

MODELO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DEL EMPLEO PÚBLICO ESTATUTARIO EN COSTA RICA

José Armando López Baltodano
Área de la Función Pública

Procuraduría General de la República

DE PREVIO: aspectos a tomar en cuenta:

- ✓ *El expositor es abogado y administrador público pero no tiene una especialista académica en Empleo Público, por lo que los temas se abordarán a partir de su experiencia judicial*
- ✓ *El expositor escogió los temas desde su visión personal y profesional, y toda la información que se suministrará está respaldada en jurisprudencia, doctrina y dictámenes*
- ✓ *El expositor tratará de utilizar un lenguaje ajeno a las ciencias jurídicas y más cercano al entendimiento de cualquier funcionario público independientemente de su formación técnica o profesional*

OBJETIVO

El Área de la Función Pública de la Procuraduría General de la República, en el ejercicio de la representación legal del Estado, pretende transmitir la experiencia acumulada ante los órganos jurisdiccionales que revisan la gestión jurídico-administrativa del empleo público, con el fin de coadyuvar en su mejora.

Cómo lograrlo????

- 1.- Convocando a las autoridades de decisión institucional en materia de recursos humanos y de asesoría y gestión jurídica a una jornada de reflexión y análisis.**
- 2.- La actividad busca generar una autoevaluación de la gestión con el fin de adoptar las medidas necesarias para ajustarla a la eficiencia y legalidad.**
- 3.- Como premisa, cualquier estrategia institucional de mejora debe implementar una política de capacitación interna que debe involucrar a las unidades de recursos humanos y a las asesorías jurídicas.**

Qué se expondrá???:

- Una perspectiva del contexto actual del Régimen de Empleo Público Estatutario en Costa Rica.
- Las conductas y decisiones administrativas que en las instancias de control judicial se consideran contrarias a la **legalidad**, para generar conciencia sobre la necesidad de un cambio o ajuste.
- Un repaso de algunos **temas sustantivos** que han sido abordados en la jurisprudencia, con el fin de reforzar o adoptar las medidas jurídico-administrativas necesarias.

TEMAS

MODELO JURÍDICO ADMINISTRATIVO **DEL EMPLEO PÚBLICO ESTATUTARIO EN COSTA RICA**

I.- Empleo Público en la Constitución Política

II.- Control judicial de la gestión en el Empleo Público

III.- Empleo Público Estatutario en la jurisdicción contencioso-administrativa

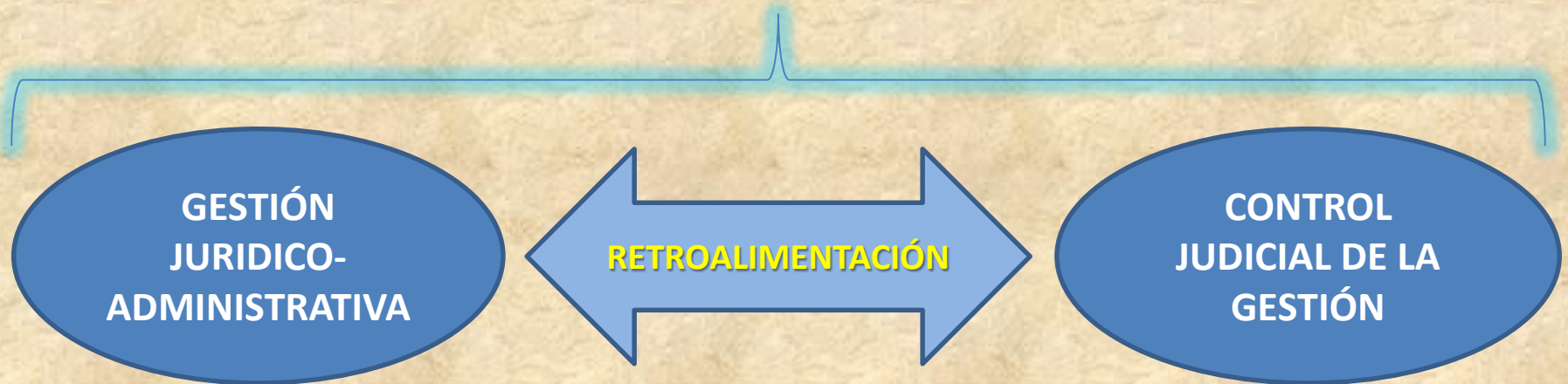
IV.- Gestión jurídico-administrativa del Empleo Público Estatutario

MODELO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DEL EMPLEO PÚBLICO EN COSTA RICA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Regímenes – Principios de gestión y control – Control judicial

RÉGIMEN ESTATUTARIO



- **Diversidad de Estatutos**
- **Sistemas de planificación, de gestión administrativa, de administración financiera y de control**

Laboral y contencioso administrativo

ELABORACIÓN PROPIA

TEMA I:
EMPLEO PÚBLICO EN
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

REGÍMENES DE EMPLEO PÚBLICO

REGÍMENES DE EMPLEO PÚBLICO

Sala Constitucional, votos: 1119-90 de las 14:00 hrs del 18 de setiembre de 1990, 1696-92 de las 15:30 hrs del 23 de agosto de 1992, 2000-6974 de las 14:56 hrs del 9 de agosto del 2000, 2010-12452 de las 10: 46 hrs del 23 de julio del 2010.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

Doble personalidad y capacidad jurídica: Derecho público y Derecho privado (artículos 1° y 3 de LGAP)

Así:

Régimen de servicio -Estatutario o Laboral- depende de la naturaleza o el tipo de actividad que desarrolla el ente

RELACIÓN JURÍDICA DEL PERSONAL QUE LABORA EN EL SECTOR PÚBLICO: ESTATUTARIA O LABORAL

El régimen de empleo de los órganos constitucionales es público –salvo los casos de los puestos de confianza, determinados expresamente en el inciso 1) del artículo 140 de la Constitución Política, y en la ley en casos muy calificados-.

En los órganos descentralizados el régimen de empleo dependerá del tipo de actividad que el ente desempeñe, de conformidad con los principios enunciados en los artículos 111.3 y 112.2 de la Ley General de la Administración Pública.

EMPLEO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA (RÉGIMEN ESTATUTARIO)

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.- (...), los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, (...)”

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL EMPLEO PÚBLICO ESTATUTARIO

"XI.- En opinión de esta 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 de 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..." (Voto de la Sala Constitucional No. 1696-92 de las 15:00 horas de las 15:30 hrs del 23 de agosto de 1992)

Principios Generales del Empleo Público Estatutario:

Sala IV, voto 1119-90 de las 14:00 hrs del 18 de setiembre de 1990

IDONEIDAD comprobada para el nombramiento y desempeño

ESTABILIDAD en el servicio público (el puesto puede cambiar)

ESPECIALIDAD para el servidor público (requisitos y condiciones de los puestos)

Principios del Empleo Público Estatutario

Voto 1119-90 de la Sala Constitucional

Dos vertientes:

Primera:

Pretenden “... mayor eficiencia en la Administración dejando a la ley el desarrollo de la Institución” (Estatuto de Servicio Civil)

Idoneidad:

**Sala Constitucional, Voto 2002-9593 de las 10:43
hrs del 4 de octubre del 2002**

“... impone como condición necesaria para el nombramiento de los servidores públicos (...), tener o reunir las características y condiciones que los faculden para desempeñarse óptimamente en el trabajo, puesto o cargo público, es decir, reunir los méritos que la función demande”

Estabilidad:

**Sala Constitucional, Voto 950-98 de las 10:51 hrs
del 13 de febrero de 1998.**

Beneficio que le garantiza al servidor su permanencia en el puesto, hasta tanto no haya una causa legal que extinga el derecho; es decir elimina toda posibilidad de remoción arbitraria o injustificada.

En ningún modo significa una imposibilidad total de remover al funcionario.

Especialidad:

**Sala Constitucional, Voto 2009-13604 de las 14:55 hrs
del 26 de agosto del 2009**

“... debe ser definido por la Administración Pública para determinar el tipo de requisitos que debe cumplir el servidor público para una mejor prestación del servicio público”

Segunda:

“Otorgan al servidor público garantías que pueden considerarse verdaderos derechos públicos subjetivos” (acceso a los cargos públicos, al desempeño del cargo, a la estabilidad)

Idoneidad:

Se materializa en el derecho a participar en los “concursos públicos de antecedentes”

“... el derecho es comprensivo no solo del ingreso al cargo, sino de la permanencia en él -noción que adhiere a la llamada "estabilidad laboral", (...), del derecho al ejercicio mismo del cargo con su bagaje de facultades, deberes y responsabilidades, valga decir, el derecho a desempeñar el cargo de acuerdo con lo que está legalmente establecido.”

Estabilidad:

(Sala Constitucional, No. 1119-90 de las 14:00 hrs del 18 de setiembre de 1990, Sala Segunda, No. 1077 de las 09:50 hrs del 18 de setiembre 2013)

“..., los servidores públicos ... sólo 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.” (artículo 192 de la Constitución Política)

Estabilidad:

(Sala Constitucional, No. 1119-90 de las 14:00 hrs del 18 de setiembre de 1990,
Sala Segunda, No. 1077 de las 09:50 hrs del 18 de setiembre 2013)

- **Causales de despido justificado no son sólo las del Código de Trabajo sino que incluye todas las leyes conexas que regulen materia laboral**
- ***“Causa legal de extinción del contrato”*, existen otras distintas a las del artículo 81 del Código de Trabajo**

“ESTATUTO DE SERVICIO CIVIL”

**Como norma jurídica (sistema)
no como órgano administrativo**

**Sala Constitucional No. 244 de las 14:46 horas
del 10 de enero del 2001**

“La consagración a nivel constitucional de ese régimen laboral administrativo se hace con base en las destituciones de índole político-electorales que había vivido el país, lo que marcó la necesidad de regular las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, a fin de protegerlo de las destituciones arbitrarias (estabilidad en el empleo), así como también de profesionalizar la función pública (búsqueda de la eficiencia en el servicio y la idoneidad del funcionario)”

Sala Constitucional No. 244 de las 14:46 horas
del 10 de enero del 2001

“(…), los constituyentes propugnaron la creación de un instrumento jurídico a fin de dotar a la Administración Pública de una mayor eficiencia administrativa y funcional, es decir, de la dotación de un régimen de servicio civil que cubriera a todos los servidores públicos (sentencia número 1696-92).

ESTATUTO DE SERVICIO CIVIL

Constituyente: Único cuerpo legal que regulara el servicio público y desarrollara las garantías mínimas contempladas en la propia Constitución

Legislador: Decidió regular el servicio, no de modo general, sino por sectores

(Sala Constitucional, No. 1119-90 de las 14:00 hrs del 18 de setiembre de 1990, Sala Segunda, No. 1077 de las 09:50 hrs del 18 de setiembre 2013,)

Estatuto del Servicio Civil ley ordinaria, susceptible de ser reformada, adicionada, complementada o disminuida en su contenido por otra ley, pero siempre debe ser el resultado de la observancia precisa, al menos, de los principios que definen su marco constitucional (Sala Constitucional, voto 140-93 de las 16:05 hrs del 12 de enero de 1993)

PRINCIPIOS RECTORES DEL **RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL**

(Sala Constitucional, voto 140-1993 de las 16:05 del 12 de enero de 1998)

1.- Eliminar el “botín político”

2.- *Conformar una Administración Pública con recursos humanos de la mejor calidad y condición (moral, técnica y científicamente hablando), a efecto de hacerla eficiente para el cumplimiento de sus objetivos.- (Véanse al respecto, Actas de la Asamblea Nacional Constituyente Nos. 167, 177 y 182).*

**DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL
EN EL ESTATUTO DE SERVICIO CIVIL ...**

**OTRAS DIRECCIONES DE RECURSOS
HUMANOS, PERSONAL O DE
DESARROLLO, EN SUS RESPECTIVOS
ESTATUTOS:**

“GESTIÓN PARA LA GESTIÓN CON EFICIENCIA”

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL

(P.G.R. dictámenes C-159-96 de setiembre de 1996, C-028-97 de 17 de febrero de 1997, C-300-2003 de 1° de octubre del 2003, C-201-2013 de 25 de setiembre de 2013).

- **Atribuciones exclusivas que restringe la competencia del Poder Ejecutivo**
- **Presidente de la República y Ministros deben actuar *"en debida coordinación con las atribuciones que al efecto se confieren al Director General de Servicio Civil y al Tribunal de Servicio Civil"***

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL

(Ley 8978 de 19 de diciembre de 2011(Artículo 7, bis del Estatuto) y dictamen C-201-2013 de 25 de setiembre del 2013)

- **Desconcentración máxima**
- **Personalidad jurídica instrumental**
 - **Dispone de presupuesto propio**
 - **Para cumplir con sus objetivos**

ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LA D.G.S.C.

Analizar, clasificar, valorar y asignar categorías salariales a los puestos del Poder Ejecutivo

Seleccionar candidatos elegibles para integrar el personal del Poder Ejecutivo

Establecer en la Administración del Personal del Estado los procedimientos e instrumentos técnicos necesarios para una mayor eficiencia

Promover la implantación de un sistema moderno de administración de personal

Promover programas de entrenamiento del personal del Poder Ejecutivo (incluye supervisores, jefes y directores)

“Dirección General del Servicio Civil es una institución técnico especializada en materia de empleo público y administración de personal, cuya finalidad última consiste en que la Administración Pública este conformada por servidores idóneos que garanticen la eficiencia del servicio que se brinda. Debiendo, a la vez, proteger sus derechos” (C-201-2013 de 25 de setiembre de 2013)

TEMA II:
CONTROL JUDICIAL DE LA GESTIÓN
EN EL EMPLEO PÚBLICO

CONTROL JUDICIAL DEL EMPLEO PÚBLICO

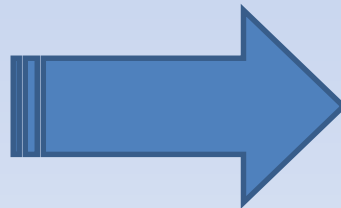
Acción de Inconstitucionalidad

No. 2010-9928 de las 15:00 hrs del 9 de junio del 2010

***(se dimensionó con el Voto No. 2010-12174 de las 14:51 hrs
del 23 de junio del 2010)***

LABORAL

2010



LABORAL

**CONTENCIOSA
ADMINISTRATIVA**

CONTROL JUDICIAL DEL EMPLEO PÚBLICO

Acción de Inconstitucionalidad

No. 2010-9928 de las 15:00 hrs del 9 de junio del 2010

***EMPLEO PÚBLICO PASA DE LA JURISDICCIÓN DE
TRABAJO A LA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA***

**(régimen de excepciones hacia lo laboral:
aspectos patrimoniales, derecho laboral
colectivo y seguridad social)**

Voto 2010-9928 declaró inconstitucional:

- **Artículo 3°, inciso a) del CPCA,**
- **y la jurisprudencia de la Sala Primera: remitía a lo laboral la impugnación de la disconformidad sustancial o invalidez de una conducta administrativa o la manifestación específica de la función administrativa con el ordenamiento jurídico administrativo, surgida en una relación estatutaria**

Sala Primera, Voto 318-C-SI-2011 de las 14:15 hrs del 23 de marzo del 2011:

En el voto la Sala IV define dos ejes para conocer los conflictos jurisdiccionales de Empleo Público:

**1)El régimen jurídico aplicable a dicha relación:
existencia de una relación jurídico administrativa
de empleo regido por el derecho público**

Regla general:

Todo conflicto de la Administración Pública en el que se ventile o discuta sobre una conducta administrativa derivada de una relación de empleo público (y por ende, de relación jurídico administrativa vinculada con la gestión pública), ha de ser conocida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

2) El contenido material de la pretensión:

Si la pretensión no está dirigida al cuestionamiento o impugnación directa de dicha relación jurídica o de alguna de sus manifestaciones en ejercicio de poder público, el asunto debe residenciarse en la jurisdicción laboral:

- Seguridad social**
- Aspectos patrimoniales o económicos cuando constituyan la exclusiva pretensión**
- El Derecho Laboral Colectivo**

**Si se dan pretensiones contencioso
administrativas y laborales en una demanda, se
aplica un “fuero de atracción” de pretensiones a
favor de la jurisdicción contencioso administrativa
(salvo la penal): artículo 43 del CPCA
Sala Primera, voto 168-C-S1-2015 de las 09:45 hrs del 4
de febrero del 2015)**

SALA PRIMERA: Se excluye del conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa por procedimiento especial:

- **Trabajadora embarazada (93 y 94bis del Código de Trabajo) (Sala Primera, Voto 499-C-S1-2012 de las 10:26 hrs del 29 de abril del 2012)**
- **Acoso sexual (cuando se invoca la comisión del mismo y no la nulidad del procedimiento) (artículos 29 y 37, Ley 7476) (Sala Primera, voto 36-C-S1-2013 de las 15:50 hrs del 17 de enero del 2013)**

JURISDICCION DE TRABAJO:

Conoce los conflictos individuales o colectivos de carácter jurídico que surgen entre patrono y trabajadores (artículo 70 C. Pol. y 401, 1) Código de Trabajo)
Régimen Privado Empleo

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA:

Control de legalidad de la función pública (artículo 49 y 41 C.Pol. y 1° CPCA)
Régimen Público Empleo

PUNTO MEDULAR EN LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

(Voto 2010-9928 de la Sala Constitucional)

“Legislador no puede excluir del conocimiento y resolución de la jurisdicción contencioso-administrativa toda conducta administrativa en materia de relaciones de empleo público, puesto que, sobre tal extremo no tiene libertad de disposición, por cuanto, lo vincula la competencia material definida y reservada en el artículo 49 constitucional”

NO OBSTANTE LO ANTERIOR ...

REFORMA PROCESAL LABORAL

Artículo 420.- En la jurisdicción de trabajo, (...) se incluyen el conocimiento de todas las prestaciones derivadas de las relaciones de empleo público, para el cobro o cumplimiento de extremos laborales, así como las impugnaciones o nulidades de actos u omisiones de todas las instituciones u órganos de derecho público, relativas a dicho empleo, cuando por su contenido material o sustancial y el régimen jurídico aplicable deban ser ventiladas ante la jurisdicción laboral.

REFORMA PROCESAL LABORAL

Artículo 540.- Las personas trabajadoras, tanto del sector público como del privado que, en virtud de un fuero especial gocen de estabilidad en su empleo o de procedimientos especiales para ser afectados, podrán impugnar en la vía sumarísima prevista en esta sección, con motivo del despido o de cualquier otra medida disciplinaria o discriminatoria, la violación de fueros especiales de protección, de procedimientos a que tienen derecho, formalidades o autorizaciones especialmente previstas.

REFORMA PROCESAL LABORAL significa un retroceso en la construcción coherente e integrada de un modelo de empleo público que relacione el modelo de gestión administrativa con su control judicial. Además, genera:

INSEGURIDAD JURÍDICA

INCERTIDUMBRE ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA AL ESTADO

IMPOSIBILITA LA CONFORMACIÓN DE UNA DOCTRINA QUE IMPACTE LA GESTIÓN PÚBLICA (ejm: duración de procedimientos disciplinarios, régimen de prescripción del 71 LOCGR)

TEMA III:

**EMPLEO PÚBLICO ESTATUTARIO EN LA
JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA**

**Sala Primera voto 1395-C-S1-2014
de las 14:40 hrs del 30 de octubre del 2014**

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Conoce pretensión administrativa respecto de las relaciones sujetas al ordenamiento jurídico-administrativo, así como a su existencia, inexistencia o contenido; el control del ejercicio de la potestad administrativa, los actos administrativos, sean estos finales, definitivos o de trámite con efecto propio, las actuaciones materiales de la Administración Pública, las conductas omisivas de la Administración Pública, así como cualquier otra conducta sujeta al Derecho Administrativo. (artículo 36, CPCA)

**Se incluye el RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DE
LA ADMINISTRACIÓN Y DEL SERVIDOR PÚBLICO
Artículos 190 y siguientes de LGAP**

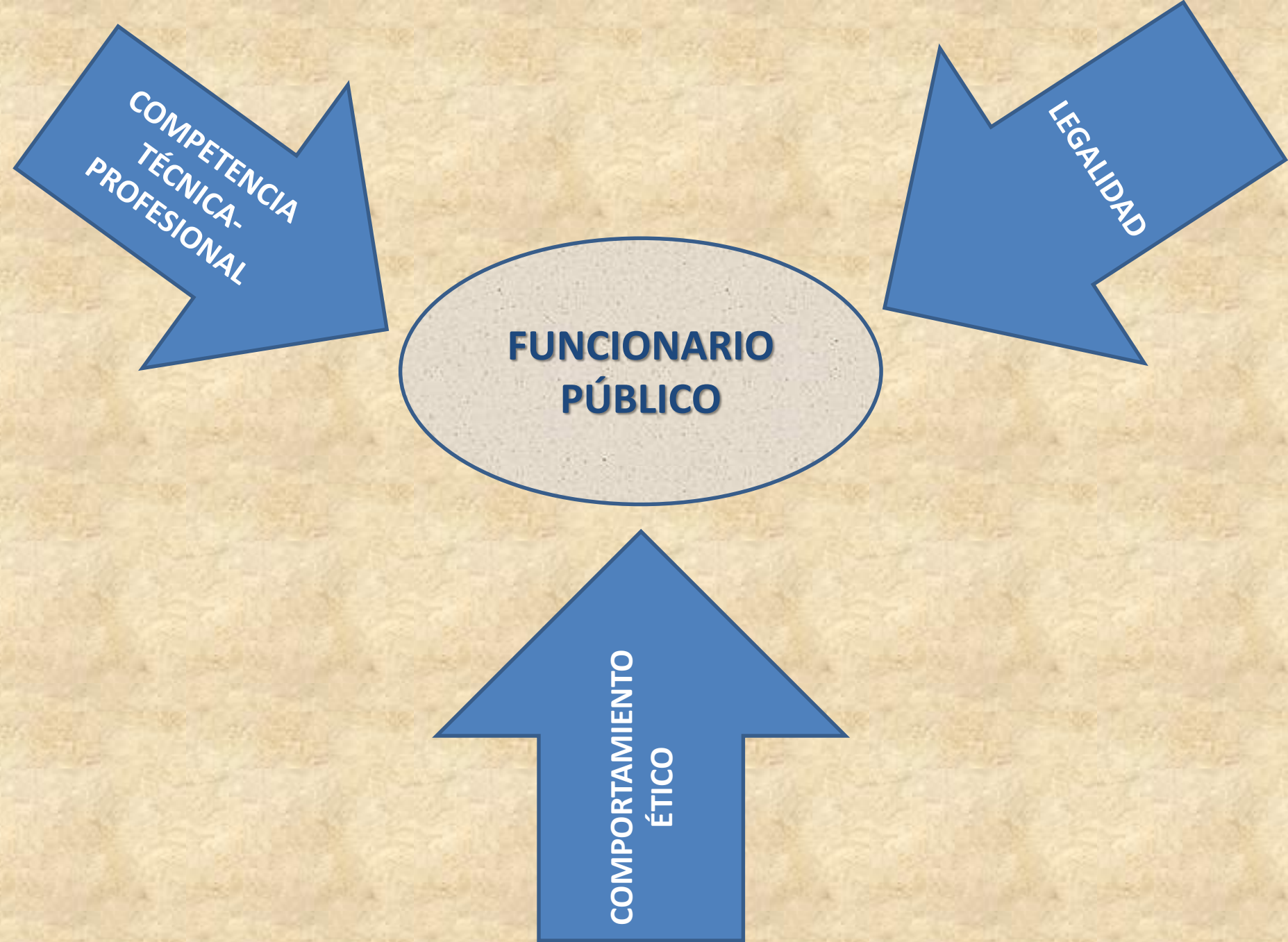
Empleo Público: Importante el 199, 203 y del 211 a 213

A tomar en cuenta:

- Juez contencioso no se especializa en relaciones laborales o de trabajo, sino que ejerce el control de legalidad de la función administrativa en las relaciones de la Administración con los administrados
- EMPLEADO PÚBLICO se equipara a un “ADMINISTRADO”.
- EMPLEADO PÚBLICO es el responsable directo de la gestión administrativa (la valoración de su conducta no es protectora sino revisora)

A tomar en cuenta:

- Los jueces contenciosos, son rigurosos en el análisis de los elementos del acto administrativo. Además de revisar el “fondo” juzgan con igual celo las “formas”.
- La Administración Pública, y en particular, los empleados públicos, deben desarrollar una gestión administrativa técnicamente correcta y jurídicamente ajustada a derecho, con apego estricto a los procedimientos y los plazos.



LEGALIDAD en la función administrativa:

Debido proceso: motivación y procedimiento administrativo

Potestad discrecional ajustada a los límites del ordenamiento jurídico y no a la arbitrariedad

Expediente administrativo como prueba o evidencia de una conducta administrativa ajustada a derecho

**Debido proceso: MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS,
DECISIONES Y RESOLUCIONES**

MOTIVAR: Sala Primera, Voto 371-F-S1-2009 de las 11:00 hrs
del 16 de abril del 2009

“La motivación se debe entender como el fundamento, de hecho y de derecho, sobre el que se estructura el contenido de cualquier acto administrativo; es su razón fáctica o jurídica, la cual se plasma, ciertamente, en la motivación (con la cual no siempre es coincidente), a fin de que el administrado conozca los motivos por los cuales el órgano competente toma la decisión que tiene efectos sobre su esfera jurídica, ya sean favorables o ablatorios.”

**Tribunal de Casación Contencioso Administrativo, No. 22 de
las 09:00 hrs del 31/08/2011**

“..., la motivación adquiere una mayor importancia, en la medida en que constituye la vía de entrada para que el afectado pueda ejercer el derecho de defensa –y como tal, forma parte del debido proceso-, si así lo considera, en contra de una determinación que, desde su perspectiva, le resulta negativa.” (en el mismo sentido, Sala I voto 371-F-S1-2009 de las 11 hrs del 16 de abril de 2009)

Sala Primera, resolución 294-F-S1-2013 de las 08:35 hrs del 14 de marzo del 2013.

“... es un deber ineludible de la Administración, justificar o motivar las decisiones que adopte. La LGAP, al regular los elementos constitutivos del acto administrativo, incluye, dentro de los formales, la motivación (canon 136) y dentro de los materiales, la existencia de un motivo válido. En cuanto al segundo, se trata de las razones (presupuestos), de hecho y de derecho, que se tomaron en consideración para adoptar la decisión, en otras palabras, los antecedentes que justifican su contenido, de ahí la intrínseca relación entre estos. Por su parte, la motivación consiste en la exteriorización dentro del texto del acto, de las razones sobre los cuales se sustenta la determinación administrativa.”

DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

**Sala Primera, resolución 116-F-S1-2010 de las 09:00 hrs
del 22 de enero del 2010**

“La discrecionalidad, en esencia, se da cuando el ordenamiento jurídico prevé distintas alternativas u opciones, todas lícitas, cuya libre escogencia encomienda a la Administración. Esto implica, a su vez, el respeto de los límites aplicables, como el principio de interdicción de la arbitrariedad, las reglas de la ciencia, la lógica y la técnica, entre otros.”

DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

**Sala Primera, resolución 116-F-S1-2010 de las 09:00 hrs
del 22 de enero del 2010**

JUEZ

**NO SUSTITUYE A LA ADMINISTRACIÓN PERO SÍ SE
CONTROLAN LOS LÍMITES DEL EJERCICIO DE LA
POTESTAD: artículos 15 y 16 LGAP**

“... en respeto del principio de división de funciones, no es factible sustituir al órgano competente cuando subsiste un margen de discrecionalidad que le fue otorgado para el dictado del acto. Lo contrario implicaría desbordar los límites propios de la función jurisdiccional, desconociendo el diseño constitucional de frenos y contrapesos.”

En EMPLEO PÚBLICO importante motivar:

- Las resoluciones que atienden las solicitudes o reclamos de los funcionarios: pluses salariales, carrera profesional, reasignaciones, anualidades, etc.
- Las resoluciones de traslados de los funcionarios
- La calificación de servicios (ejemplo: período de prueba)
- La escogencia en las ternas para seleccionar personal

En EMPLEO PÚBLICO deber de motivar:

- Los avisos o comunicados de ubicación por reestructuración, cambios en la clasificación ocupacional, reasignaciones, etc.
- Las evaluaciones del desempeño
- Otorgamiento de becas o pasantías, permisos de estudio, etc.
- Ascensos internos (interinos o en propiedad)

Deber de motivar: Sala Primera, resolución 294- F-S1-2013 de las 08:35 hrs del 14 de marzo del 2013

“... todo movimiento de personal que disponga la Administración, debe estar debidamente justificado por razones de interés público, con respaldo en un acto motivado, y ello no puede significar, un grave menoscabo en las condiciones no sólo formales (nomenclatura de la plaza, puesto, etc.), sino también en las sustanciales, tales como el salario, ubicación, funciones, etc.”

Debido proceso:
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:

**La forma regular de actuación de la Administración
Pública**

**Concatenación de actos y diligencias relacionados
entre sí por una gestión o decisión**

**No necesariamente se refiere al disciplinario
(evaluación del desempeño, reestructuración del
puesto, reasignación, traslados, nombramientos, etc.)**

(pág. 390-391. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Ernesto Jinesta Lobo, Biblioteca Jurídica Dike, primera edición, 2002)

“El artículo 214, párrafo 1º, de la LGAP establece que “El procedimiento servirá para asegurar el mejor cumplimiento posible de los fines de la Administración, con respecto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico”.

(pág. 390-391. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Ernesto Jinesta Lobo, Biblioteca Jurídica Dike, primera edición, 2002)

“El procedimiento administrativo, como un mecanismo objetivo de autocontrol (autotutela administrativa en cuanto la ejerce la propia administración pública), está establecido en beneficio tanto del administrado como de la propia administración respectiva”.

(pág. 390-391. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I. Ernesto Jinesta Lobo, Biblioteca Jurídica Dike, primera edición, 2002)

“En los procedimientos administrativos de control o negativos –a través de los cuales se suprimen, limitan o deniegan derechos subjetivos e intereses legítimos o se otorgan derechos en forma reglada u obligatoria-, el beneficiario es el administrado, en tanto que los procedimientos positivos –por cuyo medio se amplía la esfera jurídica del particular discrecionalmente, ya sea, confiriéndole nuevos derechos al administrado o liberándolo de obligaciones- las garantías están establecidas a favor de la administración pública respectiva .”

A tomar en cuenta en los PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS:

- A falta de procedimiento especial se debe aplicar el que establece la LGAP (ordinarios y sumarios)
- Cumplir con los plazos para iniciar, tramitar, concluir y ejecutar los procedimientos administrativos (actos administrativo)
- La comunicación o notificación de las resoluciones de trámite o finales son fundamentales, por lo que deben consignarse mediante acta o constancia
- **Deben instruirse en un EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO** en el que consten todas las diligencias útiles y los documentos relacionados con el caso (ejemplo apelación ante el Ministro)

EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO:

- **Artículo 51 del CPCA, es la PRUEBA FUNDAMENTAL en el proceso contencioso administrativo (ver 52 a 56 CPCA)**
- **Distinto al Expediente de Personal, por cada procedimiento administrativo se debe instruir un expediente independiente pero relacionado (ejemplo de reasignación del puesto, de reclamo salarial, de revisión de anualidades, de calificaciones de servicio y su impugnación)**
- **Debe contener todas las diligencias útiles y resoluciones atinentes al caso aunque se hayan dictado por otra instancia administrativa.**

“I. EN CUANTO AL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO: El Tribunal no puede desaprovechar la oportunidad para hacer algunos comentarios en cuanto al expediente administrativo. Esta figura presupone un registro cronológico, secuencial, foliado y ordenado de los diferentes actos que se han producido en atención a una temática. Es el mecanismo de vigilancia por excelencia de la función administrativa. Eso permite controlar no solo el motivo del acto (sustrato material) sino también la coherencia y legitimidad de la actuación administrativa. En lo que refiere a los expedientes de personal, resulta de manifiesto que la Dirección General del Servicio Civil ha generado un expediente que se divide por apartados, donde se archivan por separado las acciones de personal, los atestados académicos, la correspondencia y otros aspectos de la relación laboral. Fracturado el orden cronológico y secuencial, y en relaciones labores antiguas con el agravante que los folios presentan doble numeración (la originalmente otorgada y la producto de la distribución por apartados). El sistema tiene la bondad de permitir ubicar con suma facilidad el punto en concreto que se busca si se tiene un interés concreto, así es fácil saber cual es la última acción de un funcionario y las que antecedieron sin mayor esfuerzo, pero al mismo tiempo tiene el grave defecto que impide de una manera ágil saber cuales fueron las bases de cada acto jurídico, al igual que los atestados académicos o profesionales al momento de tomarse una decisión. Comprendemos el interés administrativo, pero consideramos que este no puede ir en contra de la labor de fiscalización de la labor administrativa. Aspecto sobre el cual se le hace la correspondiente excitativa al órgano administrativo de que se tomen las medidas respectivas para asegurar el cumplimiento de los cometidos legales.” (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, voto No. 56-2015 de las 08:00 hrs del 10 de junio del 2015).

IMPORTANTE TENER EN CUENTA EN EL PLANO PROCESAL:

Jurisdicción contencioso administrativa nos confiere un plazo (días hábiles) de 3 días para contestar medidas cautelares y de 15 a 30 días para contestar la demanda (ver 24 y 63 del CPCA, no presentar el expediente administrativo implica tener por ciertos los hechos de la demanda)

IMPORTANTE TENER EN CUENTA EN EL PLANO PROCESAL:

**Jurisdicción contencioso administrativa
analiza el instituto de la prescripción de los
derechos y la caducidad, diferente a la
Jurisdicción laboral.**

**De ahí la importancia de acreditar las notificaciones
de los actos, principalmente del final o del
definitivo.**

TEMA IV:
GESTIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA
DEL EMPLEO PÚBLICO

SERVIDOR PÚBLICO:

Ley General de la Administración Pública

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. (...)

SERVIDOR PÚBLICO:

Ley General de la Administración Pública

Artículo 112.-

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



ELABORACIÓN PROPIA

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 10.- Ordenamiento de control y fiscalización superiores. El ordenamiento de control y de fiscalización superiores de la Hacienda Pública comprende el conjunto de normas, que regulan la competencia, la estructura, la actividad, las relaciones, los procedimientos, las responsabilidades y las sanciones derivados de esa fiscalización o necesarios para esta. (...)

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 11.- Finalidad del Ordenamiento de Control y Fiscalización superiores. Los fines primordiales del ordenamiento contemplado en esta Ley, serán garantizar la legalidad y la eficiencia de los controles internos y del manejo de los fondos públicos en los entes sobre los cuales tiene jurisdicción la Contraloría General de la República, de conformidad con esta Ley.

**PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA
ORGANIZACIÓN Y FUNCIÓN
ADMINISTRATIVAS**

Sala Constitucional, resolución 2011-6221 de las 10:53 hrs del 13 de mayo del 2011

Principios que deben orientar, dirigir y condicionar a todas las administraciones públicas en su cotidiano quehacer.

- Artículo 140, inciso 8, le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”,**
- Artículo 139, inciso 4, incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno”**
- Artículo 191 recoge el principio de “eficiencia de la administración”.**

Sala Constitucional, resolución 2011-6221 de las 10:53 hrs del 13 de mayo del 2011:

Desarrollados en la Ley General de la Administración Pública artículos 4°, 225, párrafo 1°, y 269, párrafo 1°

La eficacia supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2°, de la Constitución Política).

La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

La simplicidad demanda que las estructuras administrativas y sus competencias sean de fácil comprensión y entendimiento, sin procedimientos alambicados que retarden la satisfacción de los intereses públicos empeñados.

La celeridad obliga a las administraciones públicas cumplir con sus objetivos y fines de satisfacción de los intereses públicos, a través de los diversos mecanismos, de la forma más expedita, rápida y acertada posible para evitar retardos indebidos.

Este conjunto de principios le impone exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos que no pueden declinar de forma transitoria o singular

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RECTORES DEL SERVICIO PÚBLICO

**Sala Constitucional, resolución 2011-6221 de las 10:53 hrs
del 13 de mayo del 2011**

**Todos los servicios públicos prestados por las
administraciones públicas están regidos por una
serie de principios que deben ser observados y
respetados, en todo momento y sin excepción
alguna, por los funcionarios públicos encargados de
su gestión y prestación.**

Sala Constitucional, resolución 2011-6221 de las 10:53 hrs del 13 de mayo del 2011

El ordinal 4° de la Ley General de la Administración Pública dispone claramente que “La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios o beneficiarios”.

Sala Constitucional, resolución 2011-6221 de las 10:53 hrs del 13 de mayo del 2011

La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc.”

Sala Constitucional, resolución 2011-6221 de las 10:53 hrs del 13 de mayo del 2011

La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad, el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico.

Sala Constitucional, resolución 2011-6221 de las 10:53 hrs del 13 de mayo del 2011

La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos, ya sea por el aumento en el volumen de la demanda del servicio público o bien por los cambios tecnológicos.

**Sala Constitucional, resolución 2011-6221 de las 10:53 hrs
del 13 de mayo del 2011**

La igualdad o universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que los rigen, consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir idénticas ventajas.

Sala Constitucional, resolución 2011-6221 de las 10:53 hrs del 13 de mayo del 2011

Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera.”

Sala Constitucional, resolución 2011-6221 de las 10:53 hrs
del 13 de mayo del 2011

“Ningún ente, órgano o funcionario público pueden aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de éstos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular”

De manera transversal se encuentra el INTERÉS PÚBLICO

**Es un referente constante en la adopción
de cualquier decisión o conducta formal o
informal de la Administración con
respecto a sus servidores**

**Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, No. 56 -2014-IV
de las 11:15 horas del 30 de junio del 2014**

Artículo 113 LGAP:

- 1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones satisfaciendo el interés público: 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: 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**

Todo análisis en materia de empleo público no debe obviar el cumplimiento del interés público en la adopción de la respectiva decisión administrativa, como fundamento de su motivación subyacente

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO , Sección IV, No. 56 -2014-IV de las
11:15 horas del 30 de junio del 2014

ALGUNOS SUBSISTEMAS DE LA GESTIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO ESTATUTARIO

Clasificación y valoración de puestos

Reclutamiento y selección del personal

Deberes funcionariales

Régimen disciplinario

CLASIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE PUESTOS

“... la plaza o el cargo no tienen derechos adquiridos ni subjetivos, ni situaciones jurídicas consolidadas. Es decir, la plaza está sujeta a la organización y a la forma que se le dé jurídicamente, y por ende, está moldeada en función de las necesidades del servicio público. Por ello, el cargo público puede, en términos objetivos, de acuerdo con la ley y con motivos y finalidades lícitos, cambiar o ser modificado.”

**Sala Constitucional No. 2010-010340 de las 12:47 hrs del
11 de junio del dos mil diez.**

El puesto de trabajo:

“Es un elemento clave para la articulación de los sistemas organizativos públicos. Por encima de los grados o categorías personales en los cuerpos de funcionarios (jerarquización personal y organización generalista), se abre paso la flexibilización funcional del trabajo público a través de la oferta y provisión singular de puestos de trabajo (se pretende establecer, primero, una clasificación general de los puestos de trabajo de cada Departamento ministerial, para aprobar después, según la misma, y en función de sus necesidades, las correspondientes plantillas orgánicas), intentándose a la vez una mayor unificación del régimen jurídico de todo el personal funcional del Estado (en materia de pruebas de acceso, especialización, inamovilidad, etc.)”. ... Más claramente, y con lógica: se pretende que los recursos humanos de la Administración se adecuen a las necesidades sociales y a las funciones públicas y no al revés.” Cita: Manual Básico de Derecho de Empleo Público. Gosálbez Pequeño, Humberto y otros. Editorial Tecnos, Madrid, 2013, pág.33

MANUAL DE DESCRIPTIVO DE PUESTOS

Deriva del principio de ESPECIALIDAD y de los numerales 16 a 19 del Estatuto de Servicio Civil

Objeto: elaboración de pruebas y determinación de los salarios

Naturaleza técnica: Define el empleo, las clases (grupo de empleos similares agrupados por grados y determinados por las diferencias en importancia, dificultad, responsabilidad y valor del trabajo.

MANUAL DE DESCRIPTIVO DE PUESTOS

Naturaleza jurídica: El Manual integra el bloque de legalidad administrativa

“... 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.” (Sala Segunda, sentencia 2000-621 de las 10:00 hrs del 23 de junio del 2000)

Sala Segunda, No. 2001-24 de las 14:40 hrs del 10 de enero del 2001:

“IV.- En el Sector Público, la Administración tiene el poder- deber, de distribuir las cargas de trabajo y hacer las fijaciones salariales, de acuerdo con los manuales descriptivos de puestos y las escalas salariales. Asimismo, tiene la obligación de reconocerle a los titulares de los respectivos puestos, el sueldo correspondiente, y todos los pluses o componentes salariales que resulten de la ley, o de disposiciones administrativas válidamente adoptadas. En la confección de los manuales, la fijación de la escala salarial, y en las calificaciones generales, valoraciones y reestructuraciones, se dan legítimos márgenes de discrecionalidad. Ello, obedece a criterios válidos de conveniencia o de oportunidad, y se da en función de la necesaria eficiencia del servicio público. Con el objeto de lograr armonía y consistencia, se atiende 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, también, al conjunto de la estructura orgánica y funcional. Así, el manual, una vez aprobado, limita a la Administración, pues establece una descripción de las actividades del puesto, que se toma en cuenta para determinar la clasificación, dentro de la estructura organizativa, y la correspondiente valoración, siempre de acuerdo con una determinada escala de salarios.(...)” (en igual sentido, ver de la misma Sala, las sentencias 2000-621, de las 10:00 horas, del 23 de junio, del año 2000 No. 2009-823 de las 9:00 hrs del 28 de agosto del 2009)

Sala Segunda, No. 2001-24 de las 14:40 hrs del 10 de enero del 2001:

“... 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 los derechos adquiridos. Las estructuras salariales adquieren carácter normativo, y forman parte de un presupuesto público. En razón de ello, las modificaciones de las situaciones particulares, se hacen sujetas a una real disponibilidad presupuestaria, y siempre hacia el futuro, a partir de determinado momento, que ya está reglado. El conjunto de herramientas descrito, más las leyes y disposiciones normativas aplicables, conforman una parte del denominado bloque de legalidad, del que la Administración específica, no puede apartarse, de acuerdo con lo que establecen el artículo 11 de la Constitución Política, y los numerales 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública. (...)” (en igual sentido, ver de la misma Sala, las sentencias 2000-621, de las 10:00 horas, del 23 de junio, del año 2000 No. 2009-823 de las 9:00 hrs del 28 de agosto del 2009)

Sobre el reconocimiento de diferencias salariales invocando el “principio de igualdad salarial”

RECONOCIMIENTO DE DIFERENCIAS SALARIALES POR DESEMPEÑO DE FUNCIONES DISTINTAS AL PUESTO EN EL QUE SE ESTÁ NOMBRADO

CAMBIO DE CRITERIO: Sentencia de la Sala Segunda No. 2006-1110 de las
10:15 hrs del 30 de noviembre del 2006

**A LAS ACTORAS SE LES ASIGNÓ LABORES DISTINTAS A LAS DE SU PUESTO Y NO
CUMPLÍAN CON EL REQUISITO ACADÉMICO:**

Con su desempeño, el interés institucional se vio favorecido y la demandada, aún conociendo que ellas no cumplían con el requisito académico les encomendó esas funciones. La responsabilidad derivada para la demandada, de un acto que por contrariar la legalidad administrativa, resulta ilegítimo, no puede perjudicar al propio servidor, sino que debe ser dirigida contra las autoridades administrativas o jerarcas que propiciaron esa situación; es decir, esa ilegalidad no puede revertirse en perjuicio del propio servidor/a que, sin advertirse alguna mala fe, es puesto en esas condiciones.

Sala Segunda, resolución 2013-573 de las 10:15 hrs del 31 de mayo del 2013

*“... el principio de **igualdad salarial** conlleva el conceder a todo trabajador (a), una idéntica retribución económica, que la que perciben sus compañeros (as) de labores, ante una misma prestación de servicios. Lo que interesa desde este punto de vista no es que haya algún empleado (a) más favorecido (a) que otro (a), sino que ante tal prerrogativa, resulte perjudicado (a) subjetivamente algún otro trabajador (a), esto es, que no exista ningún fundamento objetivo y justificado que de mérito a la diferencia de trato.”*

Sala Segunda, resolución 2013-573 de las 10:15 hrs del 31 de mayo del 2013

“... 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 (...).” Voto n° 2568 de las 11:48 horas del 4 de junio de 1993” (voto 2004-0170 de las 11:10 horas del 12 de marzo de 2004).

Sala Segunda, resolución 2013-573 de las 10:15 hrs del 31 de mayo del 2013

*“... el principio de **igualdad salarial** implica la no arbitrariedad en materia remuneratoria, de ahí que, a igualdad de condiciones en la prestación del servicio será igual la paga recibida, concepto que es también recogido y desarrollado por el Código de Trabajo en su artículo 167”*

Sala Segunda, voto 2013-1475 de las 10:00 hrs del 20 de diciembre del 2013

ACREDITACIÓN DE LA “IGUALDAD SALARIAL”

“...competencia de los tribunales laborales, es atender reclamos por discriminación salarial, la cual consiste en que, realizando iguales labores que otros puestos, las personas funcionarias son remuneradas de manera distinta, violentándose con ello, un derecho laboral fundamental tutelado expresamente por el numeral 57 de la Constitución Política y los artículos 618 y siguientes del Código de Trabajo y por ser un punto alegado por el recurrente, corresponde abocarse al estudio de la igualdad salarial, a la luz de las probanzas que obran en autos, respecto a las funciones realizadas por las y los accionantes con el fin de determinar si ejecutan las mismas labores que otras personas profesionales que también laboran en materia disciplinaria dentro de la institución.”

CUANDO NO SE RECONOCEN

Cuando no se logren acreditar que se realizan funciones son idénticas a las del otro puesto. (2008-00020, 2009-001065, 2008-000580, 2012-001053, 2008-00135, 2008-000135, 500 -2013)

“Ahora bien, aparte de que no se demostró que el demandante efectuara labores de jefatura, no se acreditó (recayendo en la parte actora la respectiva carga probatoria) que en la CCSS los puestos de jefatura perciban un sobresueldo (que fue lo expresamente pretendido)”

CUANDO NO SE RECONOCEN

Se necesita prueba de la existencia del puesto dentro del Manual Descriptivo de Puestos para que se reconozcan las diferencias salariales (2008-000135, 2009- 548).

“No logró acreditar su ascenso formal en un cargo superior, que exista en la estructura de puestos del demandado y que además cumpla con los requisitos exigidos para ocuparlo , no resulta posible concederle las diferencias salariales que reclama ”

IMPORTANTE DIFERENCIAR ENTRE:

UN RECLAMO INVOCANDO EL “PRINCIPIO DE IGUALDAD SALARIAL” POR DESEMPEÑO DE FUNCIONES DISTINTAS AL PUESTO, Y

UN RECLAMO SALARIAL POR NO ESTAR CONFORME CON LA CLASIFICACIÓN DEL PUESTO EN LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL (MANUAL DESCRIPTIVO DE PUESTOS)

Sala Segunda, resolución 2013-1475 de las 10:20 hrs del 20 de diciembre del 2013

“... la circunstancia de determinar la razonabilidad o las justificaciones por las cuales una institución adopta un determinado sistema de clasificación y valoración de puestos no es una cuestión revisable en la vía jurisdiccional, porque ello corresponde a materia de administración y organización interna de la entidad. Los órganos jurisdiccionales constitucionalmente están llamados a la aplicación de la ley y no, a la administración. La administración de personal de las diversas entidades se sustenta en un sistema orgánico de clasificación y valoración de puestos por clases y categorías, cada una con una descripción de requisitos personales, tareas, responsabilidades y salario. Este sistema de clasificación y valoración corresponde definirlo a la oficina encargada del recurso humano de la entidad u órgano, conforme a sus necesidades y requerimientos, correspondiente en este caso, al Departamento de Personal del Poder Judicial.”

Sala Segunda, resolución 2013-1475 de las 10:20 hrs del 20 de diciembre del 2013

“... no podría entonces hablarse de discriminación salarial, cuya configuración tiene a la base, el ejercicio de funciones idénticas con disímil retribución. Asimismo, no compete a los tribunales determinar cuáles funciones son más complejas o si unas de ellas se compensan con otras del otro puesto. Se insiste: la distinción entre diversos puestos aún dentro de una rama específica de actividad es competencia reservada al ámbito de administración de personal...” (lo destacado no es del original) (en el mismo sentido ver la sentencia 2015-356 de las 09:25 hrs del 27 de marzo del 2015 de la misma Sala)

IMPORTANTE

- **Tener actualizado el Manual Descriptivo de Puestos**
- **Tener actualizado el registro y control de funcionarios respecto a su ubicación ocupacional**
- **Planificar los cambios que se susciten en la clasificación ocupacional respecto al servicio público**

DEBER QUE ACARREA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Reglamento al Estatuto de Servicio Civil:

“Artículo 118.- Los jefes de las unidades o dependencias en donde ocurran cambios en las tareas y responsabilidades de los puestos debe informar de ellos al jerarca o jefe autorizado de la institución, para que decida si deben consolidarse o volver al estado original dichas tareas y responsabilidades.

Si se determina su consolidación, se debe comunicar a la oficina de recursos humanos para que analice la factibilidad de tramitar la reasignación del puesto, conforme lo dispone el inciso b) del artículo 111 de este Reglamento. (Así reformado por el artículo 7° del Decreto Ejecutivo No. 22422 del 5 de agosto de 1993).”

RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DEL PERSONAL

Importante tener presente:

Diferencia de nombramientos: propiedad e interino

Escogencia de terna es un acto discrecional pero se debe MOTIVAR (15 y 16 LGAP)

La Acción de Personal es el acto administrativo que consolida los efectos jurídico-administrativos de los funcionarios (artículo 25 RESC)

Período de prueba se debe MOTIVAR (se admite libre despido, artículos 30 y 31 ESC y 19 RESC)

NOMBRAMIENTOS:

Funcionario en propiedad:

goza de la tutela del “principio de estabilidad”

Funcionario interino:

goza de la denominada “estabilidad impropia”

(ver entre muchas otras las resoluciones de la Sala Constitucional 2852-1993 de las 10:45 hrs del 18 de junio de 1993, 2006-5078 de las 11:43 hrs del 7 de abril del 2006, 2006-7439 de las 10:20 hrs del 26 de mayo del 2006, 2008-12488 de las 18:25 hrs del 14 de agosto del 2008, 2012-3471 de las 9:10 hrs del 9 de marzo del 2012 y 2014-4301 de las 9:15 hrs del 28 de marzo del 2014)

Funcionario interino:

- a) *cuando se nombra a otro funcionario en propiedad -plaza vacante-;*
- b) *cuando se reincorpora a sus labores el titular del puesto, es decir, cuando sustituye a otra persona por un determinado plazo y éste se cumple -plaza no vacante-;*
- c) *cuando el interino inicialmente nombrado lo fue por inopia, no reuniendo los requisitos del puesto -interino nombrado sin reunir los requisitos-;*
- d) *cuando el servidor ascendido interinamente no supera con éxito el período de prueba establecido por la ley; o,*
- e) *cuando se esté en casos calificados como aquellos donde se está frente a un proceso de reestructuración que implica la eliminación de plazas, con el respectivo cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para hacerlo.*

(Ver las resoluciones N° 2006-05826 y N° 2009-6465 de la Sala Constitucional).

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN DEL PERSONAL

**ESCOGENCIA DE LA TERNA ES UN ACTO
DISCRECIONAL POR LO TANTO REQUIERE DE LA
DEBIDA MOTIVACIÓN**

ACCIÓN DE PERSONAL ES EL ACTO DECLARATIVO DE DERECHOS

“... es claro que el acto que nombra al demandante en propiedad es un acto favorable creador de derechos subjetivos, máxime considerando que el nombramiento se materializó mediante la acción de personal no. 3987374 del 1 de febrero de 2007. En consecuencia, la anulación de actos generadores de derechos como potestad administrativa que es, requiere para su regularidad y validez, de un procedimiento administrativo previo, cuando el resultado final es aflictivo o gravoso para el administrado, como es el caso. Ese iter procedimental está concebido para garantizarle una resolución administrativa que respete el debido proceso, el derecho de defensa, el contradictorio o la bilateralidad de la audiencia y, por consiguiente, tiene un profundo raigambre constitucional en los ordinales 39 y 41 de la Constitución Política, los cuales privan sobre el principio de idoneidad que acusa trasgredido la representación del Estado. En consecuencia, el procedimiento administrativo supra indicado, es un requisito o elemento constitutivo de carácter formal para la anulación de cualquier acto generador de derechos subjetivos, cuya ausencia o inobservancia determina, ineluctablemente, la invalidez o nulidad más grave al contrariar el bloque de constitucionalidad (derechos al debido proceso y la defensa) y de legalidad (doctrina del artículo 173 de la LGAP). Aunado a que el ordinal 216 de la LGAP estipula, con meridiana claridad, que “la Administración deberá adoptar sus resoluciones dentro del procedimiento con estricto apego al ordenamiento...” (Sala Primera, voto 1678-F-S1-2013 de las 09:30 hrs del 12 de diciembre del 2013)

ACCIÓN DE PERSONAL: acto declarativo de derechos

“III.- Los estudios para la reasignación y revaloración de puestos de la Dirección General de Armamento, constituyen meros informes preparatorios, no actos decisorios externos creadores de derechos subjetivos a favor del administrado, como exige la Ley, para que pueda prosperar la declaratoria de lesividad. De ahí que respecto de ellos no es posible tal pretensión, mucho menos respecto de los denominados por la representación estatal “actos preparatorios” y “actos ejecutorios”, “actos conexos, previos o posteriores”, que ni siquiera identifica, y respecto de los cuales tampoco procede el control de lesividad. Distinto sucede con la acción de personal no. ..., que como tal, constituye un acto externo declaratorio de derechos subjetivos a favor de la actora, contra el cual puede actuar la Administración por la vía de la lesividad.” (Véase sentencia no. 1252-F-S1-2010, de las 10 horas 20 minutos del 21 de octubre de 2010 y, en el mismo sentido, la no. 1212-F-S1-2010, de las 13 horas 30 minutos del 13 del mismo mes y año).” Sala Primera, resolución 676-F-S1-2011 de las 9:24 hrs del 15 de junio del 2011)

Período de prueba:

“Libre despido bajo las garantías del debido proceso administrativo”

Se manifiesta en la debida motivación de los actos, como elemento central en el régimen público costarricense, más no sujeto a la instrucción de un procedimiento administrativo

Período de prueba:

“... los servidores públicos, en general, pueden ser despedidos sin responsabilidad patronal, en período de prueba, sin que se requiera la existencia de una falta de las establecidas en la normativa especial que los regula o en el artículo 81 del Código de Trabajo. (...) Así pues, la particularidad del período de prueba es permitir que el empleador pueda valorar la capacidad de la persona colaboradora o funcionaria, sus conocimientos, la idoneidad para el puesto y su capacidad personal, confiriéndole una cierta estabilidad a las relaciones que excedan ese periodo con el fin de que los jerarcas u otro tipo de empleadores puedan garantizar la elección del personal idóneo.” (Sala Constitucional, en la resolución 2013-442 de las 09:30 hrs del 30 de abril del 2013)

Período de prueba:

Recomendación: Tema no resuelto en la jurisdicción contencioso administrativa, aunque sí en la constitucional y laboral.

- Expediente de incidencias durante el período de prueba: notas, correos, llamadas de atención, informes, etc.
- Debida motivación de la decisión: indicar motivos concretos con la justificación debida

Deberes de los funcionarios públicos

Autores citados en sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo,
Sección V, No. 23 de las 14:15 hrs del 4 de marzo de 2014

Deberes de los funcionarios:

*(LUCIANO PAREJO Alfonso. Lecciones de Derecho Administrativo.
Valencia. Editorial Tirant Lo Blanch. 2008, p. 746)*

**las conductas de hacer, no hacer o soportar que la
Administración impone en virtud del vínculo de sujeción
especial que les une**

**y que se encuentran en las propias necesidades de la
organización su principal justificación**

Autores citados en sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección V,
No. 23 de las 14:15 hrs del 4 de marzo de 2014

Deberes de la Función Pública:

(PALOMAR OLMEDA. Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos. Dykinson. 2000. p. 415).

“cargas” que la Administración puede imponer a los funcionarios por el vínculo de sujeción especial

y que se justifican esencialmente en las propias necesidades de la organización.

Deberes de los funcionarios:

- Deberes comprendidos en la obligación de la función o del servicio que desempeñan, o
- los que derivan de la subordinación jerárquica

Exige normas para reglar esas relaciones, y sanciones para cuando se violan tales obligaciones

Sala Constitucional No. 1264-95 de las 15:33 hrs del 7 de marzo de 1995

Los deberes de los funcionarios derivan, como sus derechos:

- de la ley
- de la naturaleza del cargo o función que desempeñan

Es decir, tienen carácter objetivo

Sala Constitucional No. 1264-95 de las 15:33 hrs del 7 de marzo de 1995. *En igual sentido:* Sala Constitucional No. 0563-97 de las 14:39 hrs del 29 de enero de 1997

Los deberes de los funcionarios son:

Generales:

atañen a todo funcionario por el sólo hecho de serlo

Especiales:

impuestos en relación con la función administrativa específica desempeñada.

Tribunal Contencioso Administrativo, Sección V, No. 23 de las 14:15 hrs
del 4 de marzo de 2014

Por medio de estos deberes
en cabeza de los servidores públicos,
es posible garantizar el cumplimiento de
los principios que rigen la actividad
administrativa (eficiencia, continuidad,
adaptación al cambio e igualdad de trato)

Algunos deberes del funcionario público:

Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento ilícito (Ley No. 8422 de 6 de octubre del 2004) (referencia, Sala Constitucional Voto No. 2008-18564 de 14:44 hrs del 17 de diciembre del 2008)

Artículo 3º—Deber de probidad. El funcionario público debe:

Orientar su gestión a la satisfacción del interés público: *las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República*

Demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley;

Adoptar decisiones en cumplimiento de sus atribuciones y que se ajusten a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y,

Administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente

Algunos deberes generales son:

El de obediencia: respeto y obediencia a las autoridades superiores jerárquicas

La prestación del servicio: realización de las prestaciones propias de su cargo , para el mejor servicio público, rendimiento o productividad en los servicios.

Funcionarios obligados al fiel cumplimiento de la función o cargo, cumplir la jornada de trabajo, debiendo colaborar lealmente con sus jefes y compañeros de trabajo, para el mejoramiento de los servicios y consecución de los fines de la unidad administrativa en que se halle destinado.

Sala Constitucional No. 1264-95 de las 15:33 hrs del 7 de marzo de 1995.

El deber de reserva: proceder con la debida discreción en el desempeño del cargo, guardando el oportuno silencio en los casos en que la índole de la función lo exija

El deber del decoro exige que el oficio público sea atendido por su titular con el debido respeto y corrección, tanto en lo profesional como en lo social, en razón de la institución que representa

El deber de consagrarse por entero y con todo celo y decoro al cargo asignado, veda al funcionario el ejercicio de otros cargos o funciones, por cuanto imposibilitaría el buen servicio de ambos.

Dirección jerárquica: fundamento y su diferencia con el “acoso laboral”

Sala Segunda, resolución 2010-197 de las 09:50 hrs del 10 de febrero del 2010

En la vida de relación entre patronos y trabajadores se dan situaciones de divergencia de criterio y de imposición legítima de la voluntad patronal respecto del empleado

Es legítima porque dentro del poder de dirección para llevar adelante su empresa, el patrono tiene la potestad de direccionar los recursos y medios contratados precisamente para la consecución de sus fines lo cual tiene sus límites en el respeto a la dignidad y al ejercicio efectivo de los derechos, por parte de trabajadores y trabajadoras

Sala Segunda, resolución 2012-984 de las 10:15 hrs del 24 de octubre del 2010

No puede confundirse el ejercicio del poder de dirección, que es inherente a todo ejercicio del empleador y forma parte de sus obligaciones, con una actitud de acoso laboral.

El artículo 18 del Código de Trabajo establece que los trabajadores ejecutan su trabajo bajo la dependencia permanente de otra persona, sea el patrono, y bajo su dirección inmediata o delegada.

El poder de dirección se encuentra estrechamente ligado al poder disciplinario, ya que este último es una de las herramientas con que cuenta el patrono para hacer cumplir el trabajo de conformidad con las directrices giradas, precisamente, en el ejercicio de ese poder de dirección.

Artículo 102.- El superior jerárquico tendrá las siguientes potestades:

a) Dar órdenes particulares, instrucciones o circulares sobre el modo de ejercicio de las funciones por parte del inferior, tanto en aspectos de oportunidad y conveniencia como de legalidad, sin otras restricciones que las que se establezcan expresamente;

b) Vigilar la acción del inferior para constatar su legalidad y conveniencia, y utilizar todos los medios necesarios o útiles para ese fin que no estén jurídicamente prohibidos;

c) Ejercer la potestad disciplinaria;

d) Adoptar las medidas necesarias para ajustar la conducta del inferior a la ley y a la buena administración, revocándola, anulándola o reformándola de oficio, o en virtud de recurso administrativo;

e) Delegar sus funciones y avocar las del inmediato inferior, así como sustituirlo en casos de inercia culpable, o subrogarse a él ocupando temporalmente su plaza mientras no regrese o no sea nombrado un nuevo titular, todo dentro de los límites y condiciones señalados por esta ley; y

f) Resolver los conflictos de competencia o de cualquier otra índole que se produzcan entre órganos inferiores.

Artículo 107.-

1. Todo servidor público estará obligado a obedecer las órdenes particulares, instrucciones o circulares del superior, con las limitaciones que establece este Capítulo.

2. El servidor no estará obligado a obedecer cuando el acto no provenga de un superior jerárquico sea o no inmediato.

Sala Segunda, resolución 2012-984 de las 10:15 hrs del 24 de octubre del 2010

Este Tribunal ha establecido que: *“Dentro de toda relación de trabajo la parte empleadora disfruta del poder de dirección respecto de la actividad desarrollada por el trabajador, el cual va acompañado, como consecuencia natural y necesaria, de la potestad disciplinaria. Ahora bien, ese poder sancionador debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, de actualidad y de proporcionalidad. Ese segundo principio hace referencia a que el poder disciplinario del patrono debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta en un determinado momento sea correlativa al tiempo de la comisión de la falta, con lo que también se procura lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que su infracción ha de ser sancionada en un período determinado”*. (Ver también de la Sala Segunda, voto nº 1161-2006, de las 9:55 horas del 22 de diciembre de 2006).

“... no se dan los elementos constitutivos del **acoso laboral**, no hay pruebas de que sus superiores acordaran medidas para perjudicarlo, perseguirlo u hostigarlo, tampoco hay prueba de que tomaran decisiones dirigidas a incomodarlo o con el objetivo de obligarlo a renunciar. Por otro lado no se observa reiteración en esas medidas o acciones por parte del empleador. Ninguno de los cuestionamientos hechos en este sentido, evidencia o denota interés por parte de las autoridades de la Junta de Protección Social de menoscabar la autoestima o la dignidad del aquí actor a través de acciones u omisiones que, por su gravedad, trascendencia, o reiteración en el tiempo, pudieran originar al promovente perjuicios objetivos graves. Por el contrario, **revisado el material probatorio existente, no hay elementos suficientes que demuestren la configuración de un acoso laboral, en el que es necesario una conducta insistente y reiterada de hostigamiento hacia una persona. Los posibles cambios que se dieron sobre las condiciones laborales no pueden confundirse con el hostigamiento laboral, en el que debe haber una clara intención de perjudicar al empleado**. Con base en lo anterior, se estima que las actuaciones de la demandada se encuentran dentro de un margen de razonabilidad.”

Sala Segunda, voto N° 93-2008 de las 10:20 hrs del 8 de febrero de 2008

“... de la concepción doctrinal del “mobbing” se desprenden varias características comunes, entre las que se señalan:

a) La intencionalidad: tiene como fin minar la autoestima y la dignidad del acosado.

b) La repetición de la agresión: se trata de un comportamiento constante y no aislado.

c) La longevidad de la agresión: el acoso se suscita durante un período prolongado.

d) La asimetría de poder: pues la agresión proviene de otro u otros quienes tienen la capacidad de causar daño.

e) El fin último: la agresión tiene como finalidad que el o la trabajadora acosada abandonen su trabajo (López Cabarcos y Vásquez Rodríguez, op. cit., p. 51).

Se señalan los diez comportamientos más frecuentes que evidencian la existencia del hostigamiento moral, entre los que incluyen:

- 1) Asignar trabajos sin valor o utilidad alguna.**
- 2) Rebajar a la persona asignándole trabajos por debajo de su capacidad profesional o sus competencias habituales.**
- 3) Ejercer contra la persona una presión indebida o arbitraria para realizar su trabajo.**
- 4) Evaluar su trabajo de manera inequitativa o de forma sesgada.**
- 5) Desvalorar sistemáticamente su esfuerzo o éxito profesional o atribuirlo a otros factores o a terceros.**
- 6) Amplificar y dramatizar de manera injustificada errores pequeños o intrascendentes.**
- 7) Menospreciar o menoscabar personal o profesionalmente a la persona.**
- 8) Asignar plazos de ejecución o cargas de trabajo irrazonables.**
- 9) Restringir las posibilidades de comunicarse, hablar o reunirse con el superior.**
- 10) Ningunear, ignorar, excluir o hacer el vacío, fingir no verle o hacerle 'invisible'". (López Cabarcos y Vásquez Rodríguez, op. cit., p. 57).**

Sala Segunda, resolución 2012-412 de las 09:35 hrs del 4 de mayo del 2012

“SOBRE LA EXISTENCIA DE ACOSO LABORAL EN EL CASO CONCRETO: Aunque nuestro ordenamiento jurídico no ha regulado expresamente la figura del acoso laboral, ello no implica que el trabajador no tenga derecho a su reclamo y correspondiente indemnización, en aplicación de los artículos 19, 69 inciso c) y 83, todos del Código de Trabajo; y del más general artículo 1045 del Código Civil, por virtud del cual todo aquel que por dolo, falta, negligencia o imprudencia causa a otro un daño está obligado a repararlo, junto con los perjuicios”. En otro de los fallos de esta Sala, n° 655-05, se acotó: “Luego, de la concepción doctrinal del “mobbing” se desprenden varias características comunes, entre las que se señalan: a) La intencionalidad: tiene como fin minar la autoestima y la dignidad del acosado. b) La repetición de la agresión: se trata de un comportamiento constante y no aislado. c) La longevidad de la agresión: el acoso se suscita durante un período prolongado. d) La asimetría de poder: pues la agresión proviene de otro u otros quienes tienen la capacidad de causar daño. e) El fin último: la agresión tiene como finalidad que el o la trabajadora acosada abandonen su trabajo”

Sala Segunda, voto 2015-300 de las 09:15 hrs del 12 de marzo del 2015

*“En relación con la figura del acoso laboral, también conocida como “mobbing”, el autor argentino Tomás Ignacio González Pondal la define como: “aquellas conductas que reiteradas en un cierto período, de uno u otro modo tienden a la destrucción anímica y psíquica del acosado” y señala que con esas conductas se hace alusión: “tanto a los comportamientos activos como a los **pasivos**, es decir, comisiones u omisiones de actos. Así, a modo de ejemplo, en el primer grupo podemos incluir los gritos, las murmuraciones, los insultos, los golpes. Dentro del segundo, incluimos el no responder cuando se pregunta algo, el no dar actividad al trabajador y hacerlo sentir inútil”. Añade que: “...Es común que el patrón, para apabullar, aplastar y mortificar la psiquis del acosado, recurra a inutilizarlo, vale decir que se le impide de una u otra manera que desempeñe sus tareas. Así, se tienen empleados paseando de un lado para el otro, sin hacer nada y a la vista de sus compañeros, o relegados a una oficina en donde nada hay para hacer; literalmente se lo deja mirando al techo”. (Énfasis suplido por el redactor) (GONZÁLEZ PONDAL (T), Mobbing: el acoso psicológico en el ámbito laboral, Euros Editores S.R.L. Argentina, 2010, p. 8, 44 y 45)*

SALA II N° 655-2005. DIFERENCIAS DEL “MOBBING” –ACOSO MORAL U HOSTIGAMIENTO LABORAL– Y OTRAS FIGURAS ANÁLOGAS

a) con el estrés profesional: el estrés no es otra cosa que las consecuencias sufridas por el trabajador producto de la sobrecarga y las malas condiciones en el trabajo. Cuando una persona es sometida a un ritmo agotador sólo está cansada, pero cuando se le empieza a humillar públicamente, cae enferma.

b) De las situaciones conflictivas laborales: en los casos de conflicto, generalmente se exteriorizan por medio de los reproches. En el caso del acoso, por el contrario se oculta “lo no verbalizado. No se establece una relación simétrica como en el conflicto sino una relación dominante-dominado, en la que el que controla el juego intenta someter al otro y hacerle perder su identidad. Cuando eso ocurre dentro de una relación de subordinación, hay un abuso de poder jerárquico, y la autoridad legítima se convierte en dominio sobre una persona” (MÁRQUEZ GARMENDIA, M. Op.cit., p.318) y

c) de la agresión aislada: una agresión verbal aislada es un acto de violencia pero no de acoso laboral a menos que vaya precedido de múltiples pequeñas agresiones. Los reproches reiterados sí lo son, máxime si hay otras conductas descalificadoras contra la persona.

Régimen disciplinario

El individuo con la designación voluntaria:

- se sitúa en una esfera de sujeción
- reglada por el Derecho Objetivo
- la Administración Pública asume una superioridad o preeminencia que se traduce en el poder jerárquico, cuyo correlativo es el poder disciplinario

Potestad sancionatoria:

Potestad correctiva: sanciona las infracciones a las **órdenes o mandatos de la Administración Pública**, es decir, las acciones u omisiones antijurídicas de los individuos, sean o no agentes públicos (ver artículos 41 y 42 del Estatuto de Servicio Civil)

Potestad disciplinaria: tiene como **objetivo exclusivo sancionar las violaciones de los agentes públicos a sus deberes jurídicos funcionales** (ver artículos 43 a 47 del Estatuto de Servicio Civil)

Sala Constitucional No. 1264-95 de las 15:33 hrs del 7 de marzo de 1995.

El fin de la responsabilidad disciplinaria es
asegurar la observancia de las normas de
subordinación y, en general, del exacto
cumplimiento de todos los deberes de la
función que se le tiene encomendada

Sala Constitucional No.6687-96 a las 15:48 hrs del 10 de diciembre de 1996

“La transgresión a un deber puede ser ocasionada por una acción u omisión, que producen efectos dañosos para la Administración (interna) o para los administrados o terceros extraños a la relación de empleo público (externa), hechos u omisiones que tienen relevancia en cuanto la infracción consiste en el incumplimiento de un deber de la función o del empleo, que en consecuencia causan responsabilidad y su correlativa sanción.”

La falta o infracción disciplinaria se ha definido diciendo que es una violación al funcionamiento de cualquier deber propio de su condición, aún cuando no haya sido especialmente definida aunque si prevista

“..., el ejercicio de este poder es discrecional, de allí que proceda aplicar sanciones por cualquier falta a los deberes funcionales, sin necesidad de que estén detalladas concretamente como hecho sancionatorio, por lo cual, la enumeración que de los hechos punibles se haga vía reglamentaria no tiene carácter limitativo”

Mas simple, la desatención de obligaciones
permite la aplicación del régimen
disciplinario, sin que sea necesario que en
todos los casos, sea la ley la que fije la
obligación, aún cuando resulte evidente que
la ley debe regular de antemano la sanción
por el incumplimiento de deberes

Cuando se está en presencia de la aplicación del régimen disciplinario -sea a un funcionario, a un administrado o a un agremiado- se debe seguir una concatenación de pasos que permitan precisar la verdad real de los hechos y con ello tomar la decisión de sancionar o no al sujeto de conformidad con los resultados arrojados durante la tramitación de la causa que se investigaba

Tribunal de Casación Contencioso Administrativo, No. 115 de las 08:15 hrs del 8 de julio del 2010

Sala Constitucional No. 2014-553 de las 09:05 hrs del 17 de enero del 2014.

“... la Administración no puede imponer una sanción de ninguna naturaleza sin que previamente haya observado un procedimiento administrativo con todas las garantías, en el que el presunto afectado haya tenido posibilidad real de defenderse, dentro de los cánones de razonabilidad y proporcionalidad”

Algunos aspectos relevantes sobre los procedimientos administrativos disciplinarios

Prescripción de la potestad disciplinaria

TRIBUNAL DE CASACIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA,
resolución No. 3-TC-F-2013 de las 08:40 hrs del 17 de enero del 2013

Prescripción negativa: modos de extinción de los derechos y obligaciones.

Se sustenta, en la seguridad jurídica

El ordenamiento jurídico costarricense regula situaciones específicas, en las cuales **el titular de un derecho, a causa de su desidia o inacción por el transcurso del tiempo, pierde la posibilidad de ejercitarlo**, como es el caso de la potestad del empleador de disciplinar faltas de sus trabajadores.

En materia disciplinaria se distinguen tres momentos sujetos al plazo prescriptivo:

- 1.- Para iniciar la investigación, es decir, desde la comisión de la falta o cuando se tiene conocimiento de esta
- 2.- Para instruir, substanciar o tramitar el procedimiento respectivo,
- 3.- Para imponer y ejecutar la sanción

REFERENCIA JURISPRUDENCIAL SOBRE PRESCRIPCIÓN DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo

No. 115 de las 08:15 hrs del 8 de julio del 2010, 953 de las 10:35 hrs del 18 de noviembre del 2011, 3-TC-F-2013 de las 08:40 hrs del 17 de enero del 2013, 59-F-TC-2013 de las 08:35 hrs del 4 de julio del 2013, 118-F-TC-2013 de las 08:50 hrs del 12 de diciembre del 2013, 34-F-TC-2014 de las 09:05 hrs del 24 de abril del 2014.

Sala Segunda voto 450 de las 08:00 hrs del 11 de junio del 2005 y 2010-198 de las 09:50 hrs del 10 de febrero del 2010.

**CONDUCTA
REPROCHABLE**

Investigación
preliminar
-Auditoría-

Se pone en
conocimiento del que
ejerce la competencia
decisora

Art. 603 C.T

Competente: inicia el
procedimiento
disciplinario

Se archiva

Competente: inicia procedimiento
disciplinario

No se garantiza el
debido proceso ni el
derecho de defensa

Art. 603 C. T
1 mes

Fase previa al procedimiento disciplinario

Durante la tramitación del procedimiento disciplinario

CADUCIDAD

En instrucción del
procedimiento
administrativo

Administración regida por principios de celeridad, eficiencia, respeto del debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad. Así, desde el momento en que inicia un procedimiento administrativo, hasta la emisión del acto final, debe mediar un plazo razonable y proporcionado, tomando en cuenta la actuación de las partes, la complejidad del asunto y los plazos legales establecidos para cada caso

Recomendación del
Órgano Director al
Decisor

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo No. 000034-F-TC-2014 de las 09:05 hrs del 24 de abril del 2014

... la prolongación o paralización de un expediente puede generar incluso la anulación del acto al vulnerar derechos y principios de orden constitucional, por mayoría de razón, puede generar la caducidad del procedimiento.

Para la imposición de la sanción

PRESCRIPCIÓN

Art. 603 CT. 1 mes



Recomendación del
órgano Director

RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO
DECISOR (Impone sanción)

Para la ejecución de la sanción firme

6 meses por interpretación porque salvo en la Ley Orgánica del Poder Judicial, no existe norma expresa.

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo, resoluciones 59-F-TC-2013 de las 08:35 hrs del 4 de julio y 118-F-TC-13 de las 08:50 hrs del 12 de diciembre, ambos del 2013

Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo No. 000034-F-TC-2014 de las 09:05 hrs del 24 de abril del 2014

... si bien el numeral 329 de la LGAP establece la validez del acto final recaído fuera del plazo, es lo cierto que dicha disposición, no constituye una justificante irrestricta a los efectos de retardar los procedimientos administrativos que deben ser concluidos en plazos razonables y proporcionados, pues, caso contrario se configuraría la nulidad del acto, por quebranto de los derechos constitucionales de justicia pronta y cumplida, lo cual ha sido ya expresado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia.

Plazos especiales de prescripción

Infracción al ordenamiento de control y fiscalización superior, 5 años, Ley Orgánica CGR

LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Artículo 71.—Prescripción de la responsabilidad disciplinaria.
(...)**

- a) En los casos en que el hecho irregular sea notorio, la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir del acaecimiento del hecho.**

- b) En los casos en que el hecho irregular no sea notorio – entendido este como aquel hecho que requiere una indagación o un estudio de auditoría para informar de su posible irregularidad- la responsabilidad prescribirá en cinco años, contados a partir de la fecha en que el informe sobre la indagación o la auditoría respectiva se ponga en conocimiento del jerarca o el funcionario competente para dar inicio al procedimiento respectivo.**

Artículo 71.—Prescripción de la responsabilidad disciplinaria

(...). Se reputará como falta grave del funcionario competente para iniciar el procedimiento sancionatorio, el no darle inicio a este oportunamente o el dejar que la responsabilidad del infractor prescriba, sin causa justificada. (Así reformado por el inciso a) del artículo 45 de la Ley N° 8292 de 31 de julio del 2002, Ley de Control Interno)

Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda No. 22-2014 de las
08:40 hrs del 13 de marzo del 2014

Conforme la versión anterior, la norma era aplicable únicamente a aquellos que podían ser catalogados como “servidor de la Hacienda Pública” (condición del sujeto); ahora incluye a todo funcionario público – independientemente del puesto o cargo que ejerza–, en tanto lo que interesa es que la conducta cometida (el “hecho irregular”) pueda ser considerada como una infracción del “ordenamiento de control y fiscalización superior” (criterio objetivo)

En el mismo sentido, Resolución 69-F-TC-2014 Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo de las 10:15 hrs del 14 de agosto del 2014

Reforma artículo 71 LOCGR

Tribunal de Casación Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda No. 22-2014 de las 08:40 hrs del 13 de marzo del 2014

De ahí que, el marco jurídico que conforma este sistema incluye, entre otras, las ya citadas LOCGR y LGCI, así como la Ley General de la Administración Pública (en lo sucesivo LGAP); la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Ley no. 8422 del 6 de octubre de 2004 (en adelante Ley Contra la Corrupción); la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley no. 8131 del 18 de septiembre de 2001; la Ley de Contratación Administrativa, Ley no. 7494 del 2 de mayo de 1995, y demás disposiciones que las desarrollan

En el mismo sentido, Resolución 69-F-TC-2014 Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo de las 10:15 hrs del 14 de agosto del 2014

¡MUCHAS GRACIAS!