

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

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

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: JURISPRUDENCIA SOBRE PAGO POR DIFERENCIAS SALARIALES CUANDO SE DESEMPEÑA UN PUESTO SIN QUE SE DE EL RESPECTIVO NOMBRAMIENTO.doc

<p>RESUMEN: El presente informe es una recopilación jurisprudencial sobre el principio de legalidad y el pago de diferencias salariales, en los casos en que se desempeña un puesto superior al estipulado en el respectivo nombramiento.</p>
--

Índice de contenido

1	NORMATIVA.....	2
	Ley General de la Administración Pública.....	2
2	JURISPRUDENCIA.....	2
	Funcionario que realiza permanentemente las funciones asignadas a otro puesto sin el nombramiento respectivo aplicación del principio de legalidad impide pagar las diferencias salariales sin que exista un acto previo que lo permita	2
	Desempeño de labores distintas a las asignadas sin nombramiento respectivo improcedencia del pago de diferencias salariales por aplicación del principio de legalidad	5
	Trabajador que desempeña las labores derivadas de la reclasificación de su puesto antes que haya sido autorizada por la Contraloría improcedencia del pago de diferencias salariales por aplicación del principio de legalidad	15
	Principio de legalidad y posibilidad de desplazar el de primacía de la realidad en el sector público.....	18
	Empleado público que realiza permanentemente las funciones asignadas a otro puesto sin el nombramiento respectivo	22
	Aplicación del principio de legalidad impide el pago de diferencias salariales.....	27

1 **NORMATIVA**

Ley General de la Administración Pública¹

Artículo 11.-

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 considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

2 **JURISPRUDENCIA**

Funcionario que realiza permanentemente las funciones asignadas a otro puesto sin el nombramiento respectivo aplicación del principio de legalidad impide pagar las diferencias salariales sin que exista un acto previo que lo permita

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]²

" IV.- SOBRE LA ESPECIAL NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE EMPLEO PÚBLICO: Los artículos 191 y 192 de la Constitución Política contemplan, en sentido amplio, un régimen especial de servicio para todo el sector público o estatal, basado en los principios fundamentales de especialidad para el servidor público, el requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

garantía de estabilidad en el servicio, con el fin de lograr mayor eficiencia en la Administración; a la vez que otorgan, en especial el segundo numeral citado, una serie de derechos públicos, pero que sólo fueron enunciados por el constituyente, dejándole al legislador la tarea de normarlos de manera concreta y de especificarlos a través de la ley ordinaria. Aunque el constituyente optó porque fuera un único cuerpo legal el que regulara el servicio público y desarrollara las garantías mínimas contempladas en la propia Constitución (por eso se indicó que "Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos..."), el legislador decidió regular el servicio, no de modo general, sino por sectores; emitiéndose, entonces, no sólo el Estatuto del Servicio Civil (aplicable a los funcionarios del Poder Ejecutivo), sino también otra serie de normas, tendientes a regular la prestación de servicios en otros poderes del Estado e instituciones del sector público; pero, los principios básicos del régimen, cubren a todos los funcionarios del Estado; tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. En cuanto a las relaciones de empleo público, esta Sala y la Constitucional, de manera reiterada han indicado que rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública, que pueden ser no sólo distintos a los que rigen las relaciones de empleo privado; sino, inclusive, contrapuestos a éstos. Este tema ha sido ampliamente desarrollado, tanto por la Sala Constitucional como por esta Sala Segunda . En razón de lo anterior, los principios propios de las relaciones laborales privadas, como el de primacía de la realidad, pueden verse desplazados, en el Sector Público, ante las necesidades del servicio público o ante principios, como el cardinal de legalidad; al cual están sujetas, en su actuar, las diferentes administraciones públicas, tanto centralizadas como descentralizadas. El principio de legalidad está contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y fue desarrollado en el numeral 11 de la Ley General de la Administración Pública; y, por él, todos los actos y comportamientos de la Administración deben estar previstos y regulados por norma escrita, con pleno sometimiento a la Constitución, a la ley y a todas las otras normas del ordenamiento jurídico sectorial público. En su esencia, conlleva una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas, al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a la Administración sólo le está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado, en forma expresa y, todo lo que así no lo esté regulado o autorizado, le está vedado realizarlo. Con base en esas premisas es que debe analizarse el caso planteado, a los efectos de determinar si resulta o no

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

posible conceder al accionante las diferencias salariales que reclama. V.- ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO: No desconoce la Sala la gran cantidad de situaciones irregulares e inconvenientes que se suscitan en las relaciones de empleo público, donde pese a estar nombrados en un determinado puesto; los servidores, por diversas circunstancias, realizan las actividades o funciones asignadas a otro cargo en el correspondiente Manual Descriptivo de Puestos. Tal situación genera, posteriormente, el reclamo de muchos funcionarios, quienes pretenden el pago del salario correspondiente al puesto que realmente ejercen. Son reiteradas las resoluciones en que la Sala ha decidido situaciones como la que ahora se plantea, señalándose que el cobro de las diferencias salariales resulta improcedente en virtud del citado principio de legalidad; pues está claro que la Administración no puede pagar un salario distinto del asignado presupuestariamente al puesto donde se está nombrado. Analizadas las circunstancias propias del presente asunto, la Sala llega a la misma conclusión y las diferencias salariales reclamadas por el accionante, no pueden serle concedidas; pues a pesar de que ha venido realizando labores como Encargado de la Oficina de Peñas Blancas, eso ha sido de hecho, sin un debido nombramiento, pues siempre ha estado nombrado como Técnico 2. Agréguese a lo anterior, que el puesto de Administrador 2, que ocupaba el señor Brizuela Rodríguez, a quien precisamente sustituyó el actor, es una plaza eliminada del presupuesto, por haberse acogido, dicho señor, al Programa de Movilidad Laboral Voluntaria. Lo cual significa que presupuestariamente el actor ha mantenido ese cargo, como Técnico 2, y por esa razón es que su salario no podía -ni puede- ser modificado por la Administración pues, no solo no se cuenta con un nombramiento en el puesto de Encargado de la Oficina de Peñas Blancas -ni con la plaza base del mismo-, ni mucho menos con la correspondiente e indispensable Acción de Personal, respecto de ese cargo, aparentemente de mayor salario. De esa manera, aunque en verdad ha realizado las labores correspondientes a este último puesto, el otro salario no puede serle concedido. La solución a casos como el presente no puede implicar el reconocimiento de las diferencias salariales solicitadas; pues ello podría romper con el equilibrio salarial presupuestado. El ordenamiento jurídico contempla soluciones para casos como el que aquí se analizan, estableciendo la posibilidad de que se realicen los estudios correspondientes para que los servidores que se encuentran en situaciones como el del actor puedan regular su condición laboral (reasignación, reestructuración, reclasificación). Inclusive, la normativa prevé, con limitaciones temporarias, que en caso de ser necesario, por exigirlo el servicio público, podrían asignarse a

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

un servidor, tareas correspondientes a otro puesto distinto, sin que ello implique un aumento o disminución del salario (artículo 120, Reglamento del Estatuto de Servicio Civil). En el caso concreto, está claro que se trató de un cambio permanente de las funciones del actor; quien, en realidad, pasó a realizar las tareas asignadas a otro puesto, por lo que no se trató de un recargo de funciones, que por su naturaleza es temporal. En el citado Oficio No. G-787-96 se indica que no obstante que en ese momento -4 de junio de 1996- no era posible realizar la reasignación correspondiente, el caso sería tomado en cuenta en el estudio general de reasignaciones. Sin embargo, pese a que en autos consta la existencia de un proceso de modernización o reestructuración de la Institución, y por ende la realización de estudios integrales de puestos, no consta el resultado de ese proceso, ni mucho menos, que en virtud del mismo, a la fecha exista una reasignación del puesto que ocupa el actor. Por consiguiente, si el actor ha desempeñado funciones como Encargado de la Oficina de Peñas Blancas, pero lo ha hecho nombrado en el puesto de Técnico 2, no pueden concedérsele las diferencias de orden salarial que reclama y tampoco puede la Administración pagárselas sin violentar el principio de legalidad; pues, no aparece nombrado como Encargado de la citada Oficina -cuya plaza base más bien fue eliminada-, lo cual habría permitido el pago de un salario mayor, en tanto hubiera estado debidamente previsto y así fijado presupuestariamente, con base en todos los lineamientos que la autoridad correspondiente utiliza, para realizar las fijaciones asignadas a cada cargo. Por las razones expuestas, no queda otra alternativa que no sea confirmar la sentencia recurrida. "

Desempeño de labores distintas a las asignadas sin nombramiento respectivo improcedencia del pago de diferencias salariales por aplicación del principio de legalidad

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]³

"I.- El señor Arnoldo Alonso Dormond Sáenz, demandó a la "Refinadora Costarricense de Petróleo", (en adelante R.E.C.O.P.E.), para que se le condenara a pagarle las diferencias salariales, existentes entre los puestos de Auxiliar de Distribución y Operario de Distribución 2, desde mayo de 1.997 hasta marzo de 1.999; pues, según lo expuesto, durante todo ese

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

período, ejecutó las labores correspondientes al segundo de los puestos indicados. Asimismo, solicitó que se le condenara a pagarle los viáticos que correspondieran, de conformidad con lo previsto en el Reglamento respectivo, a partir del 4 de enero y hasta el 31 de marzo, ambas fechas de 1.999. Por último, solicitó que se le impusiera, a la demandada, el pago de ambas costas. La representación de R.E.C.O.P.E., contestó la demanda en términos negativos y opuso las excepciones de incompetencia (en razón del territorio), que fue denegada interlocutoriamente; y, la genérica de "sine actione agit", comprensiva de las de falta de derecho, falta de legitimación y falta de interés actual. La juzgadora de primera instancia acogió, parcialmente, las pretensiones del actor y condenó, a la accionada, a pagar las diferencias salariales pedidas, al considerar que, el accionante, había realizado las labores correspondientes al puesto de Operario de Distribución 2, durante el período indicado. También le impuso el pago de ambas costas; fijando, las personales, en un veinte por ciento del total de la condenatoria. El Tribunal de Cartago, al resolver la apelación planteada por la representante de la demandada, confirmó lo resuelto. II.- Ante la Sala, la representación de R.E.C.O.P.E., reitera los motivos de disconformidad, que planteó ante el Ad-quem. A juicio de la recurrente, la sentencia impugnada debe revocarse, en el tanto en que no quedó acreditado, en forma fehaciente, que durante todo el período en el cual se condenó a su representada, a pagar las diferencias salariales pedidas por el actor, éste hubiera desempeñado, real y efectivamente, ese puesto de Operario de Distribución 2. Pero, por otra parte, argumenta que su representada es una entidad de naturaleza pública; lo cual le impone velar por el buen manejo de los fondos públicos; y, por esa razón, estima que está impedida para pagarle el salario correspondiente a ese cargo, cuando el demandante ha estado nombrado en otro; esto es, en el de Auxiliar de Distribución. Por último, también muestra disconformidad con la condenatoria en costas. III. - Analizadas las pruebas aportadas a los autos, se obtiene que, el actor, inició sus labores en R.E.C.O.P.E., en el puesto de Misceláneo 2, el 15 de julio de 1.994. El 10 de abril de 1.997 fue ascendido al puesto de Auxiliar de Distribución y, a partir del 29 de abril de 1.999, fue nombrado como Guarda 1. Ahora bien, de conformidad con la documental aportada, se tiene que el actor gestionó la reasignación de su puesto; por cuanto estimó que, desde su ascenso al cargo de Auxiliar de Distribución, realmente, desempeñó las labores asignadas al de un Operario de Distribución 2. Realizado el estudio correspondiente, se logró concluir que, a pesar de la prohibición existente (ver folio 217) , efectivamente, al accionante se le habían asignado las

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

labores correspondientes a ese último puesto; sin embargo, se denegó la reasignación, porque no reunía los requisitos – académicos y de experiencia– exigidos para desempeñar ese otro cargo (ver documental de folios 36-45). Con base en ese marco fáctico deben analizarse las pretensiones del accionante, a los efectos de determinar si debe o no, ordenarse el pago de las diferencias salariales que reclama. IV.- Asuntos semejantes al aquí planteado han sido reiteradamente resueltos por esta Sala, declarando sin lugar la demanda, con base en los principios que rigen las relaciones de empleo público –especialmente el de legalidad–, los cuales, como ha quedado expuesto en la jurisprudencia constitucional y también en la de esta Sala, pueden inclusive ser contrarios a los que rigen las relaciones de empleo privado (Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias N°s. 38, de las 10:00 horas, del 17 de enero; 50, de las 9:45 horas, del 23 de enero; 109, de las 14:40 horas, del 9 de febrero; 112, de las 9:00 horas, del 14 de febrero; 181, de las 10:10 horas, del 22 de marzo; 322, de las 10:10 horas, del 13 de junio; y , 471, de las 10:00 horas, del 17 de agosto, todas del año 2.001). No obstante, al trabajar el actor en una empresa del Estado, por esa especial circunstancia, no puede resolverse sin más en idéntico sentido; pues, insoslayablemente, antes debe analizarse la naturaleza del vínculo que une a ambas partes, a los efectos de establecer el carácter de la normativa aplicable; y, a partir de ahí, sí podrá entonces determinarse si, al accionante, le pueden o no ser concedidas las diferencias salariales que pide. V.- En el análisis que debe realizarse, conforme con lo expuesto en el Considerando anterior, resulta de gran interés citar la sentencia de la Sala Constitucional, número 244, de las 14:46 horas, del 10 de enero del 2.001, en cuanto ahí se explicó lo siguiente: II.- DE LOS PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL EMPLEO PÚBLICO. En las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se evidencia la intención de un grupo de constituyentes de establecer un régimen laboral administrativo, totalmente diferenciado del empleo privado –regido por el Código de Trabajo–, que respondiera a las especiales particularidades de la función pública (análisis que puede verificarse en la sentencia número 1696-92, de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos). La consagración a nivel constitucional de ese régimen laboral administrativo se hace con base en las destituciones de índole político-electtorales que había vivido el país, lo que marcó la necesidad de regular las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, a fin de protegerlo de las destituciones arbitrarias (estabilidad en el empleo), así como también de profesionalizar la función pública (búsqueda de la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

eficiencia en el servicio y la idoneidad del funcionario). En aquella época, muchos servidores públicos eran removidos de sus puestos para dar cabida a los partidarios del nuevo gobierno, lesionando -con ello- el funcionamiento de la administración pública. Por esa razón, los constituyentes propugnaron la creación de un instrumento jurídico a fin de dotar a la Administración Pública de una mayor eficiencia administrativa y funcional, es decir, de la dotación de un régimen de servicio civil que cubriera a todos los servidores públicos (sentencia número 1696-92). No obstante lo anterior, con anterioridad (entre otras, y en este sentido, pueden consultarse las sentencias número 1119-90 , de las catorce horas del dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa; 1696-92, de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos; 4788-93, de las ocho horas cuarenta y ocho minutos del treinta de setiembre de mil novecientos noventa y tres; y 6974-00, de las catorce horas cincuenta y seis horas del nueve de agosto de dos mil), este Tribunal ha deslindado el sentido de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, de manera tal que ha concluido que en las dependencias estatales existen diversos tipos de relación laboral, según sea la naturaleza de la función o actividad realizada por la institución , de manera tal que el régimen de empleo público no se aplica a todos por igual. No debe olvidarse que tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional citada han sido claras y reiteradas en el sentido de que para determinar la aplicación de un régimen privado o público de empleo es necesario determinar primero el tipo de actividad que desarrolla el ente , toda vez que este se constituye en el elemento fundamental de su existencia, a la que supedita y adapta el resto de su vida; de modo, que si el régimen de actividad es público, igual ha de ser la naturaleza de todos los otros elementos; y consecuentemente, si desempeña una actividad sometida expresamente al régimen privado común -civil o mercantil-, igual tiene que ser su régimen en los otros aspectos de su existencia, esto es, el régimen de personal, responsabilidad, contratación, jurisdicción competente, naturaleza de los actos internos y externos del ente . Es así, como el régimen de empleo de los órganos constitucionales es público -salvo los casos de los puestos de confianza, determinados expresamente en el inciso 1) de la Constitución Política, y en la ley en casos muy calificados-. En los órganos descentralizados el régimen de empleo dependerá del tipo de actividad que el ente desempeñe , de conformidad con los principios enunciados en los artículos 111.3 y 112.2 de la Ley General de la Administración Pública. III.- Es así como la Sala Constitucional ha concluido que existen dos grandes categorías de empleados que trabajan para el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Estado: los que tienen la condición de "funcionario público", "servidor público", o de "empleado público", y los que laboran para empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al derecho común . Los primeros son aquellos que en el desempeño de sus funciones realizan la gestión pública del Estado, a los que en -consecuencia-, les es aplicable el régimen de empleo público, con todos los principios y características que derivan de lo dispuesto en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, que bien puede decirse son disposiciones que "[...] otorgan al servidor público garantías que pueden considerarse verdaderos derechos públicos subjetivos [...]" (sentencia número 1119-90); como lo son el principio de especialidad para el servicio público, la garantía de estabilidad en el empleo, y el requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento. Se trata de un régimen administrativo, estatutario

para quienes prestan servicios a la administración en nombre propio y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura. " I.- Los artículos 191 y 192 de la Constitución Política hacen referencia a un régimen especial de servicio para el sector público o estatal, en sentido amplio" (sentencia número 1119-90). " XI .- En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos" (sentencia número 1696-92). Los segundos, son aquellos obreros, trabajadores y empleados que no obstante laborar para el Estado, no tienen la condición de funcionarios o servidores públicos por no participar en la gestión pública de la administración, toda vez que son contratados por empresas públicas o de servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común conforme al ejercicio de su capacidad de derecho privado, en virtud de lo cual, su régimen de empleo se rige con las normas del derecho común , esto es, la legislación ordinaria laboral -Código de Trabajo-, el derecho mercantil, regulaciones internas de la institución, y convenciones colectivas de trabajo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.2, 111.3 y 112.2 de la Ley General de la Administración Pública. Se trata de empresas del Estado que funcionan como si fueran

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

entidades privadas, porque venden y hacen lo mismo que los particulares. Es más, la propia jurisprudencia constitucional – sentencia número 1696-92- concluyó que únicamente en estas instituciones es que resulta posible que los empleados públicos realicen negociaciones colectivas relativas a definir las condiciones de su trabajo.” (La negrita, y el subrayado, fueron adicionados por el redactor). De lo anterior puede concluirse, a priori, que la relación del actor con R.E.C.O.P.E., se regiría entonces por el Derecho Laboral; pues, el régimen de empleo operante es de naturaleza privada; dado que se trata de una empresa pública, encargada de gestiones sometidas al derecho común conforme con el ejercicio de su capacidad de derecho privado, sin que, el actor, se encuentre en alguna circunstancia que permita considerar su relación de naturaleza distinta. No obstante, esa misma Sala, ha hecho referencia, en forma específica, a la naturaleza jurídica de R.E.C.O.P.E., concluyendo que el régimen jurídico de los empleados es mixto , en el tanto en que se aplica la legislación laboral común, siempre y cuando no se desplacen consideraciones de orden superior, propias del Derecho Público. En ese sentido, resulta de vital importancia citar lo dispuesto, por ese Tribunal Constitucional, en su Voto N° 7.730, dictado a las 14:47 horas, del 30 de agosto del año 2.000, en cuanto ahí se estableció: “VIII.- NATURALEZA JURIDICA DE RECOPE Y REGIMEN JURIDICO DE SUS EMPLEADOS.- La Jurisprudencia de la Sala ha admitido reiteradamente que RECOPE es una empresa pública, que se encuentra organizada de conformidad con la normativa propia del derecho mercantil -es una sociedad anónima constituida según las reglas del Código de Comercio- pero que, de acuerdo con la Ley 5568 de diecisiete de abril de mil novecientos setenta y cuatro, tiene al Estado como dueño de su capital accionario, reconociendo el carácter especialmente sensible de las labores que ella ha sido llamada a realizar, aspecto que, por cierto, no ha pasado inadvertido para este Tribunal.../ La refinadora es pues una empresa pública, que forma parte del sector público no financiero de la economía, lo que tiene consecuencias en cuanto al régimen jurídico que exhibe. En efecto, el artículo 3° inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública dispone que el derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes. Así, en tanto que es empresa pública, a RECOPE le corresponde darse su propia organización, con el objeto de asegurarse la distribución eficiente y económica de los derivados del petróleo (véase Voto 1743-91) y su régimen financiero no se encuentra comprendido en el Presupuesto Nacional. No obstante, la Sala ha dejado en claro que

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

a pesar de que, en principio, RECOPE se encuentra regulada por el Derecho Privado, también se encuentra, por fuerza, sometida a un conjunto de normas de orden público que se le imponen en razón de los fines que debe cumplir y de la naturaleza de los recursos que emplea. Esto significa que, como bien lo ha dicho la Procuraduría, existen una serie de regulaciones de Derecho Público que disciplinan tanto la actividad de la refinadora, como la utilización que haga de dichos recursos. En otras palabras, a pesar de que RECOPE es una sociedad anónima, se encuentra sometida a una serie de controles de tipo administrativo Todos estos precedentes jurisprudenciales significan que, a pesar de que la actividad de la Refinadora se rige en su mayor parte por el Derecho Privado, existe una importante participación pública orientada a fiscalizar económicamente a la sociedad, lo que se logra en su mayor parte por medio de los controles ejercidos por la asamblea de accionistas, que debe nombrar a los administradores de la empresa y los ordinarios derivados de los principios constitucionales (Contraloría General de la República). Por lo demás, el régimen jurídico es privado, y así debe ser, porque en caso contrario se correría el riesgo de desnaturalizar el concepto institucional, en la forma como originalmente fue concebido. El carácter mixto -de Derecho Público y Derecho Privado- del régimen jurídico de RECOPE, se extiende también por las razones acotadas a las normas que rigen las relaciones entre la Refinadora y sus empleados, a pesar de lo que podría interpretarse de la lectura de los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública. . . . Así, puede concluirse que el régimen jurídico de los empleados de RECOPE -en principio- es de carácter mixto; se aplica la legislación laboral común siempre y cuando no se vea desplazada por consideraciones de orden superior propias del Derecho Público . " (La negrita y el subrayado no están en el original). Esos criterios fueron reafirmados, en un Voto posterior, el número 12.953, de las 16:25 horas, del 18 de diciembre del año 2.001.

VI.- Expuesto lo anterior, queda claro que R.E.C.O.P.E. forma parte de las entidades del Sector Público y la Ley N° 6.821, del 14 de octubre de 1.982, denominada Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria (hoy derogada, pero que fue la que estuvo vigente durante el período respecto del cual, el actor, reclama las diferencias), la clasificó dentro de las entidades del Sector Financiero no Bancario; razón por la cual, estaba sometida a las directrices emanadas de la Autoridad Presupuestaria, incluidas las de política salarial, empleo y clasificación de puestos. En ese sentido, resulta de interés lo considerado en el Voto de la Sala Constitucional, N° 6.680, de las 10:33 horas, del 17 de diciembre de 1.993, que se transcribe en lo que interesa: " En cuanto a la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

necesaria vinculación de una empresa pública como RECOPE, con las políticas emanadas de la Autoridad Presupuestaria en materia de gasto público, la ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, en el inciso b) del artículo 2, señala a RECOPE como integrante del Sector Público Financiero no Bancario, sujeto a las órdenes, directrices, reglamentos y decretos emanados de esta Comisión que se refieran a política presupuestaria (inversión, endeudamiento y salarios) y al gasto público en general. En este sentido, RECOPE es parte del Sector Público, para el que las directrices emanadas de la Autoridad Presupuestaria en materia de su competencia, son de obligado acatamiento y no fue excluida de los alcances de la ley N°6821, que en su artículo 15 sí exceptuó a las Universidades, Instituto Tecnológico de Costa Rica y gobiernos locales, de su aplicación. A mayor abundamiento, la Sala observa que el artículo 1 del decreto N°19887-H, al definir su ámbito de aplicación, incluye dentro de la denominación de Institución Pública, entre otras, a las empresas públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. " (Los destacados fueron adicionados por el redactor). También cabe señalar que, a pesar de la derogatoria de la indicada Ley N° 6.821, por reciente Ley N° 8.131, publicada el 16 de octubre del 2.001, que es la denominada Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la Refinería Costarricense de Petróleo, también quedó cobijada por esta nueva normativa iuspublicista; la cual, en su artículo 1° y en lo que aquí interesa, dispone: "Ámbito de aplicación. La presente Ley regula el régimen económico-financiero de los órganos y entes administradores o custodios de los fondos públicos. Será aplicable a: a) ... b) ... c) La Administración Descentralizada y las empresas públicas del Estado.." De conformidad con esta otra legislación, R.E.C.O.P.E. sigue sometida a las directrices que dicte la Autoridad Presupuestaria; pues, en el artículo 21, se estableció: "Para los efectos del ordenamiento presupuestario del sector público, existirá un órgano colegiado denominado Autoridad Presupuestaria. Además de asesorar al Presidente de la República en materia de política presupuestaria, tendrá las siguientes funciones específicas: a) Formular, para la aprobación

posterior del órgano competente según el inciso b) del presente Artículo, las directrices y los lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los órganos referidos en los incisos a), b) y c) del Artículo 1, incluso lo relativo a salarios, empleo, inversión y endeudamiento..." (El subrayado, y la negrita, no están en el original). Se advierte que, luego, se hace una exclusión de los lineamientos, pero no de las directrices, que se mantienen en los señalados expresos campos

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

(salarios, empleo y , desde luego, todo lo presupuestario). Esa vinculación de R.E.C.O.P.E. a las directrices de política presupuestaria (y salarial), de orden público, también se vio reflejada en la sentencia, de la Sala Constitucional, N° 12.953, de las 16:25 horas, del 18 de diciembre del 2.001, que, aunque referida a la normativa anterior, ayuda a entender la norma actual transcrita. En lo que interesa, se indicó: "De donde se colige que: a) las Empresas Públicas mantienen la iniciativa de su propia gestión y el Ejecutivo central no puede ordenarles directamente como deben actuar; b) estos entes guardan además la autonomía necesaria para ejecutar por sí mismas sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales; c) la autonomía comprende asimismo la fijación de los fines, las metas y los tipos de medios para cumplirlas; d) por lo tanto, las directrices que emane la Autoridad Presupuestaria en materia de política presupuestaria (inversión, endeudamiento y salarios), son de obligado acatamiento para RECOPE , e) pero, no obstante, la actuación de la Autoridad Presupuestaria debe permanecer en el campo el diseño y posterior ejecución de las directrices generales sobre política, y la ingerencia de dicha autoridad no puede llegar al extremo de interferir en la ejecución concreta de esas directrices. Esto significa que la mencionada Autoridad no está en capacidad de dar órdenes concretas o someter a aprobación los actos específicos de ejecución, que son parte de la autonomía administrativa de esas entidades, pero sí puede -y debe- fiscalizar el cumplimiento de las directrices que promulga y que el Poder Ejecutivo adopta, haciéndolas o convirtiéndolas en oficiales , de tal forma que si éstas son incumplidas por los entes fiscalizados, a la Autoridad le queda abierta la posibilidad de proceder de conformidad con su ley y con la General de la Administración Pública." (La negrita no está en el original). Queda claro, entonces, que se mantiene la sumisión de R.E.C.O.P.E. a las directrices emitidas por la Autoridad Presupuestaria. En consecuencia, para el momento en que el actor desempeñó las labores correspondientes al cargo de Operario de Distribución 2, pero nombrado en el puesto de Auxiliar de Distribución, la demandada estaba sometida a las políticas salariales y de empleo vigentes para el Sector Público; razón por la cual, igualmente resulta de aplicación el principio de legalidad, por lo que era legalmente imposible pagarle un salario diferente al que correspondía al puesto en el que estaba nombrado; que era el previsto en el presupuesto correspondiente y que debía ser atendido y respetado por la demandada, en atención al también principio cardinal del equilibrio presupuestario (Al respecto, puede consultarse la sentencia, de esta Sala, n° 36, de las 10:00 horas, del 6 de febrero de 1.998). Por la misma razón, se le

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

denegó la reasignación pedida; pues no cumplía los requisitos previstos, en el Manual Descriptivo de Puestos, para poder desempeñar, legítimamente, ese otro cargo; y tal era, también, la directriz general, emanada de la Autoridad Presupuestaria. Nos encontramos, entonces, ante uno de los supuestos que reflejan la naturaleza mixta del régimen jurídico de empleo que rige en R.E.C.O.P.E.; pues, por disposición legal, la materia presupuestaria (incluyendo la salarial) queda cubierta por el régimen público; y, por ende, se debe respetar no sólo la clasificación hecha en el respectivo Manual de Puestos, sino los salarios fijados para cada uno de los cargos ahí previstos, todo de conformidad con un presupuesto previamente determinado. En este caso, el principio de la primacía de la realidad, aplicable en las relaciones de empleo privado, se ve desplazado por consideraciones superiores, de Derecho Público; y, en consecuencia, la aplicación que, implícitamente, hicieron los juzgadores de las instancias precedentes, no resulta ajustada a Derecho, en el caso concreto.

VII.- Con base en lo considerado, la Sala llega a la conclusión de que, las diferencias salariales reclamadas por el accionante, no pueden serle concedidas; pues, a pesar de que éste realizó las labores correspondientes al cargo de Operario de Distribución 2, lo hizo siempre nombrado en el puesto de Auxiliar de Distribución; esto significa que, jurídica y presupuestariamente, mantuvo ese otro cargo; razón por la cual, en atención al atrás indicado e ineludible principio de legalidad, que alcanza, en sus efectos, lo presupuestario, su salario no podía ser modificado por la demandada, dado que no se contaba con un nombramiento en el puesto de Operario de Distribución 2; y, tampoco, con la correspondiente e indispensable Acción de Personal, respecto de ese otro cargo de mayor salario. De esa manera, aunque en verdad realizó las labores correspondientes a este último puesto, el otro salario no puede serle concedido, con base en el principio de primacía de la realidad; por cuanto, como quedó expuesto, aunque su relación se rige, normalmente, por el Derecho Laboral privado; lo tocante a la materia salarial, por lo expuesto y por tratarse de fondos públicos, queda siempre sujeto a los principios del Derecho Público. Si el actor desempeñó las funciones correspondientes a ese cargo, pero lo hizo nombrado en el puesto de Auxiliar de Distribución, no pueden concedérsele las diferencias salariales que reclama y tampoco puede, la demandada, pagárselas sin violentar el principio de legalidad; pues, como se dijo, no fue nombrado en dicho puesto, lo cual sí hubiera permitido el pago de un salario mayor, debidamente previsto y así fijado presupuestariamente, con base en todos los lineamientos que la autoridad correspondiente utiliza, para realizar las fijaciones

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

asignadas a cada cargo. Lo procedente, tal y como lo hizo, era gestionar la reasignación de su puesto; sin embargo, como quedó acreditado, no cumplía los requisitos previstos en el correspondiente Manual Descriptivo, para poder ejercer, en forma válida, el cargo de Operario de Distribución 2; y, por ende, su gestión fue denegada."

Trabajador que desempeña las labores derivadas de la reclasificación de su puesto antes que haya sido autorizada por la Contraloría impropiedad del pago de diferencias salariales por aplicación del principio de legalidad

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁴

"III.- SOBRE LOS PRINCIPIOS QUE INFORMAN EL DERECHO LABORAL EN UNA RELACIÓN DE NATURALEZA PÚBLICA. En virtud de que el actor labora para la Junta de Protección Social de San José, conviene establecer que estamos en presencia de una relación estatutaria o de empleo público ; por lo que, de conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Sala y de la Constitucional, los principios que la rigen, son los propios de una relación de naturaleza pública, que pueden no sólo, ser distintos a los del Derecho Laboral Privado, sino, inclusive, estar contrapuestos a éstos. Al respecto esta Sala ha dicho que: "...Este tema ha sido ampliamente desarrollado, entre muchos otros, en los votos de la Sala Constitucional No. 1696, de las 15:30 horas, del 21 de agosto de 1992; No. 4788, de las 8:48 horas, del 30 de setiembre de 1993; No. 3309, de las 15:00 horas, del 5 de julio de 1994; No. 6095, de las 9:18 horas, del 18 de octubre de 1994; No. 3125, de las 16:24 horas, del 14 de junio de 1995; No. 3865, de las 10:57 horas, del 14 de julio de 1995; No. 3089 de las 15:00 horas, del 12 de mayo de 1998; y, de esta Sala Segunda, entre las más recientes, en las sentencias No. 172, de las 10:10 horas, del 14 de marzo; No. 181, de las 10:10 horas, del 22 de marzo; y No. 191, de las 9:50 horas, del 28 de marzo, No. 322 de las 10:10 del 13 de junio, todas del año 2001. La Constitución Política señala en el artículo 11 el principio de legalidad vinculante para toda la Administración

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Pública y que dice: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. [...]". La primacía del principio de legalidad tiene, a su vez, fundamento en la propia Ley General de la Administración Pública, en el artículo 11 que establece "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 [...]". En este sentido, la Ley General de la Administración Pública señala en el artículo 1 que "La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado" donde la redacción de la norma incluye tanto a la Administración Pública centralizada como a la descentralizada. Básicamente, y en tesis de principio, entre la Administración Pública (centralizada y descentralizada), y sus trabajadores existe una relación estatutaria o de servicio público y esta relación jurídica tiene características particulares que la diferencian de la relación que existe entre dos personas de derecho privado. Como consecuencia de estas características no es posible aplicarle los principios generales del Derecho del Trabajo privado, sino los propios a ésta. Así, los principios generales del Derecho del Trabajo privado son desplazados por principios como el de legalidad, regularidad y continuidad del servicio público, etcétera. Esto sucede con el principio de primacía de la realidad, cuando se confronta con el principio de legalidad que determina la actuación de la Administración Pública: la aplicación del principio de legalidad impide la aplicación del principio de primacía de la realidad. Por esta razón, no es posible, bajo una relación laboral de servicio público, fundamentar la existencia de un derecho sobre un principio que no resulta aplicable al caso concreto." Consecuentemente, al subjuice no le son aplicables los principios de autonomía de la voluntad, libre contratación y despido laboral, y primacía de la realidad, propios del derecho laboral en el sector privado; pues vienen a ser desplazados, en el Sector Público, por otros principios, principalmente el de legalidad, también denominado de juricidad o reserva de ley (artículo 11 constitucional), al cual están sujetas, en su actuar, las diferentes Administraciones Públicas, tanto centralizadas como descentralizadas, y en razón de lo cual, únicamente pueden realizar lo que el ordenamiento les permite. Ahora bien, de conformidad con lo expuesto, conviene señalar que no existe contradicción, ni conflicto normativo, entre los principios constitucionales de igualdad salarial, legalidad y el genérico de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

igualdad. Estos principios, rigen tanto en las relaciones de empleo privado como público, solo que, en este último caso, dentro del correspondiente estatuto laboral aplicable y respetando el principio de legalidad; es decir, aplicando las disposiciones laborales -legales o reglamentarias- de derecho público, necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativa en las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores. Tampoco existe problema alguno de prelación en la aplicación de normas constitucionales, en virtud del principio de que la norma especial priva y desplaza a la general. Si bien el artículo 57 (principio de igualdad salarial) se refiere a una situación específica y particular, como lo es la protección del salario; igualmente especial resulta ser el artículo 11 (principio de legalidad) , en tanto que no se refiere a los costarricenses y, en general a los habitantes de la República, sino que es aplicable, concretamente, a los funcionarios públicos, vale decir, a la Administración para la cual prestan servicio . En este sentido, tampoco se viola el genérico principio de igualdad, el cual autoriza, justamente, que las situaciones iguales sean tratadas como iguales y las desiguales como desiguales, por lo que no es insensato interpretar que existan dos regulaciones distintas para los trabajadores, según que sean del sector público o privado. IV.- Luego de un estudio detallado del presente asunto y siguiendo los lineamientos expuestos en el acápite anterior, la Sala concluye que el recurrente lleva razón en sus alegaciones y por ende, debe revocarse el fallo dictado por el ad-quem. En efecto, tomando en consideración que el principio de legalidad -consagrado en los artículos 11 de la Carta Magna y 11 de la Ley General de la Administración Pública- conlleva una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, y en consecuencia, a la Administración solo le está permitido lo que está constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, no es posible reconocerle al señor Campos Segura los extremos reclamados en el subjuice. Y es que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 12 y 18 de la ley número 7428, del 26 de agosto de 1994 -Ley Orgánica de la Contraloría General de la República -, en relación con el numeral 184 de la Constitución Política, en materia de hacienda pública, en especial, en lo concerniente a control y fiscalización de orden presupuestario, los entes públicos sujetos a lo dispuesto por el Órgano Contralor, entre los que destaca la demandada, deben acatar expresamente sus lineamientos y disposiciones, pues los mismos son vinculantes y no se puede ejecutar ningún tipo de movimiento presupuestario o con fondos públicos, que no haya sido debidamente aprobado . Así las cosas, no era posible que la Junta accionada,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

podiera reconocerle al actor la transformación de su plaza de Cajero a Asesor 1, hasta tanto el citado movimiento no fuera debidamente aprobado por la Contraloría General de la República, lo que ocurrió hasta el siete de agosto del dos mil, cuando el Departamento de Organismos Descentralizados de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República, le comunicó al Gerente General de la demandada, que a partir de esa data, se aprobaban los fondos requeridos para la transformación de la plaza No. 268 de Cajero a Asesor 1 (documento de folio 21 de los autos). De allí que, resulta legalmente improcedente acceder a las pretensiones del actor, y el fallo emitido por el ad-quem deba revocarse, pues violenta el principio de legalidad que rige el actuar de la Junta demandada, como ente de derecho público perteneciente al sector descentralizado. "

Principio de legalidad y posibilidad de desplazar el de primacía de la realidad en el sector público

[TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN PRIMERA]⁵

IV.- Visto el reproche de la recurrente, una vez analizados los autos y la prueba incorporada al proceso, este Tribunal determina que lo resuelto en primera instancia debe ser revocado. Debido a la forma en que fueron expuestos los motivos de disconformidad, este órgano colegiado queda limitado al análisis de las consideraciones de fondo a efecto de establecer si existe o no, incongruencia en los razonamientos emitidos por la juzgadora de instancia. El actor tiene la plaza de guarda desde el año de 1972 en el Hospital Calderón Guardia; y a partir del año de 1995, el demandante funcionó de hecho como supervisor de guarda. De conformidad con la reglamentación la demandada tiene el puesto de supervisor, para el cual se requiere como requisito un grado superior de estudio como el de bachiller. Este requisito no lo cumple el actor, por cuanto está acreditado en autos que curso únicamente la escuela primaria. Al demandante sólo se le paga como guarda a pesar de que cumple las funciones de supervisor de vigilancia. La Caja Costarricense de Seguro Social apela la sentencia de instancia, y basa su alegación en el principio de legalidad, aduciendo que si el actor no cumple el requisito de bachiller, y aunque haya funcionado y actúa aún como supervisor de vigilancia, no tiene derecho a recibir un salario por el trabajo

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

que realmente realiza. Ordena el numeral 57 constitucional que el salario será igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia. Existe un hecho cierto, el trabajador ha cumplido durante casi diez años funciones como supervisor de vigilancia. Y la administración demandada, conociendo esta situación, la consintió, pero sin pagar el salario correspondiente.

De conformidad con el principio de legalidad, establecido en los artículos 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública, la Administración Hospitalaria no debió, investir al actor, por la vía de hecho, de las funciones de supervisor de vigilancia. Lo anterior, por cuanto, la Administración sólo puede hacer lo autorizado por una normativa preexistente. Y desde este punto de vista, la Administración quebrantó el principio de legalidad, al arrogarse competencias que no tenía y, a pesar de que el actor no tenía el grado de bachiller para el puesto, le atribuyó ilegítimamente las competencias de supervisor de vigilancia. Además, con su conducta irregular, la Administración accionada, quebrantó la regla general establecida en el ordinal 192 de la Constitución Política, conforme a la cual "los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada". En consecuencia, la situación jurídica irregular en que está situado el actor, no puede ni consolidarlo en el puesto que desempeña sin reunir los requisitos exigidos para el cargo, ni tampoco autorizarlo para reclamar en esta vía diferencias salariales. La Sala Segunda, es determinante al referirse a casos similares, cuando en el Voto 2004-147 de las diez horas treinta minutos del diez de marzo de dos mil cuatro, expresa lo siguiente: "...IV.- SOBRE LA ESPECIAL NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE EMPLEO PÚBLICO: Los artículos 191 y 192 de la Constitución Política contemplan, en sentido amplio, un régimen especial de servicio para todo el sector público o estatal, basado en los principios fundamentales de especialidad para el servidor público, el requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y la garantía de estabilidad en el servicio, con el fin de lograr mayor eficiencia en la Administración; a la vez que otorgan, en especial el segundo numeral citado, una serie de derechos públicos, pero que sólo fueron enunciados por el constituyente, dejándole al legislador la tarea de normarlos de manera concreta y de especificarlos a través de la ley ordinaria. Aunque el constituyente optó porque fuera un único cuerpo legal el que regulara el servicio público y desarrollara las garantías mínimas contempladas en la propia Constitución (por eso se indicó que "Un

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos...”), el legislador decidió regular el servicio, no de modo general, sino por sectores; emitiéndose, entonces, no sólo el Estatuto del Servicio Civil (aplicable a los funcionarios del Poder Ejecutivo), sino también otra serie de normas, tendientes a regular la prestación de servicios en otros poderes del Estado e instituciones del sector público; pero, los principios básicos del régimen, cubren a todos los funcionarios del Estado; tanto de la administración central, como de los entes descentralizados. En cuanto a las relaciones de empleo público, esta Sala y la Constitucional, de manera reiterada han indicado que rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública, que pueden ser no sólo distintos a los que rigen las relaciones de empleo privado; sino, inclusive, contrapuestos a éstos. Este tema ha sido ampliamente desarrollado, entre muchos otros, en los votos de la Sala Constitucional N°s. 1.696, de las 15:30 horas del 21 de agosto de 1.992; 4.788, de las 8:48 horas del 30 de setiembre de 1.993; 3.309, de las 15:00 horas del 5 de julio de 1.994; 6.095, de las 9:18 horas del 18 de octubre de 1.994; 3.125, de las 16:24 horas del 14 de junio de 1.995; 3.865, de las 10:57 horas del 14 de julio de 1.995; 3.089 de las 15:00 horas del 12 de mayo de 1.998 y, de esta Sala Segunda, entre las más recientes, en las sentencias N°s. 267, de las 9:40 horas del 5 de junio; 381, de las 10:10 horas del 31 de julio; 386, de las 15:40 horas del 31 de julio; 406, de las 11:00 horas del 16 de agosto; y, 492, de las 10:00 horas del 4 de octubre, todas de este año 2.002). En razón de lo anterior, los principios propios de las relaciones laborales privadas, como el de primacía de la realidad, pueden verse desplazados, en el Sector Público, ante las necesidades del servicio público o ante principios, como el cardinal de legalidad; incluido el presupuestario; al cual están sujetas, en su actuar, las diferentes administraciones públicas, tanto centralizadas como descentralizadas. El principio de legalidad está contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y fue desarrollado en el numeral 11 de la Ley General de la Administración Pública; y, por él, todos los actos y comportamientos de la Administración deben estar previstos y regulados por norma escrita, con pleno sometimiento a la Constitución, a la ley y a todas las otras normas del ordenamiento jurídico sectorial público. En su esencia, conlleva una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas, al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a la Administración sólo le está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado, en forma expresa o implícita (art. 11 a 15 de la Ley General de la Administración Pública) y, todo lo que así

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

no lo esté regulado o autorizado, le está vedado realizarlo(...).No desconoce la Sala la gran cantidad de situaciones irregulares e inconvenientes que se suscitan en las relaciones de empleo público, donde pese a estar nombrados en un determinado puesto; los servidores, por diversas circunstancias, realizan las actividades o funciones asignadas a otro cargo en el correspondiente Manual Descriptivo de Puestos. Tal situación genera, posteriormente, el reclamo de muchos funcionarios, quienes pretenden el pago del salario correspondiente al puesto que realmente ejercen o ejercieron. Son reiteradas las resoluciones en que la Sala ha decidido -iguales o similares- situaciones como la que ahora se plantea, señalándose que el cobro de las diferencias salariales resulta improcedente en virtud del citado principio de legalidad; pues está claro que la Administración no puede pagar un salario distinto del asignado presupuestariamente al puesto donde se está nombrado ..." (Destacado no pertenece al original). En razón de lo expuesto, no es factible atender el reclamo de las diferencias salariales que solicita el actor.

V.- En consecuencia, se debe revocar las sentencia en lo que ha sido motivo de recurso y procede declarar sin lugar la demanda. Se resuelve este asunto sin especial condena en costas, por considerar los suscritos que el actor litigó con evidente buena fe (artículos 452, 495 del Código de Trabajo y 222 el Código Procesal Civil). -

POR TANTO:

Se declara, que en la tramitación de este asunto no se advierte omisión alguna, que haya podido causar nulidad o indefensión, se revoca la sentencia apelada en lo que fue motivo de recurso y se declara sin lugar. Sin especial condena en costas.-

Empleado público que realiza permanentemente las funciones asignadas a otro puesto sin el nombramiento respectivo

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁶

"III.-NORMATIVA APLICABLE: A fin de lograr una adecuada resolución del presente caso, es menester hacer una exposición de las normas aplicables a este proceso. Para iniciar, hay que señalar que el Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, en su artículo 105 inciso b) define lo que constituye una reasignación, mientras que el ordinal 17 de ese mismo cuerpo normativo define el rige del mismo, así el numeral 105 inciso b) expresa: " Para todos los efectos se entenderá por: (...) b) Reasignación: Cambio que se opera en la clasificación de un puesto con motivo de variación sustancial y permanente en sus tareas y responsabilidades. ", por su parte apartado 17 dice: " Para efectos del pago del salario, toda reasignación de puestos regirá a partir del primer día del siguiente mes calendario de conformidad con la fecha indicada en la resolución que dicte la Dirección General; y con sujeción a las disposiciones de la Ley de Salarios de la Administración Pública, en cuanto a la disponibilidad de contenido presupuestario. [...] (Reformado por Decreto Ejecutivo N° 22422-MP del 5 de agosto de 1993)". A su vez, la Ley de Salarios del Poder Judicial, dispone en su artículo 5 lo siguiente: " Los aumentos previstos en la escala, que se produzcan con motivo de las asignaciones de clases o de las reasignaciones que sean necesarias y los que pudieren producirse por salarios adicionales o sobresueldos, estarán sujetos a las disponibilidades presupuestarias ". Sobre el momento de eficacia de los actos administrativos, tenemos los numerales 140 a 145 de la Ley General de la Administración Pública, de manera específica los 140, 142 inciso segundo y 145 inciso 1). El ordinal 140 expresa: " El acto administrativo producirá su efecto después de comunicado al administrado, excepto si le concede únicamente derechos, en cuyo caso lo producirá desde que se adopte. ", por su parte el artículo 142 en su inciso segundo dice: " ... 2. Para que produzca efecto hacia el pasado a favor del administrado se requerirá que desde la fecha señalada

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

para el inicio de su efecto existan los motivos para su adopción , y que la retroacción no lesione derechos o intereses de terceros de buena fe. ”; en la misma línea, el apartado 145 en su inciso 1º señala: “ 1. Los efectos del acto administrativo podrán estar sujetos a requisitos de eficacia fijados por el mismo actos o por el ordenamiento . ” (énfasis suplidos). IV.- EL CASO EN CONCRETO: El punto medular del presente asunto es determinar el momento a partir del cual debe regir la reasignación solicitada por los auditores del Poder Judicial; estos solicitan que sea desde el mes de enero de 1996, cuando empezaron las asignaciones de labores sin distinción del grado que ocupaban. Por su parte el Consejo Superior acogió el reclamo administrativo y definió el rige a partir del mes de enero del año 2003, esto por cuestiones presupuestarias fecha avalada por el juez de primera instancia, mientras que el Tribunal fija el rige desde el 16 de enero del 2002, fecha en que se tomó el acuerdo por parte del órgano antes citado. Sobre este tema es de importancia citar lo que manifiesta don Eduardo Ortiz en su libro Tesis de Derecho Administrativo, tomo II, respecto de la eficacia del acto administrativo. Este autor dijo: “ Se definió ya la eficacia del acto administrativo como su capacidad para producir efectos jurídicos. Esta capacidad está determinada por dos supuestos de diversa naturaleza: i. La conformidad del acto con el Derecho que configura la validez; ii. la realización de condiciones que afectan la producción de los efectos del acto, de origen legal o administrativo (...). En principio, el acto administrativo produce efecto desde que es perfecto, es decir, que reúne el número completo de elementos que lo componen de conformidad con el orden. (...) A. La comunicación del acto administrativo. La eficacia del acto puede estar supeditada a su comunicación al destinatario. (...) El acto individual es el que se dirige a un sujeto determinado en relación con un hipótesis determinada y ya ocurrida (...). Como se dijo cuando se examinó la fase integrativa de la eficacia del acto administrativo, a la que pertenece su comunicación, (...) Los actos individuales -que son los más- no son publicados sino notificados. La notificación es condición de eficacia de aquellos llamados recepticios (...). Los actos administrativos no recepticios producen efecto y pueden ser ejecutados desde que se dictan, pero los plazos para impugnarlos corren desde que se notifican. (...) B. Las condiciones y plazos suspensivas. La ley o el acto pueden diferir su eficacia o cumplimiento de un plazo de una condición, que entonces se llama suspensiva. (...) En los casos en que son admisibles, su no realización impide que el acto produzca efecto. ” (Ortiz Ortiz, Eduardo; Tesis de Derecho Administrativo, tomo II, página 337 y siguientes). Por lo manifestado en las citas transcritas, se

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

puede determinar que el acto administrativo sujeto a condición tiene su eficacia desde el momento en que cumple con ésta, pero que la misma puede estar diferida en el tiempo, ya sea por tiempo o condiciones definidas por ley o el mismo acto administrativo, situación que ocurre en el presente caso, ya que como se citó antes, las modificaciones a los salarios de los trabajadores, por movimiento de personal -como es el caso de los actores por su recalificación-, deben estar contemplados en el presupuesto de la institución en la que se labora, esto para el Poder Judicial se define en el artículo 5 de la Ley de Salarios del Poder Judicial antes citado al expresar: " ...estarán sujetos a las disponibilidades presupuestarias ". Así las cosas, la decisión del Consejo Superior de diferir la eficacia de la reasignación hasta el mes de enero del 2003, cuando hubiere disponibilidad de presupuesto para tal efecto, se encuentra ajustada a derecho, pues se adecúa a la disposición antes señalada y al principio de legalidad presupuestaria. Sobre este principio, la Sala Constitucional ha dicho: " VII.- Sobre el principio constitucional de equilibrio presupuestario. El principio de equilibrio presupuestario ordena al Estado, por medio de los órganos encargados de elaborar el proyecto (Poder Ejecutivo) y aprobar el Presupuesto (Poder Legislativo), a producir un instrumento donde el importe de los gastos autorizados sea igual al total de los gastos previstos (artículo 176 de la Constitución Política). Dicho dispositivo constitucional dispone lo siguiente: "Artículo 176.- El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la administración pública, durante el año económico. En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables. (...) El Presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre." Es decir, que la propia Constitución reconoce la legitimidad de la existencia de superávit en las cuentas públicas destinadas a cubrir gastos corrientes, pero rechaza la posibilidad de que ocurra déficit en dicha cuenta. Lo anterior tiene la clara finalidad de impedir que el Estado asuma compromisos presupuestarios sin contar con los recursos necesarios para hacerle frente a las erogaciones, propiciando así la salud fiscal de la Hacienda Pública. Sobre el principio constitucional de equilibrio presupuestario, ha dicho con anterioridad esta Sala: "VI.- ANUALIDAD, UNIVERSALIDAD Y EQUILIBRIO DEL PRESUPUESTO: Basta con observar lo dispuesto, particularmente, en los artículos 176, 177 y 180 de la Constitución, 178 y 179 del Reglamento de la Asamblea Legislativa y las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente -en concreto, las # 162 y # 163, de 6 y 7 de octubre

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de 1949, tomo III, págs. 417ss. y 434ss.-, para confirmar que, en el desarrollo de esa enorme conquista del Estado Democrático de Derecho, la exclusividad de la autorización parlamentaria de los ingresos y de los gastos públicos, los tres grandes principios que gobiernan esta materia son los de "anualidad", "universalidad" y "equilibrio" del Presupuesto Nacional, conforme a los cuales, por su orden, el Presupuesto se emite para un ejercicio económico anual, comprende todos los ingresos previstos y todos los gastos autorizados del Estado -y no sólo de la "administración pública", como dice, con ligereza, el artículo 176 de la Carta Fundamental-, y los segundos -gastos autorizados- no pueden exceder, en ningún caso, de los primeros -ingresos previstos-. De estos principios derivan dos consecuencias fundamentales, a saber: a) La de que no puede el Poder Ejecutivo omitir uno solo de los recursos previsibles ni de los gastos previstos, en el momento de la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto que debe someter a la Asamblea Legislativa a más tardar el 1º de setiembre, para el siguiente ejercicio económico anual; si no lo hiciera, no podría válidamente utilizar ninguno de los recursos ni desembolsar uno solo de los gastos omitidos. Lo cual no significa, desde luego, que la Asamblea, en el ejercicio de sus potestades constitucionales de aprobación o desaprobación, no pueda, ya cambiar el destino de cualquiera de las partidas propuestas, ya, sencillamente, rebajarla o suprimirla, con lo cual dejaría, por definición, un excedente de ingresos no presupuestado, que el Poder Ejecutivo podrá volver a proponer mediante la correspondiente reforma al Presupuesto Ordinario o al Presupuesto Extraordinario, según corresponda. b) La de que, si bien nada se opone a que gastos extraordinarios se financien con recursos ordinarios -si sobraran parte de ellos-, lo inverso, pretender financiar gastos ordinarios, corrientes o permanentes con recursos extraordinarios, sí resulta inconstitucional, porque equivale a desconocer el principio de la "anualidad" del Presupuesto. " (Sala Constitucional, voto número 481-02 de las 14:42

horas del 23 de enero del 2002.); por lo transcrito, se puede observar que los dineros que se definen en el presupuesto, deben tener un destino específico, y los excedentes no pueden utilizarse para giros no especificados de ante mano en el documento del presupuesto. A mayor abundamiento, se puede mencionar la sentencia número 381-92 de esta Sala, de las 10:10 horas del 31 de julio de 2002, donde se dijo : " III- SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD: Tanto esta Sala como la Constitucional, en forma reiterada, han señalado que las relaciones de servicio público se rigen por sus principios generales propios, ya no solamente

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

distintos a los del Derecho Laboral - privado - , sino, muchas veces, inclusive, contrapuestos a éstos (al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, nuestras sentencias N°s. 38 de las 10:00 horas del 17 de enero; 50 de las 9:45 horas del 23 de enero; 109 de las 14:40 horas del 9 de febrero; 112 de las 9:00 horas del 14 de febrero; 181 de las 10:10 horas del 22 de marzo; 322 de las 10:10 horas del 13 de junio; y 471 de las 10:00 horas del 17 de agosto, todas del año 2001). En razón de lo anterior, los principios propios de las relaciones laborales privadas, como los de primacía de la realidad, protector e irrenunciabilidad, cuya infracción se acusa en el recurso, pueden verse desplazados, en el Sector Público, ante las necesidades del servicio público o ante principios -como el cardinal de legalidad- al cual están sujetas, en su actuar, las diferentes administraciones públicas, tanto centralizadas como descentralizadas. El principio de legalidad, contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado por el numeral 11 de la Ley General de la Administración Pública, significa que todas las actuaciones de la Administración deben estar previstas y reguladas por una norma escrita. En su esencia, conlleva una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a la Administración sólo le está permitido realizar lo que esté constitucional y legalmente autorizado, en forma expresa; y, todo lo que así no esté regulado o autorizado, le está legalmente vedado. Es este el principio que ha de servir de guía para la correcta resolución de este asunto, y no las normas y principios laborales cuya infracción se acusa en el recurso. (...) La actuación de la entidad accionada, de mantener en suspenso la solicitud de reasignación del actor durante la tramitación del proceso de reestructuración, se imponía en virtud del principio de legalidad, al que ya se hizo referencia. (...) De este modo, lo que en definitiva interesa es que, según se demostró, cuando el actor solicitó su reasignación, estaba en desarrollo una propuesta de reorganización y ello se constituía en un impedimento legal para que la entidad demandada resolviera la gestión (...) El demandante pretende el pago retroactivo de las diferencias salariales existentes entre los puestos de Técnico y Profesional 3 y Profesional Jefe 1, desde el 1 de junio de 1995 y hasta la fecha de la efectiva reasignación, debido a que desde esa data se había venido desempeñando en la práctica en ese último puesto, lo que no es posible, en aras del tantas veces mencionado principio de legalidad, porque existe una norma expresa que lo prohíbe. ", junto al principio de legalidad se tiene, para la actividad de la administración pública, el principio de legalidad presupuestaria el cual se desarrolla a partir del contenido del

artículo 180 de la Constitución Política, en relación con el 11 de la Ley General de la Administración Pública según este precepto, los gastos y los montos para estas erogaciones sólo pueden ser los expresamente autorizados por norma legal (al respecto se pueden observar las siguientes sentencias: voto de la Sala Constitucional número 14 353-04 de las 9:52 horas del 17 de diciembre del 2004 y de esta Sala los votos 852-04 de las 9:05 horas del 20 de octubre del 2004 y 304-05 de las 9:00 horas del 6 de mayo del 2005). Por estos motivos, para que proceda el pago de la reasignación a partir del momento en que lo solicita la parte actora es necesaria una norma que lo contemple de esa manera o en su caso se hubiera demostrado en sede judicial la existencia de una discriminación salarial anterior al rige del beneficio otorgado por el Consejo Superior, lo que se echa de menos en el proceso. En lo que se refiere a la norma, su existencia no se da en el caso concreto, pues más bien la normativa supra citada, definía como necesario el contenido presupuestario para poder llevar a cabo el pago de la reasignación, y el acto administrativo se sujetó a ese precepto legal, por lo que fijó el rige a partir de la vigencia del presupuesto del siguiente año."

Aplicación del principio de legalidad impide el pago de diferencias salariales

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁷

"V.- ACERCA DE LA POTESTAD DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: En varias ocasiones, esta Sala se ha pronunciado sobre peticiones de reasignación, estableciendo que la potestad jurisdiccional se ve limitada cuando se trata de situaciones administrativas determinadas -de hecho y de derecho-, en la medida que la decisión del juzgador no puede sustituir los parámetros fijados en sede administrativa, por lo que dichas situaciones deben ser corregidas por la propia Administración a través de estudios de naturaleza técnica. Es decir, en el sector público, la Administración tiene el poder-deber de realizar armoniosamente la distribución de las cargas de trabajo y de establecer las fijaciones salariales de conformidad con los manuales descriptivos de puestos y las correspondientes escalas de salarios. Asimismo,

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

la Administración tiene la obligación de reconocerle a los titulares de los diversos puestos el sueldo correspondiente y todos los demás componentes salariales que resulten de la ley o de disposiciones administrativas que fueran válidamente adoptadas. De modo tal que la Administración tiene legítimos márgenes de discrecionalidad al confeccionar los correspondientes manuales, al establecer la escala salarial, y al realizar las necesarias calificaciones generales, valoraciones y reestructuraciones, siguiendo siempre los criterios de conveniencia u oportunidad necesarios, en orden a lograr la necesaria eficiencia del servicio público y con fundamento en las condiciones fiscales y presupuestarias, ante los cuales, una vez establecidos, debe proceder conforme a lo normado, en virtud del principio de legalidad, conforme al cual "... todos los actos de la Administración, deben estar previstos y autorizados, por norma escrita, con pleno sometimiento a la Constitución, a la ley y a todas las normas del ordenamiento jurídico sectorial, público. Lo anterior, conlleva una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a la Administración sólo le está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado, en forma expresa y, todo lo que no esté regulado o autorizado, le está vedado realizarlo." (Sentencia número 366, de las 9:30 horas del 16 de julio del 2003.) En cuanto al tema que se viene tratando, resulta de interés citar la sentencia de esta Sala, N° 77, de las 10:00 horas del 31 de enero del 2.001, en cuanto allí se explicó lo siguiente: "II .- En el Sector Público, ..., la Administración tiene el poder - deber de distribuir las cargas de trabajo y de hacer las fijaciones salariales, de acuerdo con los Manuales Descriptivos de Puestos y las respectivas Escalas Salariales, todo en forma armoniosa y, asimismo, la obligación de reconocerle, a los titulares de los respectivos puestos, el correspondiente sueldo y todos los pluses o componentes salariales que resulten de la Ley o de disposiciones administrativas válidamente adoptadas; o bien, cuando se trate de convenciones colectivas o de laudos arbitrales, en cuanto se incorporaron ya como atributos propios del puesto. Se dan legítimos márgenes de discrecionalidad, al confeccionarse los respectivos Manuales y al establecerse fijarse (sic) la Escala Salarial, así como al hacerse las necesarias calificaciones generales, valoraciones y reestructuraciones, de acuerdo con válidos criterios de conveniencia o de oportunidad, en función de la necesaria eficiencia del Servicio Público; todo lo cual se hace atendiendo a determinadas condiciones fiscales y presupuestarias, a concretas modalidades de cada clase de trabajo, al costo de la vida, a los salarios de los mismos puestos, en la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

empresa privada; y, algo muy importante, al ineludible conjunto de la estructura orgánica y funcional, para que sea siempre armónica y consistente. Se trata de una actividad esencialmente técnica. El Manual, una vez aprobado, constituye un instrumento de trabajo jurídicamente limitante para la Administración, en la medida en que establece una descripción de las actividades del puesto, las cuales se toman en cuenta para determinar la respectiva clasificación, dentro de aquella estructura organizativa, así como la correspondiente valoración, siempre de acuerdo y conexas con una fijada Escala de Salarios. Los Manuales pueden ser modificados por la jerarquía, no sólo en cuanto al contenido de la actividad, sino también en materia de requisitos; igual que puede modificarse la respectiva Escala de Salarios; eso sí, sin perjuicio de derechos adquiridos. Las estructuras salariales adquieren carácter normativo, al formar parte de un Presupuesto Público, en el cual habrá un código para cada destino. Por eso, las modificaciones de las situaciones particulares - la condición de un determinado empleado - se hacen sujetas a una real disponibilidad presupuestaria, y siempre hacia el futuro, a partir de determinado momento, que ya está reglado, y de las directrices emanadas de la Autoridad Presupuestaria - . Dicho conjunto de herramientas, más las que provengan de una ley o de otra disposición normativa aplicable, funcionan como parte del denominado Bloque de Legalidad, para el caso, Sectorial, y, del que la Administración específica, no puede apartarse, pues la vincula (artículo 11 de la Constitución Política, en relación con los numerales 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública).- (La negrita no está en el original.) En igual sentido, pueden consultarse las sentencias número 491, de las 10:05 horas del 24 de agosto; 702, de las 14:00 horas del 23 de noviembre, ambas del 2.001; y, 147, de las 14:10 horas del 9 de abril del 2.002). En cuanto, a la procedencia de la reasignación, tal y como se indicó anteriormente, es claro que el accionante debió demostrar que sus funciones habían variado de manera que respondan al puesto, o bien, que se desempeñara como jefe de una unidad compleja, presupuestos que se requieren para quienes ocupan el cargo de Jefe de Unidad Administrativa 4, de conformidad con los documentos visibles a folios 32 y 48 del expediente. Es decir, que dicha unidad debe estar subdividida en dos o más unidades, lo cual también se requiere para los que ocupan un cargo de jefe de sección. Por lo tanto, la situación del recurrente debe ser analizada nuevamente a nivel administrativo una vez que se concluyan los estudios técnicos pertinentes que estaban en trámite y que impidieron el estudio individual de su caso por las razones dichas, ya que en sede jurisdiccional, su petición resulta

improcedente."

FUENTES CITADAS

1 Ley N° 6227. Ley General de la Administración Pública. Costa Rica, del 02/05/1978.

2 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2005-00643, de las nueve horas treinta y cinco minutos del veintiocho de julio del año dos mil cinco.

3 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2002-00146, de las catorce horas del nueve de abril del dos mil dos.

4 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2004-00842, de las diez horas treinta y cinco minutos del primero de octubre del año dos mil cuatro.

5 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN PRIMERA. Resolución N° 022, de las ocho horas del diez de febrero del dos mil seis.

6 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2006-00010, de las nueve horas cincuenta minutos del veinte de enero del dos mil seis.

7 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2005-01000, de las nueve horas treinta y cinco minutos del dos de diciembre del dos mil cinco.