

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo

(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

### TEMA: EMPLEO PUBLICO

**RESUMEN:** El presente trabajo aborda el tema del Empleo Público, desarrollando doctrinariamente temas como: concepto, evolución del régimen del empleo público, principios y sujetos de la relación de empleo público, además se establece un marco normativo del tema y una recopilación jurisprudencial que incluye entre otros puntos: principios del empleo público análisis en relación con el empleo privado, cómputo de la prescripción en el empleo público, nombramiento en el empleo público.

### Índice de contenido

1. DOCTRINA.....	3
CONCEPTO.....	3
EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DEL EMPLEO PÚBLICO.....	4
PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO.....	4
SUJETOS DE LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO.....	6
2. NORMATIVA.....	7
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.....	7
LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	9
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN GENERAL.....	9
3. JURISPRUDENCIA.....	13
PRINCIPIOS DEL EMPLEO PÚBLICO.....	13
PRINCIPIOS DEL EMPLEO PÚBLICO ANÁLISIS EN RELACIÓN CON EL EMPLEO PRIVADO .....	13
PRIMACÍA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SOBRE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO DE TRABAJO PRIVADO.....	20

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

---

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA LABORAL APLICACIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO.....	22
APLICACIÓN DE PRINCIPIOS MORALES, TELEOLÓGICOS Y SOCIALES EN RELACIÓN CON DERECHOS SUBJETIVOS Y POTESTADES ADMINISTRATIVAS	27
EMPLEO PÚBLICO CÓMPUTO DE LA PRESCRIPCIÓN .....	34
EMPLEO PÚBLICO.....	42
ANÁLISIS SOBRE EL FUNDAMENTO DEL RÉGIMEN DE ESTABILIDAD Y DE LA REINSTALACIÓN .....	42
EMPLEADO PÚBLICO CONCEPTO Y DISTINCIÓN LEGAL ENTRE TRABAJADORES COMUNES DEL ESTADO Y FUNCIONARIO PÚBLICO .....	48
CONFLICTO DERIVADO DE UNA RELACIÓN ESTATUTARIA DE EMPLEO PÚBLICO .....	54
CARACTERÍSTICAS RESPECTO AL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD LABORAL, EL DESPIDO Y ANÁLISIS ACERCA DE LOS ALCANCES DE LA REESTRUCTURACIÓN .....	59
DEBER DE CONCILIAR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE CONVENIENCIA SOCIAL CON EL INTERÉS INDIVIDUAL DEL TRABAJADOR EN CASO DE EMPLEO PÚBLICO .....	72
FUNDAMENTACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN DE EMPLEO REGIDO POR EL DERECHO PÚBLICO DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO.....	74
NOMBRAMIENTO EN EL EMPLEO PÚBLICO.....	78

## 1 DOCTRINA

### CONCEPTO

[ROMERO PÉREZ Enrique]<sup>1</sup>

“El empleo público se le conoce como función pública y se refiere al régimen jurídico que regula las relaciones del Estado, como patrono, y sus empleados, bajo el marco del derecho administrativo.

(....)

El empleo público está referido a las relaciones que se establecen entre los trabajadores de la Administración Pública y el Estado, en cuanto que patrono.”

(...)

El empleo público es un concepto jurídico que atañe a las relaciones laborales establecidas entre dos partes: el Estado, como patrono; y, los agentes públicos, en tanto empleados o trabajadores de la Administración Pública.

### EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DEL EMPLEO PÚBLICO

[ROMERO PÉREZ Enrique]<sup>2</sup>

“La evolución de este régimen laboral antes de la promulgación del Código de Trabajo en 1943, fue regulada -como la mayoría de las

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

relaciones jurídicas– por el Código Civil. Por ello, es a partir de 1943, cuando se promulga aquel código que se da una regulación específica del mundo de los asalariados, tanto en el sector privado como en el público.”

### **PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN DE EMPLEO PÚBLICO**

[ROMERO PÉREZ Enrique]<sup>3</sup>

Idoneidad para el desempeño del cargo:

La persona nombrada en el puesto debe tener la capacidad y los requisitos técnicos, profesionales y éticos que el cargo requiere.

- Desarrollar una carrera administrativa

La estructura organizacional estatal o del sector público llamada burocracia establece la necesidad de hacer carrera, es decir, dedicar la vida al trabajo con el fin de ir ganando derechos y consolidarse como agente público.

Estabilidad:

,

El puesto debe darle estabilidad al agente público o burócrata, con los efectos de seguridad, confianza, permanencia y la forja de la carrera administrativa.

- Salario igual para la función o tarea igual:

En el fondo responde al criterio de igualdad constitucional (artículo 33), de tal modo que los trabajos iguales implican salarios o pagas iguales. Esto es un problema fuerte en el Estado de este país, por cuanto existen muchas diferencias de sueldos y

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

regímenes globales laborales en el seno de la entera administración pública costarricense. Se dan muchos intereses creados para que no se emita una ley general de empleo público y se uniforme el tratamiento laboral administrativo. Hay argumentos de todo tipo para impedir que esa ley se dé, como por ejemplo, enunciar la existencia de entes públicos muy ricos y otros pobres, de tal que los salarios deben ir parejos con la capacidad económica de cada entidad estatal.

- Legalidad y debido proceso:

Una vez que la persona es nombrada en el puesto, adquiere el derecho a la estabilidad o inamovilidad en él, lo que a su vez implica la garantía de un adecuado procedimiento administrativo en el caso de que se le quiere remover de su trabajo, con el imprescindible debido proceso y el cumplimiento del principio de legalidad (votos de la Sala Constitucional Nos. 189- 92 y 1739-92).

- Irrenunciabilidad de los derechos laborales:

Garantizado por el numeral 74 de la Constitución Política, ubicado en el capítulo de derechos y garantías sociales. (Voto 5969-93 de la Sala Constitucional).

- Igualdad del agente público ante el entero ordenamiento jurídico:

También responde al numeral constitucional 33 que establece la igualdad dentro del global sistema de derecho (voto de la Sala Constitucional 3769-96): igualdad de los derechos fundamentales de las personas como corolario de la dignidad humana.

- Imparcialidad, independencia y objetividad en el desempeño de sus labores públicas:

Voto 2883-96: Este principio responde a la responsabilidad, eficiencia e idoneidad en el desempeño de las tareas a cargo del agente público.

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

### SUJETOS DE LA RELACIÓN DE EMPLEO PÚBLICO

[OVIEDO CAMPOS Ana Lorena y VÁQUEZ BRENES Marisela]<sup>4</sup>

"La relación pública de empleo la constituyen dos sujetos a saber, la Administración Pública y el empleado o funcionario público. En cuanto a la Administración Pública, según se dijo anteriormente, esta se compone de instituciones u órganos jerárquicamente estructurados, a los cuales el mismo Estado les asigna sus funciones o competencias y actúan bajo la personalidad jurídica del mismo.

En cuanto a los funcionarios, podemos decir que son las personas físicas que representan a las instituciones dentro de la organización del Estado.

Etimológicamente el concepto de funcionario público deriva de función o actividad y de público que trata de servicio del Estado. Un concepto genérico de funcionario público sería entonces todo aquel sujeto que realiza una actividad dentro de la Administración Pública. Una definición más específica sería la contemplada en el artículo 111 de la Ley General de Administración Pública, que contempla todas las personas que tienen asignada una actividad dentro de la Administración y cuyo requisito principal es un acto de investidura.

Para efectos del desarrollo de esta investigación es necesario definir el concepto de empleo público: "Es el puesto o cargo, que con carácter de permanente y profesional se desempeña al servicio del Estado, las regiones, provincias o municipios"<sup>1</sup> Un concepto más amplio es el que nos da Escola: "La función pública comprende, de tal modo, todas las funciones del Estado, tanto las administrativas como las legislativas y judiciales y no solamente las primeras, como a veces erróneamente se entiende, cumplidas dentro de la competencia que en cada caso corresponda y conforme a las normas que la delimitan"

## 2 NORMATIVA

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA<sup>5</sup>

Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

(Así reformado por Ley N° 8003 del 8 de junio del 2000)

#### EL SERVICIO CIVIL

ARTÍCULO 191.- Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

ARTÍCULO 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser

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

---

removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.

ARTÍCULO 193.- El Presidente de la República, los Ministros de Gobierno y los funcionarios que manejen fondos públicos, está obligado a declarar sus bienes, los cuales deben ser valorados, todo conforme a la ley.

ARTÍCULO 194.- El Juramento que deben prestar los funcionarios públicos, según lo dispuesto en el artículo 11 de esta Constitución, es el siguiente;

"¿Juráis a Dios y prometéis a la Patria, observar y defender la Constitución y las leyes de la República, y cumplir fielmente los deberes de vuestro destino? - Sí, juro.- Si así lo hicieréis, Dios os ayude, y si no, El y la Patria os lo demanden."

**LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>6</sup>**

**DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN GENERAL**

Artículo 111.-

1. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

2. A este efecto considéranse equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.

3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.

Artículo 112.-

1. El derecho administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos.

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

---

2. Las relaciones de servicios con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo 3º, del artículo III, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos.

3. Sin embargo, se aplicarán también a estos últimos las disposiciones legales o reglamentarias de derecho público que resulten necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativa, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo.

4. Para efectos penales, dichos servidores se reputarán como públicos.

Artículo 113.-

1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.

2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.

3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.

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

---

Artículo 114.-

1. El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado en el caso individual como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.

2. Sin perjuicio de lo que otras leyes establezcan para el servidor, considérase, en especial, irregular desempeño de su función todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasione trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados.

Del Funcionario de Hecho

Artículo 115.-

Será funcionario de hecho el que hace lo que el servidor público regular, pero sin investidura o con una investidura inválida o ineficaz, aun fuera de situaciones de urgencia o de cambios ilegítimos de gobierno, siempre que se den las siguientes circunstancias:

a) Que no se haya declarado todavía la ausencia o la irregularidad de la investidura, ni administrativa ni jurisdiccionalmente; y

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

---

b) Que la conducta sea desarrollada en forma pública, pacífica, continua y normalmente acomodada a derecho.

Artículo 116.-

1. Los actos del funcionario de hecho serán válidos aunque perjudiquen al administrado y aunque éste tenga conocimiento de la irregularidad de la investidura de aquél.

2. La Administración quedará obligada o favorecida ante terceros por virtud de los mismos.

Artículo 117.-

No habrá relación de servicio entre el funcionario de hecho y la Administración, pero si el primero ha actuado de buena fe no estará obligado a devolver lo percibido de la administración en concepto de retribución y, si nada ha recibido, podrá recuperar los costos de su conducta en la medida en que haya habido enriquecimiento sin causa, de la Administración, según las reglas del derecho común.

Artículo 118.-

1. El funcionario de hecho será responsable ante la Administración y ante los administrados por los daños que cause su conducta.

2. La Administración será responsable ante los administrados por la conducta del funcionario de hecho.

Artículo 119.-

La responsabilidad penal del funcionario de hecho que fuere usurpador se regulará por el Código Penal.

### 3 JURISPRUDENCIA

#### PRINCIPIOS DEL EMPLEO PÚBLICO

#### PRINCIPIOS DEL EMPLEO PÚBLICO ANÁLISIS EN RELACIÓN CON EL EMPLEO PRIVADO

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>7</sup>

"II.- De previo a realizar el análisis que corresponda, se debe de indicar en la presente litis que, al laborar el actor en el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, estamos en presencia de una relación estatutaria o de empleo público; por lo que, de conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Sala y de la Constitucional, los principios que la rigen son los propios de una relación de naturaleza pública, que pueden no sólo ser distintos a los del Derecho Laboral -privado-, sino, inclusive, estar contrapuestos a éstos. Al respecto, se puede consultar, de

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

---

la Sala Constitucional, entre otros, el Voto N° 1696, de las 15:30 horas, del 21 de agosto de 1992. De ahí que, en el caso que ahora nos ocupa, no sean de aplicación los principios de primacía de la realidad, protector e irrenunciabilidad propios del derecho de trabajo, al ser desplazados, en el Sector Público, por otros principios, entre ellos el de legalidad, al cual están sujetas, en su actuar, las diferentes Administraciones Públicas, tanto centralizadas como descentralizadas [...] En criterio de la Sala, las diferencias salariales reclamadas por el accionante, no pueden serle concedidas, a pesar de haber efectuado labores correspondientes al puesto de Jefe de Seguridad y Vigilancia 2; ya que, presupuestariamente, mantuvo siempre su puesto de Jefe de Seguridad y Vigilancia 1, por lo que en atención y respecto del principio de legalidad, la Administración no podía modificar el salario del actor, por una mera situación de hecho, ya que éste no acreditó haber sido ascendido en propiedad, o interinamente, con un nuevo nombramiento -en un cargo que tuviera un salario mayor-, ni cuenta con la correspondiente e indispensable Acción de Personal, para poder hacerlo. Tampoco cabe acoger su pretensión, con base en el principio de primacía de la realidad; por tratarse de una relación estatutaria de naturaleza pública, que se rige por los principios del Derecho Público -principalmente el de legalidad- y no por los que rigen las relaciones laborales privadas. Con base en dicho principio -que permea toda la actividad de la Administración Pública- contemplado en el artículo 11 de la Constitución Política y desarrollado en el numeral 11 de la Ley General de la Administración Pública, todos los actos de la Administración, deben estar previstos y autorizados, por norma escrita, con pleno sometimiento a la Constitución, a la ley y a todas las normas del ordenamiento jurídico sectorial, público. Lo anterior, conlleva una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, a la Administración sólo le está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado, en forma expresa y, todo lo que no esté regulado o autorizado, le está vedado

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

---

realizarlo. Por consiguiente, si el actor ejerció o viene ejerciendo funciones de Jefe de Seguridad y Vigilancia 2, pero continuó y sigue nombrado en el puesto de Jefe de Seguridad y Vigilancia 1, la Administración no podía, ni puede, cancelarle el salario que pretende, correspondiente al cargo de Jefe de Seguridad y Vigilancia 2; pues, como se dijo, nunca se produjo un nombramiento en ese otro cargo, presupuestado con una remuneración mayor, que permitiera o permita pagarle un salario distinto; dado que tales diferencias, sólo hubiesen podido serle concedidas si, en cumplimiento de la normativa aplicable, hubiese sido efectivamente nombrado en un puesto superior al de Jefe de Seguridad y Vigilancia 1, que es el único legalmente a su cargo y en propiedad."

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>8</sup>

"III.- ACERCA DE LOS PRINCIPIOS POR LOS CUALES SE RIGE EL INSTITUTO DEMANDADO: De conformidad con los numerales 1 y 2 de la Ley N° 1721, de 28 de diciembre de 1953 y sus reformas, el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, es una institución autónoma de Derecho Público, con personería jurídica y patrimonio propios. En virtud de esa naturaleza, forma parte de la Administración Pública (descentralizada) y sus servidores, independientemente del tipo de trabajo que desempeñen o de las condiciones en que lo hagan, son funcionarios públicos (artículos 1 y 111 de la Ley General de la Administración Pública). De ahí que su relación de servicio sea estatutaria y no privada y, por ende, esté sujeta al Derecho Administrativo y a sus principios (ordinal 112 ibídem). Dentro de esa tesitura, conviene transcribir, el criterio de esta Sala, vertido en su sentencia N° 8, de las 14:20 horas del 10 de enero de 1996, a propósito de una discusión semejante a la de este caso. En lo que aquí interesa, en

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

esa resolución se estableció lo siguiente: "Si bien es cierto, en materia laboral imperan principios que buscan tutelar al trabajador, como el de primacía de la realidad y del in dubio pro operario, no se puede dejar de lado que no estamos en presencia de una relación de empleo privada, sino de servicio público y que, en este campo rigen principios distintos -principios de derecho público- que incluso, pueden ser contrapuestos a los de aquella especial materia, por lo que en estos casos, es la naturaleza de la relación la que establece los principios y reglas a aplicar. La Sala Constitucional en el Voto (...) Número 1696 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992, se pronunció en ese sentido: "Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solo distintos de los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos". Así las cosas, de conformidad con el principio de legalidad que impera en el Sector Público, sólo pueden considerarse lícitas y efectivas como obligaciones a cargo de los respectivos entes aquellas que se encuentren autorizadas por el ordenamiento (artículos 11 de la Constitución Política y 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública), razón por la cual, la utilización de un bien público, solo puede ser conceptuada como salario en especie, con las consecuencias que esa calificación implica, si está regulada de manera expresa en el ordenamiento en esa forma, lo que no sucede en el caso de que se conoce. Además, en materia de empleo público, la tendencia legislativa ha sido restringir el concepto de salario en especie, con el fin de buscar una protección adecuada de los recursos públicos, tal y como se desprende del artículo 9° de la Ley de Salarios de la Administración Pública..." (ver, en el mismo sentido, los votos N°s 102, de las 9:00 horas del 31 de marzo; 166, de las 10:15 horas del 24 de mayo; ambos de 1995; 39, de las 9:50 horas del 2 de febrero; 155, de las 15:20 horas del 22 de mayo; 166, de las 19:15 horas del 24 de mayo; todos de 1996; 17, de las 14:40 horas del 22 de enero; 267, de las 9:40 horas del 31 de octubre; 291, de

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

las 11:10 horas del 14 de noviembre; y 192, de las 10 horas del 19 de noviembre; los últimos de 1997). IV.- De manera entonces que, por exigencia del principio de legalidad, un determinado beneficio percibido por un funcionario/a público, sólo puede considerarse como tal, si el ordenamiento jurídico expresamente le reconoce esa condición, y no en casos contrarios, pues se violentarían los principios contenidos en los artículos 11 de la Constitución Política, y de la Ley General de la Administración Pública. El documento aportado por el actor a folio 64, que es Memorando dirigido al actor en fecha 18 de octubre del 2000, por parte de la licenciada Sandra Hernández N., del Departamento de Recursos Humanos de la institución, señala literalmente: "De conformidad con el oficio N° 0098-2000 de la SubGerencia General y el Acta firmada el 4 de octubre entre los Sindicatos y la Empresa, se le designa a usted para que a partir del 14 de octubre hasta el 13 de enero del 2001 labore como Maquinista en el Remolcador Don Asís. Lo anterior con su aprobación, además se le anexa la descripción de funciones que le corresponde ejecutar..." . Debemos señalar que el actor laboraba como Trabajador Especializado 2, y las funciones que se le encomendaran eran acordes al puesto y salario devengado, de lo que más adelante se ampliará, por lo que no es posible otorgarle las diferencias salariales y demás extremos aquí planteados. El artículo 8 del Decreto Ejecutivo N° 27102-H, publicado en el Alcance N° 26, a la Gaceta N° 114 del 15 de junio de 1998 (Directrices Generales de Política Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos), establece que "...para las reasignaciones, ascensos, sustituciones, recargo de funciones y cualquier otro movimiento de personal, la entidad velará por el cumplimiento de los requisitos académicos y legales que exige el correspondiente manual de clase institucional..." ; y el capítulo primero, define la Reasignación como el cambio hacia un nivel mayor o menor en la clasificación de un puesto, con motivo de haber experimentado este una variación sustancial y permanente en sus tareas y niveles de responsabilidad; la Sustitución o suplencia, como el reemplazo temporal de un funcionario por otro,

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

---

y el Recargo de funciones como el asumir temporalmente funciones de un puesto de mayor nivel salarial, adicionales a las labores propias del puesto permanente del servidor. V.- Conforme al numeral 57 de la Constitución Política, en lo que interesa dispone: "...El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia..." . Esa norma armoniza con el artículo 167 del Código de Trabajo que reza: "Para fijar el importe del salario en cada clase de trabajo se tendrán en cuenta la cantidad y calidad del mismo./ A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia iguales, corresponde salario igual, comprendiendo en éste, tanto los pagos por cuota diaria, como las percepciones, servicios como el de habitación y cualquier otro bien que se diere a un trabajador a cambio de su labor ordinaria" . Respecto de esas normas, la Sala Constitucional en el Voto número 1478, de las 11:08 horas, del 13 de febrero del 2004, reiteró las consideraciones externadas en su resolución número 4883 de las 12:54 horas, del 22 de agosto de 1997, así: "...este Tribunal Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que el principio enunciado constituye una especialidad del derecho de igualdad garantizado en el artículo 33 de la Constitución, pero que por derecho a la igualdad salarial debe entenderse el derecho a recibir igual remuneración por igual tarea realizada; asimismo, la Sala también ha negado que exista discriminación salarial en caso de servidores que realicen diversas funciones, que laboren para diferentes poderes públicos, o que trabajen para distintos sectores laborales -público y privado - (véanse resoluciones números 1472-94 de las 17:54 horas del 21 de marzo de 1994 y 6471-94 de las 9:39 horas del 4 de noviembre de 1994). Así se aprecia en el siguiente extracto: "El principio de igualdad, contenido en el Artículo 33 de la Constitución Política, no implica que en todos los casos, se deba dar un tratamiento igual prescindiendo de los posibles elementos diferenciadores de relevancia jurídica que puedan existir; o lo que es lo mismo, no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación. La igualdad, como lo ha dicho esta Sala, sólo es violada cuando la desigualdad está

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

---

desprovista de una justificación objetiva y razonable . Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que debe existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha . Es decir, que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, con tratamiento diverso. Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva "(Sentencia número 6832-95 de 16:15 horas del 13 de diciembre de 1995)" (lo evidenciado es nuestro). VI.- Esta Sala, en casos similares ha dicho que: "...En el caso de que un servidor se encuentre nombrado en un puesto determinado; pero, en la práctica, desempeñe las labores correspondientes a otro de superior categoría; y, por ende, mejor remunerado, está legalmente facultado para gestionar una reasignación y el cobro de las respectivas diferencias salariales; para lo cual es necesario que compruebe no sólo que realiza las funciones correspondientes a ese otro puesto, sino, también, -y esto es un presupuesto jurídico fundamental-, que cumple con los requisitos del cargo al cual aspira. Hasta que se dé el respectivo ascenso, podrá entonces el funcionario percibir el nuevo salario correspondiente...". (Ver voto número 471-2001, de las 10:00 horas del 17 de agosto de 2001). En el caso que nos ocupa, el actor no demostró se desempeñara en el puesto de Maquinista del Remolcador Don Asís. Incluso el A-quem no tiene claridad en este sentido, al indicar literalmente en su sentencia que: "...se le condena a cancelarle al actor las sumas correspondientes a las diferencias salariales entre el sueldo de (sic) devengaba como trabajador especializado 2 y el de maquinista si la hubiere , así como los reajustes correspondientes como consecuencia de esas diferencias por concepto de aguinaldo. Diferencias estas que deberán determinarse

# Centro de Información Jurídica en Línea

## Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

en ejecución de sentencia..." (la negrita es nuestra). A ciencia cierta no se observa la existencia de una diferencia salarial que diera pie a recibir un salario superior al devengado como Trabajador Especializado 2. En consecuencia, por encontrarnos, como se analizó, en presencia de una relación regida por el derecho público, donde no se aplica el principio de la primacía de la realidad, sino el de legalidad, no es posible reconocerle, los reajustes salariales pretendidos (véase en este sentido, el voto de ésta Sala número 366-2003, de las 9:30 horas del 16 de julio de 2003). Tal y como lo señaló el A-quo, es menester de las instituciones como la aquí accionada, distribuir las cargas de trabajo, en atención a las condiciones presupuestarias, y es claro que a la Administración no le es posible pagar un salario diferente al asignado presupuestariamente donde está nombrado el trabajador/a."

### **PRIMACÍA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD SOBRE LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO DE TRABAJO PRIVADO**

[ TRIBUNAL DE TRABAJO. SECCIÓN CUARTA]<sup>9</sup>

"3.- De previo a valorar el fondo del asunto sometido a estudio, es menester recalcar que en tratándose de entidades del Sector Público, tenemos que respetar el Principio de Legalidad que rige para los tres Poderes de la República, donde está incluido el Ministerio de Seguridad Pública. 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 sólo 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

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

las otras normas del ordenamiento jurídico sectorial público. Al respecto ver Voto N° 2002-00583, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. En armonía con lo expuesto, debemos tener 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 precitada, 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". (...) Los artículos 191 y 192 de la Constitución Pública 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; (...) En cuanto a las relaciones de empleo público, esta Sala y la Constitucional, de manera reiterada

han indicado que rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública, que pueden ser no sólo distintos a los que rigen las relaciones de empleo privado; sino, inclusive, contrapuestos a éstos. (...) En razón de lo anterior, los principios propios de las relaciones laborales privadas, como el de primacía de la realidad, pueden verse desplazados, en el Sector Público, ante las necesidades del servicio público o ante principios, como el cardinal de legalidad; al cual están sujetas, en su actuar, las diferentes administraciones públicas, tanto centralizadas o descentralizadas."."

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA LABORAL APLICACIÓN EN EL EMPLEO PÚBLICO**

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]<sup>10</sup>

III.- SOBRE EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD: Quedó acreditado que, a partir de julio de 1994, en virtud de un estudio integral de puestos, la institución demandada confeccionó unas plantillas de clasificación, para los diferentes grupos ocupacionales, ubicándose a los servidores según la naturaleza de los puestos, el grado de complejidad de las tareas asignadas, el nivel de responsabilidad exigido por las funciones y los requisitos necesarios para desempeñarlas. Específicamente, en el área de Trabajo Social, en un Hospital Periférico 3 (como el Hospital San Vicente de Paúl de Heredia, según lo admite la demandante, en el libelo inicial, y lo corrobora el testigo Wilfrido Rojas Mathieu a folio 101), el jefe es un Profesional 4, mientras que el personal subalterno es Profesional 1 o 2, según se trate de bachilleres o de licenciados (ver documental de folios 67 y 195). El testigo de la parte demandada, Wilfrido Rojas Mathieu, indicó que a nivel de personal subalterno, también existe la categoría de Profesional 3, pero es claro que se trata de un error, ya que ese mismo testigo, en su condición de Coordinador de la Subárea de Clasificación y

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

Valoración de Puestos, suscribió el citado oficio de folio 67; por lo que, analizada esa prueba en conciencia, la Sala se inclina por otorgarle mayor credibilidad a la documental, al ser más idónea para acreditar el tipo de hechos que sirven de base a este litigio; amén de que la información que ese documento contiene, encuentra pleno respaldo en la prueba solicitada para mejor resolver por esta Sala, visible a folio 195. De este modo, como la accionante labora en un Hospital Periférico 3, no ostenta un cargo de jefatura y es Licenciada en Trabajo Social, la categoría que le corresponde es la de Profesional 2, que es la que correctamente tiene asignada. La demandante se siente discriminada, porque sus compañeras de trabajo realizan labores idénticas a las suyas y cuentan con la misma preparación académica, pese a lo cual ostentan el grado de Profesional 3 y perciben una remuneración superior a la suya, lo que considera violatorio del principio constitucional de igualdad salarial. Tales aseveraciones se ven comprobadas con la documental de folios 8, 8 bis, 39 y 40; así como con la testimonial de Flor María Castro Vargas y de Yadira Morales Chaves (folios 100 y 102). No obstante, el hecho de que -inexplicablemente, pues la información que al respecto contiene el oficio de folio 67, no resulta para nada clara, ya que simplemente se hace referencia a "circunstancias particulares relacionadas con sus nombramientos, nivel académico y funciones asignadas"- esas dos funcionarias estén catalogadas como Profesionales 3, no le da derecho a la actora a que se le ubique como tal; porque, por tratarse de una relación estatutaria, prima el principio de legalidad sobre el de igualdad salarial; no pudiendo doña María de los Ángeles Ovarés Dinarte ser clasificada, al margen de lo que dispone el Manual Descriptivo de Puestos. Sobre el tema, resulta ilustrativa la siguiente jurisprudencia: " El recurrente reclama la violación de los principios del Derecho Laboral, de igualdad salarial y de primacía de la realidad; por cuanto, en su criterio, al haber desempeñado, en la realidad, las funciones correspondientes al puesto de Abogado, deben entonces cancelársele las diferencias

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

---

resultantes, entre el salario asignado presupuestariamente a dicho puesto y el fijado, de igual manera, para el de Asistente Legal. El principio de igualdad salarial -derivado del genérico de igualdad- y contemplado en el artículo 57 de la Constitución Política, de manera general, hace referencia a que todo trabajador debe recibir el mismo beneficio salarial, si es que realiza igual prestación de servicios que sus compañeros; eso sí, en idénticas condiciones (Sobre este aspecto puede consultarse la sentencia de esta Sala N° 878, de las 10:20 horas, del 11 de octubre del año 2.000). El de primacía de la realidad, por su parte, 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. 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 Alajuela, 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°s. 1.696, de las 15:30 horas, del 21 de agosto de 1.992; 4.788, de las 8:48 horas, del 30

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

---

de setiembre de 1.993; 3.309, de las 15:00 horas, del 5 de julio de 1.994; 6.095, de las 9:18 horas, del 18 de octubre de 1.994; 3.125, de las 16:24 horas, del 14 de junio de 1.995; 3.865, de las 10:57 horas, del 14 de julio de 1.995; 3.089 de las 15:00 horas, del 12 de mayo de 1.998 y, de esta Sala Segunda, entre las más recientes, en las sentencias N°s. 172, de las 10:10 horas, del 14 de marzo; 181, de las 10:10 horas, del 22 de marzo; y, 191, de las 9:50 horas, del 28 de marzo, todas de este año 2.001). 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" (Voto N° 322 de las 10:10 horas del 13 de junio del año 2001) . " En el Sector Público, del cual forma parte la Caja Costarricense de Seguro Social, la Administración tiene el poder - deber de distribuir las cargas de trabajo y de hacer las fijaciones salariales, de acuerdo con los Manuales Descriptivos de Puestos y las Escalas Salariales, todo en forma armoniosa y, asimismo, la obligación de reconocerle a los titulares de los respectivos puestos, el respectivo sueldo y todos los pluses o componentes salariales que resulten de la Ley, de disposiciones

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

administrativas válidamente adoptadas; o bien, cuando se trate de convenciones colectivas o de laudos arbitrales, en cuanto se incorporaron ya como atributos del puesto. Se dan legítimos márgenes de discrecionalidad, al confeccionarse los respectivos Manuales y fijarse la Escala Salarial, así como al hacerse calificaciones generales, valoraciones y reestructuraciones, de acuerdo con válidos criterios de conveniencia o de oportunidad, en función de la necesaria eficiencia del Servicio Público; todo lo cual se hace atendiendo a las condiciones fiscales, las modalidades de cada clase de trabajo, el costo de la vida, los salarios de los mismos puestos, en la empresa privada y, algo muy importante, el conjunto de la estructura orgánica y funcional, para que ésta resulte armónica y consistente. Se trata de una actividad de tipo técnico. El Manual, una vez aprobado, constituye un instrumento de trabajo limitante para la Administración, en la medida en que establece una descripción de las actividades del puesto, que se toma en cuenta para determinar la clasificación, dentro de aquella estructura organizativa, y la correspondiente valoración, siempre de acuerdo con una determinada Escala de Salarios. Los Manuales pueden ser modificados por la jerarquía, no sólo en cuanto al contenido de la actividad, sino también en materia de requisitos; igual que puede modificarse la Escala de Salarios; eso sí, sin perjuicio de derechos adquiridos. Las estructuras salariales adquieren carácter normativo, al formar parte de un Presupuesto Público, en el cual habrá un código para cada destino. Por eso, las modificaciones de las situaciones particulares - la condición de un determinado empleado - se hacen sujetas a una real disponibilidad presupuestaria, y siempre hacia el futuro, a partir de determinado momento, que ya está reglado - Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y directrices de la Autoridad Presupuestaria - . Dicho conjunto de herramientas, más las que provengan de una ley o de otra disposición normativa aplicable, funcionan;

como parte del denominado Bloque de Legalidad, para el caso, Sectorial, y, del que la Administración específica, no puede

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

---

apartarse (artículo 11 de la Constitución Política, en relación con los numerales 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública).- Es por ello, que la decisión del Ad-quem, de no concederles a los actores sus pretensiones, se encuentra ajustada a Derecho; puesto que, de lo contrario, se incurriría en una violación al principio de legalidad; el cual, precisamente, consagra el obligado e ineludible sometimiento, de toda la actividad de la Administración Pública, al ordenamiento jurídico" (Voto N° 878 de las 10:20 horas del 11 de octubre del año 2000) . No es posible, entonces, acudir a principios tales como el de supremacía de la realidad o el de igualdad salarial, para tutelar situaciones no amparadas, ni contempladas, en una norma escrita (al respecto, puede también consultarse el Voto N° 401, de las 15:20 horas, del 4 de mayo del año 2000). Por ello, lo resuelto en las instancias precedentes, no puede ser compartido por los suscritos. IV.- Con base en las consideraciones expuestas, procede acoger el recurso planteado. Por consiguiente, ha de revocarse la sentencia recurrida y, en su lugar, declararse sin lugar la demanda; accogiéndose la excepción de falta de derecho. No obstante, el asunto debe resolverse sin especial condenatoria en costas, por estimarse que, la actora, ha litigado con evidente buena fe, ya que, razonablemente, pudo haber creído tener derecho a las diferencias salariales reclamadas (artículo 222 del Código Procesal Civil, aplicable a la materia por disponerlo así el numeral 452 del Código de Trabajo). "

### **APLICACIÓN DE PRINCIPIOS MORALES, TELEOLÓGICOS Y SOCIALES EN RELACIÓN CON DERECHOS SUBJETIVOS Y POTESTADES ADMINISTRATIVAS**

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]<sup>11</sup>

I.- Don Carlos Luis Chaves Cambronero reclamó la pensión complementaria, las sumas por concepto de capital de retiro, los intereses y las costas. Sostuvo que trabajó al servicio de la Caja

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

Costarricense de Seguro Social del 2 de diciembre de 1972 al 31 de julio de 1988; data en que fue despedido con responsabilidad patronal debido a una prolongada incapacidad por problemas de salud que dio como resultado el posterior otorgamiento de una pensión por invalidez. La demandada opuso las excepciones de falta de derecho, prescripción y la genérica de sine actione agit. De acuerdo con su alegato, el actor no tiene derecho a lo solicitado porque no era empleado activo al momento de pensionarse. La jueza de primera instancia declaró con lugar la demanda, condenó en costas a la accionada y fijó las personales en la suma prudencial de setenta y cinco mil colones (₡75.000,00). Por sentencia N° 1421, de las 9:45 horas, del 24 de setiembre de 2002, la Sección Segunda del Tribunal de Trabajo confirmó lo resuelto por el Juzgado. En esta sede, el licenciado Luis Fernando Chaves Rodríguez, apoderado general judicial de la Caja, acusa la violación de la cosa juzgada material y de los numerales 4 del Reglamento del Fondo de Retiro y 6, 8 y 19 del de Invalidez, Vejez y Muerte. En su criterio, como no está demostrado que, al momento de su despido, el actor cumpliera con los requisitos para una pensión por invalidez, no tiene derecho a los beneficios del Fondo de Retiro. Alega que su representada actuó con estricto apego al principio de legalidad cuando, con base en la sentencia que la otorgó, estableció como fecha de vigencia de la pensión el 9 de noviembre de 1998, por ser ese el momento en el que se tuvo certeza de su estado. Solicita la revocatoria del fallo recurrido y que, en su lugar, se desestime la demanda. II.- De acuerdo con los artículos 1, 2 y 3 del Reglamento aportado, vigente a partir del 10 de marzo de 1998, el Fondo de Retiro fue creado con la expresa finalidad de ofrecerle a los empleados, presentes y futuros, de la Caja Costarricense de Seguro Social dos sistemas de protección, uno básico y otro adicional. El primero de ellos, que es solidario y financiado exclusivamente por esa entidad en su calidad de empleadora, comprende dos beneficios complementarios al seguro de invalidez, vejez y muerte, denominados pensión complementaria y capital de retiro. Las condiciones para su

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

otorgamiento están reguladas en el ordinal 4, que dispone lo siguiente: " Tendrá derecho al beneficio de pensión complementaria y al capital de retiro, quien al retirarse del servicio activo de la institución, se acoja al derecho de pensión en caso de invalidez o vejez con el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte ." Es cierto que, si se atiende únicamente a su literalidad, ese precepto parece exigir una relación de causa a efecto entre la pensión y el retiro, es decir que, para disfrutar de los beneficios reclamados por el actor, la persona ha de haber renunciado a su trabajo para disfrutar de su derecho a la pensión. Sin embargo, dadas las particularidades presentadas en este caso, que no encuentran solución jurídica en él, ni en el resto de las disposiciones de dicho Reglamento, y los principios generales que, en materia de interpretación jurídica, establece el Código Civil, no resulta admisible leerlo de manera tan tajante. Al tenor del artículo 10 del último cuerpo normativo citado, "Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de ellas." En virtud del 11, "La equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas..." Debe tenerse en cuenta, además, que, en concordancia con esos cánones, los ordinales 8, 10 y 17 de la Ley General de la Administración Pública insisten en recabar del operador y de la operadora del ordenamiento administrativo que, a la hora de interpretarlo, integrarlo y aplicarlo, garanticen un equilibrio entre la eficiencia de las administraciones públicas y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales e intereses de las personas. Por consiguiente, lo propio es darle énfasis al componente de autonomía de la voluntad implícito en la disposición reglamentaria transcrita como elemento determinante de la pérdida de los derechos propios del sistema de protección básica. III.- Don Carlos Luis Chaves Cambronero trabajó como técnico en ciencias médicas 2, al servicio de la Caja Costarricense de Seguro Social, durante más de 25 años -del 4 de

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

diciembre de 1972 al 31 de julio de 1998- (certificación de folio 18). En esa última fecha, luego de una prolongada incapacidad por problemas de salud, fue despedido con responsabilidad patronal, con fundamento en lo previsto en el artículo 45 de las Normas que regulan las relaciones entre la Caja Costarricense de Seguro Social y sus funcionarios, entonces vigente (misma prueba). Por sentencia N° 1830, emitida a las 13 horas, del 22 de abril de 1999, dentro del proceso ordinario N° 97-002397-166-LA, interpuesto por el actor contra la demandada, el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José le otorgó una pensión por invalidez a partir del 9 de noviembre de 1998 en razón de que, en esta data, se tuvo certeza de su estado (folios 55 a 60 del expediente 97-002397-166-LA). Los antecedentes de ese fallo se remontan a una solicitud formulada en sede administrativa, que fue denegada mediante resolución N° 11108, del 30 de mayo de 1997, suscrita por el Jefe del Departamento Trámite de Pensiones de la entidad accionada (folio 4 del expediente N° 97-002397-166-LA). La demanda de ese otro proceso fue presentado el 23 de julio de 1997 y contestada el 4 de marzo de 1998, es decir, antes del cese. El 27 de octubre de 1987, el señor Chaves Cambronerero fue valorado en la Sección Medicina del Trabajo del Departamento de Medicina Legal del Organismo de Investigación Judicial. En esa oportunidad, los médicos concluyeron que la pérdida de su capacidad para desempeñar su actividad habitual u otra compatible no alcanzaba las dos terceras partes; porcentaje mínimo necesario para considerarlo inválido (ver dictamen médico legal N° 97-1832, visible del folio 6 al 11 del expediente N° 97-002397-166-LA). Don Carlos Luis impugnó esa pericia y, en su sesión celebrada el 16 de octubre de 1998, el Consejo Médico Forense determinó que sí estaba inválido, sin especificar desde cuándo (ver dictamen médico legal DML 98-1152, del 9 de noviembre de 1998, visible del folio 37 al 40 del expediente N° 97-002397-166-LA). Tanto en ese proceso -ver folio 51- como en éste -ver folio 33-, el Jefe del Departamento Trámite de Pensiones certificó que el 27 de mayo de 1998, esto es: antes del despido, el actor contaba con "...las cuotas

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

---

reglamentariamente requeridas para optar por una pensión por invalidez, pero no completo [sic] el requisito de ser declarado inválido por la comisión respectiva, en razón de lo cual se le denegó el beneficio en sede administrativa." El cese de comentario se produjo por recomendación de la Comisión Calificadora del estado de invalidez emitida en su sesión 98-20, del 12 de junio de 1998, luego de valorarlo para efectos de determinar si procedía o no el otorgamiento de la pensión (folio 28 del expediente N° 97-002397-166-LA). IV.- El anterior recuento pone en evidencia que la imposibilidad del señor Chaves Cambronero de renunciar a su trabajo –" retirarse del servicio" en los términos del artículo 4 del Reglamento del Fondo de Retiro- para acogerse, de inmediato, a su pensión por invalidez es responsabilidad exclusiva de la propia Caja Costarricense de Seguro Social. Tanto el acto de despido con responsabilidad patronal como la denegatoria, en sede administrativa, del derecho de comentario son imputables únicamente a esa entidad. Ellos determinaron que don Carlos Luis no pudiese pasar de la situación de servicio activo a la de jubilado sin antes estar cesante durante un breve período (poco más de tres meses). Ni siquiera por la causa de hecho –incapacidad por razones de salud- puede endilgársele responsabilidad alguna al actor. De ahí que, si se aplicase el citado artículo 4 al caso concreto conforme se pretende en el recurso, se le estarían atribuyendo a aquellos actos administrativos, en principio lícitos y en cuya producción la voluntad del señor Chaves Cambronero no ha jugado ningún papel, consecuencias del todo anormales y, por ahí, ilegítimas para él. A ello debe sumarse que está demostrado que, al momento del cese, sí cumplía con los requisitos para obtener una pensión por invalidez y que si no la percibe desde entonces ello se debe, fundamentalmente, a la negativa atribuible a la accionada, de reconocer ese derecho, que hizo necesaria la interposición y tramitación de un proceso ordinario para su efectiva declaración. La Sala no entra en cuestionar la fecha a partir de la cual fue otorgado el mismo, sea el 9 de noviembre de 1998, ni las razones

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

que tuvo el juzgador de primera instancia del proceso ordinario por pensión para fijarla en ese momento, porque eso no es objeto de este proceso y, aunque lo fuera, efectivamente ya es cosa juzgada material. Sin embargo, eso no impide que, para resolver sobre las pretensiones objeto de este asunto, se revisen sus presupuestos de hecho. En todo caso, conviene aclarar que una cosa es tener certeza de la invalidez, como se indicó en la sentencia cuya violación se alega, y otra muy diferente es haber indicado que antes de la fecha establecida no fuese ése su estado; lo que, obviamente, no se declaró. V.- A mayor abundamiento, es preciso referirse al carácter objetivo del sistema de responsabilidad pública, fundado en un principio general de garantía y protección de la órbita patrimonial de toda persona, que gira en

torno a la víctima y descansa en la idea de lesión, establecido en la Ley General de la Administración Pública -artículo 190 a 198-. En virtud de él, las administraciones públicas son responsables por todos los daños que cause su funcionamiento, incluidos los que tengan origen en conducta legítima, lícita y normal. En el caso concreto, es evidente que el despido con responsabilidad patronal decretado por la Caja Costarricense de Seguro Social le generó daños efectivos, evaluables e individualizables al señor Chaves Cambroner, distintos de los habituales en ese tipo de actos, al frustrar lo que, para cuando fue ejecutado, había dejado de ser una simple expectativa para él, es decir, sus derechos a la pensión complementaria y al fondo de retiro. Para arribar a esa conclusión carece de trascendencia que, en ese momento, aún no se hubiese declarado su derecho a la pensión por invalidez, puesto que hacía mucho tiempo había iniciado, con pleno conocimiento de esa entidad pública, los trámites pertinentes que, sin duda alguna, terminaron con tal reconocimiento. Su situación de salud no obligaba a despedirlo, tan sólo posibilitaba tomar esa decisión. Se trata, entonces, de una potestad discrecional que fue ejercida sin considerar esas otras importantes consecuencias y, por supuesto, sin tomar las

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

previsiones necesarias para evitarlas o, en su caso, repararlas como correspondía. Sobre el particular el numeral 17 ibídem es clarísimo: "La discrecionalidad estará limitada por los derechos del particular frente a ella, salvo texto legal en contrario." De manera paralela, el título preliminar del Código Civil -que es derecho común de todo el ordenamiento jurídico costarricense- contiene reglas fundamentales de la labor interpretativa que constituyen una vía de comunicación de la legislación vigente con la moral y cuyo propósito no es otro que la superación del positivismo legalista. Así, en virtud de su artículo 21 "Los derechos deberán ejercitarse conforme con las exigencias de la buena fe." Por su parte, la primera oración del 22 instituye que: "La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial de éste." De esos preceptos deriva que, tanto en materia de empleo público como en cualquier otra, los derechos subjetivos y las potestades administrativas, aparte de sus expresos límites legales, están circunscritos por barreras morales, teleológicas y sociales y que está prohibido su ejercicio irregular, correspondiéndole al juez o a la jueza la determinación de las hipótesis concretas en las cuales se presenta tan reprochable comportamiento humano (ver, por todos, los votos N°s. 177, de las 8:10 horas, del 20 de agosto de 1993; 141, de las 16 horas, del 4 de julio de 1997; 52, de las 11:50 horas, del 13 de febrero de 1998; y 197, de las 15:50 horas, del 15 de julio de 1999). Gracias a esas normas, la conceptualización de los hechos ilícitos, de los cuales el abuso de derecho es una especie, no se agota en lo meramente formal; es decir; lo contrario a la legislación escrita, sino que abarca una noción material de ilicitud, comprensiva del incumplimiento de obligaciones derivadas de principios generales mucho más amplios, tales como el de la buena fe y el de la equidad, de especial importancia en el derecho público dada la posición institucional de supremacía jurídica de los entes y órganos administrativos (artículos 28 de la Constitución Política, 7, 8, 9 y 14 de la Ley General de la Administración Pública y 21 del Código Civil). Así, en relaciones

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

---

jurídicas de sujeción especial como lo es la de empleo público, que imponen obligaciones recíprocas a las partes, un comportamiento en principio lícito resulta contrario a la lealtad y a la honestidad que cabría exigir para con la contraparte e implica incurrir en un quebranto de la buena fe si, como en este caso, produce una lesión de especial intensidad, cual es intentar privar a don Carlos Luis, hacia el futuro, de sus legítimos derechos a una pensión complementaria y al fondo de retiro. En consecuencia y en atención a los principios generales de buena fe y de garantía y protección del patrimonio jurídico de la persona administrada, lo correcto es mantener incólume el reconocimiento que, de ambos derechos, ya hicieron las autoridades de instancia.

"

**EMPLEO PÚBLICO CÓMPUTO DE LA PRESCRIPCIÓN**

[TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN CUARTA]<sup>12</sup>

"III.- Sobre la excepción de prescripción opuesta por el Estado. Con relación a la prescripción, es claro, conforme a la jurisprudencia de la Sala Constitucional, que los derechos derivados del contrato de trabajo prescriben en seis meses después de finalizada la relación laboral. La queja del letrado fue definida desde hace más de diez años por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, cuyos fallos son de acatamiento obligatorio, o sea erga omnes, según lo dispone el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Al respecto, en voto N° 5969, de las 15:21 hrs. del 16 de noviembre de 1993, ha dicho la Sala, que ningún derecho prescribe mientras exista relación laboral. Además, declaró inconstitucional el artículo 607 del Código de Trabajo indicando que los derechos de los trabajadores prescriben en seis meses, contados a partir de la terminación del contrato de trabajo. Al respecto, resulta oportuno transcribir la

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

parte dispositiva de dicho fallo: "Se declara con lugar la acción y en consecuencia se anulan por inconstitucionales el párrafo último del artículo 27 del Reglamento Autónomo del Servicio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Decreto 19623 - MTSS publicado en la Gaceta N° 93 del 17 de mayo de 1990) en cuanto establece la prescripción del derecho a vacaciones por remisión al artículo 607 del Código de Trabajo, el cual también se anula por inconstitucional en cuanto se aplique a los Derechos de los trabajadores únicamente, debiendo entenderse que para éstos todos los derechos laborales prescriben en los términos del artículo 602, a contar de la terminación del Contrato de Trabajo." Sobre esa misma línea jurisprudencial, también puede consultarse de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, los votos 227-99, 320-95, 392-02. Establecido el plazo de prescripción y el momento a partir del cual debe empezar a computarse, debemos determinar si el plazo prescriptivo se cumplió. Del estudio minucioso de los autos, estima el Tribunal que la excepción de prescripción debe rechazarse por dos motivos. A) En escrito fechado 23 de agosto de 2000, la aquí actora, planteó recurso de adición y aclaración en contra de la resolución N° 9572, del 22 de junio de 2000. La adición fue denegada en resolución sin número, de las 8:35 hrs., del 1° de setiembre de 2000 y notificada a la señora Irene Araya el 12 de setiembre de ese año (Legajo de prueba numerado 3, folios 61 y 65). Desde esa data (artículo 160 del Código Procesal Civil) hasta la presentación de la demanda el 22 de febrero de 2000, sólo habían transcurrido 5 meses y 12 días, con lo cual el plazo prescriptivo no se ha cumplido. B) En todo caso, el plazo prescriptivo jamás debe empezar a computarse desde la notificación de la sentencia emitida por el Tribunal del Servicio Civil, sino que el asunto se pasa, en este caso, a la Ministra de Energía y Minas, para que proceda a ordenar el despido dentro del mes siguiente a la recepción de la gestión del despido. Una vez ejecutado el despido, conforme a lo expuesto anteriormente, el trabajador tiene seis meses para acudir a la vía laboral a reclamar los derechos correspondientes, plazo que como se dijo, no

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

---

ha transcurrido. Se rechaza la excepción de prescripción opuesta por el Estado.-

IV.- Sobre las faltas endilgadas a la actora. Por guardar relación los recursos presentados por las partes, se resolverán en este considerando. El Juez de instancia, en aplicación del inciso c) del artículo 99 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, declaró prescrita la facultad del Estado para sancionar a la trabajadora Irene Araya. El juzgador estimó, que por oficio N° DGH 26-2000 fechado 1° de febrero de 2000, suscrito por el Director General de Hidrocarburos señor Alberto Fernández y recibido en el despacho de la señora Ministra de Ambiente y Energía el 7 de febrero de ese año (legajo de prueba N° 2, folios 21 a 26), se le informó de las posibles infracciones laborales cometidas por la demandante. De manera que, desde el 7 de febrero de 2000, doña Elizabeth Odio Benito, tuvo la posibilidad de iniciar la investigación disciplinaria en contra de Irene. Por consiguiente, al presentarse la gestión de despido el 13 de marzo de 2000, el plazo del mes necesario para que operara la facultad sancionatoria del patrono había transcurrido. Esa tesis el Tribunal la respeta, pero no la comparte. Si se lee con detenimiento el Oficio DGH 26-2000 anteriormente aludido, en el que se le pone en conocimiento a la Ministra los posibles vicios encontrados al Poder otorgado por San Antonio Gas & Oil Company a la Licda. Irene Araya y al Lic. Jorge Jiménez C, del Bufete Asesores Legislativos Ambientales S.A., no lleva implícita una denuncia laboral en contra de la actora. Es más, del documento se extrae, en el punto 5, que se pone en conocimiento las actuaciones de la señora Irene al seno del Consejo Técnico de Hidrocarburos para los efectos correspondientes de investigación y en el punto 6, se manifiesta que: "No obstante lo anterior se mantendría la incertidumbre o cuestión de la participación de la Licda. Araya y la aplicabilidad del régimen de prohibición de la Ley de Contratación Administrativa, por cuanto la ineficacia determinada del poder que fuera otorgado, implica que los actos ejercidos bajo ese poder son considerados legalmente inexistentes." De lo anterior se deduce la urgencia de investigar la veracidad de los

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

hechos atribuidos a la señora Irene, que es concordante con el procedimiento administrativo que debe respetar la Administración Pública en materia de despido. Al respecto ha dicho la Sala Segunda en el voto N° 14:50 hrs., del 16 de agosto de 2006, que: "Ese procedimiento administrativo, establecido como condición sine quanon para el despido de un trabajador amparado al Estatuto de Servicio Civil, es una garantía adicional al régimen de estabilidad en el empleo contenido en las normas 191, 192 Constitucionales, los cuales ordenaron la existencia de un estatuto que regularía las relaciones entre el Estado y sus servidores, y que además consagran como principio la estabilidad laboral de tales servidores, quienes no pueden ser despedidos de sus cargos menos que incurran en una causal de despido, conforme a las causales establecidas en el Código de Trabajo, o por reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos, según lo dispuesto en el artículo 47 de esa ley." Dentro del procedimiento administrativo, encontramos la fase investigativa, cuya finalidad es determinar la existencia de una falta y descubrir al autor. Con base en el documento emitido por el señor Director de Hidrocarburos, se ordena la fase de investigación, que culmina con la nota fechada 21 de febrero de 2000 y recibida en el despacho de la Ministra Odio Benito, el 23 de febrero de ese año. A partir de esa fecha, es donde la jerarca de la institución, amparada a un criterio técnico- jurídico, tiene la facultad de iniciar la denuncia correspondiente en contra de la trabajadora. A partir de esa fecha empieza a correr el plazo de un mes necesario para que prescriba la facultad de sancionar a la actora. La denuncia se presentó en el Tribunal del Servicio Civil el 13 de marzo de 2000. En consecuencia, el plazo prescriptivo no había transcurrido. En ese sentido, se debe revocar la sentencia apelada.- V.- La actora inició labores para el Estado desde el año 1982. Desde el mes de marzo de 1998, laboraba en la Dirección de Geología y Minas, propiamente en la Dirección de Hidrocarburos donde realizaba funciones de asesora legal. En la Gaceta N° 97, del jueves 20 de

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

mayo de 1999, se publicó la Licitación Petrolera N° 2 , encontrándose la actora en pleno ejercicio de su cargo (legajo de pruebas N° 1, prueba N° 12). En tal condición emitió el 17 de marzo de 1999, el memorándum GDTCC-114-99, dirigido al señor Luis Carlos Solera, Director Superior, relacionado con las actividades que se podían realizar o no en las áreas silvestres protegidas (legajo de prueba N° 1, prueba N° 14). En esa misma condición, también emitió criterio al señor Alberto Fernández, Director de Hidrocarburos, sobre la consulta realizada por Aransas Petroleum, respecto de la posibilidad de suspender los derechos de concesión por un tiempo indefinido. A la actora se le concedió vacaciones del 1° de setiembre de 1999 al 14 de octubre de 1999. Además se le otorgó un permiso sin goce de salario por seis meses a partir de 15 de octubre de 1999 hasta el 16 de abril de 2000 (legajo de pruebas N° 1, pruebas de 6 a 11). El día 22 de setiembre de 1999, la Compañía San Antonio Gas & Oil Inc., domiciliada en la ciudad de San Antonio, Estado de Texas, en Estados Unidos de América, otorgó poder a Irene Araya y Jorge Jiménez, miembros del Bufete Asesores Legislativos S.A., para que en su nombre, actuaran como sus representantes legales y presentaran oferta de licitación de Hidrocarburos Ronda N° 2, actuaran dentro del proceso completo hasta la ejecución del contrato con el Ministerio (legajo de prueba N°1, prueba 19). El 2 de noviembre de 1999, estando la actora disfrutando del permiso sin goce de salario, se presentó la oferta de Licitación Petrolera N° 2-99, conocida como ronda N° 2, para la exploración y explotación de Hidrocarburos, donde se resalta la condición de representante legal de la actora de la compañía oferente, así como de los atestados personales, académicos y profesionales de doña Irene (Legajo de pruebas N° 2, documento visible a folio 6, legajo de prueba N° 1, pruebas 16 a 18). El 8 de noviembre de 1999, la Comisión de Evaluación de las Ofertas de la Licitación Petrolera N° 2, procedió a la apertura y análisis de las mismas, determinando que la oferta de San Antonio Gas & Oil Inc, contenía errores que debían subsanarse. Doña Irene, en su condición de representante

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

legal de la Compañía aludida, remitió dos notas sin fecha ni número, pero que constan en el legajo de prueba N° 1, aclarando los requerimientos de los formularios 5 y 6, relacionados con la aceptación de Responsabilidad Solidaria de cada uno de los socios de SAGO; los estados financieros de las declaraciones de impuesto sobre las rentas de los años 96 a 98, presentados por SAGO a la Administración Tributaria de los Estados Unidos de América, Carta expedida por el Tesorero de SAGO donde se certifica que, no se debe ningún impuesto de renta al Estado de Texas y por último, los estados financieros de los socios de SAGO. El Ministerio de Energía y Minas le endilgó a la actora la comisión de una falta grave, consistente en la autenticación como representante legal de San Antonio Gas & Oil Inc, de la oferta de Licitación Petrolera N° 2, siendo funcionaria, asesora legal de la Dirección de Hidrocarburos. Por su parte la señora Irene rechazó los cargos imputados, aduciendo que ella no aceptó tácitamente el poder conferido, con la primera actuación que presentó en el proceso de licitación, pero ello se produjo cuando se encontraba disfrutando del permiso sin goce de salario. Doña Irene laboró como funcionaria pública desde 1982 hasta el año 2000, desempeñando el cargo de asesora legal de la Dirección de Hidrocarburos hasta la fecha del despido. En su condición de abogada especialista en la materia de geología, minas e hidrocarburos, pues así se desprende de su curriculum vitae, es contratada para asesorar, para vertir criterios y por supuesto, para evitar que la Administración Pública cometa errores trascendentales que afecten la imagen del Estado ante la ciudadanía. Como las decisiones, en este caso la adjudicación de la Licitación Petrolera N° 2, la toman funcionarios, se les exige a estos, sean moralmente intachables en el ejercicio de sus cargos, lo que en nuestro criterio, no ha sucedido en la especie. Véase que el Poder conferido a la actora, lo fue en forma limitada hasta la ejecución del contrato de licitación Petrolera N° 2, con lo cual sobrepasaba el plazo de seis meses de permiso sin goce de salario. Y si bien es cierto, se admite que la actora gozaba de tal licencia, cuando

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

expiraba el permiso sin goce de salario regresaba a su plaza en propiedad, como asesora legal de la Dirección de Hidrocarburos, donde por su antigüedad en el cargo era ampliamente conocida por los usuarios de ese departamento u oferentes. Entonces, si doña Irene fue la persona que evacuó consultas sobre las zonas donde se podían realizar o no actividades dentro de las áreas silvestres protegidas, así como la posibilidad de suspender los derechos de concesión por un período indefinido de tiempo, consulta planteada por Aransas Petroleum, como asesora legal podía influir en la decisiones de sus superiores, y además era una persona que conocía perfectamente los requisitos y pormenores de la oferta de licitación Petrolera N° 2, precisamente por laborar para el Ministerio de Energía y Minas, con su actuación, pudo comprometer la imagen de imparcialidad del Estado ante los demás participantes en el proceso de licitación. Por otro lado, el permiso sin goce de salario no suspende la relación laboral. Por tal motivo, estima el Tribunal que no tiene importancia, si el poder fue otorgado en la fechas del disfrute de vacaciones de la actora, o si lo aceptó tácitamente cuando su relación laboral se encontraba interrumpida, cuando aquella disfrutaba de un permiso sin goce de salario, porque la actora, nunca dejó de ser funcionaria del Ministerio de Energía y Minas. Por último, considera ésta Cámara, que nos encontramos frente a un asunto de puro derecho, bastando la prueba documental para resolver este caso. Además, los testigos evacuados Carlos Hernández Jiménez, Claudio Alberto Morales Badilla y Franz Ulloa Valverde, no aportan mayores datos al proceso. Don Franz tuvo a la actora como asesora en Minería y denuncia una aparente persecución en contra de la demandante. Sin embargo, como él lo admite, para ese momento histórico, a doña Irene se le investigaba por firmar documentos y fungir como apoderada legal de la Compañía San Antonio Gas & Oil Inc., siendo a su vez, funcionaria del Ministerio de Energía y Minas. Claudio Morales reafirma que Irene disfrutaba de un permiso sin goce de salario cuando representaba a una empresa participante en una licitación y don Juan Carlos Hernández indica ser compañero de

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

---

bufete y menciona la actuación de la actora como representante de la empresa en el proceso licitatorio. Lo narrado por los testigos no es diferente a lo indicado en los documentos aportados por las partes. Definitivamente, la actuación de doña Irene viola del deber de lealtad, fidelidad y se produce en el patrono una pérdida objetiva de la confianza depositada en su persona, que justifica el despido sin responsabilidad patronal, al tenor de lo expuesto en el artículo 81 inciso 1 del Código de Trabajo. En apoyo de nuestra tesis debemos citar un extracto de la sentencia N° 16, de las 9:10 hrs., del 16 de enero de 1991, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia que en lo de interés manifestó: "Que todo contrato tiene un contenido ético que le impone obligaciones especiales a las partes contratantes, como son, entre otras, los principios de buena fe, la equidad, comprensivos de los deberes de honestidad, lealtad, fidelidad, según la doctrina comprendida en el artículo 19 del Código de Trabajo. De esta forma si el trabajador quebranta con su proceder esos valores fundamentales de la relación laboral, éste se resquebraja y da lugar a que el patrono lo despidiera sin responsabilidad patronal, por haber cometido una falta grave a las obligaciones que le impone el contrato laboral, tal y como lo regula el numeral 81 inciso I) ibídem. Además vulnerados esos deberes éticos esenciales es irrelevante la comisión y luego demostración del perjuicio económico sufrido por la parte patronal, ya que, basta que el daño o perjuicio sea potencial o inminente, sin que el patrono esté en obligación de esperar perjuicio, para poder aplicar el poder de dirección y disciplinario que le corresponde." En el mismo sentido puede consultarse el voto N° 208, de las 9:30 hrs., del 18 de marzo de 2005 de la misma Sala. En atención a lo expuesto, se deben rechazar las excepciones de prescripción opuestas por las partes. Se revoca parcialmente la resolución recurrida y se rechazan los extremos de preaviso, auxilio de cesantía y los intereses correspondientes a estos rubros. Se acoge la excepción de falta de derecho en lo denegado y se rechaza en cuanto al pago de vacaciones y aguinaldo. En todo lo demás, se confirma la

sentencia apelada. "

## **EMPLEO PÚBLICO**

### **ANÁLISIS SOBRE EL FUNDAMENTO DEL RÉGIMEN DE ESTABILIDAD Y DE LA REINSTALACIÓN**

[TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN CUARTA]<sup>13</sup>

3.- Es conveniente para fallar este asunto traer a colación el Voto N° 2005- 00181 , dictado a las nueve horas cuarenta minutos del nueve de marzo de dos mil cinco, por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que en su Considerando VI, en forma expresa refirió: "DE LA REINSTALACIÓN DEL DEMANDANTE: La jurisprudencia de esta Sala ha señalado que solo procede la reinstalación del trabajador de una institución pública, cuando exista norma expresa que tutele ese derecho (puede verse entre otros el voto N° 365, de las 9:30 horas del 14 de abril del 2000). Sin embargo, retomando el tema de la estabilidad en el sector público se ha llegado a la conclusión que ese derecho tiene como lógica consecuencia que si no se está ante alguno de los supuestos previstos por la Constitución Política, el servidor público que sea despedido tiene derecho a ser reinstalado en las mismas condiciones que tenía antes del cese. Esto es así porque el constituyente dispuso una protección especial para los servidores públicos con la clara finalidad de que no fueran víctimas de los cambios de gobierno, evitando el botín político que se vivió en el pasado, cuando se acostumbraba a despedir sin justa causa para darle oportunidad a los seguidores del partido en el poder. También tuvo, en el fondo, la finalidad de evitar arbitrariedades y abusos de poder de quienes temporalmente ejercen puestos de jerarquía, anteponiendo a los intereses personales de las jerarquías el interés institucional y con ello el fin público que requiere del buen servicio y de la continuidad de este. Esas

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

---

finalidades superiores al interés individual (de jefaturas y servidores) responde al contenido de los artículos 191 y 192 de la Carta Fundamental, cuando este último dice "(...) solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos." . 4.- Una vez, que ha sido estudiado y discutido ampliamente el asunto, concluye en forma unánime este Órgano Jurisdiccional, que le asiste razón a la accionante, para modificar lo que viene dispuesto. El argumento central para oponerse a este fallo consistió en que la actora, licenciada Elizabeth Alonso Soto fue despedida de la Dirección General de Asesoría Jurídica, con fundamento en un Proceso de Reestructuración del Banco Central, cuya validez este Tribunal no lo cuestiona porque ya la Sala Constitucional se pronunció al respecto, según los recursos de amparo que corren agregados en autos. No obstante, se ha acreditado que a raíz de ese Proceso, la actora fue despedida y en su lugar se nombró a la abogada Elisa Solís Chacón, sea, que con la prueba aportada a la encuesta, ha quedado claramente establecido que en el caso específico, se utilizó ese Proceso de Reestructuración, como una excusa o un pretexto, para despedirla. En opinión de este Tribunal, debe entender el Banco accionado, que un Proceso de esa naturaleza, no es una luz verde, para despedir a uno o varios trabajadores, pues la eliminación de plazas debe ser necesaria y congruente con las políticas de toda Institución Pública, debiendo entenderse que con la reducción de personal respectiva, siempre se podrá cumplir a cabalidad con sus fines. Se ha demostrado en autos, también, que paralelamente al Proceso de Reestructuración, el Banco aprobó una serie de reglas, en beneficio de los empleados, que debían respetarse, como por ejemplo, intentar o buscar en la medida de lo posible, la reubicación del empleado, antes de proceder a su separación. En otras palabras, el despido quedaba como una medida extrema, cuando ya no había otra solución y en el caso de estudio, se pudo constatar, que sucedió todo lo contrario, pues a la

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

demandante se le despidió y en su lugar se nombró a otra colega y posteriormente la Dirección de Asesoría Jurídica se incrementó en su personal, sea que en vez de disminuirse el elemento humano, dicha oficina creció en ese sentido. Véase que el ingeniero civil, don Bernardo Alfaro Araya, en su condición de Superintendente General de Entidades Financieras y como apoderado generalísimo sin límite de suma del Banco Central de Costa Rica, fue quien contestó la demanda interpuesta y al responder el hecho número siete (folio 46, párrafo tercero) expresó: "Continuando con esa idea, en fecha posterior se realizó un planteamiento concreto en el Despacho, mediante el cual la Dirección General de Asesoría Jurídica se mantendría como tal , pero variando la naturaleza de su autoridad, pasando de un mando de línea, a uno funcional, basado en la competencia técnica." . De lo anterior, podemos concluir que no se suprimió ninguna plaza de la Asesoría Jurídica, a pesar del despido de la actora, debido a que dos meses después, propiamente el siete de septiembre del año dos mil, se nombró en ese puesto a la licenciada Elisa Solís Chacón, mediante oficio SUGEF-4132-2000. Al respecto, la licenciada Karoll Molina Chaves, en su condición de apoderada de don Bernardo Alfaro, en su escrito de folio 190, párrafo segundo, afirmó: "Como resultado de dichas evaluaciones se determinó que la señora Solís Chacón, a diferencia de la señora Alonso Soto, reunía los requisitos académicos y de habilidades competenciales necesarios para desempeñarse como abogado de esta entidad, razón por la cual fue contratada como Profesional en Gestión Bancaria 2." . Dentro de este mismo orden de ideas, tenemos que al contestarse el hecho noveno de la demanda (folio 48, párrafo segundo) el apoderado del banco demandado en forma tajante dijo: "No es cierto que en el caso del despido de la actora no se efectuó la supresión de la plaza desempeñada por ésta, si bien no de manera concomitante con su remoción , pero si a partir del 31 de diciembre del año 2000..." . El subrayado es nuestro. Sobre el particular, existe una certificación en ese sentido expedida por don Emilio Gerardo Obando Cairol, Director Departamento de Recursos Humanos, que se encuentra en los legajos

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

de pruebas, clasificada como Prueba N° 22 , lo que nos permite concluir que más de seis meses después del citado despido, es que se tomó dicha decisión, aunque consideramos que se trató de un "maquillaje" porque la nueva abogada se mantuvo en ese puesto, aunque le cambiaron el nombre y el código al mismo. Nótese que según documento emitido por el Intendente General, don Helbert Pineda Solís, visible al folio 104, (anexo 1) a doña Elisa Solís se le ubicaría temporalmente en el código 07-20-20-00-57, pero en la realidad desempeñaría las mismas funciones de asesora legal que tenía la actora, en la plaza aludida, porque dicha Dirección, lejos de disminuir su personal, como se quiso ver con la reestructuración, más bien aumentó en cuanto a profesionales en derecho se trata y el hecho de tener una escala salarial diferente, no significa que se haya suprimido definitivamente la aludida plaza. Además, el documento supracitado entró en contradicción -en su temporalidad- con la misiva enviada a las autoridades jurisdiccionales por parte del licenciado Juan Carvajal J. en su condición de Director del Departamento de Gestión Recurso Humano, que rola al folio 269, porque dicho profesional indicó que el código presupuestario 07-90-10-00-15, fue eliminado de la estructura de puestos hasta en el año 2001. También debemos dejar claro que, a pesar de la insistencia de la actora en la demanda, sobre el nombramiento de doña Elisa Solís Chacón, en el puesto que ella tenía, el apoderado del Banco Central al dar la contestación respectiva, no hizo alusión a la citada abogada, a pesar de que se trató de un extenso escrito de 28 folios. Ratificando lo anterior, el testigo don Manuel Enrique Meoño Quesada, quien fue funcionario de la SUGEF, al declarar al folio 264, indicó que tenía entendido que la plaza que ocupaba la actora, fue ocupada por otra persona. En atención a lo expuesto, este Tribunal no tiene la menor duda, que el despido de la reclamante, fue arbitrario e ilegal y en su caso, se utilizó como pretexto un Proceso de Reestructuración, para liquidarla. 5.- En apoyo de lo expuesto, puede traerse a colación lo dispuesto en el artículo 192 de la Constitución Política, cuando expresa:" los

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

servidores públicos serán nombrados con base en idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado, que señale la legislación laboral o en su caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos ." En caso de reducción forzosa de servicios, ese despido no puede ser antojadizo, sino, debe estar apoyado por estudios técnicos, que demuestren la necesidad real de implementar dichas medidas. Esa forma de despido ha sido avalada, por abundante jurisprudencia constitucional. Sobre ese particular, podemos citar dos votos de la Sala Constitucional, que se han referido al punto. En el voto N° 712-92 , se dijo lo siguiente. " El artículo 192 de la Constitución Política, faculta a la Administración Pública para disponer la reestructuración de diversas dependencias que la componen, con el fin de alcanzar su mejor desempeño y organización, para lo cual podrá ordenar no solo la eliminación y recalificación de plazas, sino el traslado de funcionarios a cargos diversos, siempre y cuando se observe el debido proceso. Finalmente, la misma Sala en el voto 3288-94 , estableció. Las reestructuraciones deben estar basadas en necesidades reales y debidamente probadas, a fin de evitar abusos de parte de los empleadores, que bajo una justificación aparente conculcan los derechos de los servidores, los cuales por su posición más débil dentro de la relación, quedan imposibilitados de ejercer una acción administrativa o judicial inmediata para detener este tipo de abusos. Por ello, todo proceso de reorganización deberá contar con

la participación de aquellas dependencias que se requieran para la toma de la decisión final." Como se puede apreciar, de la jurisprudencia transcrita, el despido que se decreta con base en una reestructuración, debe estar basado en necesidades reales, que justifiquen tal reducción, lo que no se ha probado en este caso, porque no solo dejaron la plaza mencionada sino que la Dirección legal, tuvo un incremento en su personal profesional. 6.- Tocante al punto jurídico analizado, como ya lo indicamos anteriormente,

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

---

el agravio central de la apelante, consistió en que la plaza que ella ocupaba no se eliminó, como consecuencia de la reestructuración y entonces al ente bancario demandado le correspondía la carga de la prueba sobre la eliminación de ese puesto, pues no es razonable pedir a la parte más débil de la relación, que no tiene acceso real a los documentos probatorios del caso, que demuestre dicho extremo. De ahí, que la actuación analizada de la entidad bancaria, al faltarle elementos esenciales para su existencia, como son el motivo y el fin, irremediablemente nos conduce a un despido nulo y según el precepto 4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa, tal nulidad se puede declarar en esta jurisdicción. Consecuencia de lo expuesto, sus efectos deben retrotraerse a la fecha de dicho acto, de manera que la recurrente Alonso Soto debe ser restituida en su plaza con todos los derechos que tenía al ser despedida y los que legalmente hubiese acumulado durante éste. Por ello se debe revocar la sentencia recurrida, rechazándose las excepciones opuestas de falta de derecho, falta de legitimación ad causam pasiva, falta de causa y la genérica de Sine Actione Agit. Sobre las sumas a pagar por salarios caídos debe procederse al rebajo de las cargas sociales, cuyo reporte debe hacer el Banco accionado y en relación con tales montos se deben cancelar intereses legales desde la exigibilidad de cada cantidad hasta su efectivo pago; el quantum de lo aquí resuelto deberá ser determinado administrativamente y si hay oposición en ejecución de sentencia. Por haber recibido la actora las "prestaciones legales", se deberá aplicar dicho monto para el pago de la deuda que resulte."

**EMPLEADO PÚBLICO CONCEPTO Y DISTINCIÓN LEGAL ENTRE TRABAJADORES COMUNES DEL ESTADO Y FUNCIONARIO PÚBLICO**

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]<sup>14</sup>

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

---

" II.- LOS AGRAVIOS DEL RECORRENTE: Ante la Sala, la representante de la entidad demandada muestra disconformidad con lo decidido por el Tribunal y solicita la revocatoria del fallo. Según lo indica, los accionantes fueron contratados como operarios de mantenimiento por lo que se encuentran fuera del empleo público; razón por la cual, a su juicio, y con base en lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública (artículo 111), no son servidores públicos. Por consiguiente, no les puede ser aplicada la "Ley de Salarios de la Administración Pública" . Considera que se debe tomar en cuenta que las funciones efectuadas por los actores no representan gestiones de la función pública y por lo tanto no le corresponden las anualidades de ese periodo (folios 133-141).

III.- SOBRE EL DERECHO A LAS ANUALIDADES: La " Ley de Salarios de la Administración Pública" , N° 2166, del 9 de octubre de 1957, se dictó con el definido objetivo de uniformar la materia salarial en el Sector Público. En el artículo 4 estableció una escala de sueldos, a la cual deben ajustarse las distintas categorías y es de aplicación para todo el Sector Público, dentro del cual se encuentra, sin duda alguna, la Caja Costarricense de Seguro Social, según se desprende del inciso d) del artículo 1° de la Ley N° 8131, del 18 de setiembre del 2001, publicada en La Gaceta N° 198, del 16 de octubre del 2001, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos , vigente a partir de su publicación. En el artículo 5, de aquella Ley de Salarios, se estableció el derecho de los servidores públicos de disfrutar de un aumento anual, hasta un total de treinta, de conformidad con la escala de sueldos fijada en el numeral anterior. Esos aumentos son los que los accionantes reclaman que no les fueron concedidos por la entidad demandada.

IV.- EN RELACIÓN CON LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN DE LOS DEMANDANTES CON LA ACCIONADA: El artículo 1° de las "Normas que regulan las Relaciones entre la Caja Costarricense de Seguro Social y sus Trabajadores" de enero de 1994, textualmente, establecía: "... Esta normativa no es aplicable a aquellos

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

---

trabajadores contratados para actividades específicas y ocasionales, que no sean del giro normal de la institución (peones agrícolas, obreros de construcción, etc.), quienes, dada la naturaleza excepcional de sus servicios y las necesidades para las cuales son contratados, están fuera de los beneficios especiales, de los procedimientos de selección, de nombramiento, de sanción, etc., y consecuentemente quedan sujetos al derecho laboral común (artículos 111 y 112 de la Ley General de Administración Pública)". Esta disposición se reiteró, en iguales términos, en la "Normativa de Relaciones Laborales" de la Caja Costarricense de Seguro Social, publicada en La Gaceta N° 137, del 16 de julio de 1998, vigente en la entidad demandada, cuyo texto vino a sustituir la normativa anterior. Esas normas lo que previeron fue la capacidad de la Caja Costarricense de Seguro Social de actuar conforme al ejercicio de su capacidad de Derecho Privado. Consecuentemente, si el vínculo fue de naturaleza privada, y no de empleo público, no existe razón jurídica para conceder el derecho a anualidades; pues, en efecto, este derecho, contemplado en la citada ley, está previsto, exclusivamente, para los servidores públicos, efectivamente tales. Tal es el argumento de la representante de la demandada, quien sostiene que los accionantes, a la luz del carácter no permanente de sus funciones y en razón de que no ejercieron la gestión pública, no revisten la condición de servidores públicos. Este concreto tema ya fue objeto de análisis por esta Sala y fue desarrollado ampliamente en la sentencia N° 513, de las 9:50 horas del 29 de agosto del año 2001. En dicho pronunciamiento, a la luz de la legislación vigente y de la doctrina que se desprende de la jurisprudencia constitucional, se concluyó: "De esa transcripción se desprende, sin duda, una clara diferenciación, de naturaleza legal, entre el personal de la Administración Pública; pues, con meridiana claridad, se deja ver que existen trabajadores -servidores públicos- sometidos a un régimen de empleo público; y, otros, también al servicio de la Administración Pública, pero cuyas relaciones se rigen por el Derecho Laboral Común... Surge, entonces, una clara división de

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

los servidores de la Administración, en dos grupos: los regidos por el Derecho Público y los regidos por el Derecho Laboral. Por último, también se desprende de lo expuesto que, en última instancia, la Sala dejó, en manos del juzgador ordinario, la tarea de establecer, en cada caso concreto, si la relación es o no estatutaria; y, de no serlo, se rige entonces por el Derecho Laboral Privado... De lo expuesto, puede entonces concluirse que, funcionario público, es todo aquél que, con independencia del carácter de la actividad que realice, haya sido nombrado como tal, mediante un acto formal de nombramiento, válido y eficaz, para ejercer potestades públicas, en el campo de su competencia; ya sea en relaciones inter - orgánicas (empleado) o inter - subjetivas (funcionario). Cuando se trate de trabajadores, cuyo ligamen con la Administración Pública no se haya producido en virtud de ese acto formal indispensable, y se trate de empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común; o de obreros, trabajadores o empleados, que no participan de la gestión pública, sus relaciones estarán entonces regidas por el Derecho Laboral Privado. Sin embargo, resulta de trascendencia realizar una última apreciación. La calidad de funcionario público no es producto de una concesión derivada de un acto discrecional de la Administración; el requerido nombramiento, o el acto de investidura, no es algo que queda a la libertad de la Administración; sino que su definición, en sus alcances jurídicos, quedó en manos del legislador, según las consideraciones antes expuestas. En consecuencia, sólo en los concretos casos de excepción, previstos expresamente en los indicados numerales 111 y 112, de la Ley General de la Administración Pública, es cuando se puede estar en presencia de relaciones de servidores del Estado, sujetos al régimen general o común del empleo privado." En el caso bajo análisis, está claro que los actores laboran para la Caja Costarricense de Seguro Social, desempeñándose en el Taller de Central Telefónica y Sonido, en el Taller de Refrigeración y en el Departamento de Mantenimiento de Oficinas Centrales. Según se extrae de la documental de folios 5 a 11, son trabajadores de la

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

---

entidad accionada. Asimismo, según oficio UGRH-0318-2004, se les reconoció antigüedad desde la fecha de ingreso de cada uno de ellos (folio 45). Por otra parte, debe indicarse que aunque la relación de los demandantes con la entidad accionada durante el periodo reclamado se diera a través de contratos por obra determinada (folios 47 a 79), es lo cierto que cuando estos se prolongan en el tiempo se consideran por tiempo indefinido. En relación con este tipo de contratos, esta Sala ha señalado: "Al respecto, cabe indicar que nuestro ordenamiento jurídico establece un régimen de preferencia por el contrato por tiempo indefinido respecto del que pueda pactarse a plazo. Diferentes regulaciones marcan esa preferencia y evidencian la primacía del principio de continuidad. En efecto, el artículo 26 establece que el contrato sólo podrá pactarse por tiempo determinado cuando así proceda, según la naturaleza del servicio que se va a prestar, señalando que si cumplido el plazo subsisten las causas que le dieron origen y la materia de trabajo, el contrato se considerará por tiempo indeterminado, en cuanto beneficie al trabajador, siempre que sea permanente la naturaleza de los trabajos. De igual manera, los incisos c) y d) del artículo 30 constituyen una manifestación clara de la indicada preferencia, así como también lo es el párrafo segundo del artículo 153. En efecto, de conformidad con el primero, la continuidad del trabajo no se interrumpe por enfermedad, vacaciones, huelga legal u otras causas análogas. Con base en la segunda norma citada, serán absolutamente nulas las cláusulas contractuales que tiendan a interrumpir la continuidad de los servicios prestados. Ahora bien, el artículo 27 establece que el contrato de trabajo no puede pactarse por más de un año, salvo que se trate de servicios que requieran de preparación técnica especial, en cuyo caso, el contrato puede pactarse hasta por cinco años; estableciéndose la posibilidad de prórroga expresa o tácita de la contratación. El contrato por tiempo determinado, en consecuencia, está previsto a manera de excepción en nuestro ordenamiento legal y sólo resulta procedente en los casos en que así está regulado... el carácter de definido o de indefinido de un

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

---

contrato de trabajo, deriva directamente de la naturaleza real de las labores prestadas. En efecto, el carácter eventual o permanente de la actividad de la cual se trate, constituye el elemento más característico, para poder determinar la esencia de la respectiva relación. En ese sentido, se ha señalado: "No son los contratos los que deben considerarse por tiempo determinado o indeterminado, sino la naturaleza de las prestaciones... La naturaleza eventual o permanente de la función constituye el elemento más característico del término del contrato; y, por lo tanto, de la índole de trabajador fijo o eventual en relación con la empresa." (CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Compendio de Derecho Laboral , Tomo I, Buenos Aires, Editorial Heliasta, S.R.L., tercera edición, 1.992, p. 601)" (La negrita no está en el original). (Voto N° 518, de las 9:50 del 1º de octubre del 2003). Por consiguiente, el argumento de la recurrente no tiene sustento probatorio; y, por el contrario, de las pruebas se desprende

que la contratación de los actores se ha mantenido continuamente en el tiempo. En cuanto a las tareas a realizar en los departamentos de mantenimiento y uno de ellos como chofer, está claro que son funciones continuas y necesarias para el buen funcionamiento del ente accionado, por lo que no puede decirse que no ejercen las funciones públicas que corresponden a la Caja Costarricense de Seguro Social. V.- ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES: Esta Sala, en un asunto de características semejantes, por la sentencia número 716, de las 9:30 horas del 30 de noviembre del 2001, concluyó en el siguiente sentido: "De acuerdo con la documental remitida por la Coordinadora de la Unidad de Gestión de Recursos Humanos, (folio 24) el actor ocupa, actualmente, el puesto de " Operario de Mantenimiento 1" ; devengando un salario por períodos de 28 días de 73.050 colones, sin incluir aumentos anuales, debido a que en el sistema de "Contrato por Obra Determinada" no se contempla ese rubro. Como se advierte de esa sola manifestación, la función desempeñada, por el actor, está ubicada dentro de la escala organizativa de la entidad demandada, al punto que existe un puesto con una

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

---

nomenclatura determinada , dentro de un régimen de jerarquías establecido por la propia institución. La argumentación de que, su contratación, se hizo bajo la modalidad de un contrato por obra determinada, no está respaldada probatoriamente. Por el contrario, el hecho de que, el trabajador, sin solución de continuidad, se encuentre ocupando ese puesto, desde el 26 de agosto de 1996, permite concluir que estamos en presencia de un contrato por tiempo indefinido, a tenor de lo dispuesto por los numerales 26 y 27 del Código de Trabajo -de indiscutible aplicación supletoria, a las relaciones de servicio- de acuerdo con los cuales la contratación de personas asalariadas, por tiempo determinado, sea en el sector público o en el privado, es excepcional; depende de la naturaleza y de las necesidades del servicio o de la función a realizar y, en principio, no puede ser mayor de un año. Si llegado el acaecimiento del plazo, se mantienen las causas que dieron origen al vínculo y la materia del contrato, éste se refuta como indefinido, no en el sentido de adquirir la titularidad del puesto, sino a los efectos de poder reclamar -dado el caso- el derecho al reconocimiento de las respectivas prestaciones laborales. La mención que realiza, el representante de la accionada, de que al actor no se le deben aplicar las normas que regulan las relaciones entre la Caja y sus trabajadores, porque no es funcionario suyo, por tratarse de un operario, tampoco es atendible, porque de acuerdo con esas mismas disposiciones, quienes resultan excluidos de tales disposiciones son aquellos trabajadores contratados para actividades específicas ocasionales; lo que, evidentemente, no es la situación del actor, porque en modo alguno, de los autos puede desprenderse cuáles son las obras determinadas que le fueron contratadas; y, por el contrario, la permanencia en ese puesto torna evidente que se trata de una labor permanente, necesaria o de apoyo, para la prestación del servicio público propio de la Institución. En consecuencia, no es posible concluir, como lo pretende el recurrente, que la relación laboral que vincula al actor con la demandada, pueda considerarse como una típica del Derecho Laboral

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

---

Privado, porque él -no cabe duda- es un servidor público, debidamente investido como tal, con un puesto determinado, dentro de la escala organizativa de esa institución; y, por ello, le resultan de ineludible aplicación, las disposiciones contenidas en la Ley de Salarios de la Administración Pública; particularmente en cuanto le otorgan el derecho al reconocimiento de la antigüedad servida en esa Institución." (En sentido similar, también pueden consultarse las sentencias números 565, de las 9:05 horas; y, 568, de las 9:20 horas, ambas del 8 de noviembre del 2.002). VI.- CONSIDERACIONES FINALES: De lo anterior se infiere que lo procedente es confirmar el fallo de segunda instancia, que condenó a la accionada a reconocer el pago de anualidades a partir de la fecha de ingreso de los actores y las diferencias que tal reconocimiento implica respecto del pago de los derechos de vacaciones y aguinaldos."

### **CONFLICTO DERIVADO DE UNA RELACIÓN ESTATUTARIA DE EMPLEO PÚBLICO**

[TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN PRIMERA]<sup>15</sup>

" IV.- En primer término, vale hacer la observación, de que nos encontramos en presencia de un conflicto laboral derivado de una relación estatutaria, de naturaleza pública, regida por el Principio de Legalidad, el cual constituye uno de los pilares fundamentales de todo Estado de Derecho; esto significa que, la Administración Pública, y en este caso la Universidad de Costa Rica, evidentemente está sometida, plenamente, tanto a la ley, en sentido lato, como al Derecho. O sea, que la acción administrativa de los entes y órganos públicos, así como de las empresas públicas no estatales, entre otras, debe, necesariamente, adecuarse a la totalidad del sistema normativo escrito o no escrito (bloque de legalidad). Implica, entonces, que la actuación administrativa

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

debe estar regida por los parámetros normativos que serán el fundamento previo y necesario para que ésta sea legítima; de manera que, en todo momento, se requiere de una habilitación normativa que autorice y justifique la conducta desplegada para que ésta pueda considerarse lícita. Por lo tanto, cualquier actuación de la Administración Pública que no tenga sustento en el mencionado bloque de legalidad, constituye una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, según se colige de los artículos 11, de la Carta Magna y 11 y 13, de la Ley General de Administración Pública. Sobre el particular, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha dicho lo siguiente: "En virtud de que el actor labora para la Junta de Protección Social de San José, conviene establecer que estamos en presencia de una relación estatutaria o de empleo público; por lo que, de conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta Sala y de la Constitucional, los principios que la rigen, son los propios de una relación de naturaleza pública, que pueden no sólo, ser distintos a los del Derecho Laboral Privado, sino, inclusive, estar contrapuestos a éstos. Al respecto esta Sala ha dicho que: "...Este tema ha sido ampliamente desarrollado, entre muchos otros, en los votos de la Sala Constitucional No. 1696, de las 15:30 horas, del 21 de agosto de 1992; No. 4788, de las 8:48 horas, del 30 de setiembre de 1993; No. 3309, de las 15:00 horas, del 5 de julio de 1994; No. 6095, de las 9:18 horas, del 18 de octubre de 1994; No. 3125, de las 16:24 horas, del 14 de junio de 1995; No. 3865, de las 10:57 horas, del 14 de julio de 1995; No. 3089 de las 15:00 horas, del 12 de mayo de 1998; y, de esta Sala Segunda, entre las más recientes, en las sentencias No. 172, de las 10:10 horas, del 14 de marzo; No. 181, de las 10:10 horas, del 22 de marzo; y No. 191, de las 9:50 horas, del 28 de marzo, No. 322 de las 10:10 del 13 de junio, todas del año 2001. La Constitución Política señala en el artículo 11 el principio de legalidad vinculante para toda la Administración Pública y que dice: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

concedidas en ella. [...]". La primacía del principio de legalidad tiene, a su vez, fundamento en la propia Ley General de la Administración Pública, en el artículo 11 que establece "1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes [...]". En este sentido, la Ley General de la Administración Pública señala en el artículo 1 que "La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado" donde la redacción de la norma incluye tanto a la Administración Pública centralizada como a la descentralizada. Básicamente, y en tesis de principio, entre la Administración Pública (centralizada y descentralizada), y sus trabajadores existe una relación estatutaria o de servicio público y esta relación jurídica tiene características particulares que la diferencian de la relación que existe entre dos personas de derecho privado. Como consecuencia de estas características no es posible aplicarle los principios generales del Derecho del Trabajo privado, sino los propios a ésta. Así, los principios generales del Derecho del Trabajo privado son desplazados por principios como el de legalidad, regularidad y continuidad del servicio público, etcétera. Esto sucede con el principio de primacía de la realidad, cuando se confronta con el principio de legalidad que determina la actuación de la Administración Pública: la aplicación del principio de legalidad impide la aplicación del principio de primacía de la realidad. Por esta razón, no es posible, bajo una relación laboral de servicio público, fundamentar la existencia de un derecho sobre un principio que no resulta aplicable al caso concreto". Consecuentemente, al subjuice no le son aplicables los principios de autonomía de la voluntad, libre contratación y despido laboral, propios del derecho laboral en el sector privado; pues vienen a ser desplazados, en el Sector Público, por otros principios, principalmente el de legalidad, también denominado de juricidad o reserva de ley (artículo 11 constitucional), al cual

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

están sujetas, en su actuar, las diferentes Administraciones Públicas, tanto centralizadas como descentralizadas, y en razón de lo cual, únicamente pueden realizar lo que el ordenamiento les permite. Ahora bien, de conformidad con lo expuesto, conviene señalar que no existe contradicción, ni conflicto normativo, entre los principios constitucionales de igualdad salarial, legalidad y el genérico de igualdad. Estos principios, rigen tanto en las relaciones de empleo privado como público, solo que, en este último caso, dentro del correspondiente estatuto laboral aplicable y respetando el principio de legalidad; es decir, aplicando las disposiciones laborales -legales o reglamentarias- de derecho público, necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativa en las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores. Tampoco existe problema alguno de prelación en la aplicación de normas constitucionales, en virtud del principio de que la norma especial priva y desplaza a la general. Si bien el artículo 57 (principio de igualdad salarial) se refiere a una situación específica y particular, como lo es la protección del salario; igualmente especial resulta ser el artículo 11 (principio de legalidad), en tanto que no se refiere a los costarricenses y, en general a los habitantes de la República, sino que es aplicable, concretamente, a los funcionarios públicos, vale decir, a la Administración para la cual prestan servicio. En este sentido, tampoco se viola el genérico principio de igualdad, el cual autoriza, justamente, que las situaciones iguales sean tratadas como iguales y las desiguales como desiguales, por lo que no es insensato interpretar que existan dos regulaciones distintas para los trabajadores, según que sean del sector público o privado". (Sentencia N° 842, de las 8:35 horas, del 1 de octubre de 2004). Igualmente, en la Sentencia N° 236, de las 9:50 horas, del 18 de setiembre de 1998, esa misma Sala indicó: "En las relaciones estatutarias de servicio, el principio de legalidad es central y de él se desprenden o a él se integran los demás. Al respeto, el numeral 11 de la Constitución Política establece: "Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública.". En similares términos se manifiesta la Ley General de la Administración Pública cuando, en su artículo 11, dispone: "1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. / 2. Se considera autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.". De esas normas deriva la obligación de los diferentes órganos y entes públicos, de sujetar sus actuaciones al bloque de legalidad administrativo (ley en sentido amplio). De ellas se colige, también, que ni el Estado ni ninguna otra administración pública, en tanto empleadores, pueden ser compelidos a reconocer, a sus funcionarios y a sus funcionarias, en su carácter de tales, derechos diferentes de aquéllos o con mucho mayor alcance del que la propia legislación positiva prevé. Como en este campo están en juego el interés público y la conveniencia social de que, los recursos, se manejen de modos ordenado y eficiente, toda interpretación, al respecto, debe ser restrictiva -numeral 17 del Código de Trabajo en relación con el 4 y el 10 de la Ley General de la Administración Pública y con la doctrina y la jurisprudencia que los informan-. En consecuencia, sólo pueden considerarse como obligaciones legítimas y exigibles a los entes y órganos públicos, las que se encuentren estipuladas, de manera expresa y clara, por alguna de las fuentes escritas del ordenamiento vigente. En abono de esta tesis ha de señalarse que, como parte de las reglas básicas de la materia presupuestaria, la Carta Fundamental estipula la exigencia de que los gastos comprendidos en el presupuesto sean únicamente los autorizados -ordinal 176-, es decir, los que tienen sustento legal, y el principio de que, ese instrumento económico-jurídico, constituye el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y

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

---

disposición de los recursos del Estado -numeral 180- (ver, en igual sentido, los votos Nos. 166, de las 19:15 horas del 24 de mayo de 1995; 8, de las 14:20 horas del 10 de enero; 155, de las 15:20

horas del 22 de mayo; 357, de las 10:30 horas del 8 de noviembre, todos de 1996; 20, de las 13:30 horas del 29 de enero; 81, de las 15:40 horas del 7 de mayo; 122, de las 11:30 horas del 18 de junio; 145, de las 10:10 horas del 9 de julio; 229, de las 9:30 horas del 8 de octubre; 291, de las 11:10 horas del 14 de noviembre; todos de 1997; 33, de las 15:20 horas del 4 de febrero; y 91, de las 10:05 horas del 25 de marzo; los últimos de 1998)"."

**CARACTERÍSTICAS RESPECTO AL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD LABORAL, EL DESPIDO Y ANÁLISIS ACERCA DE LOS ALCANCES DE LA REESTRUCTURACIÓN**

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA.]<sup>16</sup>

"IV.- Las causales de terminación de la relación laboral en el régimen de empleo público, tienen la particularidad de su aplicación excepcional, ya que en él prevalece el principio de estabilidad laboral. El artículo 192 de nuestra Constitución Política garantiza al servidor la permanencia en el puesto, hasta tanto no haya una causal legal que extinga el derecho. Por medio de ese numeral, se elimina la posibilidad de remoción arbitraria o injustificada del servidor, sin que eso implique, claro está, la imposibilidad de la separación del funcionario. Los servidores del Estado solo pueden ser cesados en sus puestos, por haber incurrido en alguna de las causales que señala el Código de Trabajo o, como sucede en este caso, en virtud de una reducción forzosa de servicios por reestructuración. Sobre este tema, la Sala Constitucional ha dicho que: " Las llamadas reestructuraciones o reorganizaciones deben estar basadas en necesidades reales y

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

debidamente probadas, a fin de evitar abusos de parte de los empleadores, que bajo una justificación aparente conculcan los derechos de los servidores, los cuales por su posición –más débil– dentro de la relación, quedan imposibilitados de ejercer una acción administrativa o judicial inmediata para detener este tipo de abusos (...) ". (resolución número 3288-94 de 11 horas 24 minutos del 1 de julio de 1994). Existe entonces, la garantía de permanencia del burócrata en su puesto de trabajo frente a cualquier pretensión de remoción sin una justificación objetiva; en otros términos, no puede ocurrir por el simple arbitrio o conveniencia del superior. Esto es indispensable para el buen funcionamiento que un servicio público implica, aprovechándose así la experiencia del empleado y no someterlo a cambios intempestivos. No obstante, la inamovilidad del funcionario no puede ser absoluta, pues si lo fuera, originaría situaciones incompatibles con la eficacia administrativa y podría crear una rigidez de estructuras organizativas que pesara como un lastre sobre los procesos de diversificación y de cambio que la dinámica social impone a la Administración. (SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. Derecho de la Función Pública. 2ª Edición, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1997, páginas 196 y 197). Si bien la Sala Constitucional en su sentencia 0759-96 de las diez horas tres minutos del seis de febrero de mil novecientos noventa y siete, estableció que los despidos que se dieron en el Instituto no eran violatorios de los derechos constitucionales al trabajo o a la estabilidad laboral, también es cierto que determinó, que no constituían infracción a derechos fundamentales "(...) siempre y cuando, claro está, no se reutilicen y se proceda a su eliminación de las mismas (...)".- V.- Sobre este mismo tema, este órgano se pronunció en un caso anterior, sentencia número 245-2005 de 3 de junio de 2005, en la que se expresó: " (...) VI).- Dicho lo anterior, cabe recordar que toda reestructuración implica, en el ámbito de la Administración Pública, una modificación organizativa que aparece como imprescindible y que debe estar, además, debidamente fundada. Su finalidad es mejorar el servicio público, adaptarlo a las nuevas

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

necesidades y procurar una mejor y más pronta satisfacción de los intereses públicos. Así lo reconoce de forma unánime la doctrina y jurisprudencia patrias, y se desprende del artículo 192 de la Constitución Política, norma que no sólo habilita esa reorganización, sino que también prevé la posibilidad de afectación -cuando ello resulte ineludible-, de la esfera de los servidores públicos del ente u órgano envuelto en ese tipo de procesos, incluso mediante su remoción, en aras de lograr aquellos resultados, y es ésta una de las excepciones a la regla de la inamovilidad o estabilidad que ella misma enuncia, como principio general, en materia de empleo público (en este mismo sentido, sentencias de esta misma Sección, números 375-2002 de 11:50 horas del 18 de octubre de 2002 y 459-03 de 10:30 horas del 26 de setiembre de 2003).- Como límite, también derivado del parámetro constitucional, la Administración ha de ejercer tales facultades en forma razonable y proporcionada. Los procedimientos legales establecidos al efecto deben respetarse, y también los derechos de los servidores directa o indirectamente involucrados, de manera que tanto las nuevas formas organizativas propuestas, los criterios para determinar cuáles plazas se mantienen dentro del órgano o entidad y en qué condiciones, como la propuesta sobre los funcionarios que habrán de ser removidos, o trasladados, son asuntos que deben manejarse con plena transparencia y objetividad, pues de lo contrario, se estaría abriendo un peligroso portillo a la arbitrariedad, para que sea la voluntad libérrima del jerarca -o de los encargados de ejecutar los cambios-, la que disponga esos aspectos, aún sin ninguna fundamentación o utilizando mecanismos indebidos o criterios discriminatorios (...).- VIII).- (...). Las remociones de funcionarios, surgidas de procesos de reacomodo institucional como el que se analiza, no constituyen desde ningún punto de vista un "despido-sanción", ni se fundan en conducta alguna del agente, o en algún vicio del nombramiento o elección, que pueda dar lugar a su nulidad, en cuyo caso, aquélla exigencia no podría desatenderse.- Ella responde a otros criterios, como la necesidad imperiosa de modernizar la

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

organización y los procesos internos, en orden a obtener una mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública.- Para tales supuestos, se establece un trámite diverso, que también funciona como garantía del empleado frente a eventuales abusos de la Administración, y que hace innecesario realizar, individualmente, un nuevo procedimiento como cuestión previa a ejecutar la reorganización debidamente aprobada.- Claro está, que la supresión de los puestos no puede ser arbitraria. Como bien lo señaló el Ministerio de Planificación y Política Económica, en el oficio DM-205-99 antes transcrito, la aprobación otorgada "...se circunscribe a las nuevas formas de organización y funcionamiento, dadas las potestades que en esta materia le otorga la legislación vigente, perteneciendo el manejo en materia de recursos humanos, en exclusividad a la administración del INVU guardando los lineamientos y procesos establecidos sobre esta materia en el marco normativo en vigor" (énfasis agregado).- Ese documento no constituye una patente de corso, para que la Administración del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, dispusiera a voluntad sobre las plazas a eliminar o los servidores a despedir, ni puede entenderse tampoco, que hasta allí llegan las exigencias legales y constitucionales en relación con el trámite.- En procesos transparentes, objetivos y serios, resulta elemental contar con un estudio de puestos y funcionarios, y utilizar parámetros claros y bien definidos, para decidir acerca de los puestos de trabajo que se suprimirán.- El Estatuto de Servicio Civil, en su artículo 47 establece algunos criterios, que resultan orientadores, en la medida en que reducen posibles excesos en el ejercicio de esa discrecionalidad; entre ellos, la eficiencia, la antigüedad, el carácter, la conducta, las aptitudes y demás condiciones que resulten de la calificación de sus servicios, a los que es posible agregar otros tantos, a criterio de los órganos encargados de llevar adelante el asunto, a condición de que resulten claros e intrínsecamente justos. Por supuesto, que el resultado de esa valoración debe constar documentalmente, y ha de ponerse oportunamente en conocimiento del servidor, que tiene derecho a

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

saber en cuáles motivos se fundó la Administración para prescindir de él, y para escoger a otra persona para que continúe en la Institución.- Sólo de esa forma, es posible ejercer un adecuado control de legalidad sobre ella, pues de otro modo, se estaría haciendo nugatorio el derecho del afectado de ejercer como corresponde su defensa, si llegara a considerar que lo actuado carece de un fundamento objetivo y razonable, o que es discriminatorio, y por ende, absolutamente nulo.- La falta de fundamentación, en este aspecto, incide sobre la validez de la decisión concreta, y afecta la tutela judicial, en su dimensión sustancial -razonabilidad-, dado que, mientras se desconozcan sus motivos reales, es prácticamente imposible impugnarla exitosamente (...)" . VI.- Es entonces, dentro de esta óptica, que se analiza el sub examine. Se ha tenido por acreditado, que por oficio PE-04-96 del 25 de enero de 1996, se le comunicó al actor que "(...) con motivo de la reestructuración y modernización que lleva a cabo el Instituto de Desarrollo Agrario nos vemos en la necesidad de realizar una reducción forzosa de personal, por lo cual se prescindirá de sus servicios a partir del día 26 de enero de 1996 (...)" . La génesis del cese obedeció a una reestructuración organizativa, que en principio, debe ser objetiva y buscando siempre la forma de mejorar la manera de prestar el servicio público; la causa de remoción no debe darse de forma subjetiva, antojadiza, o si se quiere, arbitraria, como sucedió en este caso. Está claramente probado en autos, que Ronald Aguilar Soto desempeñaba como Jefe del Departamento de Recursos Humanos, indistintamente del ejercicio del puesto de Jefe de Sección III del Área Administrativa. Sobran los elementos probatorios que demuestran que el señor Aguilar Soto ocupaba el cargo de Jefe del Departamento de Recursos Humanos, por ejemplo, mediante nota PE-193 del 1º de marzo de 1995, donde la Presidencia Ejecutiva del Instituto: "(...) una vez analizada (sic) sus cualidades profesionales he decidido designarlo como Jefe del departamento de Recursos Humanos del I.D.A., a partir del dos de marzo de 1995 " - folio 2 del administrativo -, así como la declaración del testigo

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

---

Julio Sánchez Carvajal, Asesor de la Presidencia del Instituto (quien al momento de la declaración estaba suspendido), al indicar que: "Para el momento de la reestructuración Ronald se desempeñaba como Jefe del departamento de Recursos Humanos"; ponencia del señor Walter Quesada Fernández, Contralor de Servicios del Instituto, al señalar que: "Ronald al momento de la reestructuración era el Jefe de Recursos Humanos"; constancia del 30 de julio de 1996, donde señala que Ronald Aguilar Soto: "Ingresó a brindar sus servicios a partir del 01 de diciembre de 1971 hasta el 25 de enero de 1996. Desempeñó a partir del año 1985, el puesto de Jefatura teniendo personal a cargo tanto en el Área de Recursos Humanos como Administrativa". También, existen una serie de documentos dirigidos a Ronald Aguilar Soto como Jefe del Departamento de Recursos Humanos, por ejemplo el oficio SDP-123-95 del 6 de marzo de 1995 - folios 464 a 465 -, oficio del 28 de abril de 1995 - folio 466 -, oficio CRH-135-95 del 18 de mayo de 1995 - folios 467 a 472 -, oficio CE-033-95 del 20 de marzo de 1995 - folio 473 -, y otros instrumentos e inclusive declaraciones que demuestran que el señor Aguilar Soto era Jefe de Sección III del Área Administrativa, pero ello no desvirtúa o excluye la posibilidad de que el actor desempeñaba las labores de Jefatura en el Departamento de Recursos Humanos, labor que fue retomada, al darse la reestructuración, por la Licenciada Marlene Chavez Morales, como se verá de seguido.- VII.- Mediante nota PE-1726 del 3 de agosto de 1995, se puso en conocimiento de la licenciada Marlene Chaves Morales, que: "(...) considerando su experiencia y el cumplimiento del requisito profesional como Licenciada en Administración de Recursos Humanos, me permito indicarle que a partir de esta fecha deberá asumir las funciones correspondientes al área de Recursos Humanos ". Lo anterior permite arribar a la primera conclusión; que la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos, no fue eliminada con la reestructuración, todo lo contrario, don Ronald fue sustituido por doña Marlene, proceder que, en criterio de este cuerpo colegiado, es arbitrario y que va en contra de lo pretendido en la reestructuración. Para reforzar

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

esta posición, existen varios documentos que así lo comprueban. El comunicado PE-1726 del 3 de agosto de 1995; declaración del testigo Julio Sánchez Carvajal, Asesor de la Presidencia del Instituto, al señalar que: " Se (sic) que las funciones de un funcionario destituido le fueron asignadas a otro funcionario, conozco el caso de Ronald, pues a el (sic) se le aplicó la reestructuración y se puso a Marlene Chaves Morales como Coordinara (sic) de Recursos Humanos, quien realiza prácticamente las mismas funciones que realizaba Ronald "; declaración del testigo Walter Quesada Fernández, Contralor de Servicios del Instituto, al señalar que: " En el caso de Ronald lo que se pretendía con la reestructuración era que su puesto se eliminara del organigrama institucional y que esa nueva estructura iba a tener una nueva nomenclatura, por ello al Depto de Recursos Humanos se le llama actualmente Coordinación del Area de Recursos Humanos. (...) Hubo casos de funcionarios que se les asignó funciones de cargos o funcionarios que fueron eliminados, como por ejemplo en recursos humanos, las funciones realizadas por Ronald Aguilar las desempeña Marlen Chaves Morales. En la actualidad no existe el Jefe de Recursos Humanos, lo que existe es un Coordinador del Area de Recursos Humanos que es un nivel de jefatura. Las funciones del Jefe de Recursos Humanos que desempeñaba el señor Ronald no fueron eliminadas "; aseveración de la misma licenciada Chaves Morales, en cuanto expresó: " Laboro en el IDA actualmente como Jefe de Recursos Humanos . Laboro en el IDA desde el año ochenta y cinco. Conozco a don Ronald desde que entré en la institución, yo entré a recursos humanos y el trabajaba ahí.". (lo subrayado no es del original) . Sin embargo, en la misma declaración, la señora Chaves indica, que: " El Departamento de recursos humanos tenía dos áreas que fueron eliminadas con la reestructuración, se eliminó el puesto de Jefe de Recursos Humanos, pero obviamente las funciones permanecen , pero con la reestructuración se crea una coordinación del área de recursos humanos que es más pequeña ". (destaca el Despacho). Hay entonces una contradicción en la declaración de la doña Marlene,

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

al indicar que actualmente ocupa el cargo de Jefe de Recursos Humanos y posteriormente decir que la plaza fue eliminada, contradicción que se da porque efectivamente las funciones que claramente desempeñaba Ronald Aguilar Soto fueron asumidas por ella, independientemente del nombre dado: Jefe del Departamento de Recursos Humanos o Coordinador del Area de Recursos Humanos; las funciones son idénticas, tanto es así que en varios oficios, ella aparece firmando como " Jefe Depto. Recursos Humanos " o " Jefe A.I. Depto. Recursos Humanos " y no como " Coordinadora de Recursos Humanos ".- VIII.- En ningún momento el llamado a juicio logró demostrar, que en el acto de despido de don Ronald Aguilar Soto, se le indicara cuáles requisitos no cumplía; el motivo de su despido se basó únicamente, en la "reestructuración del Instituto". Además, al momento de su nombramiento como Jefe del Departamento de Recursos Humanos a partir del 2 de marzo de 1995, el mismo Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario señala que: "(...) una vez analizada (sic) sus cualidades profesionales (...) ". Y si bien ahora se ha comprobado que para ocupar dicho puesto se necesitaba del título de licenciatura, no es sino hasta en esta instancia en que se invoca tal situación, ya que, se reitera, cuando fue destituido no se expresó que fuera por la falta de requisitos para el cargo, sino para ser sustituido por otra persona, incumpléndose de ese modo, con el fin principal de la reestructuración cual era, la supresión de plazas, al no manifestarse, de modo expreso, que fuera por esa situación - falta de requisitos . Por demás, esta no es la sede para determinar si el actor estaba correctamente designado o si le faltaba algún requerimiento, lo importante es que sí estaba nombrado, desde el dos de marzo de mil novecientos noventa y cinco, como Jefe del Departamento de Recursos Humanos.- IX.- Además, no figura en autos lo referente al cómo y porqué fueron escogidos algunos empleados para permanecer en la institución y el resto, fue excluido. En esta materia, sí discrepa este Tribunal, del mecanismo usado para la escogencia, que en criterio del órgano, muestra una desviación insuperable, y que, por evidente, no puede

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

---

soslayarse. No consta ni por asomo, que se expusiera, algún criterio de valoración – ni objetivo ni subjetivo –, para disponer el cese de funciones del señor Aguilar, cuando lo cierto es que, indiscutiblemente, debían constar por escrito dentro de los atestados de la reestructuración, las razones o motivos de la escogencia, y por supuesto, hacerse de conocimiento del afectado. En otros términos, era requisito sine qua non, documentar el estudio de puestos, cosa que no está comprobada en el expediente administrativo levantado al efecto y que ha sido examinados por parte de este Despacho. Por el contrario, sin mayores razonamientos – ni técnicos, ni jurídicos –, se dejó fuera del proceso de modernización, entre otros, a don Ronald, sin indicar por qué razones el citado señor no cumplía con los requisitos, y tampoco cumplieron con ese detalle, los actos administrativos que denegaron los recursos de revocatoria y apelación.- X.- La situación descrita hace arribar a este Tribunal al convencimiento, de que lo actuado no se ajusta a derecho, por falta de motivación y contenido, tornando en totalmente inválidas, las actuaciones que separaron al actor de su plaza, a pesar de la potestad con que contaba la Administración para ello, dada la reestructuración acordada. En este caso específico, la nulidad de los actos, es evidente y manifiesta, en virtud de que ni siquiera se hicieron constar por escrito, los parámetros tomados en consideración para llegar a una supresión de la plaza en los términos en que se hizo. Tal y como se expresó, en una sentencia anterior de reiterada cita, es indudable la razón que asiste al actor, en cuestionar el procedimiento seguido, ya que es un hecho cierto, que "(...) XI.- (...) debió entrarse a analizar, persona por persona, los atestados de cada una, aplicarles los parámetros indicados y confrontar los resultados con los perfiles de cada puesto.- Sólo de esa forma, entiende también este órgano, era posible determinar, objetivamente, cuál era de entre los y las postulantes, el o la más apta para seguir en la institución, y cuáles, lamentablemente, habrían de ser removidos. Tal y como se señaló, los frutos de esa valoración debieron constar necesariamente por escrito y ser

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

---

puestos en conocimiento de los y las afectadas -o beneficiados (as)-, pues es ello lo que permite dilucidar si la decisión es correcta o si se tomó con abuso o desviación de poder.- Es ese razonamiento, el que permite convencer sobre la bondad de la medida, o impugnarla, si fuera del caso, sobre una base cierta; porque, ¿cómo combatir una medida cuyos fundamentos se desconocen?, ¿como defenderse de ella?, ¿como controlar su legalidad?.- En el caso concreto, posiblemente existió algún tipo de estudio y análisis, y no duda el Tribunal, de que la decisión haya sido difícil y compleja, como tampoco de la buena fe de quienes realizaron la escogencia.- Sin embargo, éstos dejaron de lado un mandato constitucional y legal, que obliga a los órganos que componen el Estado -lato sensu-, a motivar siempre sus resoluciones, y muy especialmente, aquellas que inciden de forma negativa sobre las personas (...)" . (sentencia número 245-2005, de repetida cita). No se acreditó, que las personas elegidas eran las más calificadas, lo que se puede obtener de una mera suposición, ya que como se ha venido expresando, ni siquiera se consignaron, los criterios

y perfiles aprobados. Todas las autoridades de la institución, incluida su Junta Directiva, se limitaron a poner en conocimiento del impugnante, el proceso de reorganización y que sería despedido del ente, nada más, sin que sea dable extraer, de la documentación traída a los autos, si el señor Aguilar Soto, cumplía o no con los requisitos, ya que no es sino en sede judicial, en que insistentemente se indica, que no contaba con los títulos requeridos para el cargo. No puede obtenerse tampoco, de los documentos traídos, tal y como se expresó en la sentencia de reiterada cita - 245-2005 -, si "(...) XI.- (...) cumplía o no con los requisitos, si era apto o tenía buena o mala actitud en el desempeño de sus funciones, si tenía o no los conocimientos necesarios, si su trabajo era de calidad o más bien deficiente y si ostentaba o no el nivel académico requerido. Se reitera, ¿era honesto?, ¿cumplía responsablemente sus deberes o no?, ¿es apto para el cargo?, ¿era su actitud y entrega positiva o negativa?

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

---

(...). Tampoco aparece nada respecto de las demás personas, lo que impide hacer un análisis comparativo entre todas.- Nada de eso se sabe, y si se valoró, no consta en ningún lado (...)" XI.- Con las actuaciones del ente demandado, se evidencia una violación al numeral 136 de la Ley General de la Administración Pública. Tal norma dispone, "1. Serán motivados con mención, sucinta al menos, de sus fundamentos: a) Los actos que impongan obligaciones o que limiten, supriman o denieguen derechos subjetivos (...)" El acto de despido en contra del señor Aguilar Soto, tal y como se ha venido expresando, dejó de lado un mandato constitucional y legal, que obliga a los órganos que componen el Estado - lato sensu -, a motivar siempre sus resoluciones, y muy especialmente, aquellas que inciden de forma negativa sobre las personas pues lo decidido -despido -, en cuanto a él, es ayuno de toda motivación. En estos casos, la sanción que el Ordenamiento brinda es evidente: nulidad del acto. Son varios y reiterados los pronunciamientos de la Sala Constitucional en el sentido apuntado. Así, en el fallo número 333-91 de 8 de febrero de 1991, dispuso: "(...) El acto que se impugna, al carecer de una motivación razonable y exceder los límites discrecionales, resultó en la violación del principio constitucional de motivación razonable de los actos, ya reconocido con anterioridad por esta Sala, y a sí debe declararse a favor del accionante." En otro pronunciamiento dispuso: "UNICO: Esta Sala ha venido indicando en sus fallos, que si bien es cierto la administración está facultada para trasladar a sus funcionarios, el acto mediante el cual se traslada debe contar con la debida fundamentación, sea especificar claramente las razones que justifiquen el interés público y lógico es de que al utilizar el Ius Variandi, la administración no podrá alterar la situación laboral de su funcionario, más que en los aspectos de tiempo, lugar. En el caso que nos ocupa, el señor Rivera que venía desempeñándose como guarda de seguridad del Centro de Admisión de Cartago, le fue comunicada la decisión de trasladarlo al Centro la Reforma, mediante oficio SRH-4026, fechado veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y uno (ver folio 3 del expediente), en

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

---

la cual solo se indica a partir de que fecha debe trasladarse, sin que en dicho acto se denote la debida fundamentación, de la que tanto ha insistido este Tribunal. Así en voto de esta Sala número 2231-92 de las quince horas dieciocho minutos del día doce de agosto pasado, se indicó: "(...) no basta que la administración, simplemente indique que el traslado del servidor obedece a motivos de conveniencia, oportunidad y de una mejor prestación del servicio público. En ese sentido, se requiere que demuestre esa necesidad señalando como en oportunidades anteriores lo ha hecho el Estado, las causas legítimas verdaderas, técnicas y racionales que motivan y hacen necesario que el servidor trabaje en otro lugar". Habiéndose determinado claramente la omisión de motivación indicada en el acto que ordena el traslado del funcionario Rivera Rivera, violentándose con ello los artículos 56 y 192 de la Carta Magna, lo procedente es declarar con lugar el recurso, ordenándose restituir al recurrente en el pleno goce de sus derechos constitucionales." (Voto 940-93 de 22 de febrero de 1993). XII.- Por paridad de razón, si en un traslado de trabajo de un lugar a otro es necesaria la debida motivación o fundamentación del acto, con mucho más razón debe darse cumplimiento a esta exigencia en el caso de despidos, circunstancia que se echa de menos en el caso del señor Aguilar Soto. La Administración se limitó, en el oficio PE-04-96 de 25 de enero de 1996, a indicarle, que "(...) con motivo de la reestructuración y modernización que lleva a cabo el Instituto de Desarrollo Agrario nos vemos en la necesidad de realizar una reducción forzosa de personal, por lo cual se prescindirá de sus servicios a partir del día 26 de enero de 1996 (...)". Debe recordarse, que en procesos de esta naturaleza - reestructuración -, es básico contar al menos, con un estudio de puestos y funcionarios, así como la utilización de parámetros claros y definidos, para decidir en relación con los puestos que se liquidarán, valoraciones que sin temor a equívocos, deben constar por escrito y además, ponerse en conocimiento del servidor, el que, sin lugar a dudas, tiene todo el derecho a conocer los

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

---

motivos en que se fundó la Administración para prescindir de él, y para escoger a otra persona para que continúe en la Institución. Y es que este es el único camino viable para poder ejercer un adecuado control de legalidad. De otra forma, se hace nugatorio el derecho del afectado de ejercer como corresponde su defensa, si llegara a considerar que lo actuado carece de un fundamento objetivo y razonable, o que es discriminatorio, y por ende, absolutamente nulo. La falta de fundamentación, en este aspecto, incide sobre la validez de la decisión concreta, y afecta la tutela judicial. Es con fundamento en lo anterior, que debe concluirse, necesariamente, que la ilegalidad acusada por el demandante sí está presente en las actuaciones del Instituto de Desarrollo Agrario, y por ello, la decisión de la autoridad de instancia de decidirlo de ese modo, merece mantenerse.- XII- Si bien en un caso anterior, sentencia número 275-2002 de esta misma Sección del Tribunal, citada por el demandado, se decidió en forma diferente a la de ahora, lo ahí acordado no puede ser de aplicación al sub lite, en razón de que la situación del caso objeto de debate, es distinta, no solo por los motivos expuestos, sino también, por cuanto la plaza no fue eliminada. "

**DEBER DE CONCILIAR LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE CONVENIENCIA SOCIAL CON EL INTERÉS INDIVIDUAL DEL TRABAJADOR EN CASO DE EMPLEO PÚBLICO**

[TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN CUARTA]<sup>17</sup>

3.- A fin de resolver el tema en cuestión es menester señalar que en forma diáfana la Juzgadora a quo, está de acuerdo con el método

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

empleado por la Administración en relación con los aumentos que se han otorgado a la pensión del accionante, pues se han estado actualizando, tomando en cuenta únicamente los aumentos por el costo de vida y nunca los otros componentes salariales a que hace mención el impugnante, en virtud de la reiterada jurisprudencia de la Cámara Constitucional, propiamente los Votos Números 201-96 y 022-96, de ahí que los argumentaciones en contrario carecen de validez jurídica. 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. Ver Voto N° 2002-00583, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. En razón de lo anterior, debemos aclarar, que para conceder las peticiones que se consignan en la demanda, se necesita que el ordenamiento jurídico contemple tales aumentos y tal precepto no existe, precisamente por las decisiones del Órgano Constitucional supracitado. 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, como parece entenderlo el actor. 4.- Sobre el punto en cuestión la Cámara de Casación precitada, en el Voto N° 2002-00583, señaló: “Los artículos 191 y 192 de la Constitución Pública contemplan, en sentido amplio, un régimen especial de

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

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; (...) En cuanto a las relaciones de empleo público, esta Sala y la Constitucional, de manera reiterada han indicado que rigen los principios propios de una relación de naturaleza pública, que pueden ser no sólo distintos a los que rigen las relaciones de empleo privado; sino, inclusive, contrapuestos a éstos. (...) En razón de lo anterior, los principios propios de las relaciones laborales privadas, como el de primacía de la realidad, pueden verse desplazados, en el Sector Público, ante las necesidades del servicio público o ante principios, como el cardinal de legalidad; al cual están sujetas, en su actuar, las diferentes administraciones públicas, tanto centralizadas o descentralizadas.”

5.- Ahora bien, de acuerdo con las orientaciones jurisprudenciales, siempre la actualización de los montos de las pensiones tendrán como parámetro los aumentos por Costo de Vida, que se le implementen a los servidores activos y nunca los componentes salariales de otro tipo. Así vemos que si tales alzas fueran por otros motivos diversos como sería la reasignación de funciones, los reconocimientos salariales por experiencia o capacitación, la reclasificación de puestos, o algún otro plus salarial, no tendrían derecho alguno los pensionados, porque no sería equitativo ni lógico que se cuantificaran las pensiones con cambios sustanciales o modificaciones objetivas de esas tareas que nunca realizaron los aludidos extrabajadores del Sector Público, como sucede en la especie. Debe tenerse presente que los salarios están sujetos en su cuántum a las vicisitudes de una función en particular, comprendiendo cambios sustanciales de las labores de acuerdo con las modificaciones objetivas de esas tareas y su adecuación a las necesidades que satisfacen, en cada momento histórico determinado. Además, no puede aspirar la parte actora a que todas y cada una de las circunstancias que legalmente, determinan un incremento salarial, sean consideradas

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

---

para aumentar el monto de su pensión, como lo ha gestionado a través de este proceso, careciendo por consiguiente de validez, las interpretaciones llevadas a cabo en el líbello de alzada. En tal estado de cosas y habiéndose establecido la falta de fundamento legal en las peticiones, lo pertinente es impartirle la confirmación a la decisión jurisdiccional objeto de alzada."

**FUNDAMENTACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN RÉGIMEN DE EMPLEO REGIDO POR EL DERECHO PÚBLICO DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]<sup>18</sup>

Por una parte, la Ley que se emitió (Estatuto del Servicio Civil) tiene alcances parciales, ya que la iniciativa tomada por el Poder Ejecutivo al respecto solamente tuvo como propósito regular las relaciones con sus servidores, esto es, dentro de su ámbito competencial. Desde este ángulo de enfoque, se ha dejado por fuera la regulación de las relaciones de servicio entre los entes públicos menores, pues era algo en lo que no tenía interés el Ejecutivo, o simplemente no era lo que consideraba más urgente. Por otra parte, el Estatuto del Servicio Civil reguló apenas algunos de los aspectos de la relación de los servidores con el Estado como los relativos a derechos, deberes de los servidores, su selección, clasificación, promoción, traslados, disciplina y régimen de despido -entre los más importantes-, que evidentemente atañen a una de las preocupaciones expresadas en la Asamblea Nacional Constituyente, esto es, la que tiene relación con la idoneidad y la eficiencia del servicio, pero no tocó otros aspectos no menos importantes, como es el que subyace en el planteamiento de esta acción, es decir, la regulación del propio régimen económico de esa relación y el sometimiento de los otros entes administrativos al régimen laboral público. Este vacío, sin embargo, no autoriza utilizar mecanismos previstos para una relación privada, a una relación de empleo público que se debe regir por principios propios y diferentes.-

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

---

No duda la Sala en señalar la existencia de un distinto ordenamiento jurídico a partir de 1949, no obstante que en muchos temas se dio reiteración de lo que a la fecha había venido rigiendo, porque a pesar de la parca redacción del artículo 191 y del Transitorio al artículo 140, inciso 2), ambos de la Constitución Política, el examen de las discusiones de esas normas nos permiten establecer que existe un mandato y no simple recomendación para aplicar a esa relación de empleo entre la administración pública y sus servidores, criterios propios o especiales. Conforme al transitorio de reiterada cita, debía la Asamblea Legislativa promulgar dentro del término del 8 de noviembre de mil novecientos cincuenta al 1 de junio de mil novecientos cincuenta y tres, la Ley de Servicio Civil que tendría como característica principal su aplicación paulatina en las oficinas de distinta naturaleza de la Administración Pública, lo cual -con evidencia- no fue cumplido a cabalidad, pero en todo caso, debe quedar claro que la confusión existente en la Asamblea Nacional Constituyente de utilizar y mencionar el Código de Trabajo en la Constitución lo era para establecer, de alguna forma, un parámetro normativo que rigiera el fin de la relación de trabajo y no como se ha querido entender, que sus principios y normas inspiran y rigen la relación entre el Estado y el servidor público.-

Tampoco desconoce la Sala el hecho de que en 1978 la Ley General de la Administración Pública pretendió definir la relación entre los servidores públicos y la Administración, como regulada por el Derecho Administrativo (artículo 112.1). Pero nuevamente encontramos que se trata de un intento insuficiente para con esa sola declaración, barrer de la praxis jurídica, toda una tradición que aplica en mayor o menor medida un régimen más propio de las relaciones laborales privadas, en donde rigen principios tan flexibles como el de la autonomía de la voluntad, o el de derechos mínimos, mientras que la administración está sujeta por todo un

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

---

bloque de legalidad (esta a su vez ordinaria y constitucional). En efecto, la normativa laboral común se inscribe dentro de una filosofía de beneficios mínimos, ergo, superables por las partes, a fin de armonizar los factores de la producción (artículo 397 del Código de Trabajo), lo que justifica incluso la participación de personas legas en derecho, que llegan a resolver en conciencia, valga decir, sin sujeción a parámetros claramente establecidos como ha sucedido ya, peticiones de la más diversa calidad y cantidad. La experiencia de los tribunales de arbitraje en materia de conflictos económicos sociales, ha sido pletórica en estos años recientes. Incluso puede agregarse, como ha sido señalado en estudios especializados, que se llegó a la utilización de esta vía, cuando otros que se venían utilizando, por diversos motivos, dejaron de serlo.-

En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos. Obviamente, la declaración contenida en esta sentencia abarca la relación de empleo que se da entre la administración (o mejor, administraciones) pública y sus servidores, más en aquellos sectores en que hay una regulación (racional) que remita a un régimen privado de empleo, la solución debe ser diferente. En esos casos, se daría un sometimiento a los procedimientos de arbitraje, pero con ciertas limitaciones, tales como que en ellos no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, por lo que incluso en estos casos no procederían decisiones (laudos) en conciencia, ni tribunales formados por sujetos no abogados. Esta

## Centro de Información Jurídica en Línea

### Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

---

declaración se formula con base en la facultades legales que tiene la Sala y por considerarse indispensable para la correcta interpretación del conjunto de su decisión. Por innecesario, se omite pronunciamiento sobre otros aspectos alegados en la acción.-

Se debe formular, eso sí, una declaración respecto de los alcances de esta sentencia, ya que el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional sienta el principio de que la nulidad es declarativa y retroactiva a la fecha de la norma anulada, en el caso concreto, dada la particular circunstancia de que se está declarando una inconstitucionalidad por aplicación inconstitucional de cierta normativa, lo propio es tener como válido lo actuado y resuelto en firme hasta la fecha, por virtud del principio de la buena fe, de la seguridad jurídica y la misma cosa juzgada, que derivan en derechos adquiridos para determinados grupos y sujetos, de modo que esta sentencia surta efectos hacia el futuro. Igualmente considera necesario la Sala, hacer la aclaración de tener por excluidos de este régimen, a los obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, cuando los mismos sean contratados por el Estado conforme al ejercicio de su capacidad de Derecho Privado (artículos 3.2 y 112.2 y .3 de la Ley General de la Administración Pública). Esta sentencia implica, asimismo, que los procedimientos "de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social", previstos en los artículos 497 y siguientes del Código de Trabajo, no son aplicables del todo a las administraciones regidas por el derecho público de empleo, y que no son aplicables al resto de las administraciones, incluidas las empresas públicas-sociedades anónimas, mientras por ley no se subsanen las omisiones apuntadas en esta sentencia. Dado que dichos procedimientos contemplan no solo los laudos, propiamente (artículos 519 ss), sino también los arreglos directos (artículo 497 ss) y las conciliaciones (artículos 500 ss), todos estos instrumentos debe entenderse que vencen en el plazo fijado por ellos. Queda claro por otra parte, que todos los procedimientos pendientes con motivo

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

---

de esta acción de inconstitucionalidad, deberán tenerse por terminados y ser archivados.

**NOMBRAMIENTO EN EL EMPLEO PÚBLICO**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>19</sup>

De la documentación aportada al expediente se colige que la Dirección General de Personal del Ministerio de Educación Pública, no incurrió en un error a la hora tramitar las acciones de personal de la recurrente y de Ana Lía Granados Ureña. Según se tuvo por comprobado, si bien el 18 de febrero de 2004, mediante telegrama, se solicitó a la recurrente comunicarse con Sandra Loaiza Mata, Jefe de Nombramientos de la Dirección Regional de Enseñanza de Cartago, a fin de confirmar o desestimar un nombramiento en el Liceo de Paraíso, con cuarenta lecciones, en la Especialidad de Educación para el Hogar, en la plaza vacante No. 0813-0 (visible a folios 6 y 22), es preciso indicar que el nombramiento interino comunicado a la recurrente por medio del telegrama no le confirió a ésta derecho alguno que pueda serle reconocido en esta vía, puesto que, como reiteradamente ha señalado este Tribunal Constitucional, la simple comunicación telegráfica por parte de la dirección recurrida no tiene la virtud de consolidar un nombramiento, dado que este nacerá a la vida jurídica cuando se cumpla con el procedimiento establecido por las normas legales y reglamentarias aplicables (artículo 145 de la Ley General de la Administración Pública). En efecto, para que el nombramiento sea válido y eficaz debe ser hecho por la Dirección de Personal cuya voluntad se manifiesta en la confección de la correspondiente acción de personal (artículo 25 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil). Dentro de este orden de ideas, si la comunicación informal fue hecha sin seguir el procedimiento

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

---

reglamentariamente establecido para concretar la manifestación de voluntad -acción de personal-, ningún derecho subjetivo deriva la accionante de aquella. Bajo esta inteligencia, es preciso reconocer que, en el subjuicio, la recurrente no aportó la acción de personal respectiva, ni tampoco hizo referencia a la misma en el escrito de interposición del recurso, de forma tal que no se tiene por acreditado dicho hecho. Aunado a lo anterior, de los autos se desprende que tanto la recurrente, como Ana Lía Granados Ureña fueron nombradas en plazas vacantes, dentro de su especialidad, en el Liceo de Paraíso. La primera, mediante acción de personal No. 1551832 del 3 de marzo de 2004, en la plaza vacante No. 70714, con una fecha de rige del 1º de febrero de 2004 al 31 de enero de 2005 (visible a folio 59). La amparada mediante acción de personal No. 1677833 del 23 de mayo de 2004, en la plaza vacante No. 107136, con una fecha de rige del 18 de febrero de 2004 al 31 de enero de 2005 (informe a folios 48-50 y a folios 51 y 58). Finalmente, la accionante alega la renuencia por parte del Director del Liceo de Paraíso en darle un horario de clases y reconocerle su nombramiento en la Especialidad de Educación para el Hogar, por lo que, según acusa, ha tenido que cumplir con su jornada de trabajo en la sala de profesores, dejando los estudiantes desatendidos durante el período de clases. Siendo que el informe que rinde el Director del Liceo de Paraíso, tal y como lo dispone el artículo 44 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, se hace bajo juramento, la Sala, al no existir más elementos de juicio que el dicho de la recurrente en contradicción absoluta con el del Director recurrido, opta por aceptar éste, sin perjuicio de la responsabilidad penal que se derive de datos o afirmaciones falsas o inexactas. Así las cosas, no lleva razón la recurrente en la exposición de sus agravios, por cuanto ella se encuentra, efectivamente, nombrada interinamente en una plaza vacante con cuarenta lecciones en el Liceo de Paraíso.

### FUENTES CITADAS

- 1 ROMERO PÉREZ Enrique. Empleo Público. REVISTA DE CIENCIAS JURÍDICAS (86). Enero- Abril. 1998. pp.66.67.
- 2 ROMERO PÉREZ Enrique. Empleo Público. REVISTA DE CIENCIAS JURÍDICAS (86). Enero- Abril. 1998. pp.67.
- 3 ROMERO PÉREZ Enrique. Empleo Público. REVISTA DE CIENCIAS JURÍDICAS (86). Enero- Abril. 1998. pp.75.76.
- 4 OVIEDO CAMPOS Ana Lorena y VÁQUEZ BRENES Marisela. La relación de empleo público a la luz de la jurisprudencia constitucional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 1998.pp.9.10.
- 5 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA. Costa Rica, del del 07/11/1949.
- 6 Ley N°6227.Ley General de la Administración Pública . Costa Rica,del 02/05/1978.
- 7 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2001-00181,de las a las diez horas diez minutos del veintidós de marzo del dos mil uno.
- 8 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2006-00946, de las nueve horas cincuenta y cinco minutos del once de octubre del dos mil seis.
- 9 TRIBUNAL DE TRABAJO. SECCIÓN CUARTA. Resolución N° 0009., de las dieciocho horas cuarenta minutos del veinte de enero de dos mil cinco.
- 10 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2002-00063, de las diez horas treinta minutos del veinte de febrero del año dos mil dos.
- 11 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-00289, de las quince horas cuarenta minutos del dieciocho de junio de dos mil tres.
- 12 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN CUARTA .Resolución N°785, de las diecinueve horas del veintidós de diciembre del dos mil seis.-
- 13 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN CUARTA. Resolución N° 729, de las dieciocho horas cincuenta y cinco minutos del diecisiete de noviembre de dos mil seis.-
- 14 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2006-00020, de las nueve horas cuarenta minutos del veintisiete de enero del año dos mil seis.

15 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN PRIMERA Resolución Voto N° 144, de las ocho horas cincuenta minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis.

16 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución N°264-2006, de las once horas quince minutos del dieciséis de junio de dos mil seis.-

17 TRIBUNAL DE TRABAJO SECCIÓN CUARTA. Resolución N° 676, de las dieciocho horas treinta minutos del veintitrés de octubre de dos mil seis.-

18 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 1696-92, de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos.

19 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2004-07003, de las quince horas con cincuenta y nueve minutos del veintinueve de junio del dos mil cuatro.