

Jurisprudencia sobre

La Recalificación de Puesto en la Administración Pública

Índice de contenido

Resumen	1
Normativa	2
Recalificación del Puesto en la Negociación Colectiva.....	2
Jurisprudencia	3
a) Recalificación de Puestos en caso de Auditores de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y Pago Retroactivo.....	3
b) La Recalificación del Puesto como una Competencia Exclusiva y Especializada de la Administración Pública.....	5
c) Improcedencia de la Recalificación de Puestos en Sede Jurisdiccional. Empleado Especializado del Tribunal Supremo de Elecciones.....	6
d) Recalificación del Puesto en el Caso de Trabajador Municipal Nombrado por Inopia y con Falta de Requisitos.....	10
e) Deber de Observar Principios de Legalidad y de Intangibilidad de los Actos Propios por Parte del Ente Patronal en caso de Empleados Judiciales.....	17
f) Recalificación del Puesto y Falta de Requisitos para el Asumir el Mismo. Caso de Bodeguero de Farmacia.....	20
g) Recalificación del Puesto de Funcionarios de RECOPE Mediante Acuerdo de la Junta de Relaciones Laborales.....	21
h) Principios Constitucionales en el Tráimte de Recalificación de Puestos en la Administración Pública.....	28
i) La Recalificación del Puesto, el Derecho de Petición y Pronta Resolución y Competencias de la Sala Constitucional en el Tema.....	31
j) La Recalificación del Puesto: Concepto y Distinción con Recalificación, Reestructuración y Revaloración.....	31

Resumen

El presente documento reúne jurisprudencia sobre el tema de la Recalificación de puestos en la Administración Pública, para lo cual se incluye el Criterio de los Tribunales de Trabajo y de las Salas Segunda y Constitucional de la Corte Suprema, camaras que se encargan de dictar una serie de parámetros a seguir en cuanto se presenta la posibilidad de recalificar puestos en la Administración Pública, por medio de la resolución de casos prácticos.

Normativa

Recalificación del Puesto en la Negociación Colectiva

[Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público]¹

Artículo 3. Será objeto de negociación en su ámbito respectivo, las siguientes materias:

a) Derechos y garantías sindicales tanto para los dirigentes de las organizaciones como para los mismos sindicatos en cuanto personas jurídicas de duración indefinida. Estos derechos y garantías, comprenden los de reunión, facilidades para el uso de locales, permisos para dirigentes con y sin goce de salario, facilidades para la divulgación de actividades, lo mismo que cualquier otra contenida en la Recomendación NO. 143 de la O.I.T. o en las recomendaciones puntuales del Comité de Libertad Sindical de esta última organización.

Es entendido que la aplicación de las garantías, aquí mencionadas no deberá alterar en forma grave o imprudente, el funcionamiento eficiente ni la continuidad de los servicios esenciales de cada institución o dependencia.

b) Todo lo relacionado con la aplicación, interpretación y reglamentación de la misma convención colectiva.

c) La aplicación de sanciones disciplinarias, siempre y cuando no se haga renuncia expresa ni tácita de las facultades legales o reglamentarias otorgadas en esta materia a los jefes de cada institución o dependencia.

d) La fiscalización de la administración de los regímenes de ingreso, promoción y carrera profesional, sin perjuicio de lo que establezcan las normas legales y reglamentarias que existan en cada institución o dependencia, las cuales serán de acatamiento obligatorio.

e) La elaboración interna de manuales descriptivos de puestos y la aplicación de procedimientos internos para la asignación, reasignación, recalificación y reestructuración de puestos, dentro de los límites que establezcan las directrices generales de la Autoridad Presupuestaria, las normas del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento u otras normas estatutarias. Es entendido que cualquier acuerdo tomado en este campo, que no contravenga expresamente lo dispuesto por las directrices generales de la mencionada Autoridad o las disposiciones de dicha normativa, no podrá ser en ningún caso objetada por indicada Autoridad.

f) Las medidas de seguridad e higiene y de salud ocupacional, así como medidas precautorias en caso de desastres naturales. Las organizaciones sindicales y los jefes de cada institución o dependencia podrán crear organismos bipartitos y paritarios para efectos de determinar las necesidades de estas últimas y de sus trabajadores en el campo de la seguridad y la salud ocupacional.

g) Procedimientos y políticas de asignación de becas y estímulos laborales.

h) Establecimiento de incentivos salariales a la productividad, siempre y cuando se acuerden en el marco de las políticas que las Juntas Directivas de cada entidad o el mismo Poder Ejecutivo hayan diseñado de previo en cuanto a sus objetivos generales y límites de gasto público.

i) Lo relacionado con la asignación, cálculo y pago de todo tipo de pluses salariales, tales como dedicación exclusiva, disponibilidad, desplazamiento, zonajes, peligrosidad, etc., siempre y cuando las negociaciones respeten el marco general de las leyes, los reglamentos emitidos por el Poder



Ejecutivo y las directrices generales de la Autoridad Presupuestaria en estas materias.

j) La creación y funcionamiento de órganos bipartitos y paritarios, siempre y cuando no se delegue en ninguno de ellos competencias de derecho público correspondientes a los jefes de cada institución, definidas por ley o reglamento.

k) Derecho de los trabajadores y de sus organizaciones a contar con una información oportuna y veraz de los proyectos o decisiones de los órganos colegiados y Gerencias de cada institución o dependencia, cuando los afecten directamente o puedan representar un interés público.

l) Derecho de las organizaciones de los trabajadores y de sus dirigentes, de ser atendidos y respondidas sus solicitudes, en el menor tiempo posible, por parte de los jefes de cada institución o dependencia, con la única excepción de solicitudes que fueren abiertamente impertinentes o innecesarias.

m) Otras materias, beneficios o incentivos suplementarios que no excedan el ámbito de competencia del órgano administrativo que suscribiese la convención colectiva.

Jurisprudencia

a) Recalificación de Puestos en caso de Auditores de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y Pago Retroactivo

[Sala Segunda]²

“III. SOBRE EL CASO CONCRETO: De la lectura minuciosa del recurso incoado se desprende que la disconformidad del apoderado de los actores radica en torno al rechazo que hicieron las instancias precedentes de su pretensión, consistente en otorgar efecto retroactivo a la conversión de puestos de sus representados desde el 1º de agosto de 2004; y que se les reclasifique sus cargos al puesto de Ejecutivo Administración Superior 3, desde esa fecha. Ese agravio no es de recibo por los motivos que a continuación se expondrán. En virtud del carácter público, de los fines que persigue y los fondos que maneja, tanto esta Sala como la Constitucional, han sostenido que la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S.A. constituye una empresa pública-ente de derecho privado. Lo dicho encuentra respaldo en el hecho de que, a la hora de emitir el “Reglamento sobre el Funcionamiento de Empresas Estatales Estructuradas como Sociedades Mercantiles”. (Decreto Ejecutivo nº 7927-H del 12 de enero de 1978), se clasificó a la accionada como tal. En el considerando tercero que antecede a esa norma se indicó: “*Que en el año de 1968, el Estado, a través del Instituto Costarricense de Electricidad, adquirió más del 90% de las acciones de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. Esta negociación fue autorizada y avalada por ley nº 4197 de 20 de setiembre de 1968*”. Asimismo se expuso: “*Que hondamente preocupados por las consecuencias que se pueden derivar de la falta de toma de decisiones en esta materia y mientras no se promulgue la legislación de referencia, se estima prudente dictar un conjunto mínimo de disposiciones que brinden mayores seguridades a la correcta administración de los recursos que administran las empresas estatales que operan como sociedades mercantiles pues tales fondos o recursos son públicos*”. Debido a esas reflexiones se decretó el mencionado reglamento donde se estableció una fiscalización superior a cargo de la Contraloría General de la República. Por otra parte, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz estuvo sujeta a la ley nº 6821, del 14 de octubre de 1982 (Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria), que si bien se encuentra derogada, estuvo

vigente durante la mayor parte del período de la situación fáctica que aquí se analiza y a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley n° 8131, publicada el 16 de octubre de 2001). De ahí que pueda concluirse la sujeción de este tipo de empresas a las directrices de carácter general emitidas por la Autoridad Presupuestaria incluidas las de política salarial, empleo y clasificación de puestos. Si bien, en principio - por lo regulado en los artículos 3, inciso 2), 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública- se ha considerado que el derecho privado regula la actividad de los entes que por el régimen de su conjunto y los requerimientos de su giro constituyen empresas industriales o mercantiles comunes; y no se consideran a sus empleados como servidores públicos, con lo cual sus relaciones se regirán por el derecho laboral o mercantil, cabe precisar que ya la Sala Constitucional y esta otra Sala, en forma reiterada, han establecido que las relaciones de empleo en entidades como la demandada son de naturaleza mixta y no meramente privadas, 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. Ahora bien, enfocándonos en el caso concreto debe tenerse claro que, tal y como lo reconociera la entidad demandada, el estudio con ocasión de la Conversión del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos inició en el año 2002 y concluyó con su aprobación en la Sesión Ordinaria n° 1979 del Consejo de Administración de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz el 14 de julio de 2003. En dicha sesión además se acordó someter el proceso a la verificación de las directrices de la Autoridad Presupuestaria quien dio su visto bueno el 30 de enero de 2004 mediante el oficio STAP-0111-04. Sin embargo, se excluyó de esa aprobación al personal de la Auditoría Interna pues se consideró necesaria la consulta al Ministerio de Planificación que a su vez la remitió a la Contraloría General de la República. Debe quedar claro que durante todo ese proceso, la CNFL se encontraba sometida al principio de legalidad estando sujeta a lo dispuesto por la Ley General de Control Interno y existía, en ese momento, una imposibilidad legal para aprobar desagregaciones dentro de la Auditoría Interna. Debe precisarse además que a esa data el régimen de empleo de la “ clase gerencial” de las empresas públicas, en la que podrían incluirse a los actores, se enmarcaba siempre dentro del régimen público, en el tanto se ejercieran funciones de gestión pública, que entrañan poderes superiores de decisión y fiscalización. Asimismo, el proceder de la accionada resulta conforme con lo establecido por el numeral 145 de la Ley General de la Administración Pública que reza: “1. Los efectos del acto administrativo podrán estar sujetos a requisitos de eficacia, fijados por el mismo acto o por el ordenamiento. / 2. Los requisitos de eficacia producirán efecto retroactivo a la fecha del acto administrativo, salvo disposición expresa en contrario del ordenamiento. / 3. Cuando el acto requiera autorización de otro órgano la misma deberá ser previa. / 4. Cuando el acto requiera aprobación de otro órgano, mientras ésta no se haya dado, aquél no será eficaz, ni podrá comunicarse, impugnarse ni ejecutarse”. Debe quedar claro que no es hasta la promulgación del Decreto Ejecutivo n° 33619-MP-MINAE-H-MIDEPLAN publicado en La Gaceta n° 50 del 12 de marzo de 2007, con fecha de rige desde su publicación, decreto que surgió entre otros motivos en vista de “*que se le reconoce al Instituto Costarricense de Electricidad y sus empresas, su capacidad de asociación empresarial, la realización de las prácticas comerciales propias de su campo de acción, liberalización a restricciones de inversión y endeudamiento, régimen especial de contratación administrativa, a la vez que se ratifica la facultad del Instituto y sus empresas para que, por medio de sus Juntas Directivas, dicten las normas y políticas que regulen las condiciones laborales, creación de plazas, esquemas de remuneración, obligaciones y derechos de los funcionarios y trabajadores*”, cuando el Consejo Administrativo de la demandada se vio en posibilidad de aprobar la recalificación de los puestos de los actores. Es decir, no fue sino a partir de la vigencia de ese decreto que la accionada estuvo expresamente autorizada para ubicar a los actores en la clase Ejecutivo Administración Superior 3. Dicha aprobación se dio en la sesión n° 2160 del 10 de mayo de 2007 acordándose que esa recalificación tendría lugar a partir del día 1 de junio de 2007 (folios 145, 146 y 177). Esta Sala, al igual que las instancias precedentes, estima que la suspensión del procedimiento de reclasificación de puestos

para el caso de los actores tuvo un fundamento legal en virtud de la particular naturaleza de los cargos ostentados por los actores y de la normativa aplicable en aquel momento. En efecto, no puede perderse de vista que dichos cargos revisten la condición de jefaturas dentro de un área staff dependiente de la Gerencia General y, al momento en que tuvo inicio la recalificación de puestos, sea en el año 2004, era necesario el criterio de otras instancias para poder acoger la propuesta de desagregación de la Auditoría Interna, en donde ellos estaban nombrados. Por lo anterior no se puede estimar que fue conculcado el principio de igualdad en relación con el resto de funcionarios de la institución.”

b) La Recalificación del Puesto como una Competencia Exclusiva y Especializada de la Administración Pública

[Tribunal de Trabajo, Sección IV]³

“VIII. El actor insiste que de no cancelarsele el salario de la categoría que estaba desempeñando, se da una violación al derecho de igualdad y se comete un abuso por parte de su patrono.- Invoca al efecto la aplicación del principio de legalidad, solo que de accederse a lo que pretende, se quebraría no solo el principio de legalidad puro y simple sino la legalidad presupuestaria en donde para cada puesto se estipula un monto de dinero que puede ser gastado en el año.- Si el actor quería se le cancelara el salario conforme al puesto que hiciera, debía de concursar y no se demuestra que lo haya hecho.- Las condiciones en que debía de desempeñarse como juez supernumerario eran de su conocimiento al momento que aceptó la plaza por vez primera, al igual que el salario con el cual se le pagarían sus funciones.- No existe igualdad total entre un supernumerario y un juez de la categoría que este sustituye, pues este segundo esta nombrado para una plaza específica inamovible, en cambio el otro tiene un salario fijo pese a que se desempeña por diferentes períodos en diferentes lugares del país.- Además de eso los requisitos y conocimientos para optar por cada puesto, no son iguales.- Baste para ello con analizar y comparar el temario para realizar el examen de conocimiento para acceder a cada una de las categorías.- Como se ve el principio de igualdad salarial no se ha violado en virtud de que las condiciones de los puestos no son identificas, como tampoco lo deben ser las de sus aspirantes.- Al no haber igualdad total en ambas condiciones, no puede aplicarse el mismo salario en forma automática.- La falta de rotación, no es una condición que puede obligar al pago de un salario diferente al del puesto que se ostenta.- La pretensión del actor se asemeja a una recalificación de su puesto, a fin de fijar nuevas condiciones salariales para los jueces supernumerarios, pues este pretende variar el pago, no la nomenclatura del puesto o sus condiciones, labor que no solo resulta técnica sino también resorte exclusivo de la administración y por ello no puede ser suplantada por medio de un fallo tal y cual lo ha reseñado la Sala Segunda:

En el fondo, lo que el actor ha pretendido es la reasignación de su puesto, a otro superior, que bien puede ser el de oficinista. Como la reasignación requiere de un estudio comparativo de los puestos y de la realidad, así como la comprobación de requisitos, son las competencias administrativas las llamadas a resolver las peticiones que se hagan y no directamente los tribunales, porque estos, no realizan función administrativa. Sin embargo, cuando la Administración, desatendiendo normas legales y reglamentarias, deniega arbitrariamente una reasignación, a pesar de que el servidor realiza tareas de un puesto superior y de que reúne todos los requisitos, puede impugnar en la jurisdicción ese acto arbitrario, a efecto de que se restaure su derecho lesionado, pero es lógico que debe demostrar en ella todos los supuestos para que se imponga lo que corresponda: (ver

sentencia de la Sala Segunda 267-2002)

Sobre el mismo tema, en otra sentencia la Sala indicó:

Los tribunales están impedidos para modificar disposiciones de la Dirección General de Servicio Civil de clasificación, valoración y reasignación de puestos, ya que está cumpliendo disposiciones legales y reglamentarias, salvo que evidentemente se estén violando derechos de los servidores públicos y que tal derecho pueda ser reconocido sin menoscabo de las disposiciones legales en que se apoya la Dirección General del Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil. (ver sentencia 156-1986. En el mismo sentido puede consultarse la sentencia 02-2003).

En este caso se pretende variar lo dispuesto no solo por Corte Plena y el Consejo Superior, sino también los parámetros dados por el Departamento de Personal, ahora denominado Gestión Humana al elaborar el perfil del puesto y su forma de pago, lo cual no resulta factible.-

IX. El testimonio de María Gabriela Mora Zamora refleja en forma bastante completa los acuerdos de Corte Plena y del Consejo Superior realizados sobre la materia y, las imprecisiones en que incurre no son determinantes como para hacer variar lo resuelto.- Recuérdese que aquí no se discute el porque se crearon tales plazas, sino si debe reajustarse el salario del actor con ocasión del puesto efectivamente desempeñado y no el que este nombrado en propiedad.- Ahora bien, al no discutirse porque se crearon tales plazas, resulta irrelevante para los efectos del proceso si esta se equivocó o no en sus apreciaciones al respecto.-

X. No siendo atendibles los agravios esgrimidos, se confirma el fallo recurrido en todos sus extremos.”

c) Improcedencia de la Recalificación de Puestos en Sede Jurisdiccional. Empleado Especializado del Tribunal Supremo de Elecciones

[Sala Segunda]⁴

“ III. Tal y como lo expresó el tribunal, esta Sala ha sostenido el criterio de que los administradores de justicia no pueden sustituir la voluntad de la administración en materia de valoración y clasificación de puestos. En ese sentido, en no pocos pronunciamientos, entre ellos, el voto número 598 de las 10:30 horas del 29 de agosto de 2007, se consideró: “*Ya esta Sala ha dejado claro que la labor de valoración y clasificación de los puestos es de competencia meramente administrativa, sin que resulte procedente revisar en la sede judicial si la valoración y clasificación hecha fue o no correcta, pues no se está en presencia de un acto reglado y tal actividad responde a las necesidades de organización de la Administración, según parámetros técnicos y de conveniencia. En ese sentido, en la sentencia 232, de las 9:30 horas del 21 de abril del 2006, se explicó: “Es indiscutible, por la naturaleza de la institución demandada..., que el banco demandado tenía competencia para dictar el acto revisado en este proceso, pues se trata de materia concerniente a la clasificación y valoración de los distintos puestos, lo que corresponde hacer de acuerdo a criterios técnicos y a las políticas de administración que estime pertinentes; y que, por consiguiente, el acto impugnado en esta vía estaba dentro de la égida de sus potestades. Lo que sucede es que el tribunal lo consideró inválido por las razones dichas y dictó un acto sustituto del administrativo. La parte demandada considera improcedente otorgar al puesto la categoría E-6 y que no es cierto que existan distinciones ilegítimas; y después de hacer una comparación entre las tareas de los puestos involucrados, sus líneas de dependencia y el grado de responsabilidad, llega*



a la conclusión de que no le corresponde esa categoría sino la indicada en el acto sustituido, razones por las cuales solicita la revocatoria de la sentencia, toda vez que la decisión no se ajusta a derecho ni al mérito de los autos. Ya se dijo que el Tribunal consideró inválido el acto sustituido y que ese aspecto se halla precluido, de manera que el pedido se reduce a revisar la decisión acordada por el tribunal, acudiendo al mérito de los autos, o sea, valorando, conforme a ese mérito, si efectivamente esa asignación es correcta o no. Conforme quedó reseñado en esta sentencia, el acto que se revisó fue dictado por el Gerente General del Banco, decidiendo un empate producido en la Junta de Relaciones de Trabajo, órgano en el cual no pudo darse un acuerdo acerca de si lo pretendido por el actor es lo que corresponde a las características del puesto. Tal y como están las cosas, lo que se pretende implica una revisión de todos aquellos aspectos técnicos y de conveniencia, y determinar revisando el acto nuevo del tribunal, la ubicación técnica (con la consiguiente valoración) del puesto. Esa no puede ser una tarea de este órgano de casación, pues no se invocan reglas relativas al acto que se pide imponer (no es un acto reglado que el tribunal pueda dictar en lugar del administrativo que considera inválido), sino una decisión que comprende aspectos no jurídicos, de conocimiento de la organización y de conveniencia, para lo cual se debe contar con un margen adecuado de discrecionalidad. O sea que estamos en presencia de una materia propia de un órgano administrativo. Según el resultado del proceso y tomando en consideración el carácter administrativo de la materia, si el acto que se dictó es inválido -y ello está precluido sin posibilidad de ser revisado-, habría resultado propio, apreciando el vicio, retornar la situación a la sede natural (la administrativa), para que el órgano competente emitiera un nuevo acto limpio del vicio que se le achacó, con ejercicio pleno de todas sus potestades (doctrina de los artículos 14 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública y artículo 62.1 de la Ley de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda –aplicable por analogía-). Pero en lugar de hacerlo así el tribunal se superpuso a la administración y dictó un nuevo acto. Si tal cosa constituye un vicio, -lo que sí sería un aspecto jurídico- debió haber sido protestado de manera expresa pretendiendo el retorno del caso a la Administración para los fines consiguientes. Al no haberse hecho así y estimándose por esa misma razón que no es posible darle oficiosamente esa orientación al caso, se estima procedente mantener lo resuelto.” (Los destacados no son del original)./ De lo anterior se extrae que no resulta posible reclasificar en esta sede los puestos de los actores al de técnicos en telecomunicaciones. En cualquier caso, tal y como se concluyó en las instancias precedentes, del Manual Descriptivo de Puestos aportado no se desprende que estén previstos los mismos requisitos para los cargos de obrero especializado y de técnico, tal y como se alega en el recurso. Por otra parte, tampoco se trata del supuesto de que los actores estén ejerciendo las labores asignadas para el puesto de técnico en telecomunicaciones, cumpliendo además con los requisitos del cargo, y que no se les haya reasignado a ese puesto. Se trata, como se indicó, de una disconformidad con la clasificación hecha en sede administrativa, pues se estima que la clase de obreros especializados debió ser reclasificada e incluida en la de técnicos, lo que no puede ser revisado en esta instancia con base en los argumentos invocados por la parte actora”.

IV. Pese a lo indicado en el considerando precedente, se considera necesario hacer las siguientes apreciaciones. Mediante resolución número 3066-P-2003 de las 9:15 horas del 8 de diciembre de 2003, el Tribunal Supremo de Elecciones denegó la solicitud de los ceduladores ambulantes para que se reclasificaran sus puestos de asistentes de operación a coordinadores de apoyo. Como sustento de esa decisión partió de que las labores desempeñadas por ellos son: llenar solicitudes de cédula; tomar fotografías; entregar cédulas; actuar como registrador auxiliar; recibir declaraciones y documentos (entre otros, relacionados con opciones, naturalizaciones y reconocimientos); tramitar solicitudes de constancias, certificaciones y otros hechos civiles; y evacuar consultas. A su respecto consideró que con excepción de las solicitudes de cédulas de identidad, las otras tareas corresponden a labores propias de los auxiliares de operación que es una categoría inferior a la de los asistentes de operación (en la que se encuentran los ceduladores



ambulantes). Además, tomó en cuenta que la reclasificación de un puesto es el procedimiento mediante el cual se rectifica la clasificación de un puesto por haber sido asignado erróneamente. En ese sentido, expresó que el requerimiento esencial para la procedencia de una nueva clasificación de un puesto, es la habitualidad, persistencia o constancia con que se realicen las nuevas labores, sea de naturaleza permanente y no ocasional de la tarea respectiva, aunado a la necesaria variación sustancial o esencial de las labores. Refirió que una solicitud anterior en el mismo sentido había sido denegada, por cuanto *“los argumentos de los interesados se refieren a aspectos que en efecto fueron previamente tomados en consideración para la asignación de la respectiva valoración por parte de la empresa consultora, según se desprende del informe del órgano fiscalizador y de la Comisión Asesora”*. En ese orden de ideas, manifestó: *“Si bien la labor desempeñada por los ceduladores ambulantes es de suma importancia y dificultad, además de requerir experiencia y responsabilidad, factores que fueron tomados en cuenta a la hora de su anterior reclasificación, la tarea relacionada con los trámites de cédula de identidad, que alegan como la razón principal para la nueva clasificación de su puesto, no es ejercida por los accionantes en forma habitual o permanente, y no han demostrado un cambio sustancial en sus funciones que justifique una nueva reasignación de su puesto (parte de que la reasignación es un cambio operado en la clasificación de un puesto, por haber ocurrido una variación sustancial y permanente en sus tareas)”*. El recurso de reposición formulado contra el indicado pronunciamiento fue denegado por resolución número 2398-P-2004 de las 9:30 horas del 17 de setiembre de 2004. Para ello, entre otros aspectos, se consideró que *“... la mera similitud de labores con la clase a la que se pretende equiparar el puesto, no es suficiente para que opere la reclasificación, ya que para que ésta resulte procedente, según lo entiende este Tribunal y lo indicó la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en la resolución número 1999-331 de las 10:20 horas del 22 de octubre de 1999, además: “(...) debe darse entre los puestos que se comparan (...), una clara identidad de funciones, de responsabilidades, de características especiales y de requisitos. De lo contrario, o sea, si no existe dicha equivalencia, particularmente en lo que concierne a las funciones, responsabilidades y requisitos, y se accede a la pretensión, se quebrantarían, por una indebida aplicación, el principio de igualdad y las normas que lo contienen, o sean los artículos 33, 57 y 68 de la Constitución Política y 197 del Código de Trabajo; lo que, también acontecería si, solamente, se observara la mera similitud de algunas tareas o de algunas responsabilidades”*. Ahora bien, para desestimar la demanda, la sentencia impugnada partió de que sólo dos funciones similares (tramitaciones de solicitudes de cédula de identidad y el cuidado del equipo de trabajo asignado) se presentan entre los puestos de cedulador ambulante y el de digitador; mientras que a este último se le relacionan otras tareas diferentes. También especificó como diferencias las siguientes: *“El cedulador ambulante ejecuta labores variadas en las giras de cedulación ambulante, o sea, la prestación de su servicio tiene como fin prioritario, las labores que se le demanden en esas giras, o en torno a la cedulación. Por su parte, el digitador debe transcribir y verificar datos por medios electrónicos, y dado que no se limita al área de trabajo, pueden serle asignado el registro de cualquier tipo de información, no sólo la relativa a cedulación (por ejemplo: inscripción de matrimonios, nacimientos, defunciones, etc.). Las tareas que sí son comunes a ambas colocaciones, son registrar datos propios de solicitudes de cédula de identidad, velar por el buen estado del equipo que se les asigna, y realizar otras, propias de cada nomenclatura. Las labores no idénticas, que son las más, motivan la desigualdad entre los requisitos y responsabilidades de cada puesto”*. Indicó que el cedulador, aunque trabaja con algún grado de independencia, está sujeto a la supervisión de un coordinador, mientras que el digitador no tiene control ni vigilancia directa. Por otro lado, agregó que ambos puestos se diferencian por el hecho de que el de cedulador tiene como único requisito la conclusión de estudios de educación diversificada, mientras que el de digitador, además de éste, requiere un adiestramiento específico. En cuanto a los grados de responsabilidad, manifestó: *“Los grados de responsabilidad en uno y otro caso también varían grandemente, porque mientras el cedulador actúa como un recolector y transmisor de información, entre la población del país y el*



Tribunal Supremo de Elecciones, con fines civiles y electorales, al digitador le corresponde registrar técnicamente dicha información, corroborar su exactitud, modificarla cuando se den circunstancias de la vida de los ciudadanos que así lo demanden, e incluso velar por el mantenimiento del equipo a su cargo, labor esta última que no se exige al cedulador, quien sólo está obligado a constatar el buen estado de los instrumentos utilizados, no a trabajar en él para garantizar su operatividad y eficacia". En el recurso interpuesto ante la Sala se muestra inconformidad por estimarse que no se hizo un análisis profundo de todas las funciones desempeñadas por los ceduladores. Para resolver la litis, en primer término debe tomarse en cuenta que además de diferencias en cuanto a las funciones, el tribunal detalló también discrepancias entre los puestos de los actores y el de los digitadores, relativas a las responsabilidades y a los requisitos, puntos que no han sido cuestionados en esta instancia. Para ello, se basó en la certificación expedida por el Jefe de Recursos Humanos del Tribunal Supremo de Elecciones de fecha 27 de marzo de 2007, por considerar que contiene la información más actualizada sobre la naturaleza del trabajo, tareas, características especiales y requisitos de los puestos de digitador y de cedulador ambulante. Dicha certificación está compuesta por tres folios, numerados 001, 002 y 003 visibles al final del legajo guardado en el archivo del despacho, todos identificados con el sello del Departamento de Recursos Humanos del Tribunal Supremo de Elecciones, correspondiente a la redacción de los puestos, vigentes en la institución, según consta el Manual Descriptivo de Puestos de ese tribunal. Es importante tomar en cuenta que de esa documentación se confirió audiencia a las partes (resolución de las 15:55 horas del 21 de febrero de 2008 en folio 120), sin que ninguna de ellas mostrara inconformidad con su contenido, tampoco se ha alegado ante la Sala que esa información no es la idónea para resolver el tema planteado. De conformidad con ese documento, la naturaleza del trabajo, tareas, características especiales y requisitos del puesto de "digitador" son las siguientes: "NATURALEZA DEL TRABAJO/ Transcripción y verificación de datos por medios electrónicos./ TAREAS/ Graba o verifica datos por medio de una Terminal de computador de acuerdo con la información suministrada./ Transcribe datos y localiza activos para la impresión de solicitudes de cédula./ Digita información para inscribir nacimientos y matrimonios y para mantener actualizado el Padrón Electoral./ Actualiza la información computadorizada de acuerdo con las zales tramitadas./ Graba los datos necesarios para la emisión de cédulas de identidad y otros documentos./ Colabora en la operación de equipos afines o complementarios./ Vela por el buen uso y mantenimiento del equipo a su cargo./ Realiza otras tareas propias del cargo./ CARACTERÍSTICAS ESPECIALES/ Trabaja con independencia siguiendo instrucciones generales y normas establecidas./ Puede corresponderle la atención de público./ Su labor se evalúa mediante la apreciación de los resultados obtenidos./ REQUISITOS/ Conclusión de Estudios de Educación Diversificada y adiestramiento específico./ Considerable experiencia en labores relacionadas con el puesto". Luego, a continuación se describen esos mismos renglones respecto del "cedulador ambulante": "NATURALEZA DEL TRABAJO/Ejecuta labores variadas en las giras de cedulación ambulante o en la atención de una oficina regional ambulante (*)./ TAREAS/ Atiende todos los asuntos propios de una oficina regional ambulante del Registro Civil (*)./ Realiza giras por todo el territorio nacional o en la zona que le corresponde, a fin de llenar solicitudes de cédula y tomar las respectivas fotografías./ Efectúa giras de entrega de cédulas cuando las circunstancias lo ameritan./ Actúa como registrador auxiliar y recibe declaraciones y documentos relacionados con opciones, naturalizaciones, reconocimientos, legitimaciones, o cursos, informaciones ad-perpetuum y otros similares./ Tramita solicitudes de constancias, certificaciones, estudios de fe de bautismo y otros hechos de carácter civil./ Vela por el buen estado del equipo que se les asigna./ Evacúa toda clase de consultas y colabora en las tareas de propaganda e instrucción./ Funge como Asesor Electoral en algún cantón del país para la época electoral./ Cuando no está en gira, colabora en tareas variadas en las diferentes Oficinas del Registro Civil, según las prioridades que determine la Comisión de Personal de Refuerzo./ Realiza otras tareas propias del puesto./ CARACTERÍSTICAS ESPECIALES/ El servidor trabaja con alguna independencia siguiendo métodos establecidos y

está sujeto a la supervisión de los Coordinadores./ De realizar giras a diferentes partes del país./ Su valor se evalúa por medio de los resultados obtenidos./ REQUISITOS/ Conclusión de Estudios de Educación Diversificada./ Considerable experiencia en labores relacionadas con el cargo./ () Nota: las labores referidas a la atención de una oficina regional ambulante del Registro Civil ya no son propias de este cargo, pues las oficinas que existían en esas condiciones pasaron a ser oficinas regionales fijas, destacadas permanentemente en un centro de población. Desde entonces, dejaron de existir las oficinas regionales ambulantes”. De esa certificación se desprende la diferencia de requisitos entre los puestos que interesan, como también la supervisión a que están sujetos los ceduladores y no así los digitadores; diferencias que sustentaron la desestimación de la demanda por parte del tribunal. Además, es claro que sólo dos de las funciones son comunes entre ambos puestos: llenar solicitudes de cédula y velar por el buen uso del equipo a su cargo; pero, resulta evidente que ello no permite concluir que las funciones y responsabilidades de ambos puestos sean idénticas, toda vez que, el digitador tiene ingerencia directa en las bases de datos del Tribunal Supremo de Elecciones, no así el cedulador, todo lo cual hace, que evidentemente las responsabilidades entre unos y otros varíen. A ello debe sumarse que las funciones relativas al trámite de las cédulas, no es la tarea principal que llevan a cabo los demandantes. En ese sentido, en la propia demanda, si bien es cierto se indicó que se realizaban las mismas labores, también se señaló “...sólo que no con la misma intensidad”. Por otro lado, se agregó: “Nuestra petitoria principal, la misma fue denegada por el Departamento de Recursos Humanos, aduciendo generalmente, que las labores de mis representados en comparación con las de los digitadores o coordinadores de apoyo, son muy diferentes, en especial porque estos realizan las labores de cedulación en forma permanente, mientras que los Ceduladores Ambulantes, dichas funciones las realizamos en forma esporádica, pero sobre el particular no se indica por medio de Recursos Humanos del Registro, sobre las otras responsabilidades que tienen y que en algunos casos, las mismas son de una jerarquía superior”. Es decir, en ese libelo inicial, se aceptó el hecho de que la labor de cedulación llevada a cabo por los actores no es una tarea permanente, sino, esporádica. Ya esta Sala ha hecho énfasis en la necesidad de que la tarea sea principal, para poder ordenar a la administración, que -a la luz de criterios técnicos- lleve a cabo algún tipo de modificación relacionada con la clasificación de los puestos, así: “Si las nuevas tareas asignadas se convierten en la actividad principal y éstas encuadran en una clase superior, hay un derecho a la reasignación y un interés legítimo del servidor de exigirla, administrativamente o en la vía judicial, si fuere necesario. Como la valoración de las funciones, es decir, si éstas corresponden o no al perfil del puesto, es una actividad técnica, la reasignación no la pueden hacer los tribunales, pues hay una serie de criterios, como los ya indicados -condiciones fiscales, costo de la vida, factores propios del mercado de trabajo, la estructura de puestos de la institución como un todo, etcétera-, que no son de naturaleza jurídica y que importan una típica actividad administrativa. Si se hiciera en sede jurisdiccional podría surgir una inconsistencia del sistema. En un caso de éstos, la sentencia no puede tener otro alcance que obligar a la Administración a hacer la reclasificación, por los respectivos procedimientos y siguiendo criterios técnicos”. En ese orden de ideas, lo anterior es suficiente para no proceder a acoger los reclamos expuestos ante esta Sala.”*

d) Recalificación del Puesto en el Caso de Trabajador Municipal Nombrado por Inopia y con Falta de Requisitos

[Sala Segunda]⁵

I. ANTECEDENTES: El actor presentó demanda ordinaria laboral contra la Corporación Municipal de Grecia, para que en sentencia se declare que es Inspector del Departamento de Ingeniería



Municipal desde el 01 de noviembre de 1999; no puede verse afectado ni en su salario ni en su nombramiento o nivel, con el Plan de Mejoramiento Municipal, realizado en la Municipalidad con el sistema de Procesos y Subprocesos, que empezó a regir desde enero de 2004; debe confirmársele la condición de Inspector Municipal o sea de Técnico Municipal 1 B, desde el 1° de enero de 2004, manteniéndose así la situación laboral antes de esa fecha y así debe tenerse dentro del organigrama Municipal, es decir Técnico Municipal B 1, no pudiendo obligársele a cumplir con requisitos académicos o de otro género, de manera que si fuere preciso se le eximiera de tales requisitos, que estorben el nombramiento en el puesto; que devengaba un salario de ¢144.950.00 con seis anualidades de ¢4.348.50 cada una, y como se hizo desde el 1° de enero de 2004, en que por error se le califica como Administrador Municipal 1-A; se le cancele la suma por diferencias salariales que resulten, los demás extremos laborales, salario escolar, vacaciones, aguinaldo, etc; el pago de intereses legales sobre las diferencias que se hayan producido desde el 1° de enero de 2004; no es aplicable a la Municipalidad demandada el oficio N° ADSD 130-2004 del Servicio Civil; así como ambas costas del proceso. En defensa de sus pretensiones señaló, que ingresó a laborar para la Municipalidad accionada, a partir del 28 de julio de 1998 y al momento de la presentación de la demanda labora como Inspector devengando un salario de ¢127.163.00. Sostiene que el 27 de agosto de 1998, se le nombra como encargado de cuadrilla de obras, después del período de prueba de tres meses. Asimismo, el 20 de agosto de 1999, la Municipalidad de Grecia, sacó a concurso interno la plaza de Inspector Departamento de Ingeniería, remitiéndose la copia de estilo a la Junta de Relaciones Laborales. Es así como el 14 de setiembre de 1999, la señora Elsa Suárez, Directora Administrativa, mediante oficio DAD-58, le comunica a la Alcaldesa señora Alicia Rodríguez Rodríguez, que la única oferta fue la presentada por el actor, por lo que la Junta de Relaciones Laborales lo nombra como Inspector Municipal a partir del 13 de octubre de 1999. Además, en el año 2003, la Municipalidad demandada inició el Plan de Mejoramiento Municipal, incluyendo el sistema de Procesos y Subprocesos. Este sistema empezó a regir a partir de enero de 2004, data a partir de la cual se le calificó en el puesto de Administrador Municipal 1, violentando la Convención Colectiva y la realidad, pues es conocido por todos, que ejerce el cargo de Inspector, cargo en el que fue nombrado. Sostiene que la Municipalidad de Grecia no podía a través del Plan de Mejoramiento Municipal, corregir en perjuicio del trabajador la labor que realiza, por lo que no se puede aplicar retroactivamente la norma en perjuicio, debiendo por lo tanto dejarse como Técnico Municipal 1-B y no como administrativo u oficinista (folios 1-4). El Alcalde Municipal contestó la demanda en forma extemporánea (folios 96-97 frente y vuelto). La sentencia de primera instancia, declaró sin lugar la acción en todos sus extremos y resolvió el asunto sin especial condena en costas (folios 649-661). El actor disconforme con lo resuelto, presentó recurso de apelación, por lo que el Tribunal del Tercer Circuito Judicial de Alajuela, San Ramón, confirmó la sentencia de primera instancia (folios 669-672 y del 677-680).

II. LOS AGRAVIOS DEL ACTOR: Manifiesta el accionante, que en las instancias precedentes se comete un error de aplicación de la legislación, al negársele el derecho que reclama, pues no consideraron el contrato realidad, ni el hecho, que cuando se le contrató como Inspector Municipal en el año 1999, en ningún momento se le impuso plazo para el cumplimiento de alguna condición. Sostiene que en aplicación del principio pro operario y el de la condición más beneficiosa, no puede obligársele a cumplir un requisito que no se le exigió cuando fue nombrado como Inspector Municipal. Alega que no es cierto, que se le obligara a tener un grado académico específico. Además, el principio de legalidad aludido en las sentencias de primera y segunda instancia no puede afectar la relación de trabajo actual con la Municipalidad demandada, sino el contrato realidad o relación de trabajo existente desde el año 2003, como Inspector Municipal, debe mantenerse en el Plan de Mejoramiento Municipal realizado por el ente municipal en el año 2003. Señala que fue nombrado como Inspector Municipal y si existía o no un requisito para nombrarlo en ese puesto, fue obviado por el ente municipal desde el 1° de noviembre de 1999, data en que fue



nombrado en el cargo. Indica que no se le impuso ninguna condición para ocupar el puesto, ni se le comunicó expresamente que tenía que alcanzar algún nivel académico, ni se le fijó plazo para hacerlo. Objeta que en la sentencia de segunda instancia se comete un error fundamental al no reconocer que las relaciones obrero - patronales con las municipalidades, se rigen por el Código de Trabajo. Le es aplicable el principio de contrato realidad y no el principio de legalidad, de forma tal, que si en el año 1999 al nombrársele como Inspector Municipal, se obvió algún requisito, esta situación debe mantenerse y no cambiarle el puesto perjudicándole. Alega que resulta contrario a los principios laborales y a la Convención Colectiva, que a través del Plan de Mejoramiento Municipal, se le aplique en forma retroactiva una norma, pues ha venido ejerciendo el puesto de Inspector Municipal, ahora con el nombre de Técnico Municipal 1-B y por ende, debe aplicársele la normativa vigente del Manual Descriptivo de Puestos de 1998, el cual establecía para el puesto de Inspector, solamente el título académico de Enseñanza de Secundaria Aprobada y no Bachillerato Aprobado, como se exige en el Plan de Mejoramiento Municipal 2003. Invoca a su favor el Transitorio III del Código Municipal, alegando que se le debe mantener en el puesto. Por último, señala que la Dirección de Servicio Civil, en el informe ADSD-029-2004, dispuso que en su caso puede mantenerse la clasificación establecida en el Manual de Puestos de la Municipalidad de Grecia, es decir la de Técnico Municipal 1-B. Solicita se acoja el recurso y se revoquen las sentencias precedentes, declarando con lugar la demanda en todos sus extremos (folios 687-695).

III. EN CUANTO AL DERECHO APLICABLE: Primero que todo debe analizarse el reclamo planteado por el recurrente, en el sentido que al ser él un servidor municipal, no debe aplicársele el Derecho Público, sino, el Laboral Privado, de manera supletoria, en el tanto que no está cubierto por el Estatuto del Servicio Civil. Al respecto está claro, que 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 se 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. No obstante, el mismo artículo 192 de la Carta Magna, dejó abierta la posibilidad, que el régimen especial creado se viera afectado por excepciones; y, de esa manera, lo enuncia en su parte inicial. Por eso, en la mente del constituyente estaba la idea que no todos los servidores públicos, podían estar cubiertos por el régimen especial, debido a distintos factores como la forma de escogencia, las especiales capacidades, las funciones atribuidas a cada cargo, las distintas relaciones de confianza y de dependencia; por lo cual, los principios básicos del régimen, no les son aplicables a todos los funcionarios, aunque sí a la mayoría. La misma Constitución Política contempló supuestos de funcionarios de libre escogencia y remoción (artículo 140, inciso 1); dejando viva también la posibilidad que el legislador determinara otros casos que podían ser excluidos del régimen general (artículos 140, inciso 1) y 192). De esa manera, en el Estatuto del Servicio Civil, se contemplan funcionarios que no se encuentran cubiertos por el régimen especial (ver artículos 3, 4 y 5); y, también, por leyes especiales, han quedado excluidos distintos otros servidores. Expuesto lo



anterior, queda claro el hecho de que al actor no le sea aplicable el Estatuto del Servicio Civil, no puede jurídicamente implicar que su relación no sea de naturaleza pública; por cuanto, como se dijo, aunque el constituyente optó, como ya se dijo, por un cuerpo legal único que regulara las relaciones de empleo público, el legislador optó por distintos cuerpos legales; pero, en cualquiera de los supuestos, las relaciones se rigen por principios propios, derivados de tal naturaleza. A partir del Título V del Código Municipal, se establece la carrera administrativa municipal, regulando entre otros aspectos, el nombramiento y el cese del funcionario. Si bien es cierto, el numeral 150 de ese cuerpo legal, establece que los servidores municipales podrán ser removidos cuando incurran en alguna de las causales comprendidas en el artículo 81 del Código de Trabajo, los entes municipales como parte de la Administración Pública, al expresar su voluntad deberá hacerlo a través del dictado de un acto administrativo, el cual se regirá para su validez y eficacia por la normativa plasmada en los numerales 128 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública. No cabe duda, según lo expresado que, al actor le son aplicables las normas del Derecho Público y no el privado como lo expresa. Por otra parte, en criterio de esta Sala, el accionante no se encuentra en algún caso de excepción, que permita aplicar a su relación de servicio con la Municipalidad de Grecia, las reglas y los principios propios del Derecho Laboral Privado.

IV. SOBRE LOS PRINCIPIOS DE PRIMACÍA DE REALIDAD, NORMA MAS FAVORABLE Y LEGALIDAD:

El recurrente reclama la violación de los principios del Derecho Laboral, de primacía de la realidad y norma más beneficiosa; por cuanto, en su criterio, al haber desempeñado, en la realidad, las funciones correspondientes al puesto de Inspector Municipal, debe mantenerse en ese puesto, aunque en el Plan de Mejoramiento Municipal emitido por el ente accionado en el 2003 y vigente a partir del 2004, se estableciera un requisito académico que a él nunca se le impuso. El **principio de primacía de la realidad**, establece que *“en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos”*. (PLA RODRIGUEZ, Américo. Los principios del Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Ediciones Depalma, segunda edición, 1.990, p. 243). Por esa razón, el contrato de trabajo ha sido llamado “contrato-realidad” -aunque doctrinariamente se prefiere la acepción de primacía de la realidad-; pues, tanto legal como doctrinaria y jurisprudencialmente, se ha aceptado de forma pacífica, que la relación de trabajo está definida por las circunstancias reales que se den en la práctica, y no por lo pactado, aunque sea expresamente, por las partes. En consecuencia, de conformidad con este principio, en materia laboral importa más lo que ocurre en la práctica, que aquello que las partes hayan pactado y hasta lo que aparezca en documentos. Por su lado, el principio de la **norma más favorable**, como una de las formas de expresión del “principio protector”, se encuentra permeada del contenido de éste y cumple un papel fundamental en el logro de la igualdad sustantiva y real de las partes en la relación laboral. Tiene como norte el amparo del trabajador, frente al patrono. Se aplica cuando para una misma situación jurídica, existen varias normas aplicables; y precisamente, su trascendencia práctica radica en la inversión que realiza al orden jerárquico normativo, en el ámbito del Derecho Laboral, con el fin de reducir la normal asimetría existente en la relación entre trabajador y patrono. (ver en tal sentido PLA RODRIGUEZ, AMERICO “Los principios del derecho del trabajo”, tercera edición actualizada, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1998, pag.99 y ss.). De tal manera, que si en el común de los casos, la norma de rango superior prevalece sobre la de rango inferior y en normas de igual rango jerárquico, la de más reciente promulgación sobre la anterior; en el Derecho Laboral, se aplicará a cada caso particular, la norma que más favorezca al trabajador. Al respecto, señala el citado autor, lo siguiente: “El vértice de la pirámide de la jerarquía de las normas laborales será ocupado por la norma más favorable al trabajador de entre todas las diferentes normas en vigor” (PLA RODRIGUEZ, AMERICO “Los principios del derecho del trabajo”, op.cit., Pág.101). En atención a lo anterior, es característico en el Derecho Laboral, que por vía legislativa se tutele tan sólo un mínimo de derechos, los cuales regulan las relaciones entre trabajador y patrono. Este mínimo



representa el punto de partida y no puede ser disminuido. Por el contrario, las partes podrán ampliar los citados derechos acudiendo a las demás fuentes del Derecho Laboral (Vrb.gr. el contrato colectivo, la costumbre, etc). Afirma, atinadamente, Pla Rodríguez que, en este último caso, no opera una derogación de la ley en el concepto usual del término; sino, sencillamente ésta deviene en inoperante; a manera de abrogación...". No obstante lo expuesto, de previo a resolver el fondo de la litis, necesariamente debe señalarse que esta Sala y la Constitucional, de manera reiterada han indicado, que tratándose de relaciones estatutarias; esto es, de empleo público; como la que se da entre el actor y la Municipalidad de Grecia, rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública, que pueden ser no sólo distintos a los del Derecho Laboral –privado-; sino, inclusive, contrapuestos a éstos. Este tema ha sido ampliamente desarrollado, entre muchos otros, en los votos de la Sala Constitucional N.ºs. 1696, de 15:30 horas, de 21 de agosto de 1992; 4788, de 8:48 horas, de 30 de setiembre de 1993; 3309, de 15:00 horas, de 5 de julio de 1994; 6095, de 9:18 horas, de 18 de octubre de 1994; 3125, de 16:24 horas, de 14 de junio de 1995; 3865, de 10:57 horas, de 14 de julio de 1995; 3089 de 15:00 horas, de 12 de mayo de 1998 y, de esta Sala Segunda, entre las más recientes, en las sentencias N.ºs. 172, de 10:10 horas, de 14 de marzo; 181, de 10:10 horas, de 22 de marzo; y 191, de 9:50 horas, de 28 de marzo, todas del 2001). En razón de lo anterior, los principios propios de las relaciones laborales privadas, como el de primacía de la realidad, protector e irrenunciabilidad, 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 las premisas expuestas, procede ahora analizar las pretensiones del accionante, a los efectos de determinar si tiene derecho, conforme con la ley, a que le sean concedidas.

V. EL CASO EN CONCRETO: Está acreditado, que el accionante, comenzó a laborar interinamente para la Municipalidad de Grecia el 1º de julio de 1998, siendo nombrado como encargado de la cuadrilla de obras, a partir del 27 de agosto de 1998. A la presentación de la demanda, laboraba como Inspector Municipal (Hechos primero, segundo y sexto de la demanda, no controvertidos). Luego, el 20 de agosto de 1999, la Municipalidad de Grecia, convocó por medio de concurso interno, a la participación en la plaza de Inspector del Departamento de Ingeniería, participando únicamente el actor. (Hechos tercero y cuarto de la demanda, no controvertidos, folio 74-76). Es así, como la Junta de Relaciones Laborales del municipio, mediante oficio del 12 de octubre de 1999, recomienda a la Alcaldesa, señora Alicia Rodríguez Rodríguez, nombrar al señor Castro Bolaños en el puesto de Inspector Municipal, **ya que reunía casi todos los requisitos contemplados en el Manual Descriptivo de Puestos, exceptuando el primer punto, que se refiere a la conclusión de Estudios Secundarios, con el compromiso de seguir estudios en ese campo** (folio 30). Así la Alcaldesa de la Municipalidad de Grecia, mediante oficio ALC-343-99 de 13 de octubre de 1999, solicita a la señora Ania Suárez Villegas, Directora Administrativa, proceder con el nombramiento del señor Castro Bolaños en la plaza de Inspector Municipal para el Departamento de Ingeniería (folio 29). De esta forma, a partir del 13 de octubre de 1999 y hasta la presentación de esta demanda, el actor ha realizado funciones como Inspector Municipal, a pesar de no haber concluido la Enseñanza Secundaria, requisito necesario para ese puesto, según lo establecido en el Manual Descriptivo de puestos vigente en el año 1999 (Hecho primero de la

demanda no controvertido, certificado de Conclusión de Estudios de Educación General Básica a folio 27 y certificación de notas a folio 57). También quedó demostrado que en el año 2003, la Municipalidad de Grecia inició el Plan de Mejoramiento Municipal, para lo cual, de conformidad con el numeral 120 del Código Municipal, solicitó la colaboración de la Dirección del Servicio Civil. (Hecho octavo de la demanda no controvertido, Acuerdos Concejo Municipal de folios 504 al 607 e Informe ASDS-029-2004 de folios 613- 618). Es así, como la Municipalidad accionada, luego de aprobar el Plan de Mejoramiento Municipal antes aludido y por recomendación de la Dirección General de Servicio Civil, decide, mediante acción de personal N° 2004-73, del 23 de diciembre de 2003, trasladar al actor, del puesto de Inspector Municipal en la Unidad Administrativa de Ingeniería, al de Oficinista en la Unidad Administrativa de Desarrollo y control (folios 31 y del 613 al 618). Este acto administrativo, es el que precisamente reprocha el recurrente, pues según su parecer, la Municipalidad demandada le aplicó en forma retroactiva la nueva clasificación de puestos contenida en el Plan de Mejoramiento Municipal 2003, pues se le exigen requisitos no contemplados en el Manual de Descripción de Puestos vigente para el año 1999, fecha en que fue nombrado en el puesto de Inspector Municipal. Los agravios del actor son atendibles por las razones que se dirán. En el Informe ASDS-029-2004, la Dirección General de Servicio Civil, concretamente en el caso del actor concluyó, que el accionante no cumple con los requisitos académicos para el puesto de Técnico Municipal 1-B, (nueva nomenclatura dada al puesto de Inspector Municipal), recomendando por lo tanto, mantener la clasificación establecida en el Manual de Clase de Puestos de la Municipalidad de Grecia, hasta tanto subsista la condición de falta de requisitos académicos del actor. Según el Manual de Clases de Puestos 2003, de la Municipalidad de Grecia, para el puesto de Técnico Municipal 1-B, antes Inspector Municipal, se requiere tener el grado de Bachiller en Enseñanza Media y Técnico Medio en la especialidad del cargo o segundo año aprobado en una carrera afine con la especialidad del cargo, requisitos que el señor Castro Bolaños no cumple. Ahora bien, en relación al puesto de Inspector Municipal, que el recurrente viene ocupando, según el Manual de Descripción de Puestos, vigente al año 1999, exigía como requisito académico, el de "Enseñanza Secundaria Aprobada", es decir el Bachillerato en Educación Diversificada, título académico que tampoco tiene el actor. No obstante, a folio 30 consta oficio de fecha 12 de octubre de 1999, de la señora Ligia Hidalgo A, secretaria de la Junta de Relaciones Laborales de la Municipalidad de Grecia, dirigido a la señora Alicia Rodríguez Rodríguez, Alcaldesa de ese municipio, en el que se recomienda, nombrar al señor Castro Bolaños, en el puesto de Inspector Municipal, **ya que reunía casi todos los requisitos contemplados en el Manual Descriptivo de Puestos, exceptuando el primer punto que se refiere a la conclusión de Estudios Secundarios, con el compromiso de seguir estudios en ese campo** (la negrita se suple). No cabe duda que, el nombramiento del actor en el puesto de Inspector Municipal, se hizo teniendo pleno conocimiento que no cumplía con todos los requisitos exigidos en el Manual de Descripción de Puestos vigente en el año 1999. De esta manera, al no concurrir otros participantes para el concurso en esa plaza, la accionada decidió por inopia nombrar en el puesto a don Delfín, manteniéndose esta situación por un período de cuatro años, dos meses y nueve días (del 13 de octubre de 1999 al 22 de diciembre de 2003). Ahora bien, según se desprende del folio 30, el actor fue nombrado en el puesto de Inspector Municipal con el compromiso de continuar estudios secundarios. Sin embargo, no se demostró que se le impusiera un plazo para el cumplimiento de ese requisito, situación que el mismo municipio obvió por más de cuatro años, y que ante la nueva clasificación de puestos contenida en el Plan de Mejoramiento Municipal 2003, le exige al reclamante. Ante este panorama, es inquestionable que el nombramiento del actor en la plaza de Inspector Municipal surtió a partir del 13 de octubre de 1999 y a favor de aquel, todos los efectos legales, comprendidos los derechos y obligaciones inherentes al puesto. Así lo decidió la Municipalidad de Grecia en ese momento (folios 29 y 30), de manera tal que, resulta contrario a los principios de legalidad y al de intangibilidad de los actos propios, que el ente municipal, contravenga una decisión administrativa sin realizar el debido proceso, sobre todo cuando por su



propia decisión y desidia así lo mantuvo. Para remover el acto en el cual se nombró al recurrente como Inspector Municipal, debió la accionada declarar nulo el acto, sea en vía administrativa si adolecía de nulidad evidente y manifiesta o acudir al proceso de lesividad ante el Juez contencioso, y no se hizo. Sobre el punto ya se ha pronunciado la Sala Constitucional. Así, Voto N° 6435, de las 10:15 horas, del 21 de julio del 2001, indicó: “...el principio de intangibilidad de los actos propios o “prohibición de venire contra proprium factum” tiene rango constitucional, derivado del artículo 34 de la Constitución Política. En consecuencia, la Administración no puede volver sobre sus propios actos en vía administrativa, salvo cuando se trate de las excepciones previstas en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública. Para cualquier otro caso, debe el Estado acudir a la vía de la lesividad, ante la jurisdicción contencioso administrativa”. En el mismo sentido con cita del Voto número 755-94, añadió: “Tal y como reiteradamente ha resuelto la Sala, a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que hayan emitido, que confieran derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración al emitir un acto y con posterioridad a emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido. La única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrativo. En nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República, y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien los ha omitido del todo, como se evidencia en el presente caso que ocurrió, el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad, la invalidez del acto. Por consiguiente lo que procede es declarar con lugar el recurso por existir violación del principio de los actos propios y del debido proceso”. También en el Voto número 135, de las 15:21 horas, del 15 de enero del 2003, en caso relativo a pensiones, se indicó:

“IV. Del elenco de hechos probados se desprende que al amparado se le reconoció el disfrute de su derecho de pensión tanto en el régimen del Magisterio Nacional como en el de la Caja Costarricense de Seguro Social, siendo que al constatar la Junta de Pensiones y Jubilaciones lo anterior, procedió a congelar la pensión del amparado para investigar el posible pago de dos pensiones por el salario percibido en un mismo régimen, lo cual está prohibido por ley. Si bien no compete a la Sala analizar si el amparado estaba recibiendo en forma impropia dos pensiones por un mismo salario, por ser un extremo que escapa la naturaleza sumaria del juicio de amparo y corresponde a la propia autoridad recurrida, estima este Tribunal que en el caso concreto sí se produjo la violación a los derechos fundamentales del amparado por parte de la Junta de Pensiones y Jubilaciones recurrida, por los motivos que se expondrán a continuación. Cabe señalar que en primer lugar para revocar un acto declaratorio de derechos como lo es en el caso concreto el reconocimiento de pensión otorgado al amparado, deben seguirse los procedimientos legalmente establecidos pues tal como lo ha indicado esta Sala el principio de intangibilidad de los actos propios, que tiene rango constitucional en virtud de derivarse del artículo 34 de la Carta Política, obliga a la Administración a volver sobre sus propios actos en vía administrativa, únicamente bajo las excepciones permitidas en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública, siendo que para cualquier otro caso, debe el Estado acudir a la vía de la lesividad, ante el juez de lo contencioso administrativo. Por lo anterior, a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido, que confieran derechos subjetivos a los particulares. Partiendo de lo anterior, es claro que la actuación de la Junta recurrida al congelar el pago de los montos por jubilación del amparado resulta ilegítima por cuanto

si considera que el beneficio otorgado al recurrente debe revocarse por improcedente, debió iniciar el procedimiento correspondiente en vía administrativa en caso de tratarse de una nulidad evidente y manifiesta, o en su defecto acudir al proceso contencioso de lesividad...”. En este asunto, la Municipalidad al aprobar el Plan de Mejoramiento Municipal 2003, le exigió al recurrente un requisito que cuatro años atrás obvió, por lo que, independientemente del informe rendido por la Dirección General del Servicio Civil, la accionada debió revisar a través de los mecanismos legales existentes, el acto administrativo originario mediante el cual se nombró al actor en la plaza de Inspector Municipal, lo cual no hizo, ni siquiera durante el plazo de cuatro años establecidos en el artículo 175 de la Ley General de la Administración Pública. De esta forma, al inobservarse la normativa legal y constitucional a que se ha hecho referencia en tales antecedentes jurisprudenciales, el fallo recurrido debe revocarse. Por acogerse la demanda, no se analiza lo referente a la aplicación del Transitorio III del Código Municipal invocado por el actor.

VI. CONSIDERACIONES FINALES: De conformidad con lo expuesto, se revoca la sentencia de segunda instancia y en su lugar se declara con lugar la demanda en todos sus extremos. Por la forma en que se resuelve este asunto, se debe anular la acción de personal número dos mil cuatroveintitrés, ordenándose a la Municipalidad de Grecia, mantener al recurrente en la plaza de Inspector Municipal (Técnico Municipal 1B) del Departamento de Ingeniería. Deberá la accionada cancelar al actor todas las diferencias en cuanto a salarios, salario escolar, vacaciones y aguinaldos, que resulten de la diferencia entre el puesto de Oficinista (Técnico Administrativo 1-A) en relación al puesto de Inspector Municipal (Técnico Municipal 1B), a partir del 1° de enero de 2004, montos que se liquidarán en la etapa de ejecución de sentencia. De conformidad con el artículo 1163 del Código Civil, sobre las sumas reconocidas se debe condenar a la demandada, al pago de intereses sobre las sumas adeudadas exigibles de cada monto, y hasta su efectivo pago, conforme a las tasas de interés de los certificados de depósito a plazo a seis meses plazo del Banco Nacional, cuyo monto se determinará en la etapa de ejecución de sentencia. Son ambas costas a cargo de la accionada, fijándose las personales en la suma prudencial de quinientos mil colones por tratarse de un asunto de cuantía inestimable.

e) Deber de Observar Principios de Legalidad y de Intangibilidad de los Actos Propios por Parte del Ente Patronal en caso de Empleados Judiciales

[Tribunal de Trabajo, Sección Tercera]⁶

“III. Por ser fiel reflejo de los autos, se acoge la relación de hechos probados y no probados, contenidos en la sentencia venida en alzada, con la siguiente salvedad. Se eliminan los hechos probados número 14) y 15) pues lo que se consignó en ellos no es técnicamente un hecho que se deba tener como demostrado para resolver el conflicto planteado. Lo que tiene trascendencia son los hechos que declararon y no el que hayan declarado. Se llama la atención sobre la forma de proceder de la juzgadora al incluir conclusiones, en los hechos probados y no probados; que son propias del considerando de fondo. Por otra parte, también se observa una práctica indebida, pues no es lo que el legislador establece como el contenido del por tanto o parte dispositiva del fallo. Se trata de volver a indicar los escritos y solicitudes que se corren en antecedentes.

IV. Apela la parte actora de la sentencia recaída en autos argumentando varias razones, que de seguido se exponen: 1. Señala que la sentencia apelada es incongruente y contradictoria, pues lo que hace es transcribir textos de hechos de la demanda y de las declaraciones que ofrecieron ambas partes, para hacer conclusiones que aparecen entrecortadas y no tienen razonamiento e hilvanación, que sean lógicos. No se entiende por qué se declaró sin lugar la demanda, por lo que



debe anularse. 2. Sobre el tema de la discriminación que causa el nuevo Manual de Puestos Institucional o estructura organizativa o clasificación de puestos no se dice nada. Las pruebas acreditaron que en la creación del puesto de Técnico en Telecomunicaciones no existió razón técnica o legal para justificar su existencia. Esto se debió a una razón coyuntural, actualmente superada, lo que fue declarado por los personeros de Recursos Humanos que declararon que entre los Técnicos en Telecomunicaciones y los Obreros Especializados 2 y 3, no existe ninguna diferencia. Otros funcionarios han dicho, porque les consta, que las funciones que ejecutan unos y otros son totalmente idénticas y no justifican la desigualdad salarial entre ambas categorías. Los testigos, de Recursos Humanos, indicaron que de los funcionarios que pertenecían a la misma clase, fueron sacados unos pocos para formar una nueva denominada, Técnicos en Telecomunicaciones. Entonces, si esta nueva clase no resultó de la existencia de un concurso de antecedentes para participar, ni del ascenso del personal que ya estaba, con un salario más alto que sus compañeros, no es justo que a aquellos se les haya dejado resagados en la categoría anterior. Si la razón era que estos funcionarios no se fueran para el ICE, ésta no es ni razón técnica ni ética, aquella justificación no puede ser avalada, en detrimento del derecho de los actores. Considera que con el Proyecto de Reestructuración de Clases del Sector Administrativo promovido por la Sección de Clasificación y Valoración de Puestos discriminó a los Obreros Especializados 2 y 3, creando un privilegio injustificado, en dos aspectos. Uno, la existencia de una clase supuestamente diferente; y dos, el salario que perciben unos y otros. Señala que en la demanda se dijo que los actores solicitaron al Consejo Superior un estudio técnico de la Sección de Clasificación y Valoración de Puestos para que, sin lugar a dudas, determinara que la clase de Obreros Especializados 2 y 3 es técnica idéntica a la Técnico en Telecomunicaciones, que el requisito académico es igual, que el trabajo que se realiza es de idéntica especialidad, peligrosidad e importancia y que la naturaleza del trabajo de ambas clases indica que se trata de ejecutar labores especializadas difíciles en un campo de trabajo determinado y de la posibilidad de ejecución de actividades técnicas completas relacionadas con la instalación, operación, mantenimiento y modificación de centrales telefónicas digitales, por lo que lejos de lograr la eficiencia y eficacia administrativa con la implementación del Proyecto de Reestructuración de clases del sector administrativo, se promovió una desigualdad injustificada entre las personas de telefonía como en el área de electricidad. Estos hechos fueron probados con abundante prueba documental y reconfirmada con todos los testigos. La denegatoria, en sede judicial, acogió el informe de la Jefe de la Sección de Clasificación y Valoración de Puestos, que entre otras cosas dijo que la separación de los técnicos en telefonía fue una situación coyuntural actualmente superada, por lo que cuando las plazas queden vacantes es conveniente que integre a la serie de Auxiliar de Servicios Calificados. Esto mismo vino a declarar, ahondando al reconocer derechos adquiridos de los trabajadores. Sin embargo, el otro funcionario de Recursos Humanos confesó que el traslado en ascenso obedeció a que había una fuga de personal hacia el ICE donde se estaba pagando mejor y habían mejores garantías laborales. Con esto se evidencia que la razón de la distinción es arbitraria, creando una brecha insoslayable entre iguales. Consideran los recurrentes que el juzgador le atribuyó un valor, a las pruebas, que no tienen, y le restó el que verdaderamente tiene la nota de fecha 25 de abril de 2001, así como a la totalidad de la documentación relacionada con el reclamo administrativo. 3. Acusan que la sentencia no declaró inevaluable la prueba ofrecida por ellos, que consta en los expedientes administrativos, que existen en el Departamento de Personal, prueba que fue ofrecida en el escrito de demanda, en el aparte H), lo cual es violatorio del debido proceso y genera indefensión, al no haberse incorporado dicha documentación. 4. Acusan que la sentencia infringe el debido proceso, el juez natural y el principio de concentración e inmediación probatoria. Ello por cuanto la juzgadora que dictó la sentencia no es la misma que recibió la prueba, por lo que solicita se anule el fallo. 5. Acusan que la sentencia no resolvió todos y cada uno de los puestos debatidos, lo que hace que no exista congruencia entre las pretensiones y la parte dispositiva del fallo.



V. Analizados los argumentos de los recurrentes, tenemos que los mismos no son de recibo. Veamos en el orden expuesto por los recurrentes, cada uno de los agravios expuestos. 1. En efecto se observa que existe una indebida fundamentación de la sentencia, pues la juzgadora hace uso de la transcripción de los hechos aducidos, tanto por los actores como por la parte demandada y las declaraciones de los testigos para terminar por declarar sin lugar la demanda. Cuando se refiere a la violación de principios constitucionales señala que ello no se da porque los actores no lo demostraron. Todo ello, en efecto, constituye una indebida forma de abordar el análisis del conflicto planteado pues el análisis es redundante. Sin embargo, ello no significa que la sentencia esté ausente de fundamentación, sino que lo que se presenta es una indebida fundamentación, lo que no necesariamente conlleva a anular el fallo vertido, tal como lo solicita la recurrente. Además, dado que la parte perdidosa apela de lo resuelto, puede el Tribunal, dilucidar el conflicto planteado, limitado, eso sí a los agravios del recurrente. Sin embargo, debe tomar nota la juzgadora de instancia para que en lo sucesivo, fundamente las sentencias en debida forma. 2. Los actores pretenden que se equipare su salario al de Técnico en Telecomunicaciones. Ello lo fundamentan en que, otrora, tanto los obreros encargados del sistema de comunicaciones del Poder Judicial, como los encargados del sistema eléctrico eran Obreros Especializados. Sin embargo, luego del estudio que se llamó de Clases Anchas, se decidió integrar en una sola clase, a todos los obreros especializados, salvo el que se dedicaba a las telecomunicaciones, llamada Auxiliar de Servicios Calificados. Debe tenerse presente que la creación de Estudio de Clases Anchas no es una revaloración de puestos, su propósito fue tornar más racional el manejo de políticas salariales, estableciendo una descripción de puestos de índole más genérica. No obstante lo anterior, siendo todos Obreros Especializados, con las mismas tareas, responsabilidades, riesgos, y salario, de lo cual no ha existido objeción de las partes, se ubicó a los especializados en telecomunicaciones en una categoría más alta, creando así una brecha salarial injustificada. Del estudio de todos los elementos de juicio que se aportaron al expediente, lo que se concluye es que si bien es cierto ese cuadro fáctico es correcto, lo ocurrido encuentra fundamento en una política institucional, debido a las circunstancias del momento y no a razones técnicas. Tanto la Jefe de la Sección de Clasificación y Valoración de Puestos, de aquel momento, como el Jefe de Recursos Humanos, indicaron en los informes emitidos, como a viva voz en su declaración testimonial, que esa diferencia se hizo para evitar la fuga de ese personal, hacia el Instituto Costarricense de Electricidad. Que no había razones técnicas para esa diferencia, y que dado que la circunstancia coyuntural había desaparecido, los cinco puestos de Técnico en Telecomunicaciones, debía desaparecer. Sin embargo, dado que en el Poder Judicial no se permite la valoración o asignación hacia abajo, para proteger derechos adquiridos, la solución propuesta es desaparecer esta diferencia, en forma paulatina, según estos cinco puestos queden vacantes, ya que estas plazas serán ubicadas como Auxiliar de Servicios Calificados, al igual que todos los Obreros Especializados. Si bien podría el Tribunal concluir que esa diferencia no debió darse, pues creó una brecha salarial, técnicamente injustificada, lo cierto es que esa misma razón es suficiente para declarar sin lugar las pretensiones de los actores. Si del estudio de clases anchas se hubiere estimado que por las responsabilidades, tareas y requisitos se justificaba el ascenso en la categoría salarial de los Obreros Especializados en Telecomunicaciones, entonces, resulta obvio que dado que todos los obreros especializados tienen esas mismas responsabilidades, tareas y requisitos, entonces; la misma razón cabe aplicar para todos los demás obreros especializados. Pero esa no es la situación. En términos llanos, el error no está en la ubicación en la Escala Salarial -categoría- en que se encuentran los Auxiliares Calificados sino en el que ocupan los Técnicos en Telecomunicaciones. Fue clara la prueba testimonial y aún la documental, sobre que la posición que alcanzaron los Obreros Especializados en Telecomunicaciones como Técnicos en Telecomunicaciones, en una categoría salarial más alta, se debió a una cuestión circunstancial, de lo que hay conciencia para solucionar, en el momento en que estas cinco plazas queden vacantes. De manera que en algún momento todos los Obreros Especializados estarán ubicados en una

misma categoría. Si bien el propósito de crear clases anchas no se cumplió a cabalidad, en este caso, pues lo cierto es que todos los obreros especializados -incluidos los de telecomunicaciones- debieron ser ubicados como Auxiliar en Servicios Calificados; lo cierto es que de acceder a lo que pretenden los actores implicaría volver a las clases estrechas, pues en el escalafón respectivo tendría que crearse el Técnico en Electricidad, el Técnico en Mecánica, el Técnico en Fontanería, etcétera. Además se crearía un caos en el sistema imperante, pues en el momento en que se ubicara a los actores, como Técnicos en Electricidad, en la misma categoría, que por error se ubicó a los obreros en telecomunicaciones, enseguida se darían pretensiones de todos los demás obreros especializados (carpinteros, mecánicos, ebanistas, fontaneros, etc.), por la misma solución; y ello además causaría gestiones en cadena de parte del resto de las categorías salariales que se consideren en condiciones similares, provocándose una distorsión en la estructura salarial, que no tendrían ya la debida relación. De manera que la solución no está en subir a los actores, a la equivocada categoría que tienen los Técnicos en Telecomunicaciones sino en bajar, una vez que se tengan estas plazas como vacantes, a la del resto de Obreros Especializados, es decir a Auxiliares de Servicios Calificados. Al tenor de las consideraciones vertidas, no es posible revocar el fallo impugnado. **3.** En cuanto a la prueba documental, la misma es reiterada sobre todo lo acontecido en sede administrativa, que es lo que ha interesado para resolver la presente litis. La prueba sobre los expedientes administrativos de cada uno de los actores, no es relevante para tal propósito, pues el cuadro fáctico ha sido aceptado por las partes. **4.** No lleva razón la parte recurrente cuando señala que se infringe el debido proceso, el juez natural y el principio de concentración e inmediación de la prueba. Ello por cuanto estamos en un proceso que es preeminentemente escrito, de manera que siendo esos principios de prevalencia en el proceso oral, no se ha violentado ninguno de ellos. Si la declaración de cada testigo se transcribe no se violenta el principio de concentración e inmediación de la prueba si el juez que recaba la prueba es diferente al que dicta sentencia. Y en cuanto al debido proceso este tampoco se violenta pues no existe norma que disponga que ambos actos deben ser ejecutados por el mismo juzgador. **5.** Tampoco es de recibo el argumento de que el A-quo no resolvió cada una de las pretensiones expuestas, pues conociendo el fondo de lo debatido, declaró sin lugar todas las pretensiones de los actores.

f) Recalificación del Puesto y Falta de Requisitos para el Asumir el Mismo. Caso de Bodeguero de Farmacia

[Tribunal de Trabajo, Sección IV]⁷

“**3.** Analizado el asunto en cuestión, consideramos que no lleva razón el impugnante por cuanto en tratándose de entidades del Sector Público, tenemos que respetar el Principio de Legalidad que rige tanto para los tres Poderes de la República, como para el resto de la Administración. Dentro de este mismo orden de ideas, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha aseverado que en relación con la Administración Pública el principio rector es el de legalidad, consagrado en el ordinal 11 de la Constitución Política y en el precepto décimo primero de la Ley General de la Administración Pública, sea que a los órganos públicos solo les está permitido realizar, lo que esté autorizado previamente en el ordenamiento jurídico, debiendo - por consiguiente- llevarse a cabo todos los actos y resoluciones, con pleno sometimiento a la Constitución Política, a la ley y a todas las otras normas del ordenamiento jurídico sectorial público. (Véase Voto N° 2002-00583, de la Cámara precitada). En razón de lo anterior, debemos aclarar, que para recalificar el puesto de la actora a técnico bodeguero de Farmacia 4 - como se pretende- se necesitaría que ella laborara en un Hospital Nacional Desconcentrado o en un Hospital Nacional Especializado o Regional o que

sus estudios fueran superiores al título de bachiller de Enseñanza Secundaria. Nótese que ella cumple sus funciones en el Servicio de Farmacia del Área de Salud de Atenas, donde mantiene los controles y registros de medicamentos en la bodega, para que la distribución sea acorde con las necesidades de abastecimiento y el almacenamiento adecuado para la conservación de las medicinas, que son precisamente las labores propias de un Técnico Bodeguero de Farmacia 2. Además, los alegatos del impugnante en el sentido de que existen otros servidores de la Caja que desempeñan las mismas funciones y fueron reasignados a Técnicos de Farmacia 4, obedece a que laboran en los nosocomios mencionados líneas atrás, los que lógicamente por su magnitud resultan ser más complejos en todo sentido, asistiendo al farmacéutico en los servicios propios de esas abarrotadas farmacias.-

4.- Téngase presente que en materia de empleo público, las partes están sujetas al ordenamiento jurídico administrativo, en el que deben conciliarse los principios de legalidad y de conveniencia social, con el interés individual del trabajador según la doctrina de los numerales 191 y 192 de la Carta Magna, el canon 17 del Código de Trabajo y los preceptos 4, 10 y 11 de la Ley General de la Administración Pública, por lo que no cabe aplicar irrestrictamente el principio laboral de la primacía de la realidad. Sobre el punto en cuestión la Cámara de Casación aludida, en el **Voto N° 2002-00561**, señaló: "**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 de Trabajo privado, sino los propios de ésta. (...) 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"**

g) Recalificación del Puesto de Funcionarios de RECOPE Mediante Acuerdo de la Junta de Relaciones Laborales

[Sala Segunda]⁸

"II. Después de su traslado efectivo al Departamento de Proceso de la Gerencia de Refinación, a partir de octubre de 1991, y previo informe favorable emitido por el Departamento de Administración de Personal (folios 39-43), los accionantes, todos trabajadores de la Refinadora Costarricense de Petróleo, Sociedad Anónima, obtuvieron la reasignación de sus respectivos puestos –guarda 1, trabajador misceláneo 2, operador de mantenimiento 1, 2 y 3, perforador de pozos 1 y bodeguero 2- a operarios de proceso 1. Al amparo de la Convención Colectiva de Trabajo y de su propio acuerdo (artículo 19), tomado en la sesión ordinaria No. 484, del 13 de enero de 1988 (ver acta de folio 8 al 34), la Junta de Relaciones Laborales aprobó ese movimiento y dispuso aplicarlo desde el 1° de enero de 1992 –artículo 2, inciso 1, de su sesión ordinaria No. 578, del 25 de junio de 1992- (folios 35-37). Por su parte, la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria, al atender la solicitud formulada por el Director de Recursos Humanos de la demandada, avaló las reasignaciones, pero decidió variar la data de vigencia, fijándola el 1° de enero de 1993. En esa oportunidad invocó como fundamento legal de su actuación el artículo 17 de los *Lineamientos generales de política salarial y empleo de 1993*, Decreto Ejecutivo No. 21346-H de 9 de junio de 1992, publicado en la Gaceta No. 122, del 26 de junio siguiente (ver STAP-1350,



del 19 de mayo de 1993, que corre a folio 14 al 17 del legajo administrativo). Ante una solicitud de reconsideración formulada por el entonces Director de Recursos Humanos de la demandada, esa Secretaría mantuvo lo resuelto, apoyándose, además, en el dictamen de la Procuraduría General de la República No. C-211-92, del 17 de diciembre de 1992 (STAP-829-94, del 18 de abril de 1994, a folio 79). Así las cosas, la discusión en esta sede se centra, pues, en determinar la legitimidad de esos últimos actos administrativos ya que, de carecer de esa condición, a los actores les asistiría al pago de una parte de lo solicitado.

III. Desde el momento en que se concretó el traspaso al Estado de la totalidad de su capital accionario, mediante la ratificación por la Ley No. 5508, de 17 de abril de 1974, del convenio celebrado entre el Gobierno de Costa Rica, Allied Chemical Corporation, ATICO, S.A. y la Refinadora Costarricense de Petróleo, Sociedad Anónima, esta última empresa, aquí demandada, se convirtió en estatal. Con posterioridad, el *Reglamento sobre el funcionamiento de empresas estatales estructuradas como sociedades anónimas*, No. 7927-H, de 12 de enero de 1978, la sometió a fiscalización por parte de la Contraloría General de la República, dentro de lo que se estimó como *“...un marco mínimo de legalidad que regule aspectos esenciales de su actividad...”* (considerando V). Más tarde, la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, No. 6821, de 19 de octubre de 1982 –hoy derogada por la de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, No. 8131, de 18 de setiembre de 2001–, la catalogó, de manera expresa, como integrante del sector público no financiero [inciso c), del ordinal 2] y, de esa manera, la sujetó, de modo infranqueable, a *“...las directrices de la política presupuestaria del Sector público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios.”* (Artículo 1, inciso a), cuya formulación es competencia de ese órgano administrativo colegiado (ver, sobre el tema, el voto No. 8, de las 14:20 horas, del 10 de enero de 1996). Por consiguiente, como lo ha reafirmado la Sala Constitucional, *“...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.”* (Voto No. 6680-93, de las 10:33 horas, del 17 de diciembre de 1993, reiterado en el 2000-7730, de las 14:47 horas, del 30 de agosto de 2000, y en el 2001-12953, de las 16:25 horas del 18 de diciembre de 2001). Esa clasificación institucional, que ha sido repetida en diferentes normas posteriores, implica la vigencia de principios tales como el de legalidad, que determinan y limitan su órbita de actuación. Sobre el particular, la Sala Constitucional, en sus ya mencionados votos Nos. 2000-7730 y 2000-12953, expreso: *“La refinadora es pues una empresa pública, que forma parte del sector público no financiero de la economía, lo que tiene consecuencia 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 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 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.”* *“... aunque RECOPE es una empresa pública que se rige por el Derecho Privado en el ejercicio de su actividad comercial, pertenece al sector público concebido en el sentido más amplio de su*



significado y, por esta razón, no está en modo alguno eximida de cumplir con el principio de legalidad. Esto se aplica especialmente en lo referente al “Principio de Regulación Mínima”, que enuncia que el acto administrativo debe estar expresamente regulado, al menos en cuanto a su contenido o motivo. RECOPE fue creada con miras a satisfacer el interés general (ver sentencia 7044 de las diez horas nueve minutos del veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis) y funciona con fondos públicos, generados por los precios que de los combustibles y derivados del petróleo, pagan todos los habitantes del país, por lo que queda enmarcado en el artículo 9º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428 (...) que dispone que son Fondos Públicos “...los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos...”. De esta manera, nuestro ordenamiento jurídico exigen que se ejerza un control económico sobre ella; es decir, que la utilización de los referidos fondos debe estar sometida a un mínimo de regulación, capaz de asegurar el correcto y razonable empleo de los mismos, y en estricto apego al “Principio de Interdicción de la Arbitrariedad”. Para lo que aquí interesa, tal y como lo puntualizó esa misma Sala en el último voto citado –No. 2001-12953-: “...el principio de legalidad (...) establece que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la Constitución, a la Ley y, en general, a todas las normas del ordenamiento jurídico, sea en última instancia, lo que se conoce como el “Principio de Juridicidad de la Administración” (ver sentencia No. 897-98). Así se ha dicho que en los términos más generales, “... el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso – para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les está autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general: el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campo es casi absoluto. En nuestra Constitución Política, el principio general de legalidad está consagrado en el artículo 11, y resulta, además, del contexto de éste con el 28, que recoge el principio general de libertad –para las personas privadas-” (Voto 440-98).”

IV. Los Lineamientos generales de política salarial y empleo formulados, anualmente, por la Autoridad Presupuestaria y emitidos por el Poder Ejecutivo, regulan, entre otras materias, lo relativo a las reasignaciones en las empresas e instituciones públicas cubiertas por el ámbito de aquél órgano administrativo. Es cierto que, en razón del momento en que había dado inicio el procedimiento correspondiente -marzo de 1992-, la norma aplicable para definir la fecha de vigencia de las reasignaciones de los puestos de los actores no podía ser el artículo 17 de los *Lineamientos generales de política salarial y empleo 1993*, Decreto Ejecutivo No. 21346-H, de 9 de junio de 1992, publicado en la Gaceta No. 122, del 26 de junio siguiente, invocado como fundamento legal por la Secretaria Técnica de la Autoridad Presupuestaria en su oficio No. STAP-1350, del 19 de mayo de 1993 (folios 14 a 17 del legajo administrativo). Sin embargo, ello no hace aplicable el acuerdo general, tomado por la Junta de Relaciones Laborales de RECOPE, S.A. en su sesión ordinaria No. 484, del 13 de enero de 1988, al tenor del cual, “...en todas aquellas reasignaciones donde ha mediado petición **del trabajador**, el acuerdo que esta Junta toma deberá interpretarse a partir de la presentación del **reclamo del trabajador** y tenerse por incluido en el acuerdo respectivo. Donde no ha mediado reclamo, tendrá vigencia a partir de la aprobación en la Junta de Relaciones Laborales.” (Folios 29-30). Nótese que esa decisión tuvo fundamento en que “...en la actualidad no existe disposición que regule la vigencia de las revaloraciones...” y, por ese motivo, siguiendo una disposición de la Contraloría General de la República, se consideró “... necesario que la Junta señale en cada acuerdo por reasignación o revaloración la fecha de



vigencia, a fin de evitar perjuicios a los trabajadores...” Durante 1992 no era ésa la situación, pues, para entonces, regían los *Lineamientos generales de política salarial y empleo para 1992*, Decreto Ejecutivo No. 20782-H, de 21 de agosto de 1991, publicado en la Gaceta No. 206, del 29 de octubre siguiente. El artículo 15 de esa normativa establecía: “*En los casos de Reasignaciones de puestos que impliquen una variación de dos o más niveles de la serie o cambio de serie, deberán ser autorizados pro la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, para lo cual debe enviarse la justificación correspondiente. La fecha de vigencia, será el primer día del mes siguiente en que la Secretaría Técnica emita la resolución.*” Este precepto resulta muy similar al inciso b) del artículo 17, de los *Lineamientos generales de política salarial y empleo 1993*. Por consiguiente, el que la Autoridad Presupuestaria haya amparado en este último su decisión de modificar a la fecha de vigencia de las reasignaciones de comentario carece de la trascendencia que se le atribuye en el recurso y a nada conduce analizar la aplicación retroactiva alegada.

V. En relación con las atribuciones de la Autoridad Presupuestaria, desde su voto No. 3309-94, de las 15 horas, del 5 de julio de 1994, la Sala Constitucional viene insistiendo en que, tratándose de entidades descentralizadas, ni el Poder Ejecutivo ni ninguna otra dependencia administrativa pueden “...ordenarles directamente actuar...” u obligarlas “...a actuar condicionadas de tal modo que, sin su autorización, no pueda [n] llevar a cabo sus funciones.” En criterio de este tribunal, que es vinculante erga omnes (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). “...establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional...”. Siendo lo único posible emitir directrices generales, pero nunca “...crear mecanismos por medio de los cuales el cumplimiento ya no quede en manos de la propia institución, sino de la entidad fiscalizadora. En este supuesto **se excluye la inspección a priori**, y únicamente se admite la sanción por incumplimiento, de la que surge la responsabilidad ulterior de los funcionarios en cuestión. Opera aquí un símil con el sistema diseñado en materia de libertad de expresión, el que rechaza la censura previa, puesto que **es esencial a la autonomía administrativa, que el ente pueda cumplir o incumplir las directrices por su cuenta, sin perjuicio de ser sancionados los personeros y de que los actos guarden su valor y eficacia.**” Con base en esas consideraciones, esa Sala Concluyó que la competencia de la Autoridad Presupuestaria estaba circunscrita a la elaboración y proposición de las directrices de la política salarial y presupuestaria, las cuales, para alcanzar validez y eficacia, debían ser promulgadas por el Poder Ejecutivo. Señaló, además, que, en general, su Ley de creación no era inconstitucional en tanto se interpretase que el accionar de esa dependencia pública estaba limitado al “...diseño y posterior ejecución de las directrices generales sobre política, pero no desde luego en la medida en que su aplicación interfiera en la ejecución concreta de esas directrices. El carácter general de esta función implica que **la Autoridad Presupuestaria no puede, dentro de su competencia, dar órdenes concretas o someter [a] aprobación los actos específicos de ejecución que son parte de la autonomía administrativa de esas entidades.**” Con posterioridad, en su sentencia No. 6345-97, de las 8:33 horas, del 12 de octubre de 1997, reiterada en la No. 919-99, de las 9:15 horas, del 12 de febrero de 1999, calificó la relación entre ese órgano y los entes descentralizados como de mera asesoría en materia de dirección, excluyendo, de modo expreso, cualquier vínculo jerárquico. Asimismo decidió recalcar que los artículos 1º, 3, 5, 7, 8, 10, 11, 12 y 14 de su Ley de creación –hoy derogada, como se dijo– sólo podían y debían aplicarse de conformidad con el voto arriba reseñado, lo que implica, básicamente, que las directrices emitidas por el Poder Ejecutivo, con su concurso, “...no pueden dirigirse a una o más instituciones individualmente consideradas, sino a todas o a categorías genéricas de ellas, y no pueden implicar ejercicio de jerarquía ni de control previo.” y que, su cumplimiento, “...es materia de administración y, por lo tanto, **de responsabilidad exclusiva de cada institución, solamente sujeta a las sanciones previstas por ley para su incumplimiento (artículo 100 de la Ley General de la Administración Pública).**...” Incluso, manifestó que “...la independencia de administración, si bien es cierto que la ley formal puede



regularla y, en su caso, limitarla, desde luego sería por y mediante ella misma, sin que pueda delegar ese poder en el Poder Ejecutivo o en la Administración Pública –en cualquier Administración Pública- porque de lo contrario sencillamente dejaría de estar constitucionalmente garantizada, esto es, quedaría “desconstitucionalizada” contra los principios más fundamentales del orden Constitucional y del Estado Democrático de Derecho que el mismo trata de servir.” Más tarde, en el voto No. 835-98, de las 17:33 horas, del 10 de febrero de 1998, concluyó: “Es inconstitucional pretender que las instituciones autónomas deban someter la eficacia de actuaciones particulares suyas a la condición de tener que obtener autorizaciones del Ejecutivo o de otras dependencias externas, incluyendo las Autoridad Presupuestaria.” En el proveído No. 3089-98, de las 15 horas, del 12 de mayo de 1998, además de reiterar todo lo ya indicado, esa Sala, citando una resolución de la Corte Plena, definió la directriz como “...el conjunto de instrumentos o normas generales para la ejecución de alguna cosa”, o sea de pautas u orientaciones que sirven de marco conceptual para la toma de decisiones.” (Las negritas no son de los originales). En la sentencia No. 2001-4836, de las 14:57 horas, del 6 de junio del 2001, puntualizó que “...la facultad de dirección que el Derecho de la Constitución le atribuye al Poder Ejecutivo, con la finalidad de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas (...) se encuentra supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos para su validez, entre ellos, que su contenido sea de carácter general (...y no...) puede confundirse (...) con la potestad del jerarca de dictar órdenes a sus inferiores, por cuanto la primera –desde ningún punto de vista- supone la existencia de una relación de jerarquía entre la Administración Central y la Administración Descentralizada.” Por último, en el voto No. 2002-12019, de las 9:08 horas, del 18 de diciembre de 2002, no sólo reafirmó las consideraciones citadas, sino que también anuló, por inconstitucional, entre otras normas jurídicas, el párrafo segundo del artículo 11 de la Ley No. 6821, de creación de la Autoridad Presupuestaria, ya citada, “...dado que no es legítima la fiscalización a priori por parte de la Administración central respecto de las instituciones autónomas, ni es admisible condicionar el trámite de sus presupuestos al cumplimiento previo de las directrices en esta materia.”

VI. En el caso específico de la empresa pública demandada, esos criterios son plenamente aplicables. Así lo estableció la propia Sala Constitucional, en su voto No. 2001-12953, ya citado, en el cual, “...al contemplar lo concerniente a las políticas que adopta la Autoridad Presupuestaria en relación con RECOPE...”, concluyó 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 (sic) 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 (sic) diseño y posterior ejecución de las directrices generales sobre política, y la injerencia 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 a 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 es agregada).-

VII. Dentro de ese marco de referencia, resulta claro que, la Autoridad Presupuestaria y, con mucha más razón, su Secretaría Técnica, carecían de competencia para aprobar o improbar las



reasignaciones de los actores. En otras palabras, el acuerdo de la junta de Relaciones Laborales de la Sociedad demandada no podía estar legítimamente sujeto a su homologación o aprobación para tener plena validez y eficacia jurídicas. Entenderlo en sentido contrario conllevaría desconocer el carácter autónomo de la accionada, conforme la concibe la Sala Constitucional, y vulnerar, entre otros, el artículo 100 de la Ley General de la Administración Pública, cuyo texto consigna: ***“1. Cuando un órgano tenga potestades de dirección sobre otro podrá impartirle directrices, vigilar su cumplimiento y sancionar con la remoción al titular que falte a las mismas en forma reiterada y grave, sin justificar la inobservancia./2. El órgano director no tendrá como tal potestad jerárquica sobre el dirigido, y éste tendrá en todo caso discrecionalidad para aplicar las directrices de acuerdo con las circunstancias. /3. El órgano director tendrá también potestad para coordinar al dirigido con otros, siempre dentro de los límites antes indicados.”*** (Esta negrita también es agregada). De acuerdo con el numeral 102 ibídem, quien tiene potestad jerárquica sobre un órgano o sobre un ente puede y debe, entre otras atribuciones, *“a) Dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente; / b) Vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos; / [...] / d) Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo...”* Si todo ello está vedado a la Autoridad Presupuestaria, debe concluirse, necesariamente, que sus actos documentados en los oficios del 19 de mayo de 1993 y del 18 de abril de 1994 (STAP-1350 y STAP-829-94) carecen de importancia para restarle valor jurídico al acuerdo de la Junta de Relaciones Laborales que fundamenta el reclamo de los actores. Lo mismo cabe decir del dictamen No. C-211-92, del 17 de diciembre de 1992, emitido por la Procuraduría General de la República ante una consulta planteada por el Secretario Técnico de la Autoridad Presupuestaria que pretendía determinar si *“...la Convención Colectiva que rige en RECOPE autoriza a dicha empresa para llenar plazas vacantes y realizar estudios de reasignación, sin someterlos al criterio de esa Secretaría, así como para aplicar los beneficios contenidos en la Convención Colectiva a la Serie Gerencial de RECOPE.”*, SEGÚN EL CUAL *“Lo estipulado en la Convención Colectiva que rige las relaciones de empleo de la Refinadora Costarricense de Petróleo no excluye el necesario acatamiento de la Ley del Equilibrio Financiero, su Reglamento y los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria, en orden al nombramiento en plazas vacantes y las reasignaciones de puestos. La solicitud de autorización para realizar dichos actos constituye, así, uno de los trámites legalmente establecidos que condicionan el ejercicio de la competencia atribuida a la Refinadora para nombrar, hacer traslados y reasignaciones.”* Conviene acotar, eso sí, que, por tratarse de una interpretación jurídica de normas vigentes al momento de emitirlo, éste instrumento no es en sí mismo inconstitucional, pero sí pierde su eficacia en la medida en que aquellas dejan de tenerla (ver, al respecto, el voto de la Sala Constitucional No. 98-835, ya citado).-

VIII.- Lleva razón la parte actora cuando afirma que la Convención Colectiva de Trabajo tiene plena validez y eficacia jurídicas. En efecto, el voto No. 2000-04453, de las 14:56 horas, del 24 de mayo y su aclaración por el No. 2000-9690, de las 10:01 horas, del 1 de noviembre, ambos de 2000, emitido por la Sala Constitucional, que anuló, por vulnerar la Carta Fundamental, ese tipo de instrumentos celebrados en el sector público, así como sus prórrogas y modificaciones, no se aplica en este caso concreto por cuanto los actores no están vinculados a la demandada por una relación estatutaria de servicio. No resulta posible retrotraer las reasignaciones de los accionantes al 1º de enero de 1992 porque lo impide el principio de jerarquía normativa, que encuentra acogida en el numeral 2 del Código Civil, a cuyo tenor *“Carecerán de validez las disposiciones que contradigan a otra de rango superior.”*, así como las prohibiciones contenidas en el 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Debe hacerse notar que la fecha de vigencia no se establece en



precepto alguno de la Convención Colectiva, sino en un simple acuerdo general de la Junta de Relaciones Laborales; que, además, fue tomado en un momento histórico caracterizado por la ausencia de una regulación válida y eficaz sobre el particular. Esta situación no se daba cuando ese órgano bipartito decidió la gestión que ha dado lugar a este proceso, pues, para entonces estaban vigentes unos *Lineamientos*, de orden general, emitidos por quien es competente para hacerlo –el Poder Ejecutivo–, en ejercicio de sus atribuciones. Es cierto que el ya transcrito artículo 15 del Decreto Ejecutivo No. 20782-H no es aplicable a la especie porque la data de rige se computa a partir del acto de aprobación de la Autoridad Presupuestaria; el cual, como se analizó, resulta inconstitucional y, en consecuencia, insubsistente. Pero también lo es que el ordinal 14 fija “...el primer día del mes siguiente en que la oficina de personal o la que corresponda emita la resolución.” Como fecha de vigencia de aquellas reasignaciones que no requieran el visto bueno de la Secretaría Técnica de dicha Autoridad, es decir, de todas. Así las cosas, los movimientos de análisis deben tenerse como aprobadas a partir del 1º de julio de 1992, no antes, por cuanto el acuerdo de la Junta de Relaciones Laborales es del 25 de junio de ese año.-

IX.- A mayor abundamiento, es pertinente citar partes del ya mencionado voto de la Sala Consticiconal No. 2000-7730: “...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.” “...con base en la jurisprudencia de la Sala, debe concluirse que RECOPE es una empresa pública y por ende forma parte integrante del sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de la institución de las convenciones colectivas; valga decir, en las llamadas empresas o servicios económicos del Estado y en aquellos núcleos de personal de instituciones y entes públicos en los que la naturaleza de los servicios que se prestan no participan de la gestión pública, en los términos del inciso 2 del artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública. Pero la autorización para negociar colectivamente que le brinda el ordenamiento jurídico no es irrestricta, como se expresa en esa sentencia, pues no es equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, en razón de la naturaleza de los recursos económicos que maneja. De esa manera, RECOPE no puede, por la vía de la negociación colectiva, dispensarse o excepcionarse de leyes, reglamentos a directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulan competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especies condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores. Y esta conclusión se impone de la lectura atenta del artículo 112 inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública, del considerando XI de la sentencia No. 1696-92 y de la sentencia 04453-2000 de las 14:56 horas del 24 de mayo del 2000, ambas de esta Sala.” Es claro, entonces, que la fuerza de ley profesional atribuida a las estipulaciones contenidas en una convención colectiva por los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo y 62 de la Constitución Política, está limitada, tratándose de empresas públicas, por la necesidad de que se hayan respetado todos y cada uno de los límites legales vigentes; ya no sólo las normas de carácter imperativo o prohibitivo y, entre ellas, las calificadas como de orden público, sino también las que regulan competencias.

X. En mérito de lo anteriormente expuesto, se debe proceder a revocar el pronunciamiento de fondo impugnado, para, en su lugar, acoger la demanda en forma parcial y condenar a la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. a pagarle a los actores las diferencias salariales en descubierto por concepto de reasignación de sus puestos a operarios de proceso uno, partiendo de que, dicho movimiento, se ha de tener por aprobado a partir del primero de julio de mil novecientos noventa y dos. Además, les ha de reconocer las diferencias que dicho incremento salarial produjo en los otros extremos laborales a los que tuvieron legítimo derecho durante el período adeudado, así como los intereses legales sobre las sumas debidas, computados desde el momento en que

cada una se hizo exigible y hasta su efectivo pago. Respecto de esas pretensiones, han de desestimarse las excepciones opuestas; las que deben acogerse en relación con el resto del lapso reclamado (catorce meses). Por tratarse de una diferendo originado en la existencia de normas legales cuya vigencia no podía desconocer la demandada, por ser evidente su buena fe y por haber vencimiento recíproco, procede exonerarla del pago de ambas costas."

h) Principios Constitucionales en el Tráimte de Recalificación de Puestos en la Administración Pública

[Sala Constitucional]⁹

LA ANULACIÓN O REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES O DECLARATORIOS DE DERECHOS PARA EL ADMINISTRADO. Esta posibilidad que tienen las administraciones públicas y sus órganos constituye una excepción calificada a la doctrina de la inderogabilidad de los actos propios y favorables para el administrado o del principio de intangibilidad de los actos propios, al que esta Sala especializada le ha conferido rango constitucional por derivar del ordinal 34 de la Constitución Política (Ver sentencias Nos. 2186-94 de las 17:03 hrs. del 4 de mayo de 1994 y 899-95 de las 17:18 hrs. del 15 de febrero de 1995). La regla general es que la administración pública respectiva no puede anular un acto declaratorio de derechos para el administrado, siendo las excepciones la anulación o revisión de oficio y la revocación. Para ese efecto, la administración pública, como principio general, debe acudir, en calidad de parte actora y previa declaratoria de lesividad del acto a los intereses públicos, económicos o de otra índole, al proceso de lesividad (artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), el cual se ha entendido, tradicionalmente, como una garantía para los administrados. Sobre este particular, este Tribunal Constitucional en el Voto No. 897-98 del 11 de febrero de 1998 señaló que "...a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido confiriendo derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos, con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración, al emitir un acto y con posterioridad al emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido, sea por error o por cualquier otro motivo. Ello implica que la única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso de jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, o bien, en nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República (como una garantía más a favor del administrado) y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, las ha omitido del todo o en parte...el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad la invalidez del acto.". A tenor del numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública, un ente u órgano público bien puede anular en vía administrativa un acto declaratorio de derechos para el administrado pero lesivo para los intereses públicos o patrimoniales de la primera, sin necesidad de recurrir al proceso contencioso administrativo de lesividad normado en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (proceso en el cual la parte actora es una administración pública que impugna un acto propio favorable para el administrado pero lesivo para ella) cuando el mismo este viciado de una nulidad absoluta evidente y manifiesta. La nulidad absoluta evidente y manifiesta



debe ser dictaminada, previa y favorablemente, por la Procuraduría o la Contraloría Generales de la República –acto preparatorio del acto anulatorio final -. Le corresponderá a la Contraloría cuando la nulidad verse sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa (Hacienda Pública). Ese dictamen es indispensable, a tal punto que esta Sala en el Voto No. 1563-91 de las 15 hrs. del 14 de agosto de 1991 estimó que “Es evidente, entonces, que a partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, la competencia de anular en sede administrativa solamente puede ser admitida si se cumple con el deber de allegar un criterio experto y externo al órgano que va a dictar el acto final.”. Se trata de un dictamen de carácter vinculante –del que no puede apartarse el órgano o ente consultante -, puesto que, el ordinal 2° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que es de acatamiento obligatorio, a través del cual se ejerce una suerte de control previo o preventivo de legalidad, en cuanto debe anteceder el acto final del procedimiento ordinario incoado para decretar la anulación oficiosa, que no riñe con ninguno de los grados de autonomía administrativa, por ser manifestación específica de la potestad de control inherente a la dirección intersubjetiva o tutela administrativa. Resulta lógico que tal dictamen debe ser favorable a la pretensión anulatoria de la administración consultante, y sobre todo que constate, positivamente, la gravedad y entidad de los vicios que justifican el ejercicio de la potestad de revisión o anulación oficiosa. La Administración pública respectiva está inhibida por el ordenamiento infraconstitucional de determinar cuándo hay una nulidad evidente y manifiesta, puesto que, ese extremo le está reservado al órgano técnico-jurídico y consultivo denominado Procuraduría General de la República, como órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia. En los supuestos en que el dictamen debe ser vertido por la Contraloría General de la República, también, tiene naturaleza vinculante en virtud de lo dispuesto en artículo 4°, párrafo in fine, de su Ley Orgánica No. 7428 del 7 de septiembre de 1994.

LA NULIDAD EVIDENTE Y MANIFIESTA COMO PRESUPUESTO QUE HABILITA A LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PARA EJERCER SU POTESTAD DE ANULACIÓN OFICIOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES PARA EL ADMINISTRADO. No cualquier grado de invalidez o nulidad autoriza a un ente u órgano público para decretar la anulación oficiosa de un acto administrativo declaratorio de derechos para un administrado, dado que, el ordenamiento jurídico administrativo exige que concurren ciertas características o connotaciones específicas y agravadas que la califiquen. La nulidad que justifica la revisión de oficio debe tener tal trascendencia y magnitud que debe ser, a tenor de lo establecido en el numeral 173, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública, “evidente y manifiesta”. Lo evidente y manifiesto es lo que resulta patente, notorio, ostensible, palpable, claro, cierto y que no ofrece ningún margen de duda o que no requiere de un proceso o esfuerzo dialéctico o lógico de verificación para descubrirlo, precisamente, por su índole grosera y grave. En tal sentido, basta confrontar el acto administrativo con la norma legal o reglamentaria que le dan cobertura para arribar a tal conclusión, sin necesidad de hermenéutica o exégesis ninguna. Es menester agregar que el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública no crea una suerte de bipartición de las nulidades absolutas, siendo algunas de ellas simples y otras evidentes y manifiestas, sino lo que trata de propiciar es que en el supuesto de las segundas sea innecesario o prescindible el análisis profundo y experto del juez contencioso-administrativo para facilitar su revisión en vía administrativa.

LA NECESIDAD DE INCOAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO PARA LA REVISIÓN O ANULACIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES PARA EL ADMINISTRADO. La administración pública respectiva –autora del acto que se pretende anular o revisar-, de previo a la declaratoria de nulidad, debe abrir un procedimiento administrativo ordinario en el que se deben observar los principios y las garantías del debido proceso y de la defensa (artículo 173, párrafo 3°, de la Ley General de la Administración Pública), la justificación de

observar ese procedimiento está en que el acto final puede suprimir un derecho subjetivo del administrado (artículo 308 ibídem). Durante la substanciación del procedimiento ordinario, resulta indispensable recabar el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría siendo un acto de trámite del mismo. Tal y como se indicó supra, el dictamen debe pronunciarse, expresamente, sobre el carácter absoluto, manifiesto y evidente de la nulidad (artículo 173, párrafo 4°, de la Ley General de la Administración Pública). Si el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría Generales de la República es desfavorable, en el sentido que la nulidad absoluta del acto administrativo no es evidente y manifiesta, la respectiva administración pública se verá impedida, legalmente, para anular el acto en vía administrativa y tendrá que acudir, irremisiblemente, al proceso ordinario contencioso administrativo de lesividad. El dictamen de los dos órganos consultivos citados es vinculante para la administración respectiva en cuanto al carácter evidente y manifiesto de la nulidad. Sobre este punto, el artículo 183, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública preceptúa que “Fuera de los casos previstos en el artículo 173, la administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos a favor del administrado y para obtener su eliminación deberá recurrir al contencioso de lesividad previsto en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.

CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INOBSERVANCIA DE LOS RECAUDOS FORMALES Y SUSTANCIALES DEL ORDINAL 173 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. La revisión oficiosa o anulación con quebranto de los requisitos legales referidos en los considerandos precedentes “sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser la nulidad absoluta evidente y manifiesta” (v. gr. que el dictamen sea desfavorable, que no se recabó el dictamen o que no se abrió un procedimiento administrativo ordinario) es absolutamente nula y hace responsable por los daños y perjuicios provocados tanto a la administración pública como al funcionario (artículo 173, párrafo 6°, ibídem).

CADUCIDAD DE LA POTESTAD DE REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS DECLARATORIOS DE DERECHOS. La potestad de revisión o anulación de oficio de los actos favorables, le caduca a la administración pública interesada y respectiva en el plazo de cuatro años (artículo 173, párrafo 5°, LGAP). Se trata, de un plazo rígido y fatal de caducidad – aceleratorio y perentorio - que no admite interrupciones o suspensiones en aras de la seguridad y certeza jurídicas de los administrados que derivan derechos subjetivos del acto administrativo que se pretende revisar y anular. Bajo esta inteligencia, la apertura del procedimiento administrativo ordinario y la solicitud del dictamen a la Procuraduría o Contraloría Generales de la República no interrumpen o suspenden el plazo.

EL CASO CONCRETO. Aprecia la Sala que con fundamento en un estudio elaborado por el Departamento de Análisis Ocupacional, de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública se dispuso una reclasificación de los puestos de Oficial de Control de Armas y Explosivos del Programa 108.107 Seguridad Ciudadana del Ministerio de Seguridad Pública (copias a folios 16). Asimismo, que en virtud de esa recalificación se le aplicó al puesto que ocupa el recurrente –N° 006296- un aumento salarial de ¢ 78010.00 (copia a folio 39). Adicionalmente, que la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Seguridad Pública por recomendación de la Auditoría Interna de ese Ministerio dejó sin efecto esa recalificación de puestos; y no hizo efectivo el aumento salarial contemplado en el Stap N° 089-02 de 1 de febrero de 2002 (copia a folio 61). Lo anterior, por la supuesta existencia de vicios de legalidad en el Informe Técnico número AO-025-2001 OTR, del Departamento de Análisis Ocupacional. En esta tesitura, la Administración Pública recurrida por su propia acción y sin sujetarse a los procedimientos establecidos al efecto, suprimió actos que le conferían derechos subjetivos al amparado. De tal suerte, la actuación del Ministerio de Gobernación y Policía y Seguridad Pública violentó el Derecho de la Constitución, y por tanto es dable estimar el recurso en defensa de los derechos

fundamentales del recurrente, como en efecto se dispone. En este sentido, y de conformidad con los elementos probatorios que constan en el expediente, esta Sala considera que lo procedente es estimar el recurso por cuanto la situación impugnada lesionó el derecho consagrado en el numeral 34 constitucional, a los efectos de ordenarle al jerarca del Ministerio recurrido que restituya inmediatamente al accionante en el pleno goce de sus derechos fundamentales.

j) La Recalificación del Puesto, el Derecho de Petición y Pronta Resolución y Competencias de la Sala Constitucional en el Tema

[Sala Constitucional]¹⁰

El recurrente acusa que la Municipalidad recurrida no ha resuelto su solicitud, formulada por primera vez el 12 de febrero del 2001 ante su jefe inmediato y reiterada en varias ocasiones, la más reciente el 24 de mayo del 2002 de que se reasigne la plaza que ocupa en propiedad a la de Profesional en Derecho 4. Solicita que se declare con lugar el recurso y se obligue a la Caja Costarricense de Seguro Social recalificar la plaza que tiene en propiedad como asistente de abogado a profesional 4 y además a pagarle las diferencias de salario que ha dejado de percibir y el rubro que ha perdido por concepto de prohibición –55 % del salario base de profesional 4-.

. De los hechos probados de esta sentencia se tiene por acreditado que sí se ha producido una infracción al derecho a obtener pronta resolución del recurrente. Se acredita que el recurrente hizo la gestión ante su jefe inmediato desde febrero del 2001, y la reiteró en varias ocasiones la última el 23 de mayo del 2002. Si bien hubo traslado de documentación a la Dirección Corporativa de Recursos Humanos, el 3 de junio del 2002, que trasladó la documentación requerida –cuestionario- a cada solicitante para que lo completara y éste fue remitido con la documentación requerida desde el mes de agosto del 2002, a la fecha no se ha resuelto la gestión del recurrente. Estima la Sala que el plazo transcurrido de dos años y tres meses desde que el recurrente demuestra haber solicitado por vez primera la recalificación de su plaza de asistente de abogacía a profesional 4 es excesivo, por lo que el recurso debe ser estimado por la infracción al artículo 41 de la Constitución Política, ordenando al Director Corporativo de Recursos Humanos de la Caja Costarricense de Seguro Social resolver al recurrente lo que en derecho corresponde, dentro de los quince días siguientes a la comunicación de esta resolución.

La pretensión del recurrente de que se ordene a la recurrida la recalificación de la plaza es improcedente, pues no es en la vía de amparo en la que debe dirimirse si el amparado tiene o no derecho a que se efectúe dicha recalificación, pues únicamente compete a la Sala ordenar que se resuelva su gestión como en derecho corresponde, y mucho menos determinar el monto que supuestamente ha dejado de percibir por concepto de daños y perjuicios, sino que esos extremos deben ser discutidos, ante la propia recurrida o en su caso en la vía laboral.

j) La Recalificación del Puesto: Concepto y Distinción con Recalificación, Reestructuración y Revaloración

[Sala Segunda]¹¹

"I. Se discute si el actor puede verse beneficiado con las mejoras salariales que se derivan de una reasignación del cargo de "técnico laboral cuatro (Técnico Jefe Uno), que ocupaba al tiempo de jubilarse, por el de "técnico profesional tres", que se hizo posteriormente al retiro, dentro de los



límites del inciso ch), artículo primero, de la Ley N° 148 de veintitrés de agosto de mil novecientos cuarenta y tres, y sus reformas, que es la Ley de Pensiones de Hacienda, que dice: "...Este beneficio se ajustará en el tanto equivalente al incremento alcanzado o que llegue a alcanzar la remuneración del cargo respectivo". De conformidad con esa norma, a los reajustes a que tiene derecho el pensionado, es a los incrementos que alcance o llegue a alcanzar la remuneración del cargo de "técnico cuatro", y no las que se deriven por la variación de categoría que experimente el puesto, dentro del escalafón, como las que tienen lugar en los supuestos de asignación, reasignación, reclasificación o reestructuración, contemplados en el artículo 105 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil. Dicho artículo señala lo siguiente: "Para los efectos de este capítulo se entenderá por asignación el acto mediante el cual se ubica una plaza nueva en la clase correspondiente; por reclasificación el acto mediante el cual se rectifica la clasificación de un puesto por haber sido asignado erróneamente; por reasignación el cambio que se opera en la clasificación de un puesto con motivo de variación sustancial y permanente en sus tareas; por reestructuración el cambio que sufren una o varias clases al variar la estructura de determinada serie y que tiene los mismos efectos que una reasignación; y por revaloración el acto que modifica el salario de una clase mediante la ubicación de dicha clase en una categoría diferente de la Escala de Sueldos de la Ley de Salarios de la Administración Pública...". En materia de salario, éste puede verse incrementado por dos causas: por el aumento de la remuneración, sin alteración en el puesto; y por la modificación del puesto, hacia arriba, dentro del escalafón (reclasificación, reestructuración, etcétera). Cuando esto último sucede, lo que se produce, en realidad, en cuanto al servidor, es un ascenso y, como consecuencia de ello, un incremento salarial. El inciso ch), del artículo 1° de la Ley 148, al establecer el derecho de los pensionados a beneficiarse con "el incremento alcanzado o que llegue a alcanzar la remuneración del cargo respectivo", debe entenderse referido a la primera de esas situaciones, y no a la segunda, porque en ésta, tal y como quedó explicado, lo que tiene lugar es una modificación del puesto, en sí mismo, atendiendo a variaciones en las tareas o funciones, que ameritan que el puesto tenga otra categoría (en el escalafón). En el caso particular del actor, el cargo respectivo, de que habla la ley, no es otro que el últimamente ocupado por él, al momento del retiro, de tal manera que sólo cuando el salario de ese puesto se aumente, puede beneficiarse."

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 PODER EJECUTIVO. Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público. Decreto Ejecutivo No. 29576-MTSS del 31 de mayo del 2001. Publicado en La Gaceta No. 115 de 15 de junio del 2001
- 2 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 396 de las diez horas del veintisiete de abril de dos mil doce. Expediente: 08-000838-0166-LA.
- 3 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN IV. Sentencia 34 de las siete horas con cuarenta minutos del veintisiete de enero de dos mil diez. Expediente: 06-003024-0166-LA.
- 4 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 815 de las catorce horas con cincuenta y siete minutos del tre de junio de dos mil diez. Expediente: 04-003701-0166-LA.
- 5 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 640 de las diez horas con cuarenta y cinco minutos del primero de agosto de dos mil ocho. Expediente: 04-300107-0295-LA.
- 6 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN III. Sentencia 309 de las ocho horas con cincuenta minutos del veintisiete de junio de dos mil ocho. Expediente: 02-001327-0166-LA.
- 7 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN IV. Sentencia 649 de las dieciocho horas con cuarenta y cinco minutos del veintisiete de noviembre de dos mil siete. Expediente: 02-002140-0166-LA.
- 8 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 537 de las catorce horas con treinta minutos del veinticuatro de junio de dos mil cuatro. Expediente: 95-000331-0214-LA.
- 9 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 11689 de las diecisiete horas con ocho minutos del catorce de octubre de dos mil tres. Expediente: 03-006374-0007-CO.
- 10 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 4637 de las quince horas con veintisiete minutos del veintisiete de mayo de dos mil tres. Expediente: 03-004665-0007-CO
- 11 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 102 de las nueve horas con diez minutos del catorce de mayo de mil novecientos noventa y dos. Expediente: 92-000102-0005-LA