

## Sala Primera de la Corte

Resolución Nº 02201 - 2020

**Fecha de la Resolución:** 13 de Agosto del 2020 a las 12:00 p. m.

**Expediente:** 13-004849-1027-CA

**Redactado por:** Damaris Vargas Vásquez

**Clase de asunto:** Proceso de conocimiento

**Analizado por:** SALA PRIMERA

---

### Contenido de Interés:

**Tipo de contenido:** Voto unánime

**Rama del Derecho:** Contencioso Administrativo

**Tema:** **ius variandi**

**Subtemas:**

- Concepto y alcance.

**Tema:** **Empleo público**

**Subtemas:**

- ius variandi.

Análisis sobre el ius variandi abusivo. Ver el fallo 10299-2013 de la Sala Constitucional, aplicable al presente caso. Se presenta cuando el empleador excede los límites que posee en el uso de su facultad para variar las condiciones laborales de sus empleados. Aquellas modificaciones a la relación de empleo, que sean abiertamente arbitrarias, cuando se trate de una modificación sustancial de las circunstancias de tiempo y lugar en las cuales se desempeña el interesado, una degradación en sus funciones o un rebajo sustancial en la remuneración, en tales casos se lesionaría el derecho del servidor a la estabilidad laboral. Resulta arbitraria la reubicación del lugar de trabajo cuando no sea posible determinar la existencia de motivos legítimos para su adopción (deber de fundamentación), cuando se dispone un descenso en la categoría o salario sin otorgar derecho de defensa (principio de debido proceso) o se omita el pago de las indemnizaciones legales correspondientes (principio de responsabilidad administrativa) (voto 2201-F-2020).

... **Ver menos**

### Sentencias Relacionadas

---

### Contenido de Interés:

**Tipo de contenido:** Voto unánime

**Rama del Derecho:** Contencioso Administrativo

**Tema:** **Responsabilidad**

**Subtemas:**

- Responsabilidad subjetiva.
- Responsabilidad solidaria.

La responsabilidad patrimonial del Estado se enmarca dentro de un régimen preeminentemente objetivo, que engloba en su fundamento tanto la teoría del riesgo, cuanto el equilibrio en la ecuación patrimonial. Con ello se procura la reparación integral del daño (norma 41 Constitucional) a quien ha sufrido una lesión atribuible a la conducta (activa u omisiva) de una organización pública (principio de indemnidad patrimonial de los administrados). Este deber patrimonial subsiste incluso ante los daños ocasionados a raíz de las faltas cometidas por sus servidores, cuando se hayan valido del cargo o de los medios que la misma Administración les proporciona, para causar el daño en la esfera vital de una tercera persona, lesionando su situación jurídica preexistente o potencial que, por ende, da pie a la resarcibilidad (ordinales 191 y 199.4 y 203 Ley General de la Administración Pública). El funcionario viene obligado frente al particular por el daño que haya causado su proceder doloso o con culpa grave, resultando optativo para el particular direccionar sus acciones contra el funcionario en su carácter personal, contra la Administración o contra ambos a la vez. Ver fallos 584-2005, 376-2006 y 954-2009. En la especie, existe culpa grave del Director de Tributación, a quien se le atribuyen las declaraciones relacionadas con el modo y oportunidad de aplicar el "ius variandi" a la actora. Además, él aparece como signatario de las resoluciones que fueron declaradas absolutamente nulas por la Sala Constitucional (voto 2201-F-2020).

... **Ver menos**

### Citas de Legislación y Doctrina Sentencias Relacionadas

### Contenido de Interés:

**Tipo de contenido:** Voto unánime

**Rama del Derecho:** Contencioso Administrativo

**Tema:** Daño

**Subtemas:**

- Daño moral.

El hecho de haber sido objeto de actuaciones arbitrarias constitutivas de un "ius variandi" abusivo, por un período extenso, permite interpretar que la accionante se vio afectada por frustración y enojo ante la disminución de autoridad frente a sus subalternos, el desconocimiento de parte de las autoridades de su derecho a la estabilidad laboral, lo cual habrá causado la depresión, angustia, ansiedad, tristeza y dolor que reclama. Ella fue sometida a vejaciones con directa afectación de su parte emocional, pues por más de 18 meses, fue trasladada a un cargo de menor rango, sin tomársele en cuenta para ninguna decisión acorde a sus competencias. Fue sustituida en sus funciones, sin que ello derivara de procedimientos administrativos válidos. Sus reclamos y recursos no fueron valorados acorde al ordenamiento jurídico, en una clara aplicación de la arbitrariedad como regla de justicia, lo cual evidentemente amerita una reparación mayor a la otorgada por el Tribunal (voto 2201-F-2020).

... **Ver menos**

## Texto de la Resolución



**Exp: 13-004849-1027-CA**

**Res. 002201-F-S1-2020**

**SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.** San José, a las doce horas del trece de agosto de dos mil veinte.

Proceso de conocimiento interpuesto por la señora **Milagro Marín González**, contadora pública, vecina de Heredia, en contra de **El Estado**, **Carlos Vargas Durán**, abogado, vecino de San José, **Juan Carlos Gómez Sánchez**, abogado, vecino de San José, y **Amalia Ramírez Chaves**, administradora de empresas, vecina de Heredia, todos mayores y casados. Intervienen también las licenciadas Ana Yanci Arias Valverde, soltera, vecina de Mora, Procuradora, y Tamara Montecinos Ahumada, apoderada especial judicial de los demandados, quienes con las salvedades dichas, son mayores y abogadas.

**Redacta la magistrada Vargas Vásquez; y,**

### **CONSIDERANDO**

I.- Milagro Marín González demandó Carlos Vargas Durán, Juan Carlos Gómez Sánchez, Amalia Ramírez Chaves y al Estado. Puntualizó, inició su relación laboral para el Ministerio de Hacienda el 1º de setiembre de 1979, como Auditora Fiscal. Manifestó, ocupó el cargo de Subdirectora de Recaudación, Control y Servicios Tributarios en la Dirección de Grandes Contribuyentes Nacionales, a cargo del cobro del 70% del total de la recaudación de impuestos internos. Dijo, en octubre de 2011, doña Amalia Ramírez Chaves, Directora de Grandes Contribuyentes, le comunicó que sería reubicada, separándole de esa Dirección. Opinó, tal decisión causó inconvenientes en la calidad del servicio que se venía brindando. Agregó, de sus escritos de oposición al respecto no obtuvo respuesta. Mencionó, con la finalidad aparente de impulsar cambios en materia del control tributario, el entonces director general Francisco Villalobos, conformó una comisión integrada por la señora Amalia Ramírez, coordinadora, Maritza Mesén Barquero, Subdirectora de Fiscalización de Grandes Contribuyentes, Mario Alfaro Navarro, Coordinador del Grupo de Fiscalización de Grandes Contribuyentes, Mario Artavia Rodríguez y Laura Rodríguez Obando, Gestores Tributarios; para cuya integración no se le tomó en cuenta. Explicó, doña Amalia encomendó al señor Carlos Chacón Bolaños (anterior director de Grandes Contribuyentes), la revisión de todos los actos de su Subdirección. También, aseveró, en correo electrónico del 8 de marzo de 2012, doña Amalia le informó, se estaba reestructurando la Dirección, especificando, no era en detrimento de su autoridad; sino que respondía a una integración como equipo de trabajo. No obstante, expresó, la señora Ramírez Chaves fue socavando su labor, sus facultades y autoridad con su propio personal, pues daba instrucciones directas a dos de los gestores tributarios a su cargo. Además, acusó, lesionó la relación con sus subalternos, como parte de un proceso de acoso laboral, planeado para lesionar su posición de jefatura, que culminó con su reubicación. Enfatizó, por varios meses se le mantuvo al margen de los asuntos tratados en el seno de la Comisión mencionada, y, no fue sino hasta febrero de 2012, cuando doña Amalia le informó que la "Comisión" había aprobado un "Plan Piloto". Relató, la señora Ramírez y don Carlos Chacón, daban instrucciones directas y realizaron traslados de sus subalternos. Detalló varias de esas situaciones. Especificó, en febrero de 2012, don Carlos Chacón autorizó varios actos administrativos de su competencia, los cuales también firmó doña Amalia, acordando antojadizamente en enero de 2012, su disfrute de vacaciones. Aseguró, el 14 de febrero de 2012, doña Amalia Ramírez dirigió a Maritza Mesén Barquero; Carlos Chacón Bolaños y su persona un correo electrónico con copia a don Francisco Villalobos Brenes, relativo al Plan Piloto, indicando iniciaría el 1º de marzo de 2012, de cuyos alcances se le excluyó por completo. Comentó, el 7 de marzo de 2012, doña Amalia Ramírez Chaves le indicó vía correo electrónico que Carlos Chacón estaba a cargo del Plan Piloto de Grandes Contribuyentes. Esbozó, le indicó a su superiora que no compartía se asignaran al señor Chacón, funciones contraloras sobre procesos que son competencia

de su área, por la duplicidad de mando y pérdida de autoridad formal que ello crearía. Además dijo, por cuanto ello implicaba hostigamiento. Relató, detrás del Plan Piloto, lo que se buscaba era reestructurar de manera informal y encubierta el Área de Control de Grandes Contribuyentes, en ese entonces a su cargo. Continuó, mediante resolución DGT-ALAF-186-2012 del 22 de marzo del 2012, la Dirección General de Tributación, (en adelante DGT), dispuso su traslado a la Dirección de Servicio al Contribuyente, desde el 30 de marzo de 2012 y hasta el 15 de marzo del 2013. Resaltó, en el último día de la gestión del señor Villalobos como Director General de Tributación, se apersonó a su despacho para conocer el motivo de su reubicación, donde en medio de “exabruptos”, le hizo saber que si un colaborador directo no quería tenerla dentro de su equipo, no podía imponérselo. Agregó, el día hábil siguiente, se apersonó a la oficina de don Juan Carlos Gómez, para solicitarle reconsiderar su reubicación del puesto, quien le manifestó, conversaría al respecto, no obstante, la situación se mantuvo. Además, refirió, le solicitó autorización para permanecer en Grandes Contribuyentes, para lo cual formalizó solicitud, la cual fue autorizada en escrito DGT-ALAF-224-2012 del 26 de abril de 2012, hasta el 30 de abril 2012. A pesar de lo anterior, precisó, sin que mediara una resolución de la Dirección de Recursos Humanos, la señora Ramírez recargó sus funciones a don Carlos Chacón Bolaños. Además, comentó, se le ubicó en un área que es competencia de la Subdirección de Educación y Cultura Fiscal, donde existen titulares con la capacidad, conocimiento y experiencia para su desarrollo, de ahí que su traslado fuera innecesario. Así, destacó, ha sufrido una degradación en sus funciones. Esbozó, contra la resolución DGT-ALAF-186-2012, planteó recursos de revocatoria con apelación en subsidio, los cuales fueron rechazados. Expresó, el 22 de marzo 2013, vencido el plazo de la reubicación temporal, -sin información sobre situación jurídica-, llamó a la Gestoría Administrativa y Financiera de la DGT, donde se le comunicó, su reubicación sería prorrogada por seis meses mas. Estipuló, aunque buscó respuestas a esa decisión, no fue atendida. Así, aseguró, en oficio DGT-ALAF-260-2013 del 5 de abril 2013, sin mayor motivación se dispuso prorrogar la reubicación temporal del puesto, del 16 de marzo al 16 de setiembre de 2013. Argumentó, inconforme recurrió de lo resuelto, mas sin respuesta positiva. Comentó, en reunión con el señor Director General y la representante del sindicato, su superior indicó, su reubicación se debía a una reestructuración general, asimismo, podía prorrogarse por años. Sintetizó, lo anterior le ha generado depresión, problemas para conciliar el sueño y sobresaltos, pesadillas, problemas digestivos de origen psicosomático, requiriendo tratamiento psicológico debido a la angustia que experimenta. Agregó, ha padecido falta de concentración, crisis de llanto, dificultad para conciliar el sueño, ansiedad, tristeza, dolor y frustración. Adicionó, ello como consecuencia de los cambios sustanciales y permanentes en sus tareas y responsabilidades. Solicita en Sentencia: a) se declaren nulas las resoluciones DGT-ALAF-186-2012 del 22 de marzo del 2012, en la cual se dispuso su reubicación temporal; no. DGT-ALAF-256-2012 del 18 de mayo 2012, que rechazó sus recursos; no. DGT-ALAF-260-2013 del 5 de abril 2013, que prorrogó su reubicación; b) los demandados deben reinstalarle en su cargo con todas las funciones que le competen; c) se le paguen los daños y perjuicios causados, a saber daño moral subjetivo, e intereses, desde la fecha en que fue trasladada, hasta que se le reinstale, sumas a indexar, extremos a liquidar en ejecución de sentencia, mas costas. La Sala Constitucional en fallo 2013-10299 de las 14 horas 30 minutos del 31 de julio de 2013, amparó a la señora Marín. Anuló las resoluciones DGT-ALAF-186-2012 del 22 de marzo del 2012, no. DGT-ALAF-256-2012 del 18 de mayo 2012, y DGT-ALAF-260-2013 del 5 de abril 2013, ordenando además su reinstalación. Los coaccionados contestaron negativamente, opusieron las excepciones de falta de: interés y derecho, incompetencia y satisfacción extraprocesal. Por mayoría, el Tribunal acogió la falta de derecho, rechazó las demás, declaró parcialmente con lugar la demanda. Condenó al Estado a pagar a la actora, \$1.000.000,00 por daño moral subjetivo, suma a indexar más intereses, desde su firmeza y hasta su efectivo pago, con costas a cargo del Estado. Declaró sin lugar la demanda en contra de los demás codemandados, cuyas costas impuso a la actora. Inconforme la accionante acude en casación.

**II.-** La casacionista formula **cuatro** cargos de naturaleza sustantiva. En el **primero** esgrime, el Tribunal omite la autoría de los hechos que tiene por ciertos. Aporta un cuadro de elementos fácticos, el cual, esboza, el despacho omite, no permitiendo dilucidar quienes son los responsables de estos actos. Adiciona, la sentencia no tuvo por demostrada la existencia del acoso, o más correctamente, del dolo y culpabilidad de los demandados. Apunta, de esa manera valora inadecuadamente la prueba documental y testimonial vertida. Opina, debió tener por ciertas las actuaciones que constan en autos, relacionadas con la manera en que recibió mermas en sus funciones y la denegación de competencias por parte de los demandados. Enfatiza, estos actuaban en equipo en su contra, llegando a trasladarle de puesto en forma inconstitucional. Agrega, la sentencia impugnada, violenta de esa manera el principio de la sana crítica racional. Comenta, el quebranto es absoluto, porque no se valoró su prueba, lo que se aprecia por su falta de invocación durante el desarrollo de la sentencia. Igualmente, asegura, ciertos hechos “probados” no se tuvieron como tales. Señala en particular aspectos que en su opinión demuestran que las actuaciones de Juan Carlos Gómez, Amalia Ramírez Chaves y Carlos Vargas, son típicos de hostigamiento laboral. Incluye cuadro de documentos que en su opinión, denotan la existencia de un acoso coordinado por los codemandados. Dice, toda esta documentación fue obviada en sentencia, incurriendo en una valoración indebida y preterición probatoria, pues no se le atribuye responsabilidad a los coaccionados, ya que, para los jueces, no se demostró dolo o culpa grave. Discrepa, en el expediente constan las acciones deliberadas en su contra, que después la Sala Constitucional enmienda. Estima, las probanzas acreditan que los demandados tenían el objetivo de “sacarle” de su puesto, lo que coronan con un traslado y ampliación del plazo, de manera que no puede decirse que no haya demostración de esa actitud dañosa. Afirma, tampoco puede alegarse que no hay dolo, o al menos culpa grave, pues sus actos fueron catalogados por la Sala Constitucional como nulos, y más que ello, los consideró constitutivos de un “jus variandi” abusivo. Ahora bien, comenta, si los actos son nulos y fueron firmados por uno de los codemandados, quien contó para ello con el apoyo de conductas propias de acoso laboral, no puede negar el tribunal una actuación ilegal, dolosa o al menos de culpabilidad grave, de parte de los coaccionados. Agrega, en los casos de hostigamiento o acoso laboral, - conocidas como “mobbing”-, deben tenerse como ciertas las afirmaciones de la víctima, salvo prueba en contrario, o manifestaciones inverosímiles. Cita hechos que siendo de su competencia fueron dictados por los coaccionados, en mengua de su jerarquía, en perjuicio de su condición de jefe y de persona. Acusa, todas estas acciones comprenden actos volitivos de los coaccionados, demostrándose el dolo. Asimismo, señala, al no tenérseles como hechos probados, se omite también analizar las responsabilidades. Además, argumenta, la sentencia comete el error de tener como no probados hechos como que, el Servicio Civil le comunicó que su puesto sería modificado al reducir funciones, lo cual considera irrelevante. También que, no demostró persecución, lo cual desde su punto de vista está más que

acreditado. De igual manera, sobre no haber acreditado contar con un derecho laboral adquirido al puesto que ostentaba, de lo cual dice, todo funcionario público "*posee inamovilidad relativa*", de ahí que para desplazarle de un puesto a otro se requiere un procedimiento administrativo, como lo dispone el precepto 5 del Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Hacienda (en adelante RASMH). Expone, a falta de ese procedimiento, la actuación patronal refleja un "*jus variandi*" abusivo, de suerte que si bien ningún trabajador del Estado, tiene un "*derecho laboral adquirido*", si tiene "*inamovilidad*", lo cual no requiere prueba pues surge del Estatuto de Servicio Civil, e incluso de la Ley General de la Administración Pública (en lo que sigue LGAP). En el mismo, sentido, en cuanto a que no demostró haber sufrido daño moral, que su traslado se percibiera como degradación por actos indebidos, o que tuviera que acudir a servicios médicos o de psiquiatría, lo cual rechaza (cita las imágenes 187, 188 y 189). En el **segundo** motivo, argumenta hechos tenidos por demostrados o indemostrados en contradicción con la prueba. Acusa, debido a una revisión omisa de las probanzas, se tuvieron como no demostrados sucesos que si fueron acreditados. Cita nuevamente los hechos tenidos por no probados, como es el caso de la existencia de dolo o culpa grave en las actuaciones de los demandados. Lo anterior, dice, no obstante haberse intentado ampliar el plazo de su traslado ilegal, en violación del principio de inamovilidad relativa de los funcionarios públicos, obviando el numeral 5 del RASMH y el inciso 2 del canon 308 de la LGAP. Explica, de manera sesgada y sin cumplir con la legislación, el traslado fue ordenado por un funcionario, -luego destituido- (Francisco Villalobos Brenes, en ese entonces Director General de Tributación), el cual fue cohonestado por Carlos Vargas Duran, ahora Director General de Tributación, quien trató de ampliar el plazo del traslado. Previo a ello, señala, fue objeto de persecución laboral por parte de Amalia Ramírez, quien trató de engañarle, argumentando trabajo en equipo, mientras le trasladaba a una posición de segundo orden e importancia. Comenta, si la ley debidamente publicada no puede ser obviada y establece claramente que los actos que puedan perjudicar al administrado, deben ser precedidos por un procedimiento ordinario (artículo 308 inciso 1 a), es claro, quien la ignore lo hace con la intención de hacerlo (numerales 11 de la Constitución Política y de la LGAP). Esboza, si un funcionario público, sabe que los trabajadores del Estado gozan de "inamovilidad parcial", y, que no es absoluta, siempre y cuando antes realice un procedimiento administrativo, el hecho de obviar ese procedimiento no solo implica ilegalidad sino que acarrea responsabilidad. Expresa, el artículo 199 de la LGAP establece que el funcionario público será personalmente responsable ante terceros, si ha actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes, responsabilidad que extiende en su inciso 2 a quienes obedecieren. Así, resalta, serán responsables aquellos funcionarios que obedecen a estos actos ilegales, más aún si se aprecia por los actos previos que estaban actuando conforme un plan. Reitera manifestaciones referentes a la persecución de que fue objeto, la revisión de sus actuaciones por interpósita persona (Carlos Chacón Bolaños), lo cual evidencia un plan preconcebido y destinado a trasladarle a otra oficina, sin que existiera motivo para ello. Apunta, en la época en que ocurren estos desafueros dolosos, la recaudación de impuestos se había incrementado, lo cual demuestra su buena labor. Por ello, estipula, no existía ninguna razón para ser removida. Observa, en el expediente no consta que a consecuencia de su traslado los resultados de la Subdirección de Recaudación, Control y Servicios Tributarios, mostraran mejoría. Transcribe parcialmente lo resuelto por la Sala Constitucional. Expone, la Sala Constitucional hace ver el dolo que la actuación tiene, resaltando que el demandado Carlos Vargas, se toma atribuciones que no le corresponden. Queda claro, dice, para ese Tribunal Constitucional se han omitido requisitos esenciales, que constituyen un "*jus variandi*" abusivo en su perjuicio. Plantea, la Administración no fundamentó el traslado aplicado a su persona. Añade, para la Sala Constitucional ello una gran irregularidad, indicando que, el codemandado Carlos Vargas se atribuye facultades que no tiene, rechazando que ello se ajuste al cumplimiento de los planes estratégicos o a un traslado temporal. Aprecia, la Sala Constitucional califica la conducta de Carlos Vargas como abusiva, abuso que en sí mismo implica dolo, pues tal comportamiento acompaña una intención, de modo que, conforme el numeral 199 de la LGAP inciso 2, tal responsabilidad también le es atribuible a los demás codemandados. De esa manera detalla, el dolo en la actuación de los accionados se produjo, en un caso por actuar de manera abusiva, mientras que para los demás, al obedecer y participar. Comenta, el mandato 199 de la LGAP precisa la falta personal y dispone que el funcionario público será personalmente responsable ante terceros cuando "*haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque sólo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo*". Interpreta, la ley expresamente califica la gravedad de la infracción en los siguientes casos: a) Emisión de actos manifiestamente ilegales (art. 199); b) El que obedeciere actos manifiestamente ilegales (art. 199); c) La orden de ejecutar un acto absolutamente nulo (art. 170); d) El retardo grave e injustificado en la conclusión de un procedimiento administrativo (art. 225), escenarios con los cuales se identifican las conductas de los codemandados. En el **tercero** reclama la indemnización otorgada por daño moral subjetivo es de solo \$1.000.000,00; suma que estima incorrecta y que debe incrementarse. Asevera, las actuaciones del Estado y demás codemandados, reflejan una actuación moralmente dañosa, pues la expusieron al gran público. Esgrime, el daño moral sufrido fue profundo, de ahí que debiera ser atendida por galenos y especialistas, afectándose su estado emocional, lo cual no ha sido tomado en cuenta al fijar el monto. Considera, debe elevarse esa suma y ser pagada por todos los demandados de manera solidaria. Subraya, no se ha aplicado correctamente el artículo 199 de la LGAP, en cuanto al dolo, pues el hecho abusivo debe tenerse como volitivo. En el **cuarto** reproche, (tercero del recurso), reclama indebida aplicación e interpretación del numeral 199 de la LGAP. Dice, la norma de cita se aplica erróneamente. Expresa, tocante al dolo, el hecho abusivo debe tenerse como un acto volitivo, es decir, existe si se quiere realizar la acción que es dañosa. Agrega, si bien ningún trabajador o trabajadora del Estado puede alegar derecho subjetivo al puesto (salvo los de elección popular), lo cierto es que su remoción o modificación debe realizarse mediante un debido proceso. Agrega, esto implica que si el jerarca no hace uso del procedimiento que señala el artículo 308 de la LGAP, teniendo la intención de ejecutar una acción que cause perjuicio al administrado, imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos o de cualesquiera otra forma de lesione sus derechos o intereses legítimos, debe realizarlo a través de un procedimiento administrativo. Expresa, en este caso, debía demostrar la necesidad del traslado, así como del interés público. Asegura, al mermarse o modificarse atribuciones y facultades, -aunque el superior puede decidir lo que debe hacer el inferior-, incluso trasladarlo, no puede ejecutar ciertas acciones sin proceder mediante procedimiento administrativo, de modo que, en su caso, no podía trasladarle sin ajuste a la normativa aplicable. Enfatiza, tal omisión representó un "*jus variandi*" abusivo, que convirtió en ilegal y nulo el actuar administrativo, tal y como lo dispuso la Sala Constitucional. De esa suerte, expone, el Tribunal dejó de aplicar parte del mandato 199 LGAP, pues el segundo inciso de ese precepto comprende al funcionario que emite actos manifiestamente ilegales, declarados como tales por la Sala

Constitucional, debido a un uso abusivo del “ius variandi” por parte de Carlos Vargas Durán, que permeó a los demás coaccionados. Agrega, aún cuando se llegara a desechar el dolo como parte de su conducta y actuaciones, al menos concurre la figura de la culpa grave por falta personal de los servidores públicos involucrados (codemandados), toda vez que la Sala al resolver estableció, en el caso de los traslados de cita, tanto la Administración como los codemandados emitieron resoluciones manifiestamente ilegales, que se declararon nulas. Estas, afirma, le afectaron y perjudicaron generando responsabilidad por falta personal de los funcionarios públicos involucrados de conformidad con lo establecido en el canon 199 de la LGAP. Los coaccionados, apunta, excedieron el modelo de diligencia exigible, sin prever lo que cualquier persona mínimamente cuidadosa hubiera evitado, sea de manera consciente o inconsciente, configurándose la culpa por imprudencia, impericia e incuria, con “visos de desprecio” y persecución laboral hacia su persona.

III.- El Tribunal indicó, la resolución de la Sala Constitucional 2013-10299 de las 14 horas 30 minutos del 31 de julio de 2013, anuló las resoluciones DGT -ALAF-186-2012 del 22 de marzo del 2012, no. DGT-ALAF-256-2012 del 18 de mayo 2012, y DGT-ALAF-260-2013 del 5 de abril 2013, asimismo, otorgó la pretensión de la actora en cuanto a ser reinstalada. Lo anterior dijo, por cuanto consideró, -la Sala Constitucional-, no se fundamentó la reubicación de la actora en otra Subdirección, impidiéndosele su derecho de defensa. De esa suerte, estimó, lo que resta es establecer la responsabilidad del Estado y de los codemandados, así como los daños y perjuicios. En esa línea, valoró, según lo fallado por la Sala Constitucional, es claro, se lesionó a la accionante por parte de las autoridades de la DGT en sus derechos constitucionales, como el de estabilidad por un “ius variandi” abusivo, así como el derecho de defensa, todo parte de un proceso de degradación de funciones y la indefinición de su ubicación. De lo anterior, opinó, el Estado es responsable por sus actuaciones contrarias a derecho, y, de comprobarse que la actora sufrió algún daño, este debe responder según los numerales 191, 192, 196 y 197 de la LGAP. No obstante, estipuló, es necesario determinar si existe una relación causal entre la actuación administrativa sancionada por la Sala Constitucional y la responsabilidad en cuanto a los daños y perjuicios que se solicita. Sobre ese particular, enfatizó, la actora no demostró la existencia de un daño moral, no acreditó la pérdida de autoridad ante sus subalternos, ni la persecución laboral alegada, tampoco que exista un derecho adquirido a un puesto en la función pública ni la afectación de índole social o profesional, depresión ni problemas físicos que ameritaran atención médica, ni que hubiere sido objeto de un proceso de hostigamiento. Desde otro ángulo, agregó, tras una valoración “in re ipsa”, si son congruentes sus alegatos con manifestaciones de ansiedad, tristeza, dolor y frustración por el traslado de puesto, los cuales son dables tras una reubicación intempestiva como la que sufrió, menoscabo que estimó en \$1.000.000,00. En cuanto a los funcionarios públicos codemandados, citó el numeral 199.1 de la LGAP. Adujo, la actora no concretó sino en juicio y muy brevemente, cual era la conducta que endilgaba a cada uno de los coaccionados. Sintetizó, a Carlos Vargas Durán y a Juan Carlos Gómez, les achacó no haber detenido la situación de reubicación mientras que a doña Amalia, el haber ejecutado los actos de traslado. El Tribunal sin embargo consideró, no se les puede achacar dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes, puesto que, la conducta reprochada acaeció no en su carácter privado personal sino fungiendo como Director y Subdirector Generales de la Dirección General del Ministerio de Hacienda, es decir, bajo el servicio de la Administración Pública, ostentando la condición e investidura de funcionarios públicos, según los cardinales 199 a 202 de la LGAP. Además, consideró, en el tanto no obra prueba en el expediente que acredite que hubiesen actuado con dolo o culpa grave. Por el contrario, apuntó, lo único que se ha demostrado es que los señores Vargas Durán y Gómez Sánchez, contestaron los recursos de revocatoria y de apelación que les fueron presentados, en contra de la reubicación y su prórroga, lo cual, bajo criterios legales, consideraron, no eran contrario a derecho. Tocante a doña Amalia, agregó, no existe prueba en el expediente que acredite, dicha señora fuera la encargada de ejecutar lo concerniente al oficio DGT-ALAF-186-2012, firmado por el señor Francisco Villalobos Brenes, en ese momento Director General de la Tributación Directa. Es decir, expresó, que doña Amalia no emitió ese documento, ni existe prueba de que lo haya ejecutado. Comentó, lo único que existe es la comunicación oficial que realizó la demanda Ramírez de la reubicación de la actora, cuando dicha señora ya lo había anunciado a sus subalternos, así como correos que acreditan que las relaciones entre las partes eran respetuosas pero tensas. Así, subrayó, de tales actos no es dable establecer la responsabilidad que se le atribuye a los funcionarios codemandados, pues no se demostró, que su conducta obedeciera a un actuar malintencionado o motivado por la intención de causar perjuicio, de ahí que no se configure la necesaria antijuridicidad de base. Descartó asimismo la existencia de culpa grave, en la cual en forma torpe, grosera y violentando las normas de cuidado y esmero debidas, haya actuado intempestivamente en la resolución de los recursos interpuestos. Dado que, afirmó, el dolo o culpa grave debe probarse y no puede presumirse, no encontró mérito para declarar la responsabilidad solicitada.

IV.- Respecto de los cargos **primero** y **segundo**, observa este órgano decisor, en el voto 2013-10299 de las 14 horas con 30 minutos del 31 de julio de 2013, la Sala Constitucional reiteró su posición sobre el concepto del “ius variandi abusivo”, indicando en lo medular que éste se presenta, cuando el empleador excede los límites que posee en el uso de su facultad para variar las condiciones laborales de sus empleados. Manifestó ese cuerpo decisor, que su interés se centra en aquellas modificaciones a la relación de empleo, que sean abiertamente arbitrarias, sea cuando se trate de una modificación sustancial de las circunstancias de tiempo y lugar en las cuales se desempeña el interesado, una degradación en sus funciones o un rebajo sustancial en la remuneración, pues en tales casos se lesionaría el derecho del servidor a la estabilidad laboral. En igual sentido, que aparte de las circunstancias descritas, las discusiones sobre su procedencia o no, son de mera legalidad, de ahí que deban ser discutidas en la vía ordinaria correspondiente. También dijo el órgano constitucional, resulta arbitraria la reubicación del lugar de trabajo cuando no sea posible determinar la existencia de motivos legítimos para su adopción (deber de fundamentación), cuando se dispone un descenso en la categoría o salario sin otorgar derecho de defensa (principio de debido proceso), o se omita el pago de las indemnizaciones legales correspondientes (principio de responsabilidad administrativa). Para el Tribunal Constitucional, de los informes rendidos y de los hechos que tuvo como probados, se acreditó, se omitieron una serie de requisitos esenciales a la hora de reubicar a la demandante, que sin duda, generan un “ius variandi” abusivo en perjuicio de la aquí actora. En este caso, subrayó la Sala Constitucional, la Administración no fundamentó el traslado aplicado a la accionante, lo cual hizo nugatorio su derecho de defensa. Agregó, las autoridades codemandadas interpretaron -en forma contraria a derecho-, que el traslado en cuestión, no implicaba una degradación en las funciones y responsabilidades de la señora Marín. Resaltó la declaración hecha por el Director de Tributación en el sentido de que dicha reubicación tendría lugar, por el tiempo que “él lo estimara conveniente”, lo cual según

ese Tribunal Constitucional, resulta contrario al principio de legalidad. En consecuencia declaró con lugar el recurso, anuló las resoluciones de amplia cita, ordenando reinstalar a la accionante en su puesto, lo cual fue efectivamente ejecutado por la Administración, a partir del 20 de agosto de 2013. De lo anterior, resulta incuestionable, en efecto existió un abuso del “ius variandi” en contra de la funcionaria Marín, aquí demandante. Ello no solo por cuanto, como bien lo apunta el contralor de constitucionalidad, no fue fundamentado el acto que ordenó su reubicación, sino además, por cuanto las autoridades de la Dirección General de Tributación interpretaron, en forma antijurídica, que el hecho de reubicar a la señora Subdirectora de Grandes Contribuyentes, en la forma hecha, -sin acudir a un procedimiento previo y sin contar con la debida motivación del caso-, no implicaba violación alguna a los derechos fundamentales de la accionante. Más aún, que esa situación de amplio menoscabo a los derechos de la actora y a su relación de empleo, lo cual ya se ha dicho, ocurría en lesión a los derechos de defensa, del debido proceso y de estabilidad en la función pública, ello en tanto, estaba sujeta a continuar indefinidamente conforme el señor Director General así lo decidiera, es decir, por el tiempo que éste considerara necesario. Tal interpretación del ordenamiento vigente en materia de empleo público, así como el ejercicio que en el caso de estudio se ha presentado del “ius variandi”, (por parte de autoridades administrativas del Ministerio de Hacienda), además de resultar erróneas, como ya lo ha resuelto el Tribunal Constitucional, implican necesariamente culpa grave de parte de los funcionarios. Sobre ese particular, esta Sala ha indicado que la responsabilidad patrimonial del Estado, se enmarca, dentro de un régimen preeminentemente objetivo, que engloba en su fundamento tanto la teoría del riesgo, cuanto el equilibrio en la ecuación patrimonial. Con ello se procura esencialmente, la reparación indemnizatoria a quien ha sufrido una lesión atribuible a la organización pública como centro de autoridad. En tanto se haya sufrido una lesión como consecuencia de una conducta pública, sea esta activa u omisiva, que no tiene el deber de soportar, se impone el deber de resarcimiento, en virtud del postulado de reparación integral del daño que se desprende del numeral 41 de la Constitución Política. Se potencia de esa manera, el principio de indemnidad patrimonial de los administrados. (Sobre el tema, véase el fallo de esta Sala no. 584 de las 10 horas 40 minutos del 11 de agosto del 2005. Este deber patrimonial subsiste incluso ante los daños ocasionados a raíz de las faltas cometidas por sus funcionarios o servidores, durante el desempeño de sus deberes o en ocasión del cargo que ocupan. Lo anterior conforme a la doctrina del mandato 191 de la Ley General de la Administración Pública. Dicha norma vincula la responsabilidad patrimonial del Estado por las actuaciones de sus servidores, cuando se hayan valido del cargo o de los medios que la misma Administración les proporciona, para causar el daño en la esfera vital de una tercera persona, lesionando su situación jurídica preexistente o potencial, que por ende, da pie a la resarcibilidad. En esa misma línea, según lo estatuye el ordinal 199 ibidem: “Será responsable personalmente ante terceros el servidor público que haya actuado con dolo o culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo...” En virtud de esta disposición, el funcionario viene obligado frente al particular por el daño que haya causado su proceder doloso y con culpa grave, resultando optativo para el particular direccionar sus acciones contra el funcionario en su carácter personal, o bien, en virtud de esta solidaridad, contra la Administración, o bien contra ambos a la vez. Se impone por ende el deber de indemnizar siempre que se haya producido una lesión patrimonial o extrapatrimonial como consecuencia de un funcionamiento administrativo, o bien, por las faltas cometidas por sus servidores en el ejercicio de sus cargos, o aprovechándose de los medios que le son proporcionados. Esto viene dicho de la aplicación de los artículos 191, 199.4 y 203 ibidem. (Sala Primera, resoluciones no. 376-2006 de las 16 horas 20 minutos del 21 de junio de 2006 y 954-2009 de las 14 horas 08 minutos del 10 de setiembre de 2009). En el caso de examen, es posible concluir la existencia de culpa grave, conforme a la evidente aplicación errónea del “ius variandi”, pues para ello ha mediado un grave desconocimiento de la legislación que rige el empleo público en materia estatutaria. Es claro además, es esa la legislación aplicable a instituciones sometidas al Estatuto de Servicio Civil, como es el caso del Ministerio de Hacienda. En el asunto de examen, la actora no alcanzó a demostrar la existencia de mala fe. Lo anterior resulta evidente de conformidad con las probanzas aportadas. No obstante, de estas se extrae con claridad la culpa grave que alega, al advertirse un ejercicio desmesurado de la autoridad concedida a un funcionario en particular, como se acreditó en el caso del Director de Tributación, aunada a una incorrecta interpretación del derecho aplicable al caso concreto, toda vez que dicho servidor indicó a la Sala Constitucional en su informe, que la vejación a la cual se sometió a la funcionaria aquí demandante, continuaría -en tanto a él le pareciera conveniente-, afirmación que además de arbitraria, resulta prueba indiscutible de la inconstitucionalidad de la medida, que ya fue declarada. De ahí que proceda aceptar el reclamo en cuanto a la existencia de razones suficientes para determinar, que en el asunto de estudio, efectivamente existió culpa grave, en específico, del señor Director de Tributación, señor Carlos Vargas Durán, a quien se atribuyen las declaraciones relacionadas con el modo y oportunidad de aplicación del “ius variandi” a la señora Marín, no así de los demás codemandados, pues esta no se obtiene de la prueba. Nótese que el señor Carlos Vargas Durán, aparece como signatario de las resoluciones DGT -ALAF-186-2012 del 22 de marzo del 2012, no. DGT-ALAF-256-2012 del 18 de mayo 2012, y DGT-ALAF-260-2013 del 5 de abril 2013, entre otras, las cuales fueron declaradas absolutamente nulas por la Sala Constitucional. En virtud de lo anterior, el cargo deberá ser parcialmente acogido.

**V.-** Ahora bien, en cuanto a las censuras **tres** y **cuatro**, referentes a la responsabilidad, luego de analizar el daño causado, resulta evidente, de una valoración “in re ipsa”, en la especie es dable acoger parcialmente la tesis de la accionante, en cuanto a que las conductas administrativas declaradas inconstitucionales, le hayan generado daño moral subjetivo, aunque para este órgano decisor, éste se sustenta en razones que acreditan un daño moral subjetivo mayor al otorgado por el Tribunal. En efecto, resulta incuestionable, el hecho de haber sido objeto de actuaciones arbitrarias constitutivas de un “ius variandi” abusivo, por un período extenso, permite interpretar, la accionante se vio afectada por frustración y enojo ante la disminución de autoridad frente a sus subalternos, el desconocimiento de parte de las autoridades de su derecho a la estabilidad laboral, lo cual claramente habrá causado la depresión, angustia, ansiedad, tristeza y dolor que se reclama en la especie. De lo expuesto resulta innegable, la actora fue sometida a vejaciones con directa afectación del fuero interno, de su parte emocional, pues por mas de 18 meses, fue trasladada a un cargo de menor rango, sin tomársele en cuenta para ninguna decisión acorde a sus competencias. Fue sustituida además en sus funciones, sin que ello derivara de procedimientos administrativos válidos. Sus reclamos y recursos no fueron valorados acorde al ordenamiento jurídico, en una clara aplicación de la arbitrariedad como regla de justicia, lo cual evidentemente amerita una reparación mayor a la otorgada. De lo expuesto, no se estima que la cantidad concedida de ¢1.000.000,00 se ajuste a la más adecuada valoración de las circunstancias vividas por la actora, ni a las consecuencias que de ello hayan derivado para la señora Marín en su fuero interno. De ahí que en criterio de esta Cámara, dicho monto deberá de modificarse, aumentándose a la

cantidad de ¢3.000.000,00. De igual modo, visto que en la especie operó culpa grave, que por razones probatorias se limita al funcionario Carlos Vargas Durán, deberá revocarse parcialmente la sentencia del A quo a fin que dicha condena sea impuesta tanto al Estado como al servidor Vargas Durán, quienes solidariamente cancelarán la cantidad de cita, más intereses a partir de la data de firmeza de esta sentencia, cantidad a liquidar e indexar en ejecución de sentencia.

**VI.-** Tocante a las costas, tomando en cuenta que, el codemandado Vargas Durán incurrió en culpa grave al aplicar un "ius variandi" visiblemente abusivo, a través de conductas absolutamente arbitrarias, lo cual llevó a la Sala Constitucional no solo a declarar la inconstitucionalidad de los actos administrativos objeto de examen, sino también a ordenar la reinstalación de la señora Marín, -actora en este proceso-, resulta incuestionable, de conformidad con el numeral 193 inciso 2 del CPCA, corresponde condenar al codemandado Vargas Durán al pago solidario de las costas del presente proceso, junto con el Estado.

**VII.-** Acorde a lo expuesto se acogerá parcialmente el recurso. Se casará parcialmente la sentencia. Fallando por el fondo, se incrementará el monto otorgado en concepto de daño moral subjetivo en favor de la señora Milagro Marín González, a la cantidad de ¢3.000.000,00. Se condenará al funcionario Carlos Vargas Durán a cancelar solidariamente con el Estado dicho monto más intereses de ley, desde el momento en que quede firme la presente sentencia y hasta la fecha de su efectivo pago, suma que será liquidada e indexada en sede de ejecución de sentencia. Acorde a lo dispuesto por el numeral 193 inciso 2 del Código Procesal Contencioso Administrativo, son las costas a cargo del Estado y del servidor Vargas Durán, quienes la cancelarán solidariamente.

**POR TANTO**

Se acoge el recurso. Se casa la sentencia. Fallando por el fondo, se incrementa el monto otorgado en concepto de daño moral subjetivo en favor de la señora Milagro Marín González, a la cantidad de ¢3.000.000,00. Se condena al funcionario Carlos Vargas Durán a cancelar solidariamente con el Estado dicho monto más intereses de ley, desde la data de firmeza de la presente sentencia y hasta su efectivo pago, a liquidar en ejecución de sentencia. Son las costas a cargo del Estado y del señor Carlos Vargas Durán.

**Luis Guillermo Rivas Loáiciga**

**Román Solís Zelaya**

**Rocío Rojas Morales**

**William Molinari Vilchez**

**Damaris Vargas Vásquez**

AMENAC

Teléfonos: (506) 2295-3658 o 2295-3659, correo electrónico sala\_primera@poder-judicial.go.cr

**Clasificación elaborada por SALA PRIMERA del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.**

**Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 26-10-2022 15:45:03.**