

## Sala Segunda de la Corte

Resolución N° 00369 - 2001

**Fecha de la Resolución:** 11 de Julio del 2001

**Expediente:** 93-003316-0214-LA

**Redactado por:** Zarella María Villanueva Monge

**Clase de Asunto:** Proceso ordinario laboral

**Analizado por:** CENTRO DE INFORMACIÓN JURISPRUDENCIAL

### Sentencias Relacionadas

#### Contenido de Interés:

**Temas (descriptores):** Anualidad, Trabajador municipal, Municipalidad

**Subtemas (restringidores):** Análisis sobre los límites a su autonomía respecto del régimen de empleo, Reconocimiento de tiempo servido en otras instituciones del Estado, Reconocimiento de tiempo servido en otras instituciones para el pago de anualidades, Aplicación de la teoría Estado patrono único, Análisis sobre los límites a la autonomía municipal respecto del régimen de empleo

**Tipo de contenido:** Voto de mayoría

**Rama del derecho:** Derecho Laboral

"I.- La señora apoderada general judicial del ente accionado impugna la sentencia N° 0003 del Tribunal de Trabajo, Sección Segunda, del Segundo Circuito Judicial de San José, dictada a las 7:45 horas del 11 de enero del 2001, fundamentándose en: a) Que las Corporaciones Municipales gozan de autonomía administrativa y política, por lo que en materia laboral y salarial tienen autonomía de gobierno y de administración; b) Que la Ley de Salarios de la Administración Pública rige las relaciones obrero-patronales del sector público cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, por lo que no es aplicable a las Municipalidades, debiendo el asunto dirimirse con base en el Manual Descriptivo de Puestos; c) Que el pago de anualidades en la entidad demandada comenzó a regir a partir del 1° de enero de 1977, al entrar en vigencia el Manual Descriptivo de Puestos.- II.- Como primer fundamento de su recurso, la apoderada de la entidad demandada afirma que en virtud de los artículos 169 y 170 de nuestra Carta Magna, las corporaciones municipales gozan de autonomía administrativa y política por lo que en materia laboral y salarial existe autonomía de gobierno y de administración. Previo al análisis del citado alegato, se hace necesario establecer los alcances de la alegada "autonomía municipal". Manuel Ossorio, por ejemplo, indica que el concepto de autonomía hace referencia básicamente a la potestad que dentro del Estado tienen ciertas entidades de regular intereses de su vida interior mediante normas y órganos de gobiernos propios, lo cual conlleva una descentralización administrativa y política que no es más que una función estatal realizada por organismos con competencia limitada a una determinada región. En el primer aspecto, –citando a Fiorini-, supone que la competencia de dirección y control se declina parcialmente a favor de un órgano que realiza una actividad especial y al que se le reconocen algunas de las atribuciones del superior; y en el aspecto político los asuntos son ejecutados por órganos propios (estructura interna). (Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales; Editorial Heliasta; págs. 112, 175, 334; Buenos Aires; 1999). Es decir, en la descentralización la actividad es llevada a cabo por órganos que gozan de personalidad jurídica y que tienen poder de decisión e iniciativa en el ámbito de la organización administrativa y de gobierno dentro de una región determinada, sin olvidar que forman parte del Estado y que, como tal, éste puede tutelar sus actuaciones a través de actos de contralor, tendientes a evitar la violación de leyes y eventualmente leyes de buena administración. Desde este punto de vista, debe quedar claro que la "autonomía" de las corporaciones municipales, se refiere al ejercicio de sus potestades gubernativas y funcionales –en aras del cumplimiento de los fines que les son propios-, y a una potestad de orden normativo, respecto a los aspectos sometidos a su exclusiva competencia. Sin embargo, como entes públicos menores que son, en materia de normas ordinarias generales emitidas por la Asamblea Legislativa, no pueden contrariarlas ni irrespetar el contenido mínimo de éstas, y su actuación debe ceder frente al Estado como ente mayor que es. En otras palabras, a pesar de que la demandada es un ente autónomo, tal y como lo establece el artículo 170 de la Constitución Política, en materia salarial debe respetar las normas de carácter general (legislación ordinaria de observancia y aplicación obligatoria) que rigen en el Sector Público del cual es parte. Sobre el tema, la Sala ha sostenido reiteradamente que la autonomía municipal no se ve lesionada por el obligado reconocimiento de anualidades: "*III.- De conformidad con todo lo expuesto, jurídicamente es innegable que, el personal de la Municipalidad de San José, forma parte del Sector Público, verbigracia, Administración Pública, en los términos de los artículos 1°, tanto de la Ley General de la Administración Pública como 4° de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por otro lado, tomando en cuenta su condición de persona jurídica de Derecho Público, no empece su independencia funcional y de autogobierno, le resulta aplicable la Ley N° 6835, partiendo del hecho de que la falta de cobertura respecto del régimen de Servicio Civil, no puede significar un obstáculo para reconocer la antigüedad acumulada al servicio del Estado (doctrina y jurisprudencia del patrono único); porque no es directamente de esa normativa estatutaria, de donde proviene el incentivo de los aumentos anuales. A mayor abundamiento, debe comprenderse que la autonomía de que gozan las corporaciones municipales, tiene que ver con el ejercicio de sus potestades gubernativas y funcionales, para el cumplimiento de los fines que les son propios; amén de una potestad de orden normativo, referida a los aspectos sometidos, éstos sí, a su exclusiva competencia. Esas potestades y sus alcances, otorgadas a las Municipalidades, lo son en sentido estricto, y consisten en poder dictar normas para desarrollar el objeto y para alcanzar los fines especializados que les fueron asignados, en el caso concreto, por el Código Municipal y las leyes conexas. Se trata de una especialidad orgánica, por la*

función y por la materia, que delimita el grado de la autonomía de esos otros entes territoriales, menores, y determina un espacio de acción dentro del cual son autónomos, pero no más allá. Esa esfera puede ser, más o menos, amplia, según la naturaleza del servicio y las posibilidades patrimoniales reales del ente. Fuera de ella es incapaz de autonomarse y su regulación debe ceder frente a la legislación ordinaria del Estado -ente mayor- que es siempre de alcances y de aplicación general (erga omnes).- IV.-Lo anterior tiene especial relevancia, en cuanto al régimen de empleo público, vigente en la demandada. Ha de tomarse en cuenta que, los empleados que contrata, forman parte de los recursos humanos de que se sirve, para dar cumplimiento a sus competencias, en el ejercicio de las respectivas potestades; y por tal razón, se encuentran cubiertos por la de autogobierno; pero también, cuando se trata de normas ordinarias, emitidas por la Asamblea Legislativa, que no regulan, de manera expresa y típica, aquella competencia exclusiva, sino, diversamente, situaciones abstractas y generales, que inciden sobre la corporación municipal de igual modo como lo hacen respecto de cualquier otro sujeto jurídico similar, que se encuentra en los presupuestos de hecho que la misma determina, esa autonomía administrativa no puede relevarla de respetar y de dar cumplimiento a las exigencias de ese ordenamiento. Por eso, para que las disposiciones emanadas del Concejo o, en su caso, del Ejecutivo Municipal, puedan prevalecer sobre la legislación ordinaria, que se les oponga, es necesario que, en ellas, se respete el contenido mínimo de los derechos y de los beneficios que esa legislación ha establecido con un alcance global, si bien sectorial, -artículos 11 y 74 de la Constitución Política y 2, 11, 14, 19, 20 y 586 del Código de Trabajo-; por lo que, en el caso de los servidores municipales, parte de una relación de empleo público, si la Ley N° 6835, les vino a conceder derechos, tomando en cuenta su condición esencial, indiscutible, de servidores públicos, como recursos humanos sometidos al cumplimiento de los fines y de las funciones, constitucional y legalmente impuestos a la Corporación Municipal, esas situaciones jurídicas de ventaja, estatutarias, deben serles plenamente reconocidas, por su relación de servicio vigente, que es de Derecho Público.-V.-La presente interpretación, lo que pretende es armonizar la legislación aplicable, atendiendo al contexto de la especial relación de empleo, a que están sujetos los servidores municipales; de tal manera que no resulta contraria a los numerales 169 y 170 de la Constitución Política, pues no pasa por alto la autonomía que se le asigna a las Corporaciones Municipales, sino que impone la ineludible justicia y la igualdad, en un aspecto que integra la relación de empleo público; a saber: el reconocimiento de la antigüedad acumulada al servicio de la Administración Pública, como un todo, de la cual forman parte también las Municipalidades; ya que se define que el derecho incorporado por la Ley N° 6835, a la N° 2106, es un beneficio aplicable a todos los servidores públicos que hayan acumulado tiempo de servicio para el Estado, a los efectos de que su salario se incremente anualmente, y no una prerrogativa extendida, antojadizamente, que lesione la competencia municipal, tanto menos su potestad de autogobierno. Por otra parte, las normas constitucionales sobre el Régimen Municipal, no exceptúan a las Corporaciones de cumplir con las obligaciones que impone la legislación ordinaria; la cual, en el caso de la Ley N° 6835, se reitera, no lesiona el grado de descentralización administrativa con que cuenta la demandada; sometida, por ende, a tener que respetar la antigüedad de sus servidores, acumulada dentro y fuera de la misma. Amén de lo expuesto, los ordinales 191 y 192 de la Carta Magna, no pueden constituir obstáculo alguno que impida reconocer las anualidades, conforme esa Ley 6835, porque si bien ésta vino a reformar y a adicionar a la Ley de Salarios de la Administración Pública; la que, a su vez, se complementa con el Estatuto de Servicio Civil, del texto de la primera se desprende que sus efectos van más allá de los servidores sujetos al directo régimen estatutario; amén de que, éste último, tiene efectos y alcances generales (Véanse los votos de la Sala Constitucional, Nos. 1696 y 3285 de las 15:30 horas, del 23 de junio, y de las 15 horas, del 30 de octubre, ambos de 1992 y respectivamente)."(Voto N° 238 de las 15:50 horas del 14 de agosto de 1996, reiterado en el voto N° 549 de las 10:05 horas del 24 de mayo de 2000(En igual sentido votos números 47 de las 14:30 horas del 5 de marzo, 58 de las 9:00 horas del 4 de abril, 86 de las 16:05 horas del 7 de mayo, 102 de las 10:30 horas del 23 de mayo, todos de 1997, entre otros.)En un caso similar relacionado con el reconocimiento a los trabajadores de las universidades estatales para efectos del pago de anualidades, del tiempo laborado en otras instituciones del Sector Público, la Sala en el Voto N° 192, de las 7:30 horas del 22 de setiembre de 1993, en lo que interesa señaló: "En la medida en que el artículo 68 de la Constitución Política, con el que debe armonizarse en la materia, la regla de la autonomía universitaria, deslegítima toda discriminación sobre la base salarial, en perjuicio de un determinado grupo de trabajadores, debe necesariamente concluirse que, si el legislador establece bases salariales de orden "general", aplicables a todas las instituciones públicas y, por tal motivo, orientadas a otorgar un régimen mínimo igual para los profesionales o los trabajadores de un mismo gremio, tales disposiciones son vinculantes hasta para las universidades, como instituciones de ese carácter; conclusión a la que se arriba sin entrarse a analizar el problema de la competencia ni el procedimiento legislativo, para fijar ese tipo de limitaciones mínimas, al no ser ello materia propia para ventilarse en esta sede, ni en esta vía. No es posible avalar la interpretación que se pretende por parte de la Universidad Nacional, de que el grado de autonomía de que goza la facultad para determinar, como cuestión de gobierno propio, el régimen de salarios de sus servidores, con detrimento de los mínimos establecidos en la legislación ordinaria, al extremo de que puede crear, en su ámbito, condiciones laborales inferiores a las del resto de los servidores públicos, pues ello equivaldría a autorizarla ilegítimamente para quebrantar, en perjuicio de sus trabajadores, el citado principio constitucional; y, de ahí, que su autonomía debe ser siempre reconocida sin menoscabo de tales derechos, también fundamentales (doctrina y jurisprudencia que informan los artículos 16, 17 y 19 del Código de Trabajo)."(Reiterado en votos números 49 de las 15:30 horas del 12 de marzo de 1997, 94 de las 15:20 horas del 14 de mayo de 1997, 326 de las 9:30 horas del 22 de octubre de 1999, entre otros).No existe ninguna razón para variar lo resuelto en el caso concreto, y debe rechazarse este primer argumento del recurso.- III.- Como segundo aspecto, sostiene la recurrente que la Ley de Salarios de la Administración Pública y la Ley Número 6835 no son aplicables a su representada, pues solo rigen las relaciones obrero-patronales del sector público cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, al cual no están adscritas las municipalidades, por lo que el asunto debe dirimirse con base en el Manual Descriptivo de Puestos. Este punto también ya ha sido analizado por la Sala con anterioridad, llegándose a la conclusión de que tampoco lleva razón la recurrente por cuanto la última ley al reformar el artículo 4 y adicionar un inciso d), al numeral 12 de la Ley de Salarios mencionada, estableciendo que a los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos anuales, el tiempo de servicio prestado en otras entidades del Sector Público, y disponer que derogan toda disposición que se le oponga, extendió su aplicación a todo el Sector Público, independientemente de que los trabajadores se encuentren o no amparados a un régimen de carácter estatutario, en manifestación de la teoría "del Estado como patrono único".Lo que se debe tomar en cuenta es que con el pago de anualidades lo

que se pretende es retribuirle al trabajador la experiencia obtenida al servicio del Sector Público, independientemente de la entidad en la que haya laborado (administración central o descentralizada), siendo que la persona para quien se encuentra prestando sus servicios en la actualidad -que a su vez se está aprovechando de esa experiencia-, es quien como parte del Sector Público debe hacer frente a la obligación establecida por ley. Sobre el particular, en el Voto Número 180, de las 15:10 horas del 25 de agosto de 1993, esta Sala reiteró: *"El reconocimiento de la antigüedad, en el Sector Público, para efectos del pago de aumentos anuales por los servicios prestados en cualquiera de sus instituciones, estén o no cubiertas por regímenes de naturaleza estatutaria, encuentra su fundamento en los artículos 4° y 12, inciso d), de la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformados por la Ley N° 6835, de 22 de diciembre de 1982. A través de la primera norma, se estableció una nueva escala de salarios, al final de la cual se dijo, expresamente, que: "La anterior escala regirá para todo el Sector Público..." En la segunda disposición se dejó establecido: "A los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos a que se refiere el artículo 5°, anterior, el tiempo de servicios prestados en otras entidades del Sector Público. Esta disposición no tiene carácter retroactivo. Esta ley no afecta en sentido negativo el derecho establecido en las convenciones colectivas y convenios, en materia de negociación salarial". Según se ha entendido, estas disposiciones vienen a poner de manifiesto la vigencia, en toda la Administración Pública, de la teoría "del Estado como patrono único", cuya aplicación práctica busca un propósito bien claro, cual es el de corregir la injusticia que sufrían las personas que se trasladaban a trabajar de una institución a otra, dentro de ese mismo Sector, sin derecho, por la distinción formal que se hacía, a disfrutar de los beneficios que generalmente se obtienen de la antigüedad en la prestación del servicio con un patrono, con lo que se busca evitar discriminaciones chocantes. Como es sabido, la aplicación de esta tesis ha venido dándose en forma progresiva, primero para ciertos efectos como vacaciones, jubilaciones y pensiones, cesantía, aumentos anuales, y se plasmó en la Ley 6835 antes citada, para los fines que en ella se indican, cuya aplicación, no obstante que las modificaciones se hicieran en la Ley General de Salarios de la Administración Pública, N° 2106, de 9 de octubre de 1957, y sus reformas, que se dictó de acuerdo con previsiones del Estatuto de Servicio Civil en materia de salarios del Poder Ejecutivo, debe ser general, porque, además de llenar su cometido dentro de ese contexto específico, el espíritu de la norma es claro en establecer mecanismos para tratar de igual manera, en ese campo, a todos los servidores del Sector Público; lo cual no puede desconocerse, no sólo por la forma expresa de las normas, sino porque, como se dijo, éstas no son sino parte de la natural evolución de las ideas sobre la materia, las que han venido forjándose desde hace tiempo. Si el legislador hubiera querido darle a la reforma una aplicación específica o particular para las clases de puestos clasificados en el Manual Descriptivo del Servicio Civil, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 1° de dicha Ley General de Salarios, no habría hecho otras manifestaciones, de modo que si las hizo expresando que regirá "...para todo el Sector Público..." y dejó a salvo los derechos adquiridos a través de Convenciones Colectivas que pudieran haberse dado en algunas áreas de ese Sector (cuya práctica lleva a concebirlo ya como general), lo que necesariamente tiene que concluirse es lo que dedujo la Sala, o sea la aplicación extensiva. De ahí que, los artículos 1, 4, 5 y 12, inciso d) de la Ley de Salarios de la Administración Pública, no fueron quebrantados en el fallo del ad-quem, como lo reclama el recurrente, sino, todo lo contrario, correctamente aplicados al caso, al estar de por medio, precisamente, el reconocimiento del tiempo servido por los actores, en el Sector Público, para efectos del incremento salarial por anualidades. Entre otras, pueden consultarse las resoluciones de esta misma Sala, Nos. 58, de las 14 y 30 horas, del 30 de abril de 1986, 82, de las 10 y 10 horas, del 5 de julio de 1989 y 181, de las 10 y 10 horas, del 2 de octubre de 1991." (Reiterado en votos números 49 de las 15:30 horas del 12 de marzo de 1997, 94 de las 15:20 horas del 14 de mayo de 1997, 326 de las 9:30 horas del 22 de octubre de 1999, entre otros). Desde este punto de vista, aceptar la tesis de la recurrente en el sentido de aplicar el Manual Descriptivo de Puestos y por consiguiente la Escala de Sueldos vigentes en la demandada sería tanto como fomentar una diferenciación odiosa entre los trabajadores municipales y el resto de los servidores públicos al relegar ilegítimamente a los trabajadores municipales a una situación de inferioridad con respecto a éstos. Así debe rechazarse este segundo argumento del recurso.- IV.- El último alegato expuesto en el recurso por la apoderada de la entidad demandada, consistente en que el pago de anualidades en la entidad demandada comenzó a regir a partir del 1° de enero de 1977, cuando entró en vigencia el Manual Descriptivo de Puestos. Sin embargo, la inexistencia de ese incentivo, en fechas anteriores a las que se pretende, no es un obstáculo para concederle al actor lo que legítimamente pretende; porque la ley tiene efectos hacia el pasado sólo en lo que corresponde al reconocimiento de la antigüedad; segundo porque en relación con el pago de ese reconocimiento para los efectos de aumentos anuales, rige hacia el futuro. Es decir, se reconoce toda la antigüedad acumulada, pero su pago rige hacia el futuro con base en la Escala de Salarios vigente. (Voto N° 238 de las 15:50 horas del 14 de agosto de 1996). Por lo que este alegato también debe rechazarse.-"*

... Ver menos

#### Citas de Legislación y Doctrina

## Texto de la Resolución

**Exp: 93-003316-0214-LA**

**Res: 2001-00369**

**SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** San José, a las diez hora diez minutos del once de julio del dos mil uno.

Proceso ordinario establecido ante el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito de San José, por **RAFAEL CARACAS VALVERDE**, casado, vecino de San José, contra la **MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE**, representada por su apoderada general judicial, licenciada Carmen María Arias Barrantes, soltera y vecina de Heredia. Actúan como apoderados especiales judiciales, del actor la licenciada Marniee Sissie Guerrero Lobato, divorciada y de la demandada la licenciada Heidy Campos Ramírez, soltera y vecina de San José. Todos mayores y abogados, excepto el actor quien es guarda Municipal.

## RESULTANDO:

1.- La parte actora, en escrito de demanda de fecha veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres, promovió la presente demanda para que en sentencia se condene al demandado, a lo siguiente: <sup>2</sup>Se condene a la Municipalidad de San José, al pago de dos anualidades, desde tres meses de la interposición del reclamo administrativo correspondiente, y hacia futuro sin necesidad de nueva gestión; se condene a la demandada al pago de intereses sobre las sumas adecuadas; asimismo al pago de dichas anualidades tomando como base para ello la totalidad del salario que a la fecha devengo, condénese a la demandada al pago de las costas procesales y personales de esta acción. <sup>2</sup>

2.- La apoderada de la accionada, contestó la demanda en los términos que indica en el memorial de fecha diecinueve de julio de mil novecientos noventa y cuatro y opuso las excepciones de falta de derecho y la genérica de sine actione agit.

3.- La Jueza, licenciada María Gabriela Bustamante Segura, por sentencia de las once horas cuarenta minutos del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve, **dispuso:** <sup>2</sup>De conformidad con lo expuesto, normas legales aducidas y artículos 492 y siguientes del Código de Trabajo, fallo: Se declara **PARCIALMENTE CON LUGAR** la presente demanda incoada por **RAFAEL CARACAS VALVERDE** contra la **MUNICIPALIDAD DE SAN JOSÉ**, representada por su apoderado especial judicial señora María Patricia Ramírez Salazar. Se obliga a la Municipalidad de San José a reconocerle al actor, por efectos de antigüedad laboral, y desde la fecha de prestación del reclamo administrativo, el tiempo once años cinco meses y siete días, laborados en diversas instituciones estatales, para un total de once anualidades, de las cuales solo se le reconocen nueve anualidades, lo que daría como resultado una diferencia total de dos anualidades que deberá reconocer ésta, así como todas aquellas que por el transcurso del tiempo a su servicio llegare a ganar en el futuro y hasta alcanzar el límite de treinta aludido en el artículo 5 de la Ley 6835 de repetida cita, y sin que para ello se requiera de ulterior gestión de su parte. Los aumentos anuales deberán cancelarse según el valor que tenían en el momento histórico que dejaron de pagarse. Sobre las sumas adeudadas deberá pagar la entidad patronal intereses de ley (artículo 1163 del Código Civil) desde la fecha de presentación del reclamo administrativo hasta la efectiva cancelación, y conforme se hubiese producido la respectiva obligación de pago. Se deja para fase de ejecución la liquidación de los extremos concedidos, a falta de material probatorio suficiente para hacerlo en este pronunciamiento, sin perjuicio de que el actor decida acudir a la vía administrativa directamente para la cuantificación y el pago respectivo. S rechaza el extremo petitorio que pretendía que las anualidades a reconocer fueran pagadas en base al salario que el actor devengaba a la fecha de interposición de la demanda, por infundado. Con apoyo en esas mismas razones se acoge la excepción de Falta de Derecho y la genérica de Sine Actione Agit en cuanto a lo denegado y se rechazan en cuanto a lo concedido. Se condena a la demandada el pago de ambas costas de la acción, fijándose los honorarios de abogado en la suma prudencia de cincuenta mil colones <sup>2</sup>.

4.- La apoderada de la demandada apeló y el Tribunal de Trabajo, Sección Segunda del Segundo Circuito Judicial de San José, integrado por los licenciados Oscar Ugalde Miranda, Ana Luisa Meseguer Monge, Eugenie Salas Chavarría por sentencia de las siete horas cuarenta y cinco minutos del once de enero del dos mil uno, **resolvió:** <sup>2</sup> Se declara que no se advierten defectos u omisiones capaces de producir nulidad de lo actuado y resuelto en el proceso. Se **CONFIRMA** el fallo impugnado en todos sus extremos.<sup>2</sup>

5.- La parte demandada formula recurso, para ante esta Sala, en memorial de data veintitrés de abril del dos mil uno, que en lo que interesa dice: <sup>2</sup>El presente Recurso lo basamos en el Título Séptimo de la Jurisdicción Especial de Trabajo, Capítulo Quinto, Artículos quinientos cincuenta y seis, siguientes y concordantes del Código de Trabajo y a continuación nos permitimos exponer las razones que ameritan la procedencia del recurso presentado: PRIMERO: Que las Corporaciones Municipales son Autónomas, a tenor de los artículos ciento sesenta y nueve y ciento setenta de la Constitución Política, la cual quiere decir que estos Entes, que se definan como "...personas jurídicas estatales con jurisdicción territorial determinada" (numeral ciento sesenta y nueve Constitucional y artículo dos Código Municipal), gozan de independencia de Gobierno y Organización propias "...con las potestades de Gobierno, Administración inherentes a la misma" (artículo siete del Código Municipal). Con base en dichos preceptos constitucionales se determina que las Municipalidades tienen autonomía administrativa, puesto que tienen el derecho de administrarse independientemente, sin ninguna sujeción jerárquica del Poder Ejecutivo, ni a ningún otro órgano o ente del Estado, ya que para que pueda ésta limitarse, sólo puede darse atl limitación, por reforma constitucional y no por ley. Esta autonomía administrativa le da al Ente, la posibilidad jurídica de realizar su cometido legal a nivel administrativo, es decir, la capacidad que este tiene de auto- administrarse. Así también gozan de autonomía política, que es aquella relativa a la política, es la posibilidad o capacidad de auto- dirigirse políticamente, de señalarse o fijarse el Ente a si mismo sus propios objetivos, directrices, dentro del marco legal. En este orden de ideas, se encuentran sujetas al régimen jurídico de la Administración Pública y sus "Principios Generales", que prescribe la "Ley General de la Administración Pública", número seis mil doscientos veintisiete del dos de mayo de mil novecientos setenta y ocho, exceptuándose tan solo, en lo relativo a "Procedimiento Administrativo", conforme al artículo trescientos sesenta y siete, inciso dos- h) de esta ley y Decretos Ejecutivos números ocho mil novecientos setenta y nueve-P y nueve mil cuatrocientos ochenta y nueve-P del veintiocho de agosto de mil novecientos setenta y ocho y dieciocho de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, respectivamente. Por tanto, de la relación de los artículos ciento sesenta y nueve y ciento setenta d la Constitución Política y de los numerales siete y dos en relación y el cuatro y trece del Código Municipal, podemos concluir que las Municipalidades tienen autonomía administrativa y política, como personas jurídicas estatales, con jurisdicción territorial determinada, que en consecuencia, pueden establecer ciertos fines al igual que el Estado, según expresa el numeral nueve del Código de la materia. SEGUNDO: En este orden de ideas, el Estatuto de Servicio Civil, que lleva consigno la aplicación de salarios de la Administración Pública y el Decreto número mil ochocientos dieciocho- h, del catorce e junio del mil novecientos ochenta y ocho, según su propio texto, es aplicable solamente a las relaciones obrero- patronales entre el Poder Ejecutivo y sus servidores y también, en caso de algunas instituciones autónomas adscritas a ese Régimen, con el propósito de garantizar la eficacia de la Administración Pública y proteger a dichos servicios. Las Municipalidades del país, como entes públicos, descentralizados, por razón del territorio, por la autonomía constitucional y legal de que gozan nuestro ordenamiento jurídico, tal y como lo acotamos en el punto anterior, no se rigen por la Ley de Salarios de la Administración Pública, ni por el decreto en mención, sino más por la escala de sueldos y el Manual Descriptivo de Empleos, debidamente aprobados por sus respectivos concejos. En este sentido, los artículos ciento veinte y ciento veintiuno del Código Municipal actual- similares 142 y concordantes

del Código Municipal vigente a la hora de interposición de este proceso -, claramente establecen " Las Municipalidades adecuarán y mantendrán actualizado el manual Descriptivo de Puestos General, con base en el Manual descriptivo integral para el régimen municipal. Contendrá una descripción completa y sucinta de las tareas típicas y suplementarias de los puestos, los deberes, las responsabilidades y los requisitos mínimos de cada clase de puestos, así como otras condiciones ambientales y de organización. Las Municipalidades mantendrán actualizado un Manual de organización y funcionamiento, cuya aplicación será responsabilidad del Alcalde Municipal". Tal y como lo ha sostenido la jurisdicción administrativa de la Contraloría General de la República (a Efectum Videndi, véase oficios número diez mil trescientos setenta y siete, nueve mil ciento cincuenta y ocho- ochenta y ocho, siete mil ochocientos treinta y tres- ochenta y siete del Departamento Legal de dicha entidad), si la Municipalidad respectiva no ha reconocido entro de su régimen salarial, el pago de anualidades, por reconocimiento de servicios prestados a otras entidades del Sector Público, aspecto al que refiere el inciso d, del artículo doce, de la Ley de Salarios de la Administración Pública y que se encuentra reglamentado por el Decreto número ochocientos dieciocho- H, del catorce de junio de mil novecientos ochenta y ocho, es decir, tal reconocimiento no está contemplado dentro de la normativa aplicable y que deben respetar los entes locales en su actuación y en cuanto al régimen salarial propiamente dicho, entonces no resultará procedente la aplicación de los precitados órdenes normativas de esa ley y del decreto de referencia. Se deduce por lo tanto, que el reconocimiento de anualidades que nos ocupa, únicamente podrá darse en aquellas entidades que hubiese adoptado como escala salarial aplicable a sus funcionarios, la establecida en la Ley de Salarios de la Administración Pública y en el Estatuto del Servicio Civil, que según lo expuesto no son de aplicación en la entidad que represento. Con fundamento en lo antes expuesto y los artículos ciento veinte, ciento veintiuno, cien, ciento tres, y concordantes del Código Municipal, la ley en comentario y en consecuencia el Decreto Ejecutivo número mil ochocientos dieciocho- H, no resulta aplicable actualmente a los trabajadores de la entidad que represento, por lo que legalmente no es procedente ni de obligada observación para efecto del calculo de anualidades, el reconocimiento de los años servidos en otras instituciones del Estado. TERCERO: Al señor **CARACAS VALVERDE**, mi Representada le ha reconocido, al igual que a todos los demás trabajadores que prestan servicios a ella, las ANUALIDADES que les corresponden según el Régimen existente, considerando que el actor **empezó a laborar para la municipalidad el 1 de febrero de 1985**, no referente a otras instituciones puesto que el pago de las mismas, en el seno Municipal, empezó a regir a partir del primero de enero de mil novecientos setenta y siete, cuando entro en vigencia el denominado "MANUAL DESCRIPTIVO DE PUESTOS", que fuera aprobado mediante el acuerdo número cuatro, artículo primero de la Sesión Ordinaria número veintiocho celebrada por la Corporación Municipal del Cantón de San José, el veintitrés de setiembre de mil novecientos setenta y seis- ver documento adjunto -. Este documento fue aprobado y puesto en práctica, de conformidad con lo establecido en el numeral ciento cuarenta y dos del Código Municipal de entonces y acorde a él, en su texto aparece insertada una descripción clara de las labores, deberes y requisitos mínimos de cada puesto y el salario respectivo, así como todo lo referente al pago de anualidades, según se trate de la clase ocupacional y naturaleza de las funciones que ostenta el trabajador, así será el monto de la anualidad que le corresponde a cada uno. Este Manual y esta Escala de Sueldos, a la letra de lo ordenado por el legislador en el artículo citado del Código de marras, debe ser aprobado por el Concejo Municipal y en marca el régimen que la Entidad que represento debe observar en esta materia, ya que el mismo, el Ordenamiento Jurídico circunscribe su actuación y competencia y no a uno distinto. De ahí pues, que solamente con sustento en él, y POR EL NÚMERO DE NUEVE ANUALIDADES, al monto de la interposición de esta acción, no puede esta Municipalidad reconocer más derechos al Actor, y con bases en otras disposiciones legales como el CARACAS VALVERDE, lo hace ver a los jueces de instancia ("a quo y ad quem"). Acorde a lo antes expuesto, y por el hecho de que mi representada, tiene que actuar apegada al Principio de Legalidad, según el cual sólo puede realizar aquellos actos o prestar los servicios públicos que lo autorice el ordenamiento jurídico, tal y como se deduce de la relación del numeral cuarenta y nueve de la Carta Magna, en concordancia con lo dispuesto en los artículos once y trece de la Ley General de la Administración Pública, por cuanto lo que no está autorizado sujeción de la Administración establecida por el Derecho Público y que se conexas al ejercicio de sus potestades resulta entonces, que la Municipalidad no puede reconocer derechos en contra de lo estatuido, devengo por el Actor no siendo trabajador municipal, máxime cuando tales derechos derivan de una ley, cuyo ámbito de acción se circunscribe a los trabajadores que laboran en otros órganos de la Administración Pública y no a los servidores de los Entes Locales. En consecuencia, atendiendo lo dicho y teniendo en cuenta el postulado del artículo sesenta y dos del Código que nos rige, según el cual "las municipalidades no podrán hacer uno o disponer de su patrimonio para fines distintos a los encontrados en este Código", es lo cierto entonces, que existe una limitante más que impide a mi Representada, proceder en forma distinta a lo indicado en él. Por eso, no es cierto no lleva razón el Actor, al sostener entre los Jueces de Instancia, que mi representada está contraviniendo la legislación que regula la materia en cuestión, ya que según lo acotado, más bien ella a actuado en todo momento, apagada a derecho, por que una vez aprobado el citado Manual Descriptivo de Puestos, esta Municipalidad procedió a realizar las gestiones pertinentes para ponerlo en práctica, incluyendo el Presupuesto Ordinario para la Ejecución Económica de mil novecientos setenta y siete, el renglón correspondiente para pagar a partir de ese momento, las ANUALIDADES A TODOS AQUELLOS OTROS EMPLEADOS QUE LABORAN EN ESE MOMENTO con esta entidad y al Actor, a partir de que entró a laborar para la institución, en abril de mil novecientos ochenta y siete. Así las cosas, pueden apreciar los señores Magistrados, que i Representada ha procedido a derecho, en lo referente al PAGO DE ANUALIDADES a sus trabajadores, incluyendo en ellos al Actor, puesto que toda su actuación se ha dado dentro de la legalidad que debe observar en esta materia y que no en otra distinta a la contenida en el Código Municipal y en la forma dicha, así como la Convención Colectiva que está en vigencia y a la legislación conexa y principios constitucionales mencionados porque ese y no otro marco jurídico es el que rige sus actos. Porque además, en materia laboral y salarial, por ser un ente público autónomo y descentralizado en razón de territorio, según lo dispuesto por nuestra Constitución Política, en sus artículos ciento sesenta y nueve y ciento setenta, en relación con los numerales dos, tres, siete, veintiuno y ciento cuarenta y dos del Código Municipal, gozamos de autonomía de Gobierno y de Administración, prerrogativa de Derecho Público que con más razón nos sustrae de la aplicación en esta esfera, de la ley número dos mil ciento sesenta y seis lo estipula expresamente en sus artículos uno a tres, cinco y siguientes y concordantes y lo reiteró nuevamente el legislador, en la ley número seis mil ochocientos treinta y cinco en su texto, al concretar que lo por ella dispuesto, rige para el Sector Público cubierto por el Régimen de Servicio Civil, el que no es de aplicación en esta institución. Entonces, legalmente hablando, solo es factible el reconocimiento de anualidades en la forma pretendida por el Actor y sostenido

por los Jueces de Instancia, en aquellos órganos o entidades públicas, donde esta en vigencia y aplicación el Régimen de Servicio Civil bajo el cual es procedente el reconocimiento y pago de estos beneficios al amparo de ese cuerpo legal. Asimismo, tampoco le asiste razón alguna al Actor para alegar derechos como los pretendidos, cuando la ley no se los confiere y por ellos, esta demanda consideramos es improcedente ya que no hay base jurídica que la sustente, pues reitero, a él no le asiste motivo alguno al afirmar que mi Representada contraviene la citada legislación que trata esa materia, porque no puede existir contravención de ninguna especie, cuando la norma no es de obligada observancia para esta Municipalidad, al estar fuera de la esfera del ordenamiento que enmarca la acción en asuntos laborales y salariales del ente que represento. Por lo tanto, Señores Magistrados, el reconocimiento de mas anualidades solicitadas por el Actor en este Juicio, y la aprobación de anualidades, consignadas en la resolución recurrida, no procede. En este orden de ideas, más claro, antes de mil novecientos ochenta y siete no estaba reconocido a los funcionarios municipales el BENEFICIO DE ANTIGÜEDAD y por otro lado el mínimo resulta aplicable, a los empleados municipales a partir de la fecha de inicio de la relación laboral. Señores Magistrados, podemos llegar a la conclusión que hay evidente error y contradicción en los Jueces de Instancia, en cuanto a determinar la aplicación de normas en este caso, por la cual solicitamos se acoja el presente Recurso de Casación, revocando la sentencia dictada por el Tribunal de Trabajo, **SECCIÓN SEGUNDA**, denegando la demanda en todos sus extremos y acogiendo las excepciones de falta de derecho y la genérica sine actione agit, y condenando al Actor al pago de ambas costas de esta acción. <sup>2</sup>.

6.- En los procedimientos se han observado las prescripciones de ley.

**Redacta la Magistrada Villanueva Monge; y,  
CONSIDERANDO:**

I.- La señora apoderada general judicial del ente accionado impugna la sentencia N° 0003 del Tribunal de Trabajo, Sección Segunda, del Segundo Circuito Judicial de San José, dictada a las 7:45 horas del 11 de enero del 2001, fundamentándose en: a) Que las Corporaciones Municipales gozan de autonomía administrativa y política, por lo que en materia laboral y salarial tienen autonomía de gobierno y de administración; b) Que la Ley de Salarios de la Administración Pública rige las relaciones obrero-patronales del sector público cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, por lo que no es aplicable a las Municipalidades, debiendo el asunto dirimirse con base en el Manual Descriptivo de Puestos; c) Que el pago de anualidades en la entidad demandada comenzó a regir a partir del 1° de enero de 1977, al entrar en vigencia el Manual Descriptivo de Puestos.-

II.- Como primer fundamento de su recurso, la apoderada de la entidad demandada afirma que en virtud de los artículos 169 y 170 de nuestra Carta Magna, las corporaciones municipales gozan de autonomía administrativa y política por lo que en materia laboral y salarial existe autonomía de gobierno y de administración. Previo al análisis del citado alegato, se hace necesario establecer los alcances de la alegada "autonomía municipal". Manuel Ossorio, por ejemplo, indica que el concepto de autonomía hace referencia básicamente a la potestad que dentro del Estado tienen ciertas entidades de regular intereses de su vida interior mediante normas y órganos de gobiernos propios, lo cual conlleva una descentralización administrativa y política que no es más que una función estatal realizada por organismos con competencia limitada a una determinada región. En el primer aspecto, – citando a Fiorini-, supone que la competencia de dirección y control se declina parcialmente a favor de un órgano que realiza una actividad especial y al que se le reconocen algunas de las atribuciones del superior; y en el aspecto político los asuntos son ejecutados por órganos propios (estructura interna). (Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales; Editorial Heliasta; págs. 112, 175, 334; Buenos Aires; 1999). Es decir, en la descentralización la actividad es llevada a cabo por órganos que gozan de personalidad jurídica y que tienen poder de decisión e iniciativa en el ámbito de la organización administrativa y de gobierno dentro de una región determinada, sin olvidar que forman parte del Estado y que, como tal, éste puede tutelar sus actuaciones a través de actos de contralor, tendientes a evitar la violación de leyes y eventualmente leyes de buena administración. Desde este punto de vista, debe quedar claro que la "autonomía" de las corporaciones municipales, se refiere al ejercicio de sus potestades gubernativas y funcionales –en aras del cumplimiento de los fines que les son propios-, y a una potestad de orden normativo, respecto a los aspectos sometidos a su exclusiva competencia. Sin embargo, como entes públicos menores que son, en materia de normas ordinarias generales emitidas por la Asamblea Legislativa, no pueden contrariarlas ni irrespetar el contenido mínimo de éstas, y su actuación debe ceder frente al Estado como ente mayor que es. En otras palabras, a pesar de que la demandada es un ente autónomo, tal y como lo establece el artículo 170 de la Constitución Política, en materia salarial debe respetar las normas de carácter general (legislación ordinaria de observancia y aplicación obligatoria) que rigen en el Sector Público del cual es parte. Sobre el tema, la Sala ha sostenido reiteradamente que la autonomía municipal no se ve lesionada por el obligado reconocimiento de anualidades:

*"III.- De conformidad con todo lo expuesto, jurídicamente es innegable que, el personal de la Municipalidad de San José, forma parte del Sector Público, verbigracia, Administración Pública, en los términos de los artículos 1°, tanto de la Ley General de la Administración Pública como 4° de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por otro lado, tomando en cuenta su condición de persona jurídica de Derecho Público, no empece su independencia funcional y de autogobierno, le resulta aplicable la Ley N° 6835, partiendo del hecho de que la falta de cobertura respecto del régimen de Servicio Civil, no puede significar un obstáculo para reconocer la antigüedad acumulada al servicio del Estado (doctrina y jurisprudencia del patrono único); porque no es directamente de esa normativa estatutaria, de donde proviene el incentivo de los aumentos anuales. A mayor abundamiento, debe comprenderse que la autonomía de que gozan las corporaciones municipales, tiene que ver con el ejercicio de sus potestades gubernativas y funcionales, para el cumplimiento de los fines que les son propios; amén de una potestad de orden normativo, referida a los aspectos sometidos, éstos sí, a su exclusiva competencia. Esas potestades y sus alcances, otorgadas a las Municipalidades, lo son en sentido estricto, y consisten en poder dictar normas para desarrollar el objeto y para alcanzar los fines especializados que les fueron asignados, en el caso concreto, por el Código Municipal y las leyes conexas. Se trata de una especialidad orgánica, por la función y por la materia, que delimita el grado de la autonomía de esos otros entes territoriales, menores, y determina un espacio de acción dentro del cual son autónomos, pero no más allá. Esa esfera puede ser, más o menos, amplia, según la naturaleza del servicio y las posibilidades patrimoniales reales del ente. Fuera de ella es incapaz de autonormarse y su regulación debe ceder frente a la legislación ordinaria del Estado -ente mayor- que es siempre de alcances y de aplicación general (erga omnes).- IV.- Lo anterior tiene especial relevancia, en cuanto al régimen de empleo público, vigente en la*

demandada. Ha de tomarse en cuenta que, los empleados que contrata, forman parte de los recursos humanos de que se sirve, para dar cumplimiento a sus competencias, en el ejercicio de las respectivas potestades; y por tal razón, se encuentran cubiertos por la de autogobierno; pero también, cuando se trata de normas ordinarias, emitidas por la Asamblea Legislativa, que no regulan, de manera expresa y típica, aquella competencia exclusiva, sino, diversamente, situaciones abstractas y generales, que inciden sobre la corporación municipal de igual modo como lo hacen respecto de cualquier otro sujeto jurídico similar, que se encuentra en los presupuestos de hecho que la misma determina, esa autonomía administrativa no puede relevarla de respetar y de dar cumplimiento a las exigencias de ese ordenamiento. Por eso, para que las disposiciones emanadas del Concejo o, en su caso, del Ejecutivo Municipal, puedan prevalecer sobre la legislación ordinaria, que se les oponga, es necesario que, en ellas, se respete el contenido mínimo de los derechos y de los beneficios que esa legislación ha establecido con un alcance global, si bien sectorial, - artículos 11 y 74 de la Constitución Política y 2, 11, 14, 19, 20 y 586 del Código de Trabajo-; por lo que, en el caso de los servidores municipales, parte de una relación de empleo público, si la Ley Nº 6835, les vino a conceder derechos, tomando en cuenta su condición esencial, indiscutible, de servidores públicos, como recursos humanos sometidos al cumplimiento de los fines y de las funciones, constitucional y legalmente impuestos a la Corporación Municipal, esas situaciones jurídicas de ventaja, estatutarias, deben serles plenamente reconocidas, por su relación de servicio vigente, que es de Derecho Público.- V.- La presente interpretación, lo que pretende es armonizar la legislación aplicable, atendiendo al contexto de la especial relación de empleo, a que están sujetos los servidores municipales; de tal manera que no resulta contraria a los numerales 169 y 170 de la Constitución Política, pues no pasa por alto la autonomía que se le asigna a las Corporaciones Municipales, sino que impone la ineludible justicia y la igualdad, en un aspecto que integra la relación de empleo público; a saber: el reconocimiento de la antigüedad acumulada al servicio de la Administración Pública, como un todo, de la cual forman parte también las Municipalidades; ya que se define que el derecho incorporado por la Ley Nº 6835, a la Nº 2106, es un beneficio aplicable a todos los servidores públicos que hayan acumulado tiempo de servicio para el Estado, a los efectos de que su salario se incremente anualmente, y no una prerrogativa extendida, antojadizamente, que lesione la competencia municipal, tanto menos su potestad de autogobierno. Por otra parte, las normas constitucionales sobre el Régimen Municipal, no exceptúan a las Corporaciones de cumplir con las obligaciones que impone la legislación ordinaria; la cual, en el caso de la Ley Nº 6835, se reitera, no lesiona el grado de descentralización administrativa con que cuenta la demandada; sometida, por ende, a tener que respetar la antigüedad de sus servidores, acumulada dentro y fuera de la misma. Amén de lo expuesto, los ordinales 191 y 192 de la Carta Magna, no pueden constituir obstáculo alguno que impida reconocer las anualidades, conforme esa Ley 6835, porque si bien ésta vino a reformar y a adicionar la Ley de Salarios de la Administración Pública; la que, a su vez, se complementa con el Estatuto de Servicio Civil, del texto de la primera se desprende que sus efectos van más allá de los servidores sujetos al directo régimen estatutario; amén de que, éste último, tiene efectos y alcances generales (Véanse los votos de la Sala Constitucional, Nos. 1696 y 3285 de las 15:30 horas, del 23 de junio, y de las 15 horas, del 30 de octubre, ambos de 1992 y respectivamente)." (Voto Nº 238 de las 15:50 horas del 14 de agosto de 1996, reiterado en el voto Nº 549 de las 10:05 horas del 24 de mayo de 2000 (En igual sentido votos números 47 de las 14:30 horas del 5 de marzo, 58 de las 9:00 horas del 4 de abril, 86 de las 16:05 horas del 7 de mayo, 102 de las 10:30 horas del 23 de mayo, todos de 1997, entre otros.) En un caso similar relacionado con el reconocimiento a los trabajadores de las universidades estatales para efectos del pago de anualidades, del tiempo laborado en otras instituciones del Sector Público, la Sala en el Voto Nº 192, de las 7:30 horas del 22 de setiembre de 1993, en lo que interesa señaló:

"En la medida en que el artículo 68 de la Constitución Política, con el que debe armonizarse en la materia, la regla de la autonomía universitaria, deslegitima toda discriminación sobre la base salarial, en perjuicio de un determinado grupo de trabajadores, debe necesariamente concluirse que, si el legislador establece bases salariales de orden "general", aplicables a todas las instituciones públicas y, por tal motivo, orientadas a otorgar un régimen mínimo igual para los profesionales o los trabajadores de un mismo gremio, tales disposiciones son vinculantes hasta para las universidades, como instituciones de ese carácter; conclusión a la que se arriba sin entrarse a analizar el problema de la competencia ni el procedimiento legislativo, para fijar ese tipo de limitaciones mínimas, al no ser ello materia propia para ventilarse en esta sede, ni en esta vía. No es posible avalar la interpretación que se pretende por parte de la Universidad Nacional, de que el grado de autonomía de que goza la facultad para determinar, como cuestión de gobierno propio, el régimen de salarios de sus servidores, con detrimento de los mínimos establecidos en la legislación ordinaria, al extremo de que puede crear, en su ámbito, condiciones laborales inferiores a las del resto de los servidores públicos, pues ello equivaldría a autorizarla ilegítimamente para quebrantar, en perjuicio de sus trabajadores, el citado principio constitucional; y, de ahí, que su autonomía debe ser siempre reconocida sin menoscabo de tales derechos, también fundamentales (doctrina y jurisprudencia que informan los artículos 16, 17 y 19 del Código de Trabajo)." (Reiterado en votos números 49 de las 15:30 horas del 12 de marzo de 1997, 94 de las 15:20 horas del 14 de mayo de 1997, 326 de las 9:30 horas del 22 de octubre de 1999, entre otros). No existe ninguna razón para variar lo resuelto en el caso concreto, y debe rechazarse este primer argumento del recurso.-

III.- Como segundo aspecto, sostiene la recurrente que la Ley de Salarios de la Administración Pública y la Ley Número 6835 no son aplicables a su representada, pues solo rigen las relaciones obrero-patronales del sector público cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, al cual no están adscritas las municipalidades, por lo que el asunto debe dirimirse con base en el Manual Descriptivo de Puestos. Este punto también ya ha sido analizado por la Sala con anterioridad, llegándose a la conclusión de que tampoco lleva razón la recurrente por cuanto la última ley al reformar el artículo 4 y adicionar un inciso d), al numeral 12 de la Ley de Salarios mencionada, estableciendo que a los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos anuales, el tiempo de servicio prestado en otras entidades del Sector Público, y disponer que derogan toda disposición que se le oponga, extendió su aplicación a todo el Sector Público, independientemente de que los trabajadores se encuentren o no amparados a un régimen de carácter estatutario, en manifestación de la teoría "del Estado como patrono único". Lo que se debe tomar en cuenta es que con el pago de anualidades lo que se pretende es retribuirle al trabajador la experiencia obtenida al servicio del Sector Público, independientemente de la entidad en la que haya laborado (administración central o descentralizada), siendo que la persona para quien se encuentra prestando sus servicios en la actualidad -que a su vez se está aprovechando de esa experiencia-, es quien como parte del Sector Público debe hacer frente a la obligación establecida por ley.

Sobre el particular, en el Voto Número 180, de las 15:10 horas del 25 de agosto de 1993, esta Sala reiteró:

*"El reconocimiento de la antigüedad, en el Sector Público, para efectos del pago de aumentos anuales por los servicios prestados en cualquiera de sus instituciones, estén o no cubiertas por regímenes de naturaleza estatutaria, encuentra su fundamento en los artículos 4° y 12, inciso d), de la Ley de Salarios de la Administración Pública, reformados por la Ley N° 6835, de 22 de diciembre de 1982. A través de la primera norma, se estableció una nueva escala de salarios, al final de la cual se dijo, expresamente, que: "La anterior escala regirá para todo el Sector Público...". En la segunda disposición se dejó establecido: "A los servidores del Sector Público, en propiedad o interinos, se les reconocerá, para efectos de los aumentos a que se refiere el artículo 5°, anterior, el tiempo de servicios prestados en otras entidades del Sector Público. Esta disposición no tiene carácter retroactivo. Esta ley no afecta en sentido negativo el derecho establecido en las convenciones colectivas y convenios, en materia de negociación salarial". Según se ha entendido, estas disposiciones vienen a poner de manifiesto la vigencia, en toda la Administración Pública, de la teoría "del Estado como patrono único", cuya aplicación práctica busca un propósito bien claro, cual es el de corregir la injusticia que sufrían las personas que se trasladaban a trabajar de una institución a otra, dentro de ese mismo Sector, sin derecho, por la distinción formal que se hacía, a disfrutar de los beneficios que generalmente se obtienen de la antigüedad en la prestación del servicio con un patrono, con lo que se busca evitar discriminaciones chocantes. Como es sabido, la aplicación de esta tesis ha venido dándose en forma progresiva, primero para ciertos efectos como vacaciones, jubilaciones y pensiones, cesantía, aumentos anuales, y se plasmó en la Ley 6835 antes citada, para los fines que en ella se indican, cuya aplicación, no obstante que las modificaciones se hicieran en la Ley General de Salarios de la Administración Pública, N° 2106, de 9 de octubre de 1957, y sus reformas, que se dictó de acuerdo con previsiones del Estatuto de Servicio Civil en materia de salarios del Poder Ejecutivo, debe ser general, porque, además de llenar su cometido dentro de ese contexto específico, el espíritu de la norma es claro en establecer mecanismos para tratar de igual manera, en ese campo, a todos los servidores del Sector Público; lo cual no puede desconocerse, no sólo por la forma expresa de las normas, sino porque, como se dijo, éstas no son sino parte de la natural evolución de las ideas sobre la materia, las que han venido forjándose desde hace tiempo. Si el legislador hubiera querido darle a la reforma una aplicación específica o particular para las clases de puestos clasificados en el Manual Descriptivo del Servicio Civil, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 1° de dicha Ley General de Salarios, no habría hecho otras manifestaciones, de modo que si las hizo expresando que regirá "...para todo el Sector Público..." y dejó a salvo los derechos adquiridos a través de Convenciones Colectivas que pudieran haberse dado en algunas áreas de ese Sector (cuya práctica lleva a concebirlo ya como general), lo que necesariamente tiene que concluirse es lo que dedujo la Sala, o sea la aplicación extensiva. De ahí que, los artículos 1, 4, 5 y 12, inciso d) de la Ley de Salarios de la Administración Pública, no fueron quebrantados en el fallo del ad-quem, como lo reclama el recurrente, sino, todo lo contrario, correctamente aplicados al caso, al estar de por medio, precisamente, el reconocimiento del tiempo servido por los actores, en el Sector Público, para efectos del incremento salarial por anualidades. Entre otras, pueden consultarse las resoluciones de esta misma Sala, Nos. 58, de las 14 y 30 horas, del 30 de abril de 1986, 82, de las 10 y 10 horas, del 5 de julio de 1989 y 181, de las 10 y 10 horas, del 2 de octubre de 1991." (Reiterado en votos números 49 de las 15:30 horas del 12 de marzo de 1997, 94 de las 15:20 horas del 14 de mayo de 1997, 326 de las 9:30 horas del 22 de octubre de 1999, entre otros). Desde este punto de vista, aceptar la tesis de la recurrente en el sentido de aplicar el Manual Descriptivo de Puestos y por consiguiente la Escala de Sueldos vigentes en la demandada sería tanto como fomentar una diferenciación odiosa entre los trabajadores municipales y el resto de los servidores públicos al relegar ilegítimamente a los trabajadores municipales a una situación de inferioridad con respecto a éstos. Así debe rechazarse este segundo argumento del recurso.-*

**IV.-** El último alegato expuesto en el recurso por la apoderada de la entidad demandada, consistente en que el pago de anualidades en la entidad demandada comenzó a regir a partir del 1° de enero de 1977, cuando entró en vigencia el Manual Descriptivo de Puestos. Sin embargo, la inexistencia de ese incentivo, en fechas anteriores a las que se pretende, no es un obstáculo para concederle al actor lo que legítimamente pretende; porque la ley tiene efectos hacia el pasado sólo en lo que corresponde al reconocimiento de la antigüedad; segundo porque en relación con el pago de ese reconocimiento para los efectos de aumentos anuales, rige hacia el futuro. Es decir, se reconoce toda la antigüedad acumulada, pero su pago rige hacia el futuro con base en la Escala de Salarios vigente. (Voto N° 238 de las 15:50 horas del 14 de agosto de 1996). Por lo que este alegato también debe rechazarse.-

**V.-** De conformidad con lo expuesto, no tienen cabida los reparos que se le hacen a la resolución impugnada, por lo que procede su confirmación.-

**POR TANTO:**

Se confirma la sentencia recurrida.-

**Orlando Aguirre Gómez**

**Zarela María Villanueva Monge**

**Alvaro Fernández Silva**

**Jorge Hernán Rojas Sánchez**

**Bernardo van der Laet Echeverría**



**Clasificación elaborada por CENTRO DE INFORMACIÓN JURISPRUDENCIAL del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.**

**Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 29-11-2019 13:47:29.**