de trabajo transitorias o permanentes que estime necesarias; y
- h) Las demás que señalen las leyes.

El resaltado con negrita no es del original.

*Artículo 78.-Cuando surja un conflicto de competencia o de cualquier otra naturaleza entre un Ministerio y una institución descentralizada, o entre éstas, la decisión corresponderá al Presidente de la República.*

**(La Sala Constitucional mediante resolución N° 3855-93 del 12 de agosto de 1993, dispuso que este artículo no vulnera la autonomía de las entidades descentralizadas, toda vez que ésta se reduce a la autonomía administrativa, no a la de gobierno, la cual queda reservada a la ley.)**

El resaltado con negrita no es del original.

### **3. DECLARA DE INTERÉS PÚBLICO LAS ACCIONES RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL E IMPULSO A LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL DEL ESTADO COSTARRICENSE**

[N° 36664-MP]<sup>vi</sup>

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA En uso de las facultades y atribuciones que les confieren los artículos 140 y 146

de la Constitución Política, los numerales 25, 28 inciso 2), acápite b) de la Ley General de la Administración Pública,

*Considerando:*

I.-Que la administración de los servicios e intereses locales en cada cantón está a cargo del Gobierno Municipal.

II.-Que el Gobierno de la República ha considerado oportuno apoyar los mecanismos de fortalecimiento institucional del régimen municipal, reconfigurando el papel del Estado Costarricense, a efectos de colaborar en garantizar la prestación de los servicios de interés local y permitir a las municipalidades que articulen acciones en procura del mejor desarrollo de sus comunidades. **Por tanto,**

DECRETAN:

DECLARATORIA DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS ACCIONES RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL E IMPULSO A LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL DEL ESTADO COSTARRICENSE

Artículo 1º.-Se declara de interés público las acciones relacionadas con la implementación del Plan Nacional de Fortalecimiento Municipal e Impulso a los Procesos de Descentralización y Desarrollo Local del Estado Costarricense.

Artículo 2º.-Las dependencias del Sector Público y del Sector Privado, dentro del marco legal respectivo, podrán contribuir con recursos económicos, en la medida de sus posibilidades y sin perjuicio del cumplimiento de sus propios objetivos, para la exitosa realización de las acciones indicadas.

Artículo 2º.-Las dependencias del Sector Público y del Sector Privado, dentro del marco legal respectivo, podrán contribuir con recursos económicos, en la medida de sus posibilidades y sin perjuicio del cumplimiento de sus propios objetivos, para la exitosa realización de las acciones indicadas.

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA En uso de las facultades y atribuciones que les confieren los artículos 140 y 146 de la Constitución Política, los numerales 25, 28 inciso 2), acápite b) de la Ley General de la Administración Pública,

*Considerando:*

I.-Que la administración de los servicios e intereses locales en cada cantón está a cargo del Gobierno Municipal.

II.-Que el Gobierno de la República ha considerado oportuno apoyar los mecanismos de fortalecimiento institucional del régimen municipal, reconfigurando el papel del Estado Costarricense, a efectos de colaborar en garantizar la prestación de los servicios de interés local y permitir a las municipalidades que articulen acciones en procura del mejor desarrollo de sus comunidades. **Por tanto,**

DECRETAN:

DECLARATORIA DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS ACCIONES RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL E IMPULSO A LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL DEL ESTADO COSTARRICENSE

Artículo 1º-Se declara de interés público las acciones relacionadas con la implementación del Plan Nacional de Fortalecimiento Municipal e Impulso a los Procesos de Descentralización y Desarrollo Local del Estado Costarricense.

Artículo 2º-Las dependencias del Sector Público y del Sector Privado, dentro del marco legal respectivo, podrán contribuir con recursos económicos, en la medida de sus posibilidades y sin perjuicio del cumplimiento de sus propios objetivos, para la exitosa realización de las acciones indicadas.

Artículo 2º-Las dependencias del Sector Público y del Sector Privado, dentro del marco legal respectivo, podrán contribuir con recursos económicos, en la medida de sus posibilidades y sin perjuicio del cumplimiento de sus propios objetivos, para la exitosa realización de las acciones indicadas.

## JURISPRUDENCIA

### **1. POSIBILIDAD DE LOS BANCOS ESTATALES DE DISPONER SUS RECURSOS MATERIALES, HUMANOS Y FINANCIEROS DE LA FORMA QUE LO ESTIME MÁS CONVENIENTE PARA CUMPLIR CON SUS FINES LEGALES.**

[Sala Constitucional.]<sup>vii</sup>

Voto de mayoría:

En el asunto bajo examen, los recurrentes alegan que la fijación de salarios del sector público es competencia absoluta e indelegable del Poder Ejecutivo, razón por la cual los acuerdos que adoptó la Junta Directiva del Banco Central en materia salarial no podían establecer un régimen distinto del resto de la Administración Pública. Estima este Tribunal Constitucional que no llevan razón los recurrentes por cuanto el Banco Central es una institución autónoma y, por consiguiente, goza de la potestad de auto-administrarse. Como se indicó en los considerandos anteriores, tanto la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, como la Ley Orgánica del Banco Central le confieren a la Junta Directiva la posibilidad para dictar sus propias políticas en materia de clasificación y valoración puestos, para crear las plazas y servicios indispensables para el debido funcionamiento de la institución, lo que resulta compatible con el artículo 188 de la Constitución. Asimismo, cabe advertir que el Poder Ejecutivo emitió la directriz No. 25-97 del 23 de abril de 1997, disponiendo que los bancos fijarán sus salarios con base en "(...) criterios de razonabilidad, eficiencia e igualdad que garanticen el fiel cumplimiento de los objetivos de estas instituciones". Consecuentemente, la forma en como el Banco Central de Costa Rica defina su escala salarial, al amparo de los límites establecidos en dicha directriz, está dentro de su esfera de autonomía administrativa.

### **2. CONCEPTO AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA.**

[Sala Segunda. Corte Suprema de Justicia]<sup>viii</sup>

Voto de mayoría

La autonomía administrativa debe entenderse, como aquella independencia con que cuenta el ente para regirse por sí mismo, a fin de cumplir con el servicio para el cual fue creado, de ahí que, por su especialidad orgánica, se encuentra facultado para emitir normas generales administrativas, a fin de garantizar el cumplimiento obligatorio de sus fines. Dicha "facultad legislativa", de esos entes autónomos, ha sido aceptada e interpretada, por la jurisprudencia nacional, como un poder o potestad reglamentaria y no como autolegislación; toda vez que, dichas normas, se contraen únicamente a su administración."

### **3. ANÁLISIS SOBRE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORÍA MUNICIPAL**

[Tribunal de Trabajo, Sección IV]<sup>ix</sup>

“III.- Vistos los agravios formulados y una vez, que ha sido estudiado y discutido ampliamente este asunto es criterio unánime de los integrantes de este Tribunal, que los mismos deben ser atendidos, para modificar lo que viene dispuesto. Sobre la naturaleza jurídica del IFAM y su autonomía reglamentaria, se ha ocupado la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en un pronunciamiento muy reciente, que nos sirve de fundamento, para dictar este fallo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 9 del Código Civil, en cuanto establecen que la jurisprudencia es una fuente muy importante de derecho. Nos referimos a la sentencia N° 222, de 9:35 hrs, de 13 de abril de 2007, que en lo conducente dijo: “El Código Municipal promulgado mediante la Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970, vigente para la época que interesa, en su artículo 19 rezaba: “Créase el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, con carácter de institución de derecho público, que tendrá plena personalidad jurídica y patrimonio propio. El Instituto será un órgano destinado a obtener la coordinación de las municipalidades, por la vía de la adhesión voluntaria, con el fin de prestarles servicios de asistencia financiera, asesoría técnica y para cooperar con ellas en la realización de proyectos que sean de interés para la municipalidad, grupos de municipalidades o todo el país. Transitorio. La organización, financiación y funcionamiento de dicho Instituto será regulado por una ley especial, cuyo proyecto deberá preparar el Poder Ejecutivo y remitirlo a conocimiento de la Asamblea Legislativa, en un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley”. Luego, se promulgó la Ley N° 4716 del 9 de febrero de 1971 (Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM), la que en su numeral 2 dispuso: “El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal es una entidad autónoma con personería jurídica y patrimonio propios, conforme al artículo 188 de la Constitución Política”. Seguidamente, el artículo 11 se ocupa de las funciones asignadas a la Junta Directiva, estableciéndose de modo general que le compete trazar la política del Instituto y velar por la realización de sus fines. Además, contempló algunas competencias específicas, entre ellas, en sus incisos c) y ch), las siguientes: “c) Dictar su propio reglamento y los reglamentos de organización y funcionamiento del Instituto. ch) Dictar un estatuto de personal con la correspondiente escala de salarios para los empleados y funcionarios del I.F.A.M.” (Énfasis suplido). Asimismo, el numeral 51 de la citada ley, establece: “Con las excepciones indicadas expresamente en la presente ley, todas las operaciones del I.F.A.M. quedan sometidas a las disposiciones pertinentes de la Ley de Administración Financiera de la República”. La Junta Directiva aprobó el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el cual se publicó en la Gaceta N° 242 del 20 de diciembre de 1993 citándose como sustento el inciso ch) del citado artículo 11. El artículo 59 reglamentario inserto en el capítulo IX denominado “De la valoración de los puestos y del régimen de salarios” dispone: “La valoración de los puestos del Instituto, dentro del sistema que regula este Reglamento, tiene como objetivos principales los siguientes: a- Que todo trabajador sea retribuido en forma equitativa en relación con el puesto que desempeña en el Instituto conforme a los deberes, responsabilidades, complejidades y requisitos exigidos en el puesto que ocupa, para producir la mayor satisfacción en la prestación de servicios y para cumplir con el principio legal de que a trabajo igual corresponde igual salario. b- Que los salarios base de los funcionarios del Instituto, serán al menos iguales al promedio que resulte de los que devenguen los empleados homólogos en el Banco Central, Instituto Nacional de Seguros y Banco Nacional de Costa Rica. Para tal efecto se realizarán revisiones semestrales y se procederá a contratar una empresa para realizar los estudios del caso, en los meses de febrero y agosto. La Sección de Personal velará porque este trámite sea lo más expedito posible” (énfasis suplido). Precisamente, en este asunto se reclama la aplicación del inciso b) de ese numeral 59. Para el Tribunal la norma no es aplicable en atención al principio de legalidad que rige en la Administración Pública, por lo que para establecer como se pretende una nueva escala salarial en el IFAM se requiere la autorización de los entes rectores del Presupuesto Nacional contemplados en la Ley de

Creación de la Autoridad Presupuestaria y, luego, en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Por ello, consideró que la norma reglamentaria contenida en el inciso b) del numeral 59 debe desaplicarse, por contraponerse a los artículos 191 y 192 de la Constitución Política y “los gestionantes no cuentan con una aprobación legal por parte de las Autoridades Superiores del Estado...”. Señala que lo anterior concuerda con las orientaciones vinculantes emitidas por la Sala Constitucional y citadas en la sentencia de primera instancia. Para el Tribunal “si no se ha emitido una autorización como la mencionada líneas atrás, le está vedado a los administradores de justicia constituir ese derecho, debido a que no procede en derecho y porque solo tenemos potestades declarativas y no constitutivas en este tipo de procesos.”. Esta Sala a propósito de la demandada, en su Voto N° 431, de las 10:40 horas, del 13 de agosto del 2003, consideró que como ente descentralizado que es, tanto en su régimen interno como externo, se rige por el Derecho Público (artículos 1 y 2 de la Ley General de la Administración Pública). Por otro lado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 188 de la Constitución Política y a la luz de los votos de la Sala Constitucional a los cuales se ha hecho referencia, el demandado tiene autonomía administrativa, pero, en materia de gobierno está sujeto a la ley. El numeral 11 de la Ley N° 4716 de 1971 contempla como parte de las funciones de su Junta Directiva dictar un estatuto de personal con la correspondiente escala de salarios para los empleados y funcionarios. Es cierto que en materia de política salarial (que no es administrativa, sino, de gobierno), la normativa reglamentaria debería estar acorde con la denominada política general que, como tal, contiene los criterios uniformes que deben imperar en principio en toda la Administración Pública, en procura de un régimen estatal de empleo público uniforme y universal. Lo anterior podría dar lugar a considerar que, en consecuencia, la Junta Directiva debió tomar en cuenta al emitir la escala de salarios, los criterios de planificación nacional en esa materia, dictados por el Poder Ejecutivo para fiscalizar la política general; partiendo de que, a pesar de que la Autoridad Presupuestaria ni el propio Poder Ejecutivo puede dictar órdenes concretas y específicas a un ente descentralizado, como lo es el demandado, porque en ese sentido lesionaría la autonomía administrativa garantizada constitucionalmente, el legislador sí tiene competencia para imponer limitaciones relacionadas con la materia de gobierno, como lo es la salarial. En ese orden de ideas, en el ejercicio de la potestad de gobierno el Poder Ejecutivo puede asumir las directrices generales emanadas de la Autoridad Presupuestaria respecto de la política salarial, las que si bien no condicionan la actuación del ente, sí determinan que si actúa lo haga de conformidad. Mas, tal y como se desprende de la jurisprudencia constitucional sobre el tema, su inobservancia sólo puede verificarse a posteriori, admitiendo, en el supuesto de incumplimiento, sanciones para los respectivos funcionarios. Así, la relación de la Administración Pública Central con el ente menor no es jerárquica, sino, llamada de “dirección intersubjetiva”, la cual tiene entre sus potestades la de dirección y una de sus manifestaciones, es precisamente, la directriz, la cual se ha considerado que aunque es de alcance general, no tiene carácter normativo, constituyendo un acto administrativo atípico, teniendo el ente dirigido un margen de discrecionalidad, al dirigir la actividad y no un acto. Conforme con lo anterior, no se comparte la tesis externada por los juzgadores de instancia, en el sentido de que para dictar la reglamentación de que se ha dado cuenta, el demandado estaba sujeto a una autorización de los entes rectores del Presupuesto Nacional contemplados en la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y, luego, en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Si al hacerse uso de la autorización del legislador a la Junta Directiva del I.F.A.M de dictar un Estatuto de Personal con la correspondiente escala de salarios para los empleados y funcionarios de la entidad, se adoptó esa escala sin tomar en cuenta y contraviniendo la política salarial del Estado, la desatención o desobediencia sólo podría dar lugar a responsabilidad del funcionario en los términos de los artículos 98 y 100 de la Ley General de la Administración Pública; por cuanto, tal y como se indicó en el referido Voto N° 3309-94 “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.". Las referidas normas, en lo que interesa, disponen: "Artículo 98.-

1. El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquél le haya impartido sin dar una explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno...". Y, "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 de los límites antes indicados". Para concluir, debe indicarse entonces que, la norma reglamentaria, cuya aplicación se pretende en este proceso, contempló el derecho de los actores a que se realicen revisiones semestrales y se contrate a una empresa para realizar los estudios del caso, en los meses de febrero y agosto; a fin de que sus salarios base sean al menos iguales al promedio que resulte de los que devenguen los empleados homólogos en el Banco Central, Instituto Nacional de Seguros y Banco Nacional de Costa Rica. Como de acuerdo con lo que viene expuesto, tiene valor y eficacia, mientras que, por los procedimientos dispuestos en el ordenamiento, no se establezca lo contrario, incurrieron en error los señores jueces sentenciadores al desestimar la demanda." Aunque la cita es un poco extensa, resulta necesaria dada la amplitud de sus conceptos y nos permite concluir, que la potestad Reglamentaria del demandado tiene valor y eficacia, con lo cual, debe observarse lo dispuesto sobre la prohibición. IV.-

Con fundamento en lo expuesto y sin necesidad de hacer otras consideraciones, se debe revocar la sentencia impugnada y declarar con lugar la demanda, denegándose las excepciones de falta de derecho, falta de legitimación ad causam activa y pasiva y la genérica de sine actione agit. Deberá el demandado cancelar a los actores las diferencias salariales, del rubro de prohibición desde la fecha en que fue solicitado (julio de 1999) y los reajustes resultantes de la aplicación de esas diferencias en los componentes salariales, que ese plus sirve para su cálculo, como salario escolar, vacaciones y aguinaldo. Deberá cancelar además, intereses legales al tipo fijado por el Banco Nacional a los certificados de depósito de 6 meses plazo, desde la fecha en que esas diferencias debieron ser canceladas hasta el efectivo pago. El cálculo de los rubros concedidos, podrá hacerse administrativamente o bien en la etapa de ejecución de sentencia. Por último, se debe condenar al demandado a pagar ambas costas del proceso, fijándose las personales en la suma prudencial de un millón de colones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 494 y 495 del Código de Trabajo y 221 del Código Procesal Civil. "

#### **4. ANÁLISIS ACERCA DE LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA**

[Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia]x

Voto de mayoría

"I.- Con fundamento en el artículo 59 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del demandado, los actores plantearon la demanda pidiendo se declarara: que de conformidad con el artículo 11 (incisos c y ch) de la Ley N° 4716 del 9 de febrero de 1971, el Instituto, a través de su Junta Directiva, está en capacidad legal de dictar su propio reglamento de organización y de funcionamiento así como de dictar el Estatuto de Personal con la correspondiente escala de salarios para sus empleados y funcionarios; que con base en ello se emitió el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio vigente publicado en la Gaceta N° 242 del 20 de diciembre de 1993; que el artículo 59 (inciso b) dispone que los funcionarios de dicho Instituto no devengarán un salario inferior al promedio que resulte de los que devengan sus homólogos en el Banco Central, Instituto Nacional de Seguros y Banco Nacional de Costa Rica, por lo que el IFAM está en la obligación de llevar a cabo estudios de homologación o revisiones semestrales, año a año y en los meses de febrero y agosto de cada año; que el Instituto no ha cumplido con su obligación legal, al no aplicar dicho inciso desde enero de 1994; que el IFAM debe ordenar la realización de estudios salariales de homologación de los actores con respecto a las instituciones expresadas en el Reglamento; que esos estudios deben retrotraerse al primero de enero de 1994 y así sucesivamente a cada semestre desde aquella fecha y hacia futuro mientras se mantenga la relación laboral; que como consecuencia de ellos se deberá pagar a los demandantes las diferencias salariales expresadas para cada semestre a partir de esa data y hasta el día del efectivo pago y; que se deben pagar las diferencias provocadas en los demás pluses salariales devengados por los actores tales como anualidades, dedicación exclusiva, prohibiciones, carrera profesional, zonajes, aguinaldos y salario escolar. Además, se pidió intereses sobre cada una de las diferencias dejadas de pagar a partir de 1994 y hasta la fecha del efectivo pago, al tipo de interés fijado por el Banco Nacional de Costa Rica para los depósitos a seis meses plazo. Para el caso de renuencia del Instituto a realizar los estudios de homologación, se pidió que el juez proceda a ordenar su realización (incluyendo los montos que debe pagarse a cada actor), todo a cargo de aquel. Por último, pidió la imposición de costas al demandado (folios 1 a 6). La sentencia de primera instancia confirmada por el Tribunal declaró sin lugar en todos sus extremos la demanda, resolviendo el asunto sin especial condena en costas (folios 207 a 221 y 271 a 280). El apoderado especial judicial de los actores alega ante la Sala, que los juzgadores de instancia no han realizado una correcta interpretación normativa, al aplicar sin distinción alguna la totalidad del ordenamiento administrativo referente a la materia presupuestaria y salarial, no tomando en consideración que con la promulgación de la Ley N° 4716 reguladora de la organización y funcionamiento del IFAM, el propio legislador sustrajo de la aplicación general la materia de gobierno (incluye la salarial), confiriéndole la autonomía total al demandado, permitiéndole conforme con el artículo 11 de esa ley, darse su propia escala de salarios. Da cuenta de que de acuerdo con la normativa reglamentaria, bajo ningún concepto la fórmula aplicable para hacer el respectivo cálculo, daría como resultado un monto superior al salario mínimo de los funcionarios homólogos entre instituciones. En ese orden de ideas, sostiene que tanto el reglamento como la fórmula son consecuentes con el principio de igualdad pretendido por la Ley de Autoridad Presupuestaria vigente al momento de la promulgación de aquel. Se opone a la desaplicación del referido reglamento, porque está en armonía con los principios de las relaciones humanas y sustentado en una normativa especial de orden público (Ley N° 4716). En abono de lo anterior, insiste en que el Instituto por legislación propia puede darse su propio régimen salarial, el cual en todo caso no violenta el ordenamiento jurídico, porque en cuanto a la igualdad entre servidores del Estado, los parámetros utilizados tienen también un tope salarial, en teoría, que no debe ni debería ser superior al mínimo establecido en las políticas igualitarias de gobierno. Por ese motivo sostiene que "... la aplicación del Reglamento JAMÁS IRÁ MÁS ALLÁ DE ESE MÍNIMO FIJADO PARA ESAS OTRAS INSTITUCIONES DE HECHO, EL RESULTADO DE LA FÓRMULA SIEMPRE ARROJARÁ UN PROMEDIO QUE SERÁ MENOR AL MÍNIMO DE ESAS INSTITUCIONES JUNTAS, con lo cual el principio de igualdad tutelado en la Constitución

Política se estaría cumpliendo". Para el recurrente el fallo impugnado provoca un retroceso social "... al mantener las odiosas diferencias salariales entre instituciones que no se permite al IFAM ni siquiera pretender equipararse a OTROS EMPLEADOS DEL SECTOR PÚBLICO CUYO SALARIO DEBERÍA SER IGUAL, pues como es sabido NO EXISTEN NI INSTITUCIONES NI SERVIDORES PÚBLICOS DE SEGUNDA CATEGORÍA, sino que todos han de percibir igual salario en similares condiciones de empleo y eso, reitero, es lo pretendido por el Reglamento que hoy desaplican los tribunales de Trabajo en detrimento de los derechos de los servidores del IFAM". Con base en lo expuesto, se pide revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, declarar con lugar la demanda en todos sus extremos. II.-

En la contestación de la demanda se mostró inconformidad con las pretensiones de la parte actora alegando que, éstas tienen como base un laudo arbitral, el que, al igual que el resto de ese tipo de instrumentos fue declarado inconstitucional por sentencias números 1692 del 23 de junio y 3285 del 30 de octubre, ambas de 1992. En ese sentido se indicó: "La certeza que el supuesto derecho ahora reclamado procede de un laudo arbitral inconstitucional y fenecido en su eficacia legal, tiene como fundamento el hecho, que el artículo 59 del Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del IFAM, que sirve de base a la petitoria en este proceso, es una incorporación fiel de la cláusula décimo primera, de la resolución 1190 del laudo arbitral del IFAM; el cual quedó sin vigencia y aplicación legal el 31 de diciembre de 1993, al igual que los otros laudos arbitrales según los votos constitucionalmente supracitados". Esa tesis no la comparte la Sala. Si bien es cierto, los laudos fueron anulados, en el presente caso no se ha invocado un laudo como sustento jurídico de la pretensión, sino el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del Instituto demandado aprobado por el órgano competente según la ley, el cual a de considerarse por ese mismo hecho válido y eficaz. III.- El artículo 188 de la Constitución Política reformado por la Ley N° 4123 del 31 de mayo de 1968, literalmente expresa: "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." (énfasis suplido). Seguidamente el numeral 189 reza: "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." (énfasis suplido). La Sala Constitucional se ha ocupado del tema de la autonomía de las llamadas instituciones descentralizadas. Así en su sentencia número 6345, de las 8:33 horas del 12 de octubre de 1997, sobre el concepto de autonomía de gobierno, manifestó: "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, si bien no quedó del todo claro que, debía aprobarse por ley.”. En ese antecedente se reiteró el criterio externado en el Voto N° 3309 de las 15:00 horas del 5 de julio de 1994, pronunciado en una acción de inconstitucionalidad presentada contra algunos artículos de la Ley N° 6821 del 19 de octubre de 1982, Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, por estimarlos contrarios al citado artículo 188, según el cual, la autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas es una garantía al accionar del Poder Ejecutivo Central, más no frente a la ley en materia de gobierno. También consideró: “ 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, 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.”. En cuanto a lo que debe entenderse como “... sujetas a la ley en materia de gobierno” consideró: “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..." (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 a 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.”. Ahora bien, con cita de un antecedente de la Corte Plena que data del 16 de junio de 1984, específicamente, en cuanto a la política salarial adujo: “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. Al respecto la Corte Plena actuando como Tribunal Constitucional había resuelto el punto con diáfana claridad en los siguientes términos: "Las metas (típica "materia de gobierno") que se fije el Estado en la remuneración de sus servidores constituyen toda una política salarial que tiene que ver no sólo con la retribución del esfuerzo de la persona individualmente considerada, sino también con sus consecuencias sobre los demás aspectos de la economía, ya que puede introducir factores de distorsión en lo económico debido a la intranquilidad social. Por "directriz" debe entenderse 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. De manera que lo relativo a la fijación de salarios como política general en el Sector Público no puede decirse que es materia principal, exclusiva o predominantemente "administrativa", sino más bien de "gobierno", y en que la sujeción de un ente descentralizado a la ley no sólo es posible sino también necesaria y conveniente. " Corte Plena, sentencia del 16-6-84.”. Y agregó: “VII.-

Definida la política salarial como parte de la política de gobierno, es necesario reiterar que cuando el constituyente descentralizó el Poder Ejecutivo, procuró evitar las injerencias arbitrarias y antitécnicas en cuanto a la gestión de cada una de esas instituciones, definida por ley. Pero no optó el legislador constituyente por crear un régimen salarial o laboral segregado del Poder Ejecutivo central, pues no hay duda que el Título XV, Capítulo Único de la Constitución Política tiene como antecedente inmediato, la práctica anterior de destituir masivamente a los funcionarios y empleados estatales con ocasión de cada cambio de gobierno. La antítesis de esta práctica, entonces es un sistema de servicio público estable, profesional, permanente, regido por un cuerpo normativo integrado y coherente, estableciéndose un régimen único de empleo para los servidores públicos que incluye a la totalidad de las instituciones del Estado, con la excepción hecha del artículo 156 de la Carta Magna en cuanto al Poder Judicial. VIII.- Por ello, ni las potestades de gobierno que hoy ejerce el Poder Ejecutivo Central, ni las de administración que se reservaron a las entidades descentralizadas, pretendieron nunca dejar al libre albedrío de éstas últimas la política laboral y con ello constituir dos o muchos más regímenes de servicio público en detrimento de los funcionarios y empleados de la administración central. Esta tesis fue el eje racional sobre el cual fue dictada la sentencia de inconstitucionalidad #1696-92 de las 15:30 del 23 de agosto de 1992...”. Con base en lo anterior, consideró que como los desequilibrios en el régimen salarial del Estado producen efectos sobre las finanzas públicas, es decir, para el país en general, se justifica y es constitucionalmente necesario el sometimiento a criterios uniformes todo lo concerniente a la política salarial de la Administración Pública. Dichas consideraciones han sido reiteradas por el órgano contralor de constitucionalidad (se pueden consultar, entre otros, los votos números 6095 de las 9:18 horas del 18 de octubre de 1994; 6345 de las 8:33 horas del 12 de octubre de 1997; 3089, de las 15:00 horas del 12 de mayo de 1998; 919 de las 9:15 horas del 12 de febrero de 1999; 4836 de las 14:57 horas del 6 de junio del 2001; 12461, de las 15:10 horas del 11 de diciembre del 2001; 6513 de las 14:57 horas del 3 de julio del 2002 y; 12019 de las 9:08 horas del 18 de diciembre del 2002). Cabe indicar que

en la referida sentencia número 3089 del año 1998, se destacó: “La política de salarios derivada de las relaciones de servicio -entre la Administración y sus servidores- (artículo 112 LGAP), como régimen estatal de empleo público, uniforme y universal, es, por supuesto, parte integrante de la política de gobierno”. Haciendo referencia a la Autoridad Presupuestaria, en el aludido fallo número 3089 de 1998 se dijo lo siguiente: “La concentración, entonces, en un solo órgano de la política salarial asegura, por el contrario, que ninguno otro interfiera en su determinación, sustentando, por lo mismo, los derechos constitucionales, lo que no es ni más ni menos que la aplicación concreta del derecho constitucional. Pues bien, en lo que hace a materia de salarios, no se trata de un derecho supremo absoluto sino delimitado en cuanto a que todo trabajador tenga derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna (art. 57 CP), por lo cual está, entonces, condicionado, de alguna manera, a la voluntad "política" de los encargados de los medios para alcanzar el bienestar general. En otras palabras, la finalidad última del Estado es velar por el equilibrio en la satisfacción de las necesidades de toda la sociedad, que como entidad colectiva es la base fundamental en la formación y existencia del Estado, que sí son objetivos supremos absolutos de contenido constitucional. De tal manera que esos posibles "actos", que como las leyes de las que derivan son de carácter general y que por lo mismo requieren de su desarrollo, no podrían ser contradictorias respecto de la igualdad que también señala la ley, sino, al contrario, sirvan para dar mayor igualdad o eficacia en su proceso de aplicación y complementarlos y, por qué no, aumentarlos, respetando, eso sí, el contenido esencial de la ley y orden constitucional que le dan origen. Los derechos como el trabajo, entre otros, son los medios a través de los cuales el Estado se procura alcanzar el bienestar general -pero delimitado por los aspectos señalados- y éste no es sino la consecuencia de un orden de derecho con el que las personas pueden progresar y realizarse en libertad, siendo, en consecuencia, compatibles aquellas regulaciones con las normas y principios constitucionales, pues, ante todo, hay que considerar el bien común como fin político último, ante lo cual, de paso, se condicionan algunos derechos para servir al interés público considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de -todos- los Administrados (art. 113, Ley General de la Administración Pública). El Poder Ejecutivo, entonces, debe por medio de la función constitucional reglamentaria (art. 140.3, Constitución Política), servir a este interés al asumir las directrices que proponga la Autoridad Presupuestaria, respecto de la política salarial, lo cual redundará en concretar el derecho a la igualdad ante la Ley de los servidores públicos como aquel que consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias, de donde se sigue que la verdadera igualdad consiste en aplicar la Ley -en general- según los diferentes constitutivos de cada caso, exceptuando, eso sí, las diferencias objetivas que podrían dar lugar a la distinción entre un caso y otro. No existe, entonces, irrazonabilidad de aquella norma a través de la cual se procura la realización de los fines en punto a que todo lo relativo a la fijación de salarios sea de manejo del organismo técnico que la Ley ha determinado y de ahí la existencia de la Autoridad Presupuestaria a través de la Secretaría Técnica (art. 57 CP). Puesto que, el aspecto económico como dicen los accionantes, es función ejecutiva del Poder Ejecutivo, lo cual procurará al establecerse un salario que permita atender las necesidades del trabajador y de su familia, considerando los deterioros de esas remuneraciones, pero apreciados no únicamente en relación con sus anteriores sueldos, sino con el curso general de las retribuciones en la sociedad y de las circunstancias prevalecientes. Esto no significa, entonces, inmovilidad del salario, pues, según el constituyente, debe actualizárselo para mantener el poder adquisitivo y conforme con las modificaciones del costo de vida en los términos que también refieren los accionantes (art. 57 CP). Todo ello para que el salario sea adecuado a las pautas de justicia y razonabilidad, a fin, precisamente, de asegurar al trabajador un aceptable nivel de vida, pero, también, de acuerdo con las pautas provenientes de la política económica y social del Gobierno -Poder Ejecutivo- en aras, como se indicó, del bienestar general. En ese orden de consideraciones, pues, en

conclusión, la potestad de que la Autoridad Presupuestaria asigne a la Secretaría Técnica otras funciones, debe entenderse que estas se subordinarán a la ley que le sirve de base, y a darle seguimiento a las directrices legalmente tomadas. Por tal motivo, no significa que esas "funciones" deriven a su vez en actos generales, o constituyan una normativa igual y paralela a la potestad legislativa, puesto que las decisiones que se pudieran tomar, no pueden contradecir lo dispuesto en una norma de mayor rango como lo es la norma legal que desarrollan." (énfasis suplido). En el Voto número 919 del año 1999, se expuso de manera sintética que lo elaborado o realizado por la Autoridad Presupuestaria son simples proposiciones, las que conocidas por el Consejo de Gobierno y aprobadas por el Presidente de la República, se deben tener como verdaderas directrices generales y abstractas y no órdenes concretas y específicas, entendidas como dadas en el ejercicio de la competencia del Ejecutivo en materia de gobierno, el cual puede verificar su cumplimiento a posteriori. Todos esos antecedentes resultan vinculantes para esta otra Sala a la luz de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional. IV.-

El Código Municipal promulgado mediante la Ley N° 4574 del 4 de mayo de 1970, vigente para la época que interesa, en su artículo 19 rezaba: "Créase el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, con carácter de institución de derecho público, que tendrá plena personalidad jurídica y patrimonio propio. El Instituto será un órgano destinado a obtener la coordinación de las municipalidades, por la vía de la adhesión voluntaria, con el fin de prestarles servicios de asistencia financiera, asesoría técnica y para cooperar con ellas en la realización de proyectos que sean de interés para la municipalidad, grupos de municipalidades o todo el país. Transitorio.- La organización, financiación y funcionamiento de dicho Instituto será regulado por una ley especial, cuyo proyecto deberá preparar el Poder Ejecutivo y remitirlo a conocimiento de la Asamblea Legislativa, en un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley". Luego, se promulgó la Ley N° 4716 del 9 de febrero de 1971 (Ley de Organización del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal IFAM), la que en su numeral 2 dispuso: "El Instituto de Fomento y Asesoría Municipal es una entidad autónoma con personería jurídica y patrimonio propios, conforme al artículo 188 de la Constitución Política". Seguidamente, el artículo 11 se ocupa de las funciones asignadas a la Junta Directiva, estableciéndose de modo general que le compete trazar la política del Instituto y velar por la realización de sus fines. Además, contempló algunas competencias específicas, entre ellas, en sus incisos c) y ch), las siguientes: "c) Dictar su propio reglamento y los reglamentos de organización y funcionamiento del Instituto. ch) Dictar un estatuto de personal con la correspondiente escala de salarios para los empleados y funcionarios del I.F.A.M." (énfasis suplido). Asimismo, el numeral 51 de la citada ley, establece: "Con las excepciones indicadas expresamente en la presente ley, todas las operaciones del I.F.A.M. quedan sometidas a las disposiciones pertinentes de la Ley de Administración Financiera de la República". La Junta Directiva aprobó el Reglamento Autónomo de Organización y Servicio del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el cual se publicó en la Gaceta N° 242 del 20 de diciembre de 1993 citándose como sustento el inciso ch) del citado artículo 11. El artículo 59 reglamentario inserto en el capítulo IX denominado "De la valoración de los puestos y del régimen de salarios" dispone: "La valoración de los puestos del Instituto, dentro del sistema que regula este Reglamento, tiene como objetivos principales los siguientes: a- Que todo trabajador sea retribuido en forma equitativa en relación con el puesto que desempeña en el Instituto conforme a los deberes, responsabilidades, complejidades y requisitos exigidos en el puesto que ocupa, para producir la mayor satisfacción en la prestación de servicios y para cumplir con el principio legal de que a trabajo igual corresponde igual salario. b- Que los salarios base de los funcionarios del Instituto, serán al menos iguales al promedio que resulte de los que devenguen los empleados homólogos en el Banco Central, Instituto Nacional de Seguros y Banco Nacional de Costa Rica. Para tal efecto se realizarán revisiones semestrales y se procederá a contratar una empresa para realizar los estudios del caso, en los meses de febrero y agosto./ La Sección de Personal velará porque este trámite sea lo más expedito

posible” (énfasis suplido). Precisamente, en este asunto se reclama la aplicación del inciso b) de ese numeral 59. Para el Tribunal la norma no es aplicable en atención al principio de legalidad que rige en la Administración Pública, por lo que para establecer -como se pretende- una nueva escala salarial en el IFAM se requiere la autorización de los entes rectores del Presupuesto Nacional contemplados en la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y, luego, en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Por ello, consideró que la norma reglamentaria contenida en el inciso b) del numeral 59 debe desaplicarse, por contraponerse a los artículos 191 y 192 de la Constitución Política y “... los gestionantes no cuentan con una aprobación legal por parte de las Autoridades Superiores del Estado...”. Señala que lo anterior concuerda con las orientaciones vinculantes emitidas por la Sala Constitucional y citadas en la sentencia de primera instancia. Para el Tribunal “... si no se ha emitido una autorización como la mencionada líneas atrás, le está vedado a los administradores de justicia constituir ese derecho, debido a que no procede en derecho y porque solo tenemos potestades declarativas y no constitutivas en este tipo de procesos.”. III.- Esta Sala a propósito de la demandada, en su Voto N° 431, de las 10:40 horas, del 13 de agosto del 2003, consideró que como ente descentralizado que es, tanto en su régimen interno como externo, se rige por el Derecho Público (artículos 1 y 2 de la Ley General de la Administración Pública). Por otro lado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 188 de la Constitución Política y a la luz de los votos de la Sala Constitucional a los cuales se ha hecho referencia, el demandado tiene autonomía administrativa, pero, en materia de gobierno está sujeto a la ley. El numeral 11 de la Ley N° 4716 de 1971 contempla como parte de las funciones de su Junta Directiva dictar un estatuto de personal con la correspondiente escala de salarios para los empleados y funcionarios. Es cierto que en materia de política salarial (que no es administrativa, sino, de gobierno), la normativa reglamentaria debería estar acorde con la denominada política general que, como tal, contiene los criterios uniformes que deben imperar en principio en toda la Administración Pública, en procura de un régimen estatal de empleo público uniforme y universal. Lo anterior podría dar lugar a considerar que, en consecuencia, la Junta Directiva debió tomar en cuenta al emitir la escala de salarios, los criterios de planificación nacional en esa materia, dictados por el Poder Ejecutivo para fiscalizar la política general; partiendo de que, a pesar de que la Autoridad Presupuestaria ni el propio Poder Ejecutivo puede dictar órdenes concretas y específicas a un ente descentralizado, como lo es el demandado, porque en ese sentido lesionaría la autonomía administrativa garantizada constitucionalmente, el legislador sí tiene competencia para imponer limitaciones relacionadas con la materia de gobierno, como lo es la salarial. En ese orden de ideas, en el ejercicio de la potestad de gobierno el Poder Ejecutivo puede asumir las directrices generales emanadas de la Autoridad Presupuestaria respecto de la política salarial, las que si bien no condicionan la actuación del ente, sí determinan que si actúa lo haga de conformidad. Mas, tal y como se desprende de la jurisprudencia constitucional sobre el tema, su inobservancia sólo puede verificarse a posteriori, admitiendo, en el supuesto de incumplimiento, sanciones para los respectivos funcionarios. Así, la relación de la Administración Pública Central con el ente menor no es jerárquica, sino, llamada de “dirección intersubjetiva”, la cual tiene entre sus potestades la de dirección y una de sus manifestaciones, es precisamente, la directriz, la cual se ha considerado que aunque es de alcance general, no tiene carácter normativo, constituyendo un acto administrativo atípico, teniendo el ente dirigido un margen de discrecionalidad, al dirigir la actividad y no un acto. Sobre el particular, el doctor Jinesta Lobo sostiene que mediante dicha dirección “... el ente público mayor, tutor o director puede regular un lapso de gestión administrativa, únicamente, en cuanto a los fines u objetivos (artículo 99, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública). Es así como la propia ley afirma que la potestad de dirección inherente a la relación de tutela administrativa es “incompatible con órdenes, instrucciones o circulares”. Al respecto, debe tomarse en consideración que la potestad de ordenación -emisión de órdenes, instrucciones y circulares- es la potestad necesaria y suficiente para que exista una relación de jerarquía

(artículo 105, párrafo 1, de la Ley General de la Administración Pública) consecuentemente en la tutela administrativa no existe ninguna jerarquía. El Estado o ente público mayor, puede dictarle a los entes menores las directrices. Esas directrices que son actos administrativos atípicos por sus efectos -están sustraídos del deber de obediencia-, contienen lineamientos de política general que son totalmente vinculantes en cuanto a los fines o metas y, parcialmente, obligatorias en punto a las formas y medios para lograrlas, con relación a un lapso de gestión y no con una concreta o determinada. La relación de tutela administrativa, se produce en el marco de una relación de confianza, que supone, a su vez, un margen de discrecionalidad del ente público menor al trasponer o adoptar la directiva que es totalmente incompatible con el dictado de órdenes, instrucciones o circulares” (JINESTA LOBO (Ernesto) Tratado de Derecho Administrativo, tomo I (Parte General), San José, 2006, primera edición, Investigaciones Jurídicas S.A. pp. 64-65). Conforme con lo anterior, no se comparte la tesis externada por los juzgadores de instancia, en el sentido de que para dictar la reglamentación de que se ha dado cuenta, el demandado estaba sujeto a una autorización de los entes rectores del Presupuesto Nacional contemplados en la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y, luego, en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Si al hacerse uso de la autorización del legislador a la Junta Directiva del I.F.A.M de dictar un Estatuto de Personal con la correspondiente escala de salarios para los empleados y funcionarios de la entidad, se adoptó esa escala sin tomar en cuenta y contraviniendo la política salarial del Estado, la desatención o desobediencia sólo podría dar lugar a responsabilidad del funcionario en los términos de los artículos 98 y 100 de la Ley General de la Administración Pública; por cuanto, tal y como se indicó en el referido Voto N° 3309-94 “... 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.”. Las referidas normas, en lo que interesa, disponen: “Artículo 98.-

1. El Poder Ejecutivo, dentro del ramo correspondiente, podrá remover y sustituir, sin responsabilidad para el Estado, al inferior no jerárquico, individual o colegiado, del Estado o de cualquier otro ente descentralizado, que desobedezca reiteradamente las directrices que aquél le haya impartido sin dar una explicación satisfactoria al respecto, pese a las intimaciones recibidas. Cuando se trate de directores de instituciones autónomas la remoción deberá hacerla el Consejo de Gobierno...”. Y, “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 de los límites antes indicados”. Para concluir, debe indicarse entonces que, la norma reglamentaria, cuya aplicación se pretende en este proceso, contempló el derecho de los actores a que se realicen revisiones semestrales y se contrate a una empresa para realizar los estudios del caso, en los meses de febrero y agosto; a fin de que sus salarios base sean al menos iguales al promedio que resulte de los que devenguen los empleados homólogos en el Banco Central, Instituto Nacional de Seguros y Banco Nacional de Costa Rica. Como de acuerdo con lo que viene expuesto, tiene valor y eficacia, mientras que, por los procedimientos dispuestos en el ordenamiento, no se establezca lo contrario, incurrieron en error los señores jueces sentenciadores al desestimar la demanda. V.-

Con base en lo que viene expuesto, la sentencia impugnada debe revocarse y, en su lugar, estimarse la demanda denegándose a su respecto las excepciones de falta de derecho, falta de legitimación ad causan activa y pasiva y la genérica de sine actione agit. Procede

ordenarle al demandado realizar estudios salariales semestrales de homologación de los puestos de los actores, en los términos del inciso b), del artículo 59 de su Reglamento Autónomo de Organización y Servicio de manera retroactiva al 1° de enero de 1994 y hacia futuro y, pagarles las diferencias que resulten en los respectivos salarios base así como en los pluses salariales que se calculan sobre el mismo, incluyendo la cancelación de diferencias correspondiente a aguinaldo. Se debe condenar a pagar intereses al tipo fijado por el Banco Nacional de Costa Rica para los certificados de depósito a seis meses plazo, desde el momento en que se ha incurrido en mora en las respectivas obligaciones. En ejecución de sentencia podrá ordenarse la realización de dichos estudios a cargo del accionado. Por último, se debe condenar al demandado a pagar ambas costas del proceso, fijándose las personales en la suma prudencial de dos millones quinientos mil colones (artículos 494 y 495 del Código de Trabajo).”

---

<sup>i</sup> Jinesta Lobo, Ernesto. Tratado de Derecho Administrativo (Parte General) Tomo. I. Ius Consultec y Editorial Jurídica Continental. San José, 2009, pp. 44 a 56

<sup>ii</sup> Velasco Caballero, Francisco. Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo Tomo II editorial Iustel, Madrid, 2009 pp. 140-141

<sup>iii</sup> Ortíz Ortiz, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Stradtman, San José, 1988, pp. 10-23

<sup>iv</sup> Ortíz Ortiz, Eduardo. Tesis de Derecho Administrativo. Tomo II. I Editorial Stradtman, San José, 2000, pp. 13-18

<sup>v</sup> González Ballar, Rafael. Límites de Derecho Administrativo. Editorial Jurídica Continental, San José 2008 pp. 99-100

<sup>vi</sup> Poder Ejecutivo. Fecha de vigencia desde: 09/08/2011 Publicación: N° Gaceta: 152 del: 09/08/2011

<sup>vii</sup> Sala Constitucional. Sentencia: 01806 Expediente: 04-003586-0007-CO Fecha: 25/02/2005 Hora: 08:34:00 a.m.

<sup>viii</sup> Sala Segunda de la Corte. Sentencia: 00031 Expediente: 92-000031-0005-LA Fecha: 04/03/1992 Hora: 09:10:00 a.m.

<sup>ix</sup> Tribunal de Trabajo, Sección IV. Sentencia: 00265 Expediente: 02-002158-0166-LA Fecha: 15/05/2008 Hora: 06:40:00 p.m. I

<sup>x</sup> Sala Segunda de la Corte. Sentencia: 00222 Expediente: 02-002061-0166-LA Fecha: 13/04/2007 Hora: 09:35:00 a.m.