

Vista N°440

19 de noviembre de 1998

Proceso Contencioso

Administrativo de

Plena Jurisdicción.

Contestación de

la Demanda. Interpuesto por el Licdo. Carlos Ayala en representación de Ricardo Lay, para que se declare nulo, por ilegal el acto administrativo contenido en la Notificación N°19173 de 25 de septiembre de 1997, realizada por el Director de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, y para que se hagan otras declaraciones.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Con el respeto que nos distingue, concurrimos ante el Despacho que Usted preside, con la intención de darle formal contestación a la Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción propuesta por el Licdo. Carlos Ayala, en representación de Ricardo Lay, para que se declare nulo, por ilegal el acto contenido en la Notificación N°19173 de 25 de septiembre de 1997, realizada por el Director de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Nuestra intervención está fundamentada en el artículo 348, numeral 2, del Código Judicial, según el cual, a esta dependencia del Ministerio Público le corresponde la defensa de los intereses de la Administración.

I. Las pretensiones de la parte actora.

La parte demandante pretende que se declare nulo, por ilegal, el acto administrativo que contiene la Clasificación del Cargo que ostenta en la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República contenido en la notificación N°19173 del 25 de septiembre de 1997.

Que como consecuencia de ello, se ordene una nueva Clasificación, considerando la aplicación correcta de las normas que se invocan.

Este Despacho observa que no le asiste derecho alguno a la parte demandante, por lo que procede solicitar, como en efecto lo hacemos, a los Señores Magistrados que se sirvan desestimar el petitum consignado en el libelo contentivo de la demanda.

Los hechos u omisiones en los que se fundamenta la acción, los contestamos en los siguientes términos:

PRIMERO: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Corroborarlo en las fojas 13 a 18 del expediente que contiene la demanda.

SEGUNDO: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos. Verificarlo en las fojas 13 a 18 del expediente judicial.

TERCERO: Éste no es un hecho, sino una argumentación de la demandante que, además, está impregnada de elementos falsos, tal como lo explicaremos más adelante; por tanto, lo negamos.

CUARTO: Aceptamos únicamente que con la Resolución N°496-DDRH de 18 de junio de 1998 fue notificada el día 2 de julio de 1998 y con ello se agotó la vía gubernativa.

II. Las normas legales que se aducen y sus conceptos, son las que a seguidas se analizan:

Por estar relacionadas en el contenido de su texto, procedemos a efectuar el análisis conjunto de las disposiciones jurídicas que se invocan como infringidas; veamos:

a. Como primera disposición jurídica invocada, se cita el artículo 8 de la Ley N°32 del 8 de noviembre de 1984, que a la letra dice:

Artículo 8: La selección y promoción del personal de la Contraloría General se realizará tomando en consideración los méritos personales y profesionales. Para los fines señalados en este artículo, se instituirá en el Reglamento Interno de dicho organismo un sistema de clasificación de cargos y uno de selección que garantice que el escogido es idóneo para desempeñar el cargo respectivo

La parte demandante conceptúa que la violación consiste en la interpretación errónea de la norma precitada, porque, según ella, al describirse el cargo que ocupa en la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República y asignarle un grado específico, se dejaron de considerar algunas de las funciones que viene desempeñando y que lo colocarían en una posición distinta en la clasificación general de cargos; por lo que considera que debe otorgársele un grado superior.

La parte demandante explica que la interpretación errónea consiste en que, al aplicar el sistema de clasificación, no se le ubicó el cargo que realmente desempeña.

b. En segundo lugar, se dice vulnerado el artículo primero del Decreto N°195 de 17 de septiembre de 1997 emitido por el Contralor General de la República, el cual dice así:

□ARTICULO PRIMERO: Actualizar e instituir el sistema de clasificación de cargos del personal no directivo de la Contraloría General□□

La parte actora estima que la violación se origina como consecuencia de una interpretación errónea de la norma descrita; ya que □-desde su perspectiva-- la notificación (acusada de ilegal) de la descripción de cargo no actualiza las funciones, el cargo ni el grado de las funciones que, en la práctica, realiza; antes bien, se queda corta y le desconoce funciones.

Añade que al no reconocerle determinadas funciones se le obliga indirectamente a dejar de hacerlas, con lo que la actualización de la clasificación de cargos conllevaría a un retroceso, que al final, perjudicaría a la Institución, trayendo como consecuencia una mala imagen y eficiencia de la misma.

c. En tercer lugar, se considera transgredido el contenido del Manual Descriptivo de Cargos emitido por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, de acuerdo con el artículo segundo del Decreto Número 195DRH de 17 de septiembre de 1997, expedido por el Contralor General de la República. El punto N°3, descrito como Método de Evaluación de Cargos utilizados por la Contraloría General de la República en su subpunto 3.2 denominado □Factores Utilizados□, que se describe, así:

□3.2 Factores Utilizados:

Los factores en nuestro sistema son:

- Conocimientos requeridos.
- Experiencia requerida.
- Complejidad de las tareas.
- Guías/ manuales/ precedimiento disponibles.
- Responsabilidad/ impacto de los errores.
- Suspensión recibida/ suspensión ejercida.
- Contactos personales.
- Propósitos de los contactos.
- Ambiente/ Exigencia física del puesto.□

La parte demandante indica que la norma transcrita se ha violado de forma directa, por falta de aplicación; ya que la clasificación que se hizo de su cargo no consideró algunos de los aspectos que describe dicha norma, entre ellos el relativo a la complejidad de las tareas y el grado de responsabilidad o impacto de los errores.

Conceptúa, además, de haberse ponderado esos factores, se le hubiera clasificado en el cargo que en la práctica desempeña.

d. Finalmente, se dice violado el artículo 24 del Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, el cual dispone:

ARTÍCULO 24:

Corresponde al superior inmediato del servidor suministrarle por escrito las funciones básicas e instrucciones específicas del cargo a desempeñar

La parte actora, al dejar consignada su inconformidad, planteó que la violación de la norma supracitada consiste en la interpretación errónea de la misma, pues la notificación que se le efectuó de la descripción de su cargo, no se ajusta a las funciones que desempeña, excluyéndose de dicha descripción, funciones que ella viene desarrollando desde algún tiempo.

Nuestra posición:

Este Despacho discrepa de lo manifestado por la parte recurrente.

De acuerdo con lo planteado por el Director de Estadística y Censo, a.i., Licdo. Omar Sánchez, en su Informe de Conducta remitido a la Magistrada Sustanciadora, hay que tomar en consideración que el Proceso de Clasificación de Cargos de los funcionarios de la Contraloría, se inició en el año 1986.

La intención de ello, darle cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley N^o32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, que dice:

Artículo 8: La selección y promoción del personal de la Contraloría General se realizará tomando en consideración los méritos personales y profesionales. Para los fines señalados en este artículo, se instituirá en el Reglamento Interno de dicho organismo un sistema de clasificación de cargos y uno de selección que garantice que el escogido es idóneo para desempeñar el cargo respectivo y que todo ascenso responde a un justo reconocimiento de los méritos del servidor promovido. De igual manera, toda destitución o descenso de categoría deberá estar precedida de una investigación destinada a esclarecer los cargos que se le atribuyen al servidor en la cual se permita a éste ejercer su derecho de defensa.

El proceso consistió en confeccionar una lista de los diversos cargos existentes a la fecha, en esa institución.

Posteriormente, se le pidió a los Servidores Públicos que los ocupaban, que describieran las funciones que ellos realizaban en cada cargo; descripción ésta que fue revisada por el superior jerárquico inmediato, con la finalidad de evitar que se omitieran o se añadieran funciones.

Sin embargo, el proceso se interrumpió en el año 1989, y no fue hasta el 18 de mayo de 1995 cuando el mismo se reactiva, con la aprobación del Contralor General de una Propuesta Base para culminar el proyecto.

La Propuesta Base tenía las siguientes metas:

- ? Recuperar el Manual de Clasificación de Cargos que la Contraloría había iniciado en el año 1989.
- ? Completar el Manual de Cargos, atendiendo a la posible evolución que los mismos hubiesen tenido.
- ? Incluir en el mismo a los nuevos Servidores Públicos que habían ingresado a la institución.
- ? Revisar las reclamaciones que pudieran surgir.
- ? Solicitar al Señor Contralor que hiciera oficial el Manual de Cargos y las políticas de ajustes salariales, a través de un Decreto.

Con la definición de los objetivos, se le dio inicio al proceso; mismo que consistió en la recuperación de las Descripciones de las Tareas de los Cargos que se le habían solicitado a los Servidores Públicos en 1986, a través del Memorándum N^oDC-195-95 de 25 de mayo de 1995, emitido por el Contralor General de la República.

Hubo cargos (de la clasificación de 1986), cuyas descripciones no se pudieron recuperar de manos de los funcionarios que las efectuaron, por lo que éstos se unieron a los que fueron creados con posterioridad y se procedió a confeccionar la Descripción de las Tareas. Entre ellas estaban las tareas que se realizaban en las Direcciones de Control Fiscal y de Auditoría General, que quedaron pendientes en 1986.

Consideramos importante efectuar este recuento, porque del mismo se puede constatar que la Descripción de Cargos no fue una imposición de la institución, sino que la misma emanó, desde el principio, de los propios Servidores Públicos que ejercían cada uno de esos cargos.

Ya veremos que esto tuvo un aval directo por parte de cada uno de esos funcionarios, a través de unos formularios que les fueron entregados, con la idea que los mismos hicieran las observaciones que fueran necesarias.

Como observamos, se retomó el proceso de reclasificación y se instauró, nuevamente, el Comité de Evaluación de Cargos, el cual analizó las descripciones de las tareas, asignó los grados a los cargos de las Direcciones de Control Fiscal y Auditoría General y se revisó el resto de los cargos. Aunado a lo anterior, se le dio respuesta a las inquietudes planteadas por los Directores, relativas a la descripción y el grado de los cargos.

El Comité de Evaluación, para otorgar el grado, se fundamentó en nueve (9) factores que son:

- 1- Conocimiento requerido.
- 2- Experiencia necesaria.
- 3- Complejidad de las tareas.

4- Guías y/o manuales de procedimientos disponibles y aplicables.

5- Responsabilidad e impacto en los errores.

6- Supervisión recibida y/o supervisión ejercida.

7- Contactos personales.

8- Propósito de los contactos.

9- Ambiente y/o exigencias físicas del cargo.

Cada uno de esos factores estaban sujetos a una puntuación, los cuales se asignaron en base a la complejidad del mismo. Para determinar la puntuación total del cargo se utilizaron ponderaciones (porcentuales) de cada factor, haciéndose la suma de ellos.

De acuerdo con la puntuación total alcanzada por cada cargo, se procedía a concedérsele un grado. El rango oscilaba entre 2 y 15 para el personal no Directivo. Los grados 24, 25, 26 y 27 para el Personal Directivo de la institución. A su vez, cada grado tenía un salario mínimo y uno máximo, los cuales se asignaron en atención al mercado laboral; tarea ésta que fue efectuada por los consultores del proceso.

Cabe indicar que las puntuaciones a las que hemos hecho referencia obedecen única y exclusivamente al cargo objeto de la valoración; no así al funcionario que ocupa la posición y ejerce las tareas.

Ya, el día 5 de octubre de 1995, a través de la Nota N°002-DRH/Clas. Carg., se le comunica al señor Contralor General que se ha completado el proceso de Clasificación de Cargos de la Contraloría General de la República y se anuncia que se está preparando el Manual de Clasificación de Cargos.

Nos parece necesario señalar que, paralelo al proceso de Clasificación de Cargos, la Contraloría consideró oportuno iniciar un proceso de ajuste y equiparación salarial, de forma tal que cada cargo y grado fuera acorde al salario.

Es así como a través del Decreto N°381-DRH de 21 de diciembre de 1995 (por el cual se efectúa ajuste de sueldo en las diferentes Direcciones que conforman la Contraloría General), el Contralor dio inicio al proceso de ajuste salarial, haciendo un aumento de éste, hasta un treinta (30%) de la diferencia entre el salario que devengaba, con el salario mínimo del cargo. Para aquellos cuyo sueldo fuera superior al mínimo establecido, se le aplicó un ajuste del 10% de su sueldo actual, siempre que no rebasara el máximo de la escala salarial del grado correspondiente.

A nuestro juicio, este elemento también cobra vital importancia en el proceso que nos ocupa, porque éste es el motivo que genera la presente Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. Pero ello lo explicaremos más adelante.

A partir del mes de diciembre de 1986 se inicia el proceso de ajuste y revisión de la Clasificación. Para ello se les entregó el Formulario de Descripción de Cargo (a utilizar para la revisión y actualización, según formulario `Actualización de Descripción de Cargo` adjunto), tal como se

observa en las últimas fojas del expediente denominado EXPEDIENTE DEL PROCESO DE CLASIFICACION DE CARGOS, en el que se describe el objetivo del cargo y las tareas que en el mismo se realizan.

Adjunto a dicho Formulario, aparece otro denominado FORMULARIO DE ACTUALIZACION DE DESCRIPCION DE CARGO, en el cual, cada uno de los servidores públicos de la Contraloría debía especificar lo siguiente:

? Si las tareas descritas en el formulario anterior corresponden al cargo que desempeña;

? Si faltan tareas del cargo;

? Si se incluyen tareas que no desempeña o

? Si dicha descripción de tareas difieren totalmente del cargo.

dándoseles la oportunidad de enumerar las tareas adicionales que se hubiesen omitido y las tareas a eliminar.

Vale aclarar que la mayoría de los funcionarios estuvieron conformes con la descripción de los cargos. Si ello es así, nos preguntábamos, entonces, por qué habían interpuesto los recursos de reconsideración y de apelación, en la vía gubernativa y, posteriormente, en lo Contencioso Administrativo, para demandar la Clasificación de los cargos.

La respuesta la obtuvimos de los mismos dos formularios indicados en líneas anteriores. Como puede observarse, el primero de ellos denominado FORMULARIO DE DESCRIPCIÓN DE CARGO (A UTILIZAR PARA LA REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN, SEGÚN FORMULARIO `ACTUALIZACIÓN DE DESCRIPCIÓN DE CARGO` ADJUNTO), no contiene la categoría ni el nivel en el que se fijó cada cargo, por lo que no era factible conocer qué salario se le adscribiría a los mismos; cosa que se puso en conocimiento del funcionario, posteriormente.

De allí que en el documento denominado FORMULARIO DE ACTUALIZACION DE DESCRIPCION DE CARGO, la mayoría de los funcionarios no objetaran las funciones que se habían sometido a su consideración, no restaron ni añadieron funciones.

Cabe agregar que en el caso sub júdice la parte recurrente consideró que las funciones que le fueron entregadas por escrito, sí corresponden con las tareas desempeñadas; por tanto ni añadió ni eliminó ninguna.

Fue a través de los recursos de reconsideración y de apelación, que los funcionarios procedieron a detallar una serie de funciones que consideraban relevantes, para que se les modificara el nivel, la categoría y, por ende, el salario del cargo que desempeñan.

En el caso que se nos plantea, la parte demandante indicó una serie de esas tareas detalladas, en los siguientes términos:

1. Forrar los rodillos transportadores de agua mensualmente.
2. Calibra prensa según clase y tipo de papel. Regular los aires sopladores.
3. Preparar el PH del agua de la fuente.

4. Hacer el cambio de Intervención de la Prensa Perfector o Monocolor de acuerdo al trabajo a realizarse.
5. Calibra el tintero para el correcto transporte de la tinta a la batería de los rodillos entimadores.
6. Cambio de empaque de montilla y la regenera; así como el cilindro de Impresión, cuando así lo requiera.
7. Ventea el papel para evitar fallas en la mesa de entrega. Arregla la empajadores de la mesa receptora.
8. Calibra y ajusta el sistema humectador y la batería de tinta.
9. Limpieza del filtro para el aire acondicionado y del tamiz de retención del polvo de papel en la bomba de rocío para la aspiración e impulsión para soplado.
10. Ocasionalmente hace tareas auxiliares como cortar en guillotina y compaginar.

Lo anterior también surgió como consecuencia de la petición que formuló el Círculo de Directores, para que los Servidores Públicos que estuvieran inconformes con la descripción de las tareas de los cargos asignados, pudieran interponer los recursos gubernativos de reconsideración y de apelación.

Nuevamente, en la mayoría de los casos, las funciones descritas en ambos recursos atendían a tareas sumamente detalladas, que están contenidas en las atribuciones genéricas del cargo, por lo que no procedía el cambio de categoría, nivel ni salario.

Sobre este particular, es preciso señalar que en el caso in examine el Comité de Apelación resolvió confirmar el cargo y nivel que se había asignado a la parte recurrente, según se observa en la documentación del Expediente de Clasificación de Cargos.

Ahora, nos corresponde confrontar todo lo expuesto con las normas que se dicen vulneradas. La primera de ellas es el artículo 8 de la Ley N°32 de 1984, relativa a la selección y promoción del personal de la Contraloría General y la Clasificación de Cargos.

Este Despacho considera que ese artículo no puede señalarse como infringido en el concepto de interpretación errónea de la Administración, por razón que el mismo constituye el fundamento legal del Proceso de Clasificación de Cargos que adelantó la Contraloría General de la República y fue, precisamente por el mandato legal consignado en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Contraloría General, de 1984, que se inició el proceso en el año 1986, por lo que las aseveraciones planteadas carecen de sustento legal.

La segunda norma objeto de nuestro análisis lo es el artículo primero del Decreto N°195 de 17 de septiembre de 1997, emitido por el Contralor General de la República, que se refiere a la función de actualizar e instituir el sistema de clasificación de cargos del personal no directivo de la Contraloría General.

Con relación a la misma, debemos manifestar que no compartimos el criterio esgrimido por la demandante quien considera que la norma en referencia ha sido infringida en el concepto de interpretación errónea, porque la Contraloría General de la República, en atención a la misma, en el año 1986, retomó el proceso y, formalmente, en marzo de 1997, comenzó su tarea de actualizar e instituir el Sistema de Clasificación, tal como se explicó al inicio, por lo que no es factible señalar una mala interpretación de la disposición jurídica invocada, cuando la misma ha sido aplicada en su tenor literal.

En tercer lugar, la parte actora señala que se ha vulnerado el contenido del punto N°3 (Método de Evaluación de Cargos utilizados por la Contraloría General de la República), en el subpunto 3.2 (Factores Utilizados) del Manual Descriptivo de Cargos emitido por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, de acuerdo con el artículo segundo del Decreto Número 195-DRH de 17 de septiembre de 1997, expedido por el Contralor General de la República.

En efecto, el subpunto N°3.2 en mención, describe los parámetros o factores que empleó la Contraloría General, para evaluar cada cargo.

Esos factores son los siguientes: Conocimientos requeridos; Experiencia requerida; Complejidad de las tareas; Guías/ manuales/ precedimiento disponible; Responsabilidad/ impacto de los errores; Suspensión recibida/ suspensión ejercida; Contactos personales; Propósitos de los contactos; Ambiente/ Exigencia física del puesto.

En el caso sub júdice todos esos factores fueron utilizados para fijar su cargo.

Así lo corroboran los Considerandos (parte motivada) de las Resoluciones que resuelven los recursos de Reconsideración y de Apelación.

Por todo lo expuesto, este Despacho reitera su solicitud a los Señores Magistrados, para que desestimen las pretensiones de la demandante y, en su lugar, se confirme el contenido del acto administrativo contenido en la Notificación N°19173 de 26 de septiembre de 1997, realizada por el Director de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

Pruebas: Aceptamos las presentadas, por haberse aducido conforme a los requisitos que exige el Código Judicial.

Aducimos y adjuntamos, como prueba de la Procuraduría de la Administración, el Expediente denominado Proceso de Clasificación de Cargos del señor Ricardo Lay; el Decreto N°195-DRH de 17 de septiembre de 1997 y el Manual Descriptivo de Cargos.

Derecho: Negamos el invocado por la demandante.

Solicitud Especial: En atención a lo dispuesto en el artículo 709 del Código Judicial, esta Procuraduría solicita que se acumulen los siguientes expedientes: Emma M. Valderrama, Ricardo Lay, Diana Vásquez de Rivera, Ricaurte H. Saenz, Fernando Ingram, Noriela de Ingram, Benjamín Rodríguez, Luz Cogley Vega, Nicolasa Chavez, Esmeralda Vergara, Marcela Saldaña, Carmen

Sánchez, Maira Ruíz, Carlos Rodríguez, Jacinto González, Yadira Murillo, Stella E. Evans, Brenda Del Cid, Arcela Pena y Carlos López.

La razón que fundamenta nuestra petición, se basa en que todos los demandantes formularon su demanda a través de un único apoderado judicial, el Licdo. Carlos Ayala. Todos los procesos enunciados se encuentran en la misma instancia, en el mismo Tribunal; hay coincidencia en el petitum o pretensión; y se invocan las mismas disposiciones legales.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Linette Landau

Procuradora de la Administración

(Suplente)

LL/5/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.

Secretario General.